



NOTAS

LA SUPRESION DE INTERVENCIONES COMO MEDIDA PRELIMINAR AL DESARROLLO ECONOMICO

Por M. BAENA DEL ALCAZAR

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. PROBLEMÁTICA GENERAL: A) El concepto de intervención.—B) Restricciones a la intervención.—III. DEROGACIÓN DE DISPOSICIONES: A) Necesidad de conexión con el Decreto-ley de Ordenación Económica: a) El sistema del Plan de Estabilización.—b) El sistema del Decreto 3060/1962.—c) Desconexiones.—B) Derogaciones tácita y expresa.—C) Confusión sobre las derogaciones.

I. Introducción

DE entre la instrumentación legislativa previa al Plan de Desarrollo destaca sin duda alguna, por su importancia y sustantividad, el Decreto 3060/62, de 23 de noviembre, sobre directrices y medidas preliminares al desarrollo económico, ya que las restantes disposiciones vigentes anteriores al Plan se refieren más a la organización de la Comisaría que a la puesta en práctica del mismo Plan de Desarrollo.

El Decreto 3060/62 es en buena parte un programa de gobierno, y en cuanto tal contiene una serie de mandatos a los distintos Orga-

nismos de la Administración. El objeto de nuestro estudio no es el Decreto en general, sino sólo un punto del mismo que se encuentra dotado de una operatividad directa: la supresión de intervenciones que establecen los artículos 1.º y 2.º

Las razones que parecen aconsejar un estudio de esta cuestión son de diversa índole. Una, de tipo práctico, ya aludida, es la operatividad que el mismo Decreto preconiza respecto a la supresión de intervenciones. Otra, de tipo teórico y que tiene una mayor amplitud, consiste en que por primera vez se hace en la legislación española una referencia general al concepto de intervención de la Administración en la economía.

Se trata, por tanto, de estudiar la supresión de intervenciones y los problemas prácticos a que da lugar, que son un buen síntoma de la realidad legislativa española. Pero antes vamos a referirnos a la problemática general que el Decreto suscita al tratar de la intervención no tanto porque sea necesario estudiarla en todos sus puntos, cuanto porque es indispensable para una comprensión más exacta de la supresión de intervenciones a que se refieren los artículos 1.º y 2.º del Decreto de 23 de noviembre de 1962.

II. Problemática general

A) EL CONCEPTO DE INTERVENCIÓN

Antes de referirse de un modo concreto a la supresión de intervenciones parece lógico preguntarse desde un punto de vista general y teórico qué debe entenderse por intervención. No se trata de examinar toda la intervención de la Administración en la economía, lo que rebasa ampliamente el propósito de este trabajo, sino de fijar de algún modo el estado en que se encuentra la realidad conceptual a que hace referencia el término.

En la situación actual, tanto jurídica como económica, la imprecisión de la idea «intervención de la Administración en la economía» no puede ser mayor, hasta el extremo de que parece lo más razonable asignar a la expresión un valor de simple denominador común de una serie de realidades distintas. Intervención de la Administración en la economía valdría tanto como actuación de algún modo del complejo administrativo en el campo económico, pero sin que esta actuación tenga de ninguna manera un contenido unitario, ni en

cuanto al propósito intervencionista ni en cuanto a las técnicas económicas o jurídicas utilizadas.

En efecto, evidentemente existe una gran diferencia entre la intervención de la Administración en la economía en el primer tercio del siglo XIX y la que se da en la actualidad. Se partía entonces de la entrega total a la esfera de libertad del ciudadano de las cuestiones económicas, reservándose el Estado la facultad de intervenir para mantener el orden público. Pero las tímidas medidas interventoras de la época, realizadas a través de la actuación de policía, lo eran realmente. No parece que haya nada que se oponga a considerar intervención la reglamentación de las condiciones de trabajo en las fábricas para evitar siniestros en ellas.

Sólo que de la situación del siglo XIX, en pleno liberalismo económico, a la actual se ha producido una evolución que, pasando por la presión sobre la economía para devolverla a la normalidad (leyes antimonopolio, uso en sentido interventor de la policía y servicio público, utilización del fomento), ha llegado a la intervención directa en el mercado (creación de empresas públicas y nacionalización de las privadas) para desembocar en la planificación compulsiva.

