

RICARDO RIVERO ORTEGA
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Catedrático acreditado por la ANECA
Universidad de Salamanca (ricriv@usal.es)

DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO

Quinta edición

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES

2009

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| PRESENTACIÓN DE LA QUINTA EDICIÓN | 9 |
| ABREVIATURAS | 13 |

TEMA I

EL DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO

| | |
|---|----|
| I. INTRODUCCIÓN AL DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO..... | 15 |
| 1. Derecho y Economía | 15 |
| 2. Derecho público económico | 17 |
| 3. Administración económica y Derecho administrativo económico. | 18 |
| 4. Intervención administrativa en la Economía | 21 |
| 5. Regulación económica y social..... | 23 |
| II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA ECONÓMICA EN ESPAÑA | 27 |
| 6. Hasta el siglo xx | 27 |
| 7. A lo largo del siglo xx y hasta hoy | 31 |
| III. REFORMAS ESTRUCTURALES | 35 |
| 8. Privatización | 35 |
| 9. Liberalización | 36 |
| 10. Desregulación | 38 |
| 11. Modernización..... | 39 |
| 12. Medidas anticrisis | 41 |
| 13. Realización del mercado interior europeo..... | 41 |

| | |
|---|----|
| IV. GLOBALIZACIÓN, INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS Y DESARROLLO ECONÓMICO | 43 |
| 14. Globalización y Derecho administrativo..... | 43 |
| 15. Instituciones administrativas y desarrollo económico | 46 |

TEMA II

LA ORDENACIÓN PÚBLICA DE LA ECONOMÍA: SISTEMA DE FUENTES

| | |
|--|----|
| I. EL RIESGO DE LA INSEGURIDAD JURÍDICA | 51 |
| 16. Motorización legislativa..... | 51 |
| 17. Localización de la norma aplicable..... | 52 |
| 18. Retroactividad, derechos adquiridos y confianza legítima..... | 53 |
| II. LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA..... | 55 |
| 19. El constitucionalismo económico | 55 |
| 20. La Constitución económica española | 56 |
| 21. Interpretación constitucional económica | 57 |
| 22. ¿Constitución económica europea?..... | 60 |
| III. LA LEY | 61 |
| 23. Concepto de Ley | 61 |
| 24. Leyes singulares, medida y de caso único..... | 62 |
| 25. Leyes de acompañamiento | 63 |
| 26. Leyes orgánicas | 65 |
| 27. Leyes de bases..... | 66 |
| 28. Leyes autonómicas | 67 |
| 29. La reserva de Ley y las deslegalizaciones de la Economía | 67 |
| IV. NORMAS CON RANGO DE LEY DEL GOBIERNO | 69 |
| 30. Decreto-ley | 69 |
| 31. Decretos legislativos | 72 |
| V. EL REGLAMENTO | 73 |
| 32. Concepto y fundamento de la potestad reglamentaria | 73 |
| 33. Clases | 74 |
| 34. Límites de la potestad reglamentaria..... | 75 |
| 35. Trascendencia económica | 76 |
| 36. Autorregulación y normas técnicas privadas..... | 78 |
| VI. DERECHO EUROPEO..... | 78 |
| 37. Integración europea y Derecho administrativo..... | 78 |
| 38. Directivas y reglamentos..... | 79 |
| 39. Jurisprudencia del Tribunal de Justicia | 80 |

| | |
|--|----|
| VII. OTRAS FUENTES..... | 81 |
| 40. Principios generales del Derecho | 81 |
| 41. Jurisprudencia | 81 |
| 42. Precedente administrativo | 82 |

TEMA III

DESCENTRALIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA

| | |
|---|-----|
| I. DESCENTRALIZACIÓN Y PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD..... | 83 |
| 43. Descentralización | 83 |
| 44. Modelo administrativo descentralizado..... | 85 |
| 45. Principio de subsidiariedad | 86 |
| II. AUTONOMÍA POLÍTICA Y UNIDAD DE MERCADO | 87 |
| 46. Autonomía política y unidad económica | 87 |
| 47. El reparto de competencias económicas en la Constitución | 88 |
| 48. Estatutos de Autonomía y política económica autonómica | 90 |
| 49. El principio de unidad de mercado..... | 92 |
| III. PAPEL ECONÓMICO DE LOS ENTES LOCALES..... | 93 |
| 50. Autonomía local e intervención económica..... | 93 |
| 51. Competencias económicas de los entes locales | 94 |
| 52. Servicios públicos locales | 95 |
| 53. Otras formas de intervención económica local | 97 |
| IV. ENTES INSTRUMENTALES..... | 98 |
| 54. Razón de ser, tipología y tareas de la Administración instru- mental | 98 |
| 55. Agencias | 101 |
| V. ENTES REGULADORES | 101 |
| 56. Administraciones independientes y entes reguladores | 101 |
| 57. Principales funciones de los entes reguladores | 103 |
| 58. Control de sus decisiones y riesgo de politización | 104 |

TEMA IV

**PRINCIPIO DE LEGALIDAD, POTESTADES
DE INTERVENCIÓN ECONÓMICA Y EXPRESIONES
DE LA VOLUNTAD ADMINISTRATIVA**

| | |
|--|-----|
| I. PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA.... | 107 |
| 59. Fundamento e interpretaciones..... | 107 |
| 60. Discrecionalidad, cláusulas generales y conceptos indeterminados | 108 |

| | | |
|------|---|-----|
| II. | POTESTADES ADMINISTRATIVAS Y PRIVILEGIO DE AUTOTUTELA | 112 |
| 61. | Poder administrativo y potestades administrativas | 112 |
| 62. | Privilegio de autotutela | 113 |
| III. | EL ACTO ADMINISTRATIVO | 115 |
| 63. | Concepto, elementos y clases | 115 |
| 64. | Régimen jurídico | 116 |
| IV. | OTRAS MANIFESTACIONES DE LA VOLUNTAD ADMINISTRATIVA | 117 |
| 65. | Silencio administrativo e inactividad | 117 |
| 66. | La actividad convencional | 119 |
| 67. | Vías de hecho y coacción directa | 121 |

TEMA V

ESTADO DE DERECHO: DERECHOS Y GARANTÍAS FRENTE A LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA ECONÓMICA

| | | |
|------|--|-----|
| I. | ESTADO DE DERECHO E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA ECONÓMICA | 123 |
| 68. | Estado de Derecho | 123 |
| 69. | Previsibilidad de las intervenciones y seguridad jurídica | 124 |
| 70. | Controles de la Administración | 125 |
| 71. | El riesgo de la corrupción | 126 |
| 72. | Derechos y libertades económicas | 128 |
| II. | DERECHO DE PROPIEDAD | 129 |
| 73. | Historia | 129 |
| 74. | Reconocimiento constitucional | 129 |
| 75. | Régimen administrativo y limitaciones a la propiedad | 132 |
| 76. | Expropiación forzosa | 133 |
| III. | LIBERTAD DE EMPRESA | 136 |
| 77. | Reconocimiento constitucional | 136 |
| 78. | Régimen administrativo y limitaciones a la libertad de empresa | 138 |
| 79. | Nacionalizaciones y reservas | 138 |
| 80. | Intervenciones de empresas | 140 |
| IV. | GARANTÍAS DEFENSIVAS DE LOS DERECHOS | 141 |
| 81. | El procedimiento administrativo | 141 |
| 82. | Recursos administrativos y vías alternativas | 143 |
| 83. | El contencioso-administrativo | 144 |
| 84. | Responsabilidad patrimonial | 147 |

TEMA VI

ESTADO SOCIAL: DERECHOS QUE DEMANDAN LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA ECONÓMICA

| | |
|--|-----|
| I. ESTADO SOCIAL | 149 |
| 85. Origen, desarrollo y crisis del Estado Social | 149 |
| 86. Estado Social y Administración pública | 151 |
| 87. Derecho administrativo y derechos sociales..... | 152 |
| II. DERECHO A LA IGUALDAD | 153 |
| 88. Interpretación constitucional | 153 |
| 89. Consecuencias normativas..... | 154 |
| 90. Consecuencias administrativas | 155 |
| III. PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES | 156 |
| 91. Mandato constitucional | 156 |
| 92. Marco normativo..... | 157 |
| 93. Instituciones administrativas de defensa del consumidor..... | 158 |
| IV. PROTECCIÓN DEL AMBIENTE | 159 |
| 94. Mandato constitucional | 159 |
| 95. Marco normativo..... | 160 |
| 96. Instituciones administrativas de defensa del ambiente | 161 |

TEMA VII

**FORMAS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA ECONÓMICA (I):
POLICIA, LIMITACIÓN O CONTROL**

| | |
|--|-----|
| I. CONCEPTO DE POLICÍA, LIMITACIÓN O CONTROL..... | 163 |
| 97. Origen y significado del término de policía..... | 163 |
| 98. La actividad de limitación o control y el orden público económico..... | 164 |
| II. POTESTAD SANCIONADORA | 165 |
| 99. Fundamento constitucional..... | 165 |
| 100. Principios de la potestad sancionadora | 166 |
| 101. Principios del procedimiento sancionador..... | 166 |
| III. POTESTAD INSPECTORA | 167 |
| 102. Importancia y sentido | 167 |
| 103. Principios de la potestad inspectora | 168 |
| 104. Principios del procedimiento inspector | 169 |
| IV. OTRAS TÉCNICAS POLICIALES..... | 170 |

| | |
|--|------------|
| 105. La autorización..... | 170 |
| 106. La obligación de comunicar actividades y los registros..... | 172 |
| V. LA PROHIBICIÓN | 173 |
| 107. Prohibición e intervención administrativa | 173 |

TEMA VIII

FORMAS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA ECONÓMICA (II): FOMENTO, INCENTIVO O ESTÍMULO

| | |
|---|------------|
| I. CONCEPTO DE FOMENTO..... | 175 |
| 108. Origen histórico del fomento..... | 175 |
| 109. La actividad administrativa de dispensación de ayudas..... | 176 |
| II. HERRAMIENTAS DEL FOMENTO | 177 |
| 110. Honoríficas, jurídicas y económicas | 177 |
| 111. Las subvenciones: concepto y régimen jurídico | 177 |
| III. LAS OBRAS PÚBLICAS | 179 |
| 112. Concepto de obra pública | 179 |
| 113. Régimen de las obras públicas | 180 |
| IV. LOS ENCARGOS PÚBLICOS..... | 180 |
| 114. Incidencia económica | 180 |
| 115. Régimen jurídico | 182 |
| V. LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA | 183 |
| 116. Concepto | 183 |
| 117. Principales aplicaciones administrativas | 183 |

TEMA IX

FORMAS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA ECONÓMICA (III): PRESTACIÓN O SERVICIO PÚBLICO

| | |
|--|------------|
| I. CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO | 185 |
| 118. Origen del servicio público | 185 |
| 119. Servicio público, servicios de interés económico general, servicio universal..... | 186 |
| II. PRINCIPIOS DEL SERVICIO PÚBLICO..... | 188 |
| 120. Igualdad, continuidad, regularidad y progreso | 188 |
| III. FORMAS DE GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO | 188 |

| | |
|--|------------|
| 121. Gestión directa | 188 |
| 122. Gestión indirecta: modalidades..... | 189 |
| 123. La concesión | 189 |
| IV. LA PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS | 190 |
| 124. Derechos de los usuarios..... | 190 |

TEMA X

LA INICIATIVA PÚBLICA ECONÓMICA

| | |
|--|------------|
| I. INICIATIVA PÚBLICA ECONÓMICA | 193 |
| 125. Primeras manifestaciones..... | 193 |
| 126. Presupuestos constitucionales..... | 194 |
| II. EMPRESAS PÚBLICAS..... | 195 |
| 127. Concepto de empresa pública..... | 195 |
| 128. El estatuto jurídico de las empresas públicas..... | 195 |
| III. PRINCIPIO DE PARIDAD DE TRATO..... | 196 |
| 129. Significado | 196 |
| 130. Prohibiciones de trato de favor y excepciones | 196 |
| EPÍLOGO: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA ECONÓMICA Y «OPCIÓN INSTITUCIONAL» | 199 |

PRESENTACIÓN DE LA QUINTA EDICIÓN

Hace ya una década que vio la luz la primera edición de este *Derecho administrativo económico*, entonces como Introducción, y después (en 2001, 2005 y 2007) cada vez más como una síntesis de lo que conviene saber sobre la materia a quienes se acercan por primera vez a la misma. Desde 1999, muchas cosas han cambiado en el panorama de la intervención pública sobre la Economía, así como en la Ciencia que se ocupa de analizarla desde un punto de vista jurídico.

Muy considerables han sido las contribuciones doctrinales a la teoría general del Derecho público económico y la Regulación en estos dos últimos años. La aparición del *Manual* de Luis COSCULLUELA y Mariano LÓPEZ BENÍTEZ debe celebrarse, pues se suma a una no muy extensa literatura docente, con unas dimensiones razonables. Para ampliar y profundizar, los volúmenes sobre Regulación económica dirigidos por Santiago MUÑOZ MACHADO serán en adelante otra referencia imprescindible.

Ciertamente no ha dejado de interesar a los administrativistas españoles el cambio de enfoque que trae consigo el concepto mismo de «Regulación», tópico que también se analiza en esta obra. Su elección como motivo de una de las ponencias del Congreso de la Asociación de Profesores (con aportaciones de José ESTEVE y Elisenda MALARET) así lo demostraría. Múltiples y diversas han sido las opiniones expresadas en tan enriquecedor debate.

Siendo muy considerables estas aportaciones, que serán aquí recogidas, no bastan para explicar la trascendental conmoción que se ha producido en el terreno objeto de estudio. Ha sido la crisis económica la circunstancia determinante del giro radical que ha experimentado todo lo relativo a la posición de la Administración respecto de los mercados. Herramientas de intervención casi desahuciadas en Europa, como las nacionalizaciones, han tenido que ser utilizadas (en Gran Bretaña, nada menos) para evitar el derrumbe del sector financiero.

Otras políticas puramente keinesianas, como el Fondo de Inversión Local, se han empleado en España para intentar paliar los lamentables efectos económicos y sociales del colapso de los flujos financieros. De los diez decretos leyes dictados en el año 2008, siete al menos guardan relación con la crisis (medidas de impulso de la actividad económica, otorgamiento de avales, adquisición de activos financieros, medidas de mejora de la liquidez, etc.). Y lo mismo sucede en 2009, aunque no dispongamos aún de la muestra completa (medidas urgentes para el fomento del empleo, saneamiento de deudas locales con autónomos, ayudas a la adquisición de vehículos, etc.).

La reacción ha sido considerable, pero es difícil negar que el cambio de ciclo, en toda su intensidad, ha impactado crudamente sobre España. Diez años de crecimiento económico sostenido, hasta hace un año y medio aproximadamente, cuando primero como «desaceleración» y luego como «recesión» se nos presentó la cara menos amable de la crisis económica: el desempleo, los impagos, los cierres de empresas, la angustia de miles de familias asoladas por sus deudas. Y la Administración no puede permanecer inactiva ante estas situaciones, so riesgo de incumplir su misión constitucional e institucional.

¡Cuántos cambios en tan poco tiempo! Habrá que discernir, sin embargo, lo que sean medidas de urgencia de las que permanezcan en el tiempo, porque cuesta pensar que el Estado se convierta de nuevo en gestor de grandes bancos, o entre en el accionariado de empresas industriales antes privadas. Más bien parece que este tipo de medidas son provisionales, marcando un interludio en el proceso de realización de una economía de mercado que, por imperativo constitucional (también europeo) ha de ser al tiempo social y controlada.

Controlada, no dirigida ni impulsada por el sector público. Es la iniciativa empresarial privada la principal fuente de riqueza y de creación de puestos de trabajo, por lo que las reformas estructurales, en su mayoría aún pendientes, debieran orientarse a favorecer a los emprendedores para que buscando el beneficio puedan contribuir también al progreso común. Una reforma laboral que debería salir del diálogo social, medidas fiscales compatibles con la reducción del déficit generado y un estilo de intervención administrativa mucho más favorable a la realización de la actividad económica, que evite ser carga u obstáculo de la misma.

En este sentido, la transposición de la Directiva de Servicios (123/2006) para lograr la efectiva realización del mercado interior puede ser uno de los revulsivos que nos ayude a salir de esta crisis, reanimando a quienes verdaderamente pueden generar riqueza y puestos de trabajo a largo plazo, que son (por supuesto), las empresas. La liberalización, la agilización de los procedimientos administrativos, la menor discrecionalidad en las autorizaciones y el recurso a los medios electrónicos son, desde luego, cambios en la Administración pública y el Derecho administrativo nada desdeñables (y que he analizado monográficamente en varios libros y artículos publicados sobre el tema en este mismo 2009).

Tal dedicación a las transformaciones del Derecho administrativo económico puede explicarse fácilmente diciendo que, una vez más, tras más de una década repasando estas páginas, como administrativista siento sobre todo la necesidad de dar las gracias a quienes más me han ayudado a comprender nuestras instituciones. A los maestros del Derecho administrativo español (la llamada «generación de los cincuenta») y sus sucesores. Es un honor sentirse parte de una red, hoy formalizada en la Asociación Española de Profesores, que incluye a todas las sensibilidades y procedencias. A tantos compañeros y compañeras que hacen que uno sienta el orgullo de la disciplina.

El Montico (Tordesillas), 30 de julio de 2009.

TEMA I

EL DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN AL DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO.—1. Derecho y Economía.—2. Derecho público económico.—3. Administración económica y Derecho administrativo económico.—4. Intervención administrativa en la Economía.—5. Regulación económica y social.—II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA ECONÓMICA EN ESPAÑA.—6. Hasta el siglo xx.—7. A lo largo del siglo xx y hasta hoy.—III. REFORMAS ESTRUCTURALES.—8. Privatización.—9. Liberalización.— 10. Desregulación.—11. Modernización.—12. Medidas anticrisis.—13. Realización del mercado interior europeo.—IV. GLOBALIZACIÓN, INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS Y DESARROLLO ECONÓMICO.—14. Globalización y Derecho administrativo.—15. Instituciones administrativas y desarrollo económico.

I. INTRODUCCIÓN AL DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO

1. DERECHO Y ECONOMÍA

Si la Economía puede definirse como la ciencia de las elecciones humanas (en la distribución de recursos escasos o en la selección de fines alternativos), el Derecho ha de considerarse la principal herramienta orientadora de las distintas opciones a disposición de los agentes económicos, pudiendo desde proscribirlas, o sujetarlas a infranqueables límites, hasta incentivarlas y ampararlas con su cobertura formal protectora. Bien sea con alternativas de restricción o de estímulo, apenas puede señalarse una decisión económica no mediatizada por múltiples normas jurídicas, tanto si nos fijamos en las operaciones de los sujetos privados (consumidores y empresas), como si analizamos las intervenciones del poder público, en sus proyecciones legislativas y ejecutivas, principalmente.

Existen manifestaciones de la actividad económica privada menos determinadas por el Derecho, pero sólo fuera de sus límites, como suce-

de con las empresas prohibidas (aunque no por ello del todo eliminadas de la realidad) o con aquellas huérfanas de una regulación precisa. Claro ejemplo de las primeras (comportamientos contra las leyes) es el tráfico de estupefacientes, y de las segundas (en los extremos de la ley) la prostitución. La economía sumergida representaría también una manifestación de conducta al margen de la ley, deliberadamente apartada del respeto de las normas, para evitar sus repercusiones traducidas en costes (fiscales, derechos laborales) o en controles administrativos dirigidos a proteger intereses públicos de todo tipo (sanidad, seguridad).

Dejando a un lado estos supuestos patológicos de vulneración —analizando la mayoría de las decisiones económicas de los sujetos privados— nos encontramos con el condicionamiento general de los oferentes y los demandantes. Las empresas, sujetas a reglas sobre todo el proceso de producción, distribución y comercialización de sus mercancías, desde las normas técnicas de fabricación, empaquetado y etiquetado de los productos, hasta las aplicables a su transporte o la publicidad a la hora de venderlos. Y los consumidores, afectados por limitaciones en cuanto a la oferta o la información disponible, dependiendo sus elecciones del número de productos y de servicios ofertados (en algunos casos en régimen de monopolio u oligopolio), de los precios (a veces intervenidos), y de las garantías de calidad y seguridad recibidas.

Las intervenciones económicas del poder público también se ven condicionadas por reglas competenciales, procedimentales y sustantivas (de protección de los derechos de las personas). En las normas encontramos la contestación a las preguntas de *quién* debe tomar determinada decisión (las Cortes, el Gobierno, una Comunidad Autónoma, un Ayuntamiento, un Juez o Tribunal), *cómo* debe tomarse (el procedimiento a seguir hasta un pronunciamiento concreto), y dentro de *qué límites* de necesario cumplimiento deben adoptarse las respuestas a cada situación económica. Así, podemos decir que prácticamente cada acto del Estado con repercusiones económicas se encuentra intensamente juridificado, esto es, subordinado al respeto de un gran número de previsiones constitucionales, docenas de leyes y cientos de reglamentos.

Tal multitud de normas, y muchos principios también a respetar, nos demuestran el interés y la importancia del Derecho para la Economía. Las instituciones políticas y jurídicas son condiciones previas del sistema económico, dependiente de ellas. Todas las operaciones empresariales de cierta envergadura requieren un detenido análisis del contexto jurídico para su adopción, y ni la ejecución de la política económica ni las concretas intervenciones administrativas pueden llevarse a cabo prescindiendo del marco constitucional y de la distribución de poderes y funciones entre las distintas autoridades políticas y administrativas: Cortes Generales, Gobierno, Comunidades Autónomas, Ayuntamientos, Consejo, Comisión o Banco Central Europeo.

En todos estos centros de decisión (como en las empresas) colaboran activamente economistas y juristas, manejando a la hora de adoptar sus

políticas argumentos jurídicos y económicos. No es extraño por ello que se emplee el análisis económico del Derecho como uno de los métodos de aproximación a las instituciones jurídicas. La perspectiva económica, desde el punto de vista de la asignación eficiente de los recursos, puede enriquecer las decisiones jurídicas, tanto de contenido regulador como de aplicación de las normas; por eso los juristas deben tener muy en cuenta la Economía. Y los economistas también deben estudiar Derecho, por sus repercusiones sobre el sistema económico.

BIBLIOGRAFÍA: ARIÑO ORTIZ/LÓPEZ DE CASTRO, «Economía y Derecho», en *Principios de Derecho público económico*, 3.^a ed., Comares, Granada, 2004. CORCUERA ATIENZA/GARCÍA HERRERA (eds.), *Derecho y Economía en el Estado Social*, Tecnos, Madrid, 1988. COOTER/ULMAN, *Derecho y Economía*, FCE, México, 1977. HAYEK, *Fundamentos de la libertad*, UE, Madrid, 1998. MERCURIO, *Derecho y Economía*, IEF, Madrid, 1991. PASTOR, *Sistema jurídico y Economía. Una introducción al análisis económico del Derecho*, Tecnos, Madrid, 1989. REICH, *Mercado y Derecho*, Ariel, Barcelona, 1985 (con Prólogo de Eduardo GALÁN CORONA).

2. DERECHO PÚBLICO ECONÓMICO

El Derecho económico es una materia interdisciplinar, dedicada al análisis de cuestiones como la regulación de mercados, el régimen de la competencia o los derechos de los consumidores. Abarca sectores del ordenamiento jurídico no integrados exclusivamente ni en el Derecho público ni en el Derecho privado (el Derecho del mercado de valores, por ejemplo), y que por tanto han de ser estudiados desde ambos puntos de vista, necesariamente complementarios. Pero esta amplitud del Derecho económico no obsta la segregación de un Derecho público de la Economía, compuesto sobre todo por Derecho constitucional y administrativo, diferenciable del Derecho privado (mercantil o civil) porque centra menos su atención en la voluntad de los particulares (contratos, sociedades mercantiles, etc.) y más en las intervenciones y regulaciones del poder público.

Claro que las intervenciones de carácter fiscal son el objeto de estudio del Derecho financiero y tributario, disciplina suficientemente autónoma, aunque con profundas implicaciones de Derecho administrativo. Y otras materias jurídicas de Derecho público, como el Derecho penal o el procesal, también nos muestran destacadas vertientes económicas. Pero el grueso de las regulaciones e intervenciones económicas del poder público se encuentran previstas y ordenadas en leyes administrativas, con la previa cobertura constitucional, de manera que el Derecho público económico será, sobre todo, Derecho público común, esto es, Derecho administrativo.

La sustantividad del Derecho público económico, con mayor protagonismo del Derecho administrativo económico, se pone de manifiesto al

aproximarse a la literatura extranjera sobre la cuestión. Han sido los administrativistas, en los países europeos con una tradición jurídica más próxima a la nuestra (Alemania, Francia, Italia), quienes se han ocupado de sistematizar esta ciencia. En Alemania, desde HUBER (*Wirtschaftsverwaltungsrecht*); en Francia, LAUBADERE y DEVOLVÉ (*Droit Public Economique*); y en Italia, con GIANNINI o GUARINO (*Diritto pubblico dell'economia*). Y hasta hoy encontramos manuales y tratados sobre esta materia en los tres países citados.

En Estados Unidos son los estudios sobre regulación los que analizan la mayoría de las cuestiones que se encuadran en el Derecho público económico europeo. Si nos acercamos a los trabajos de BREYER, SUNSTEIN o SIDAK, por ejemplo, encontraremos allí muchos debates acerca del alcance de la intervención pública, sus principios inspiradores o las relaciones entre el poder administrativo y las empresas. Los mismos temas que interesan a los investigadores de la Administración económica y el Derecho administrativo económico.

BIBLIOGRAFÍA: ARIÑO ORTIZ/DE LA CUÉTARA/LÓPEZ DE CASTRO, *Principios de Derecho público económico*, Comares, Granada, 2004. COSCULLUELA MONTANER/LÓPEZ BENÍTEZ, *Derecho público económico*, Iustel, Madrid, 2008. COSCULLUELA MONTANER, «Reflexiones sobre los presupuestos constitucionales y de Derecho Comunitario europeo y los principios generales del Derecho público económico», en *Estudios de Derecho Público Económico, Libro Homenaje al Prof. Dr. Sebastián MARTÍN-RETORTILLO*, Civitas, Madrid, 2003. DE LA CRUZ FERRER, *Apuntes de Derecho público económico. La intervención pública en la Economía y en la Empresa*, 1992. MARTÍN MATEO, *El marco público de la economía de mercado*, 2.^a ed., Aranzadi, Cizur Menor, 2003. MARTÍN MATEO, *Derecho público de la economía*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1985. ROJO, «El Derecho económico como categoría sistemática», *RGLJ*, t. LXXX, 1980. TINDEMANN, «El concepto de Derecho económico, de Derecho penal económico y de delito económico», *Cuadernos de Política Criminal*, núm. 28, 1986.

3. ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA Y DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO

La Administración económica está compuesta por múltiples organizaciones públicas que tienen y ejercen competencias de este orden. Hablamos de ella en singular sólo para facilitar la comprensión de lo que realmente es un complejo integrado por la Administración estatal, la autonómica, los distintos entes locales (municipios, diputaciones provinciales, mancomunidades, consorcios) y los entes instrumentales dependientes de cada una de estos niveles (agencias, organismos autónomos, entidades públicas empresariales, sociedades públicas, etc.). Todo un aparato institucional que debe amoldarse a las necesidades de la estructura económica, mediante la flexibilidad y la eficacia (compatibles con la legalidad), para evitar entorpecer su buen funcionamiento.