

## «Recensión al libro "La ordenación del sector público en España" de Ramón Martín Mateo»(\*)

**Tomás De la Quadra-Salcedo.**

Civitas Revista española de Derecho Administrativo, *núm.* 3/1974, Recensión, pág. 527

Editorial Civitas, SA, Madrid, abril 1974

El profesor MARTÍN MATEO analiza de nuevo en este libro la Administración Económica; ahora en cuanto participa en la producción en condiciones equiparables a los sujetos privados. La finalidad del trabajo, en palabras de su autor, es el análisis de los "aspectos normativos institucionales del sector público económico, el sistema legal que soporta y autoriza la entrada del Estado en la economía española". El resultado es una obra densa y profunda que desarrolla y revisa las teorías explicativas de las motivaciones, finalidades, instrumentos, etc., de la intervención de la Administración como sujeto activo –intervenciones directas o de ejecución, en la terminología de GARCÍA TREVIJANO–. Naturalmente que junto al enfoque jurídico del tema es constante la referencia a los aspectos de política económica, lo que hace más completo el estudio.

La obra presenta dos partes diferenciadas: en la primera (Introducción y capítulos I y II) se examina teóricamente el fenómeno de la intervención directa estatal en la economía y se explican sus técnicas, sus finalidades y una serie de aspectos relacionados con ella y, en general, la Empresa pública. En la segunda parte (capítulos III al IX), se hace el estudio de las modalidades concretas de intervención directa en cada uno de los campos económicos que se examinan (transportes, energía, industria, etc.).

En la primera parte se analiza la intervención directa de la Administración desde sus fundamentos; se empieza por preguntarse sobre la viabilidad y vigencia de la empresa pública en el actual momento del desarrollo económico occidental, indicándose así el carácter instrumental de la empresa pública frente, o junto, a otras posibilidades de intervención estatal en la economía, cuya viabilidad examina el autor; la empresa pública, por el momento, no resulta obsoleta y por tanto su estudio resulta justificado por las perspectivas de vigencia que tiene

La empresa pública es, pues, el centro de los dos primeros capítulos y con este tema se conectan otros como el de las nacionalizaciones y municipalizaciones en la medida en que al ampliar el sector público favorecen el desarrollo de las empresas públicas, aunque se señala que ni toda nacionalización da lugar a una empresa pública ni todas las empresas públicas emanan del movimiento nacionalizador. Se destaca la importancia de la empresa pública dentro del sector público y se empieza por precisar el concepto de empresa pública; concepto polémico cuya descripción de características se acomete: independencia y personalidad, precios de sus productos aproximados a los costes, operaciones a gran escala, son caracteres que pueden acercar al concepto pero que se consideran insuficientes; el profesor MARTÍN MATEO propone la búsqueda de criterios definitorios a través de los términos empresa y pública. En relación al primero se considera indispensable la existencia de una independencia y autonomía del conjunto de elementos personales y materiales que definen toda empresa; se excluyen así las organizaciones administrativas que carezcan de suficiente diferenciación por estar enmarcadas en la jerarquía administrativa aun cuando "ad extra" puedan tener esporádicas relaciones de derecho privado; además de esta diferenciación también se exige que sus prestaciones se dirijan al mercado y no a la Administración. De otro lado el ánimo de lucro no se considera definidor, siempre que "la relación costo-rendimiento" siga siendo capital en la marcha de la empresa. El término público remite a la idea de interés general que debe satisfacer y por tanto también a la idea de control para evitar que su independencia conduzca a desviaciones de esa finalidad. Se examinan los tipos de control y los tipos de empresas públicas.

Se estudia también el sentido de la empresa pública y, en general, de la intervención administrativa en la economía y sus finalidades (transformaciones del orden económico y social, control de servicios esenciales, soberanía nacional, instrumentación de la política económica, fuente de ingresos, ocupación de sectores abandonados por la iniciativa privada).

Se estudian los precedentes de las intervenciones en la economía y de las empresas públicas para acabar examinando la regulación vigente y los problemas que plantea la concurrencia de normas: Ley de creación del I.N.I. y Decreto-Ley de 14-12-1970 modificándola, Ley EEA, Ley Patrimonio del Estado y Planes de Desarrollo, destacando en cuanto a estas últimas el papel que han jugado al subrayar y reforzar el principio de subsidiariedad de la actuación directa del Estado. Particular interés tienen las páginas dedicadas al tema de la creación y desaparición de las empresas públicas. El problema, como es sabido, resulta complejo por la concurrencia de normas que lo regulan: en los supuestos de creación "ex novo" se exige ley para los Organismos autónomos, y para los demás supuestos se exige acuerdo del Gobierno mediante Decreto. En los casos de adquisición de acciones habría que distinguir según fuera el adquirente el Estado (acuerdo del Gobierno), un Organismo autónomo o Empresa Nacional (en principio no se exige requisito de autorización) o el I.N.I. (por encima de los 100 millones se exige autorización del Consejo de Ministros).

Se analiza también el problema de la adquisición de acciones minoritarias, contrastando y explicando aquellos supuestos en que el I.N.I. ostenta posiciones minoritarias.

Decíamos que en esta primera parte el núcleo del trabajo lo constituye la Empresa pública, pero también se ocupa en él el profesor MARTÍN MATEO del tema de las nacionalizaciones, delimita su alcance y distinción con otros conceptos (Estatización, Socialización, Colectivización). También se estudia el sugestivo tema de las indemnizaciones a que puede dar lugar el movimiento nacionalizador.

Con todo este bagaje teórico se entra en la segunda parte en que pormenorizadamente se estudia la actuación directa y concreta del Estado en los distintos sectores de la actividad económica. Es preciso destacar, y ello es sin duda uno de sus méritos, que el examen concreto de tal actuación directa se hace después de describir la evolución y el panorama de medidas interventoras del Estado en cada uno de ellos. No se trata así de la descripción pura y simple de las empresas públicas operante en el sector, sino que éste queda radiografiado con la amplia exposición del conjunto de medidas de todo tipo que confluyen en él. Sería imposible resumir aquí las cuatrocientas y pico de páginas que se dedican a esta segunda parte, pero sí podemos indicar algunas de las características más notables de esta parte y de entre ellas dos especialmente que sin duda agradarán al lector.

En primer lugar, el notable manejo de datos de cada una de las empresas públicas que intervienen en el sector: desde la fecha de constitución, entes o personas que participan en la misma, destino y evolución de los distintos paquetes accionariales, datos y cifras de resultados económicos de todo tipo, etc. Contiene así un interesantísimo arsenal que sin duda puede ser de mucha utilidad para conocer nuestras empresas públicas.

En segundo lugar, y ello es lo que tal vez nos haya llamado más la atención, que el profesor MARTÍN MATEO muestra sus ideas de política económica en cada uno de los sectores; no se trata de decir sólo cuáles son las empresas que intervienen en un determinado sector o las medidas interventoras de la Administración, sino de valorar esa intervención; y esa valoración, que se descubre en el estudio crítico de cada uno de ellos, es lo que hace que la obra resulte interesante, que no sea un ordenado conjunto de datos y de normas, sino una obra viva, una obra en que por debajo de los conocimientos técnico-jurídicos se traslucen los fines y valores que están presentes en el mundo de la Economía del Estado.