

II. EXTRANJERO

LA INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA ECONOMÍA AUSTRIACA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA: A) Las circunstancias políticas. B) La evolución económica.—III. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA: A) La base constitucional. B) Los sujetos de la intervención. C) El contenido de la intervención: a) Clasificación de los grados de intervención. b) El contenido de la intervención en sus diferentes grados: 1) Sector libre. 2) Presiones sobre la economía para restablecer el equilibrio o la normalidad. 3) Asunción parcial por el Estado de los medios de producción.

I.—INTRODUCCIÓN.

Actualmente no cabe duda alguna de que entre los diversos hechos característicos del Estado de nuestro tiempo, uno de los más importantes es la intervención de dicho Estado, y de su personificación la Administración pública, en el campo de la economía. Desbordados e inadecuados los esquemas liberales que suponían una concepción neutra del Estado, en la situación actual la actividad administrativa en lo económico es algo ineludible por dos razones. Por una parte, porque, de no producirse esta actuación, la vida social y el mecanismo económico llegarían al caos y a la depauperación. Por otra, porque siendo lo económico una innegable fuente de poder, el Estado no puede permanecer ajeno a los fenómenos que se producen en este campo.

La importancia del hecho que hemos enunciado en el párrafo anterior es obvia en cuanto a los dos términos del mismo, pues si ha significado una transformación en las concepciones y en la dinámica económica, la ha supuesto también y en gran medida para la Administración pública. En principio, y como recuerda PUGET (1), la Administración, en cierto sentido, lo es y lo ha sido siempre en la economía. Pero la situación actual hace necesario que se dé un valor aún más intenso a esta idea. La Administración actúa en nuestros días en la economía para activar la de cada uno de los países, lo que ya supone una notable trans-

(1) PUGET, *Rapport general sur l'Administration en matière économique au XV Congrès International des Sciences administratives* (Istamboul, 1953), «La Revue Administrative», París, septiembre-octubre 1953, pág. 552.

formación respecto al siglo XIX; pero, además, para poder llevar a cabo su actuación acumula en sus propias manos una serie de medios que acaban por crear un sector donde la confusión jurídica es algo casi normal. En muchos casos las dificultades para distinguir entre las empresas públicas del Estado y las que gestiona un régimen de derecho privado son cada día mayores. Y como siempre influye de algún modo el carácter estatal, aun en las empresas privadas, la idea de que el Estado actúa como un particular se convierte en una ficción gravemente peligrosa para la existencia de un verdadero Estado de Derecho (2).

Pero dejando a un lado el último problema, interesante como otros muchos, pero marginal a efectos de nuestro estudio, es necesario poner de relieve el motivo fundamental que existe para que los administrativistas se interesen por estas cuestiones. En numerosas ocasiones se ha repetido que el siglo XIX hizo hincapié en el deseo de que el individuo tuviera garantizada —jurídicamente— su libertad, mientras que en nuestro siglo se da una importancia primordial a la seguridad económica. El hecho es indiscutible, pero enunciarlo sin más supone un grave peligro para la libertad y, con ello, para la razón de existencia del Derecho administrativo. Nosotros estimamos que el hombre de nuestros días pide al Estado, no seguridad económica *en vez de* libertad garantizada jurídicamente, sino seguridad *además de* libertad.

Esto supone que la actuación de la Administración en la economía debe, sí, conseguir una serie de fines económicos, pero al mismo tiempo, y en la medida de lo posible, preservar, conservar la libertad del administrado. La actuación en lo económico da lugar a situaciones nuevas y a nuevos problemas y, como recuerda RIVERO (3), es misión del jurista calificar, integrar en categorías y reconocer en el esbozo trazado por la Ley las líneas esenciales que permitan referirlo a un esquema conocido, completando el esquema mediante trazos superpuestos que recojan las novedades; pero esta labor de integración y construcción doctrinal creemos que debe hacerse teniendo a la vista la idea de la libertad que estuvo en el origen del Derecho administrativo y no ha perdido su vigencia.

A la vista de las afirmaciones y razones aducidas más arriba, que estimamos ciertas y válidas, resulta patente el interés del examen de la intervención administrativa en la economía austriaca que abordamos en el presente trabajo. Dividida como Alemania en cuatro zonas a la terminación de la segunda guerra mundial, sometida, al menos en una tercera parte de su territorio, a la administración soviética, en Austria se ha montado un sistema en que, conservándose la libertad política, se dan una serie de intervenciones administrativas en la economía en diferentes grados. En la materia de que estamos tratando las soluciones

(2) En este sentido, KLECATSKY, *Die Verstaatlichung und die Forderung des Rechtsstaates, Probleme der Verstaatlichung in Osterreich*, Neunten wiener sozialen Woche, Schriftenreihe des Institutes für Sozialpolitik und Sozialreform, Wien, 1963, pág. 63.

(3) RIVERO, *Le régime des entreprises nationalisées et l'évolution de Droit administratif*, «Archives de Philosophie du Droit», Recueil Sirey, Nouvelle série, Paris, 1952, página 152.

del derecho comparado son siempre interesantes, pero el estudio de la situación austriaca lo es de modo especial. Sometida parcialmente al comunismo y único país en que éste retrocedió, coexistiendo en él la libertad política con una intensa actuación administrativa en la economía, no figurando entre las grandes potencias, pero teniendo tras sí una vieja tradición de prosperidad y cultura, y habiendo superado ampliamente su caos económico de postguerra, el estudio de la actuación administrativa en lo económico no puede ser más atractivo.

Durante el resto del presente trabajo vamos a abordarlo con objeto de obtener los datos que nos permitan ver cómo en este país se han conjugado los factores libertad y seguridad económica, prosperidad y mantenimiento de la dignidad que supone siempre el tener conciencia de que los ciudadanos viven en un país donde el Estado no lo es todo y donde los individuos no juegan el papel de simples mecanismos de la máquina (4).

II.—EVOLUCIÓN HISTÓRICA.

Pero el tema que intentamos abordar se comprendería difícilmente si no hiciésemos en primer lugar una breve referencia a la evolución histórica austriaca desde la segunda guerra mundial, tanto en lo referente a las circunstancias políticas como a las económicas. Examinamos ambos puntos separadamente.

A) *Las circunstancias políticas.*

La primera pregunta que puede plantearse en relación con la evolución histórico-política de Austria es la razón por la que el país no ha caído bajo la zona de influencia soviética, o, al menos, por qué no se encuentra en una situación parecida a la alemana.

Dejando aparte otras razones, es necesario destacar varios hechos. En primer lugar, que Austria no fué considerada por los aliados en el mismo plano que Alemania, a pesar de haber formado parte del Estado nacionalsocialista. En segundo lugar, que, a consecuencia de lo anterior, pocos meses después de terminada la guerra en Europa se celebraron elecciones verdaderamente libres con un resultado desfavorable para el comunismo. En tercer lugar, que, a consecuencia del reconocimiento por Occidente del régimen alemán de Bonn, la U. R. S. S. se avino a resolver la situación austriaca, y en consecuencia tuvo lugar la firma del Tratado de paz de Viena de 15 de mayo de 1955, por el que Austria recobraba su independencia y soberanía de modo pleno.

De los tres hechos enunciados, el que tiene más importancia, a efectos de nuestro estudio, es el segundo. Como sucedió en otros países eu-

(4) Sobre este mismo problema, planteado en términos sustancialmente idénticos a los del texto y referido a la situación de Austria, véase WENGER, en *Beiträge zum österreichische Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Institut für angewandte sozial- und Wirtschaftsforschung, Wien, 1963, págs. 31 y sigs.

ropeos, los partidos con preponderancia política en las primeras elecciones libres tuvieron luego una influencia decisiva en la vida del país (5). Dichas elecciones, celebradas el 25 de noviembre de 1945, dieron el resultado siguiente: el 50 por 100 de los escaños lo obtuvo el partido popular (ÖVP = Österreichisches Volkspartei), el 43,5 por 100 lo obtuvo el partido socialista (SPO = Sozialistische Partei Österreich), y el 6 por 100 restante el partido comunista. Estos resultados dejaron sin base política posible una soviétización de la economía.

Pero, dejando aparte la cuestión negativa de la no soviétización, esta división política tendrá interés respecto a la intervención administrativa en la economía por las diferentes tendencias de los partidos. Así, después de la guerra el partido socialista realizó bastantes puntos de su programa sin llegar a la economía totalmente planificada: control de precios, regulación de divisas, programas de inversión y nacionalizaciones. Como reacción frente a esto el partido popular fomentó la creación de instituciones desde las cuales el trabajo y el capital pudieran ejercer conjuntamente la dirección de la economía (6).

De la síntesis de ambas tendencias resulta la dirección política de la intervención económica, síntesis cristalizada en el acuerdo de los partidos que gobiernan conjuntamente, pero que desde dentro del mismo Gobierno se hacen la oposición (7). La tendencia que existía a que las decisiones en materia económica de un ministro fueran refrendadas por otro (manifestación de este compromiso) fué declarada ilegal por sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de julio de 1951, quedando así clara la falta de base legal del compromiso (8).

No obstante, la situación descrita es la que subsiste en la práctica, y puede afirmarse que el tratado de 1955 no supuso en modo alguno un cambio brusco en la situación política y económica del país.

B) *La evolución económica.*

Junto a esta somera descripción de la evolución política es necesario referirse también a la evolución económica, no sólo para obtener una visión de conjunto de la misma, sino también porque ella nos demostrará que el sistema austriaco ha dado resultados, si no óptimos, al menos bastante aceptables.

A la terminación de la primera guerra mundial quedó configurado el Estado austriaco de la misma forma que existe ahora, con una extensión y unas características que lo dotaban de una estructura económi-

(5) Sin embargo, en Austria esto resulta de menos importancia que en otros países, ya que en vez de ser redactada y aprobada una nueva Constitución, se restableció la vigencia del texto de 1 de octubre de 1920.

(6) WEBER, *Wilhelm, Österreichs Wirtschaftsverwaltung und Wirtschaftsordnung*, Springer-Verlag, Wien, 1957, pág. 12.

(7) WEBER, ob. cit., págs. 9 y sigs.

(8) WENCER, *Beiträge zum österreichisches Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Institut für angewandte sozial- und Wirtschaftsforschung, Wien, 1963, pág. 8.

ca no demasiado satisfactoria (9). Pero los defectos estructurales de la primera postguerra eran poco importantes en comparación con los de la segunda, ya que en este caso, a las condiciones de extensión y orografía del país y a las destrucciones como consecuencia del conflicto se unía el hecho de la compenetración con la economía alemana en que había estado Austria durante el período de unión dentro del III Reich (1938-1945).

A partir de la fecha de la terminación de la guerra se producen, sin embargo, una serie de hechos que van a ser otros tantos hitos en una evolución que llevará al país a su actual situación de prosperidad. En primer lugar hay que citar las leyes nacionalizadoras de 1946 y 1947, a las que tendremos ocasión de referirnos más abajo. Pero además de esto hay que citar también la importante reforma monetaria de 1947, que supuso la fijación de precios en casi todos los sectores, especialmente en la industria. Durante los cinco años siguientes la economía registró una tendencia inflacionista. El segundo hito de esta evolución es la estabilización monetaria de 1952, precedida de un intento de estabilización en 1951. Con la estabilización se produjo una liberalización, especialmente del comercio exterior, que perdura y ha ido aumentando hasta hoy (10). Con esto hay que conjugar las tendencias políticas de los partidos; el socialista, con sus medidas interventoras, y el popular, con la creación de las Cámaras, donde se funden el capital y el trabajo a efectos de dirigir la economía.

El balance de esta evolución no puede decirse en modo alguno que sea desfavorable, ya que, a pesar de todas las calamidades que han afligido a Austria desde la guerra, la economía austriaca experimentó entre 1945 y 1955 un notable proceso de expansión, que continúa en la actualidad. Las cifras son muy elocuentes a este respecto. Así, con NEUNSCHAK (11), podemos decir que sólo en este período la agricultura pasó de cubrir el 81 por 100 de las necesidades nacionales (1937) a ser suficiente para atender el 85 por 100. La industria aumentó su productividad en un 25 por 100 y en conjunto produjo el 120 por 100 más que en 1937. Lo mismo puede decirse del comercio exterior, que pasó, de 6,8 millones de dólares en la fecha indicada, a 13,8 en 1954-55. Correspondiendo a esto, se produjo también un incremento del consumo. Para no seguir insistiendo, bástenos decir que el producto social fué en 1955 un 66 por 100 mayor que antes de la guerra, y que ya en 1953 se cerró el presupuesto con un superávit de 68 millones de dólares.

(9) Véase sobre la estructura económica austriaca, Berta FIRNBERG, *Die wirtschaftliche Struktur Osterreichs*, en PITERMANN, *Mensch und Staat*, Band II, Wien, 1962; y Giorgio ROLETTA, *Austria e la sua economia*, Giufre, Milano, 1958.

(10) Para reseñar esta evolución, tomamos datos de WEBER, *Osterreich Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsordnung*, Springer-Verlag, Wien, 1957, págs. 28 y sigs.

(11) NEUNSCHAK, *Zenn Jahre osterreichische Wirtschaft*, Verlag für Geschichte und Politik, Wien, 1963, págs. 4 y sigs. Véase también del mismo autor, *Offentliche und private Wirtschaft in Dienste des Gemeinwirtschaft*, Wien, 1956.

III.—LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA.

Examinadas ya la evolución política y la económica, vamos a entrar ahora en el estudio de la intervención administrativa, comenzando por la fundamentación constitucional de la misma.

A) *La base constitucional.*

Siempre resulta interesante el examen de las referencias que hacen las Constituciones a la intervención económica, porque ello nos muestra la diferencia existente entre lo previsto por el alto texto legal y lo que sucede en la realidad, que frecuentemente suele desbordar aquellas previsiones (12).

El caso de la Constitución austríaca es uno de los más claros en cuanto al desfase entre las normas constitucionales y la situación real, aunque a ello contribuye bastante la nueva puesta en vigor del texto constitucional de 1920, que ya no está en este terreno de acuerdo con las necesidades actuales. Por esto puede afirmarse con WENGER (13) que existen muchos vacíos de la actividad económica estatal en la Constitución, que admite cualquier régimen menos uno absolutamente planificado. En realidad, esto debe entenderse en el sentido de que sólo la economía planificada es absolutamente incompatible con la Constitución, pero no en el de que se permitan expresamente en ella otras intervenciones. Como indica WINKLER (14), lo que se ha ido haciendo es adaptar las viejas leyes a las nuevas necesidades, de tal forma que existen materias en las que se opera una intervención muy amplia y a las que no hace referencia la Constitución.

El texto se limita a decir en su artículo 17 que en una serie de actividades de carácter económico el Estado actuará como un particular o, más exactamente, como titular de derechos privados. Y las restantes ocasiones en que se refiere a temas relacionados con la actuación en la economía son absolutamente normales dentro de la mentalidad liberal. Así sucede, por ejemplo, en la referencia al fomento del artículo 12 y la reserva al Gobierno federal de la legislación y ejecución sobre dinero, crédito y bolsa (párrafo 5, artículo 10) y sobre los asuntos referentes a profesiones e industrias, cámaras y patentes (párrafo 8, artículo 10). Junto a esto hay que citar también la regulación de la división de competencias con los países federados, que se efectúa en los artículos 10 a 15 del texto constitucional.

(12) Dentro de la bibliografía en lengua alemana sobre el tema, véase HIPPEL, *Ungeschriebenes Verfassung. Enteignung und Sozialisierung*. Berlín, 1952; y Walter STRAUSS, *Wirtschaftsverfassung und Staatsverfassung*, Tübingen, 1952.

(13) WENGER, *Beiträge zum österreichische Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Institut für angewandte sozial- und Wirtschaftsforschung, Wien, 1963, pág. 8.

(14) WINKLER, *Osterreich als Staatsrecht*. Separatum. An einem Vortrag des Univ. Prof. Dr. Günther Winkler im Jahre 1959 in der *Verwaltungsakademie beim Amte der niederösterreichische Landesregierung*, Wien, 1959, pág. 10.

Como puede verse, todos estos supuestos no cubren, sin embargo, el hecho que se da en la realidad: una intervención decidida y activa de la Administración en la economía del país. El hecho enunciado plantea, por tanto, una serie de problemas jurídicos, dos de los cuales parecen bastante importantes. Nos referimos a los desajustes a que da lugar la ficción de que el Estado actúa como titular de derechos privados y a la contradicción de las leyes nacionalizadoras y la consagración de la propiedad privada y la libertad de industria de los artículos 5 y 6 de la Ley de 21 de diciembre de 1867 sobre Derechos Generales de los Ciudadanos, aceptada como ley de rango constitucional en virtud de lo dispuesto en el artículo 149 de la Constitución de 1920 (15).

B) *Los sujetos de la intervención* (16).

Por último, y antes de entrar en el examen del contenido de la intervención, parece conveniente hacer al menos una breve referencia a los sujetos de la misma. Para la comprensión de las diversas competencias de cada uno de ellos es necesario tener presente la estructura federal de Austria, consagrada en la Constitución de 1920 y que se mantiene en la actualidad.

De acuerdo con esto podemos decir que los sujetos interventores son tres: la Federación, los países federados y los Ayuntamientos. Pero los papeles que corresponden a cada uno de ellos son muy diferentes. Vamos a examinarlos separadamente.

En primer lugar es necesario referirse a la Federación, a la que corresponden las competencias más importantes. Se extienden a la legislación sobre materias económicas en todos los casos y a la ejecución de la mayor parte de ellas; expresamente las enumeradas en el artículo 10 de la Constitución, entre las que se encuentran las de los párrafos 5 y 8 enunciados más arriba, pero además de ellas es el Gobierno federal el que realiza prácticamente todas las intervenciones no consagradas en la Constitución. Dentro del Gobierno federal existe la tendencia a que las decisiones sean refrendadas por otro ministro, aunque, como ya hemos dicho, esto carece actualmente de base legal. En la práctica, aquel de los dos grandes partidos que no está en el Poder hace la oposición por medio de los ministros que