Actualmente en los países occidentales la planificación indicativa (no cóactiva) puede incluirse dentro de lo que se ha llamado neoliberalismo económico, ya que se trata de suprimir intervenciones directas del Estado y dar facilidades a la empresa privada. Pero la diferencia de mentalidad y de condiciones económicas y el papel conformador de la sociedad que se atribuye a la Administración hacen que salte a la vista la diferencia entre el *liberalismo* y el *neoliberalismo*. No cabe duda de que este último permite ampliamente la subsistencia de medidas que se hubieran considerado interventoras en 1850, y que lo son si le damos su valor gramatical al término «intervención», pero que hoy día no pueden parecerle a nadie sensato una invasión injustificada de la esfera de libertad del ciudadano.

Estas premisas es necesario tenerlas en cuenta a la hora de valorar la supresión de intervenciones en la legislación española.

B) RESTRICCIONES A LA INTERVENCIÓN

Las restricciones a la intervención a que se refiere el Decreto 3060/1962, de 23 de noviembre, abarcan tres puntos diferentes: la necesidad de acuerdo previo de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos para modificar o establecer intervenciones (artículo 1.º), la

derogación de medidas que intervengan la libre disposición y circulación de mercancías (artículo 2.º, II) y, antes que ésta, la supresión de medidas restrictivas de la producción (artículo 2.º, I). Nos referimos separadamente a cada uno de los tres puntos.

El primero de los tres es el que tiene un alcance más amplio. Se trata de conferirle indefinidamente a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, que creó la Ley de Régimen Jurídico, la competencia sobre la materia. Según el artículo 1.º del Decreto: «Se requerirá previo acuerdo de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos para establecer o modificar cualquier intervención sobre los precios y cualquier medida restrictiva sobre la producción, circulación o consumo de productos agrícolas, ganaderos o industriales o de los servicios, y para dictar disposiciones relativas al régimen general de retribuciones laborales y de seguridad social.»

Se trata ahora de averiguar qué significado tiene esta atribución de competencias. Para Bassols (1), esta disposición consagra el ocaso del intervencionismo y prepara la plataforma para el tránsito definitivo a la planificación. Sin rechazar totalmente la afirmación, parece necesario hacer algunas puntualizaciones. Indudablemente, la atribución de competencias a que se alude supone el paso de una situación en que las intervenciones se hacen con un desorden y desarreglo crónicos a otras más ordenadas en que la Administración actúa de un modo más conjunto y con unos propósitos coordinados y definidos. Ahora bien, no parece que esto se pueda identificar sin más con el tránsito del *intervencionismo* a la *planificación*, ya que nada se opone a considerar intervencionismo o dirigismo como la existencia de una política económica definida y coordinada, con un propósito de actuación en el campo económico y con atribución de competencia a un órgano supraministerial, *siempre que esta política económica no esté expresada en un plan*. Y no cabe duda de que esta situación es muy diferente de un desarreglo y desorden caóticos y crónicos en la actuación estatal en el campo económico. Tanto vale como decir que la medida hubiera podido darse también sin que estuviera en perspectiva una planificación. Y además de esto sería preciso estar en posesión de un concepto de planificación que, al menos en el plano jurídico, no poseemos todavía. Como puede verse, nuestro desacuerdo con Bassols se centra en que nos parecen inde-

(1) BASSOLS: *Las disposiciones adoptadas en virtud del Decreto de 23 de noviembre de 1962 sobre medidas previas al Plan de Desarrollo Económico*, «DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA», Madrid, mayo 1963, núm. 65, p. 35.

finidos los dos términos entre los que la medida supone un tránsito, según su estimación.

De todas formas, el propósito y el sentido ordenador de la medida son de una gran importancia y parece lógico haberla tomado antes de la promulgación de un plan que, situado en el marco de la planificación indicativa occidental, no podrá por menos de impartir directrices a las empresas privadas a fin de que su actuación se efectúe más de acuerdo con el interés general. La supresión de intervenciones oficiales inútiles e irritantes para la iniciativa privada es algo de una indudable oportunidad.

Por último, en lo referente a este tema, hay que llamar la atención sobre un hecho importante. El orden que establece la medida no alcanza a la supresión de las competencias interventoras establecidas por Ley, ya que lo veda el rango de la disposición. El Decreto preveía en su artículo 20 que se dictarian las Leyes o Decretos-leyes que fueran precisos para promover las medidas indicadas, pero en la materia a que nos estamos refiriendo no se ha dictado hasta ahora ninguna disposición con valor formal de Ley.

Hasta aquí la atribución de competencia. La segunda cuestión que aborda el Decreto es la supresión de las medidas restrictivas sobre la producción que deben proponer los Ministerios de Agricultura y de Industria. Pero como quiera que estas medidas se han tomado en virtud de la Orden de 15 de marzo de 1963, de la que se trata a continuación, es preferible examinar este punto conjuntamente con el tercero de los mencionados a que dicha Orden se refiere fundamentalmente.

Este tercer punto es la derogación de disposiciones que intervienen la libre transmisión y circulación de mercancías y merece por su entidad una consideración separada, que es objeto del apartado siguiente.

III. Derogación de disposiciones

Según el apartado 2.º del Decreto 3060/62, los Ministros de Industria, de Agricultura y de Comercio propondrían a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos las limitaciones que, por excepción, debieran mantenerse a la libre disposición y circulación interna de mercancías, quedando sin efecto las restantes medidas y prácticas que interfieran dicha libre disposición y circulación y que en el plazo de tres meses no fueran convalidadas.

Antes de entrar en el examen de la ejecución de esta disposición es preciso tener en cuenta su alcance. En relación a éste hay que llamar la atención sobre dos puntos. En primer lugar, el artículo se refiere a las *medidas* y *prácticas*, lo que parece indicar que no se trata sólo de suprimir las intervenciones consagradas por medidas legislativas, sino también aquellas que carecen de apoyo legal. En segundo lugar, que aunque el texto no hace una referencia expresa a las intervenciones en los precios (a las que sí se refiere el artículo 1.º), parece lógico entender que también se encuentran afectadas.

La ejecución de la disposición se llevó a cabo mediante la promulgación de la Orden de 15 de marzo de 1963 y su corrección de erratas, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* de 6 de abril. Dicha Orden mantenía en vigor las campañas y concesiones actuales hasta su caducidad, y declaraba igualmente vigentes las facultades atribuidas a la Comisaría de Abastecimientos y Transportes por sus disposiciones fundacionales. Pero, además, contenía otras tres medidas, que son las que interesan ahora: la convalidación expresa de medidas interventoras, la derogación expresa de una serie de medidas de este tipo y una cláusula general derogatoria.

No es necesario referirse a las disposiciones convalidadas, que son la excepción que confirma la regla. En cambio merece la pena intentar profundizar en las derogaciones que son, en realidad, la medida efectiva de fondo que se ha dictado en relación a la materia.

A) NECESIDAD DE CONEXIÓN CON EL DECRETO-LEY DE ORDENACIÓN ECONÓMICA

Es el primer punto al que hay que referirse al comentar la derogación. Ya la misma Exposición de Motivos del Decreto 3060/1962 habla de la necesaria conexión con el Plan de Estabilización, concibiendo las medidas preliminares como el comienzo de una nueva etapa. Y en este sentido se pronuncia también Bassols (2), cuando dice que «cualquiera que sea la medida o decisión a adoptar en el marco de nuestro sistema económico no puede considerarse aisladamente, sino que es preciso referirla y conectarla con el cuerpo de principios básicos que instauró el Decreto-ley de 21 de julio de 1959».

Este punto de vista resulta avalado por una consideración evidente. El Decreto-ley de Ordenación Económica instauró por primera vez

(2) BASSOLS: Ob. cit., p. 34.

un cuerpo de principios ordenadores, y dentro de ellos un sistema de supresión de intervenciones. Ante el nuevo planteamiento cabrían dos posibles interpretaciones: o que el sistema nuevo deroga al anterior o que debe entenderse que está en conexión con él. Aunque no fuera más que atendiendo al rango de las disposiciones, parece lógico entender que la interpretación correcta es la última. A la vista de ello es conveniente examinar, a efectos de comparación, los dos sistemas.

a) *El sistema del Plan de Estabilización*

El Decreto-ley de Ordenación Económica y las disposiciones dictadas en ejecución del mismo efectuaron la supresión de intervenciones de dos modos distintos.

Por una parte, la supresión de organismos interventores. Esta se aborda en seguida por una legislación inmediatamente posterior al Decreto-ley. Así, por los Decretos de 12 de septiembre, 15 de octubre, 26 de noviembre y 10 de diciembre de 1959 se suprimieron hasta veinte organismos que efectuaban intervenciones.

En cambio se enfocaba la supresión de la intervención en los productos de un modo distinto. El artículo 1.º del Decreto-ley de Ordenación Económica disponía que las mercancías que fueran objeto de liberalización respecto al comercio exterior lo serían también respecto al comercio interior. No es ocasión de comentar aquí la liberalización del comercio exterior. Bástenos saber que se han publicado ocho relaciones de mercancías de libre importación que han liberado numerosos productos. Por otra parte, la liberación en el mercado interior se operó en virtud de la Orden de 9 de marzo de 1960, sustituida posteriormente por la de 18 de mayo de 1962, que declaraba liberadas en el mercado interior las mercancías de libre importación, cualquiera que fuese su procedencia.

En algún caso los organismos interventores, cuya competencia se extendía a las mercancías liberadas, de este modo publicaron disposiciones derogatorias de las normas interventoras vigentes, como sucedió con la Orden de 12 de septiembre de 1959 y la Resolución de la Secretaría General Técnica de 21 de julio de 1960, ambas del Ministerio de Industria. Pero lo normal fué la derogación en virtud de este procedimiento genérico, lo que dió lugar a que la liberación resultara a veces de muy dudosa efectividad. A esto contribuyó, como recuerda García de Enterría (3), la consolidación de las intervencio-

(3) GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Administración española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, p. 216, en nota.

nes a través de los Decretos de convalidación de tasas dictados en aplicación de la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales, de 26 de diciembre de 1958.

b) *El sistema del Decreto 3060/1962*

El Decreto que comentamos y la Orden de 15 de marzo de 1963, dictada en ejecución del mismo, establecen en cambio un sistema distinto. La Orden citada y su corrección de erratas del *Boletín Oficial del Estado* de 6 de abril derogan una serie de disposiciones que intervienen la producción, circulación y libre disposición de mercancías. La supresión de organismos como parte integrante del sistema no aparece en las medidas preliminares al desarrollo. Las alusiones que se hacen a estos organismos consisten en el anuncio de la supresión de la Fiscalía de Tasas que hace el Decreto 3060/1962 y en el mantenimiento de las facultades de la Comisaría de Abastecimientos y Transportes que efectúa el artículo 2.º de la Orden de 15 de marzo de 1963.

c) *Desconexiones*

El carácter general con que se efectuaron las derogaciones que llevó a cabo el Plan de Estabilización y algún defecto de acoplamiento entre este último y las medidas preliminares al desarrollo han dado lugar a ciertas desconexiones.

Así existen algunas disposiciones que se derogan por la Orden de 15 de marzo de 1963, y que, de haberse realizado la derogación de forma conexas con el Plan de Estabilización, no hubiera sido preciso mencionarlas siquiera porque ya se encontraban derogadas.

Entre ellas constituye un caso grave, que es preciso señalar, el de las Ordenes del Ministerio de Hacienda de 25 de marzo de 1940, 3 de octubre de 1941 y 11 de noviembre de 1942, que intervenían la circulación del mercurio, convalidadas por la Orden de 15 de marzo de 1963, y que debían entenderse derogadas por el mecanismo jurídico de las medidas dictadas en ejecución del Plan de Estabilización, ya que la séptima relación de mercancías de libre importación, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* de 29 de junio de 1962, incluía en este régimen de comercio la subpartida arancelaria 28.05-D, referente a mercurio.

El caso indicado debe entenderse como una desconexión incidental entre ambos sistemas. Aunque su importancia no sea muy grande, parece que sería conveniente que se aclarara de modo definitivo y por

vía legal en qué situación se encuentra el mercurio. Actualmente, procediendo con rigor jurídico, no puede estimarse válida la convalidación de una intervención establecida por una Orden en cumplimiento de un Decreto, cuando esa misma intervención había sido suprimida por medidas legislativas tomadas en ejecución de lo dispuesto en un Decreto-ley.

B) DEROGACIONES TÁCITA Y EXPRESA

Examinados ya los problemas de la conexión con el sistema del Decreto-ley de Ordenación Económica, debe estudiarse más de cerca el contenido de la Orden de 15 de marzo de 1963 y su corrección de erratas del *Boletín Oficial del Estado* de 6 de abril del mismo año. Como ya se ha dicho, la citada disposición convalidaba, en virtud de su artículo 1.º, una serie de disposiciones que se enumeraban en el anexo 1.º. La convalidación interesa menos al propósito de este trabajo por su carácter excepcional. Pero, además, y esto es lo que importa ahora, se derogaba una serie de medidas interventoras o bien expresamente una por una, o bien englobándolas en una fórmula de carácter general, según los apartados 1.º y 2.º, respectivamente, de la citada Orden.

La derogación expresa afecta a las disposiciones enumeradas en el anexo 2.º de la Orden, que son hasta cincuenta y dos de diverso rango (aunque siempre inferiores a la Ley), emanadas de la Presidencia del Gobierno y los Ministerios de Industria, Agricultura e Información y Turismo. A éstas añadió la corrección de erratas del *Boletín Oficial del Estado* de 6 de abril otras quince disposiciones del Ministerio de Comercio (Subsecretaría de la Marina Mercante).

Lo primero que cabe preguntarse ante la lista de disposiciones es el motivo que existe para haberlas derogado expresamente, ya que cabría haberlas incluido en la fórmula general derogatoria a que se hace referencia después. El motivo de esta mención expresa parece ser la necesidad de demostrar palpablemente la voluntad del Gobierno de suprimir intervenciones y dar facilidades a las empresas privadas a la vista del esfuerzo de adaptación al interés general que se les va a pedir para realizar el Plan de Desarrollo.

No obstante, es preciso formular una crítica de esta enumeración en el sentido de que hubiera sido necesario un mayor rigor técnico. Esta reflexión es producto de algunos defectos que se observan en dicha enumeración. Así, por ejemplo, en la lista de disposiciones derogadas encontramos algunas que ya lo estaban por otras poste-

riores, como la Orden de la Presidencia del Gobierno de 27 de noviembre de 1957, sobre papel prensa, y la del Ministerio de Agricultura de 28 de marzo de 1958, sobre carne de vacuno. A más de esto se incluyen en la lista de disposiciones derogadas otras que no se habían publicado. Tales son las Resoluciones de la Secretaria General Técnica del Ministerio de Industria de 9 y 15 de abril de 1957, sobre márgenes de transformación para fijar precios de venta del azufre; la de 12 de enero de 1957, sobre precios de venta de explosivos industriales; las de 18 de enero y 10 de abril de 1955, sobre precios de venta de estreptomícina, y las de 8 de febrero de 1958 y 17 de abril del mismo año, sobre precios de venta de penicilina. Podría entenderse que al enumerar estas Resoluciones no publicadas se están suprimiendo prácticas interventoras, pero no que se están derogando disposiciones, ya que éstas no lo son verdaderamente si les falta el requisito de la promulgación.

Más interesante que esta derogación una por una de las disposiciones interventoras es la fórmula derogatoria del párrafo 3.º del artículo 3.º de la Orden de 15 de marzo de 1963, ya que da lugar a que se planteen importantes cuestiones en torno al alcance de la derogación de disposiciones interventoras. Dice el citado texto: «Quedan asimismo derogados cualesquiera otros Decretos, Ordenes, Circulares, Resoluciones y demás disposiciones administrativas a que se refiere el artículo 2.º del Decreto 3060/1962, de 23 de noviembre, que no están expresamente comprendidos en los artículos 1.º y 2.º de la presente Orden.» Como se ha dicho más arriba, el artículo 2.º del Decreto se refiere a las limitaciones sobre la producción y sobre la libre disposición y circulación de mercancías.

Para un entendimiento correcto del precepto hay que tener en cuenta varias cosas. En primer lugar, el significado diluido de la intervención hace que no exista un criterio claro en torno a lo que está vigente y lo que está derogado. En principio habrá que estimar que se trata de las disposiciones en virtud de las cuales la Administración actúa modificando las condiciones de un mercado libre, cuya determinación correspondería a los especialistas en ciencias económicas. Pero para tratarse de una disposición, hubiera sido deseable una precisión mayor.

En segundo lugar, hay que llamar la atención sobre varias intervenciones excluidas de esta derogación. Así nos encontramos que por la vía de la fórmula general más arriba transcrita se derogan las «medidas» reglamentarias, pero no las «prácticas» interventoras, a las que también hace referencia el artículo 2.º, II, del Decreto 3060/1962, de 23 de noviembre. Claro es que el texto de este artículo del Decreto

debe entenderse como una prohibición de la existencia de tales prácticas, pero no hubiera estado de más referirse expresamente a ellas en la Orden de 15 de marzo de 1963, pues la omisión pudiera dar lugar, equivocadamente desde luego, a que se entienda que subsisten legalmente.

Otras intervenciones excluidas de la derogación por medio de la fórmula general son las establecidas en virtud de Ley, no sólo porque únicamente se hace referencia a «disposiciones administrativa», sino también por el rango de Decreto de la disposición sobre directrices y medidas preliminares al desarrollo. Entre las medidas consagradas en virtud de disposiciones con rango legal habría que incluir las intervenciones consolidadas mediante los Decretos de convalidación de tasas que, en virtud de la deslegalización de materias, tienen rango legal.

Es preciso tener en cuenta que estas limitaciones que se acaban de señalar a la fórmula general derogatoria no son simples consideraciones teóricas, sino hechos a tener en cuenta a la hora de aplicar la fórmula en cuestión y estimar o no derogada una disposición concreta. A la vista de ello hay que confesar que no estaría completamente desprovista de fundamento una postura de escepticismo respecto a la eliminación de intervenciones, sobre todo teniendo en cuenta lo sucedido con la liberación que establecieron las disposiciones dictadas en ejecución del Decreto-ley de Ordenación Económica.

C) CONFUSIÓN SOBRE LAS DEROGACIONES

Por último, y para cerrar este trabajo, hay que llamar la atención sobre la causa de la mayor parte de las desconexiones apreciadas en cuanto a la derogación de disposiciones. Desde luego, esta causa no es sino una práctica ilegal y viciosa muy frecuente en nuestra Administración.

El sistema legal español sobre la derogación de disposiciones administrativas está constituido por el artículo 5.º del Código Civil y el artículo 129, 3, de la Ley de Procedimiento administrativo. Según el primero: «Las leyes sólo se derogan por otras leyes posteriores y no prevalecerá contra su observancia el desuso ni la costumbre o práctica en contrario.» En cuanto a la materia que nos interesa ahora, resulta primordial la segunda disposición citada, complementaria de la anterior. Según el artículo 129, 3, de la Ley de Procedimiento administrativo: «No podrá formularse ninguna propuesta

de nueva disposición sin acompañar al proyecto la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia, y sin que en la nueva disposición se consignen expresamente las anteriores que han de quedar total o parcialmente derogadas.»

El frecuente incumplimiento de este precepto da lugar a una situación de desorden de nuestras disposiciones administrativas nada beneficioso para el buen funcionamiento de la Administración. Este incumplimiento es causa de las desconexiones citadas, que constituyen una ejemplificación evidente del perjuicio que se causa con esta práctica ilegal al orden y claridad de las disposiciones administrativas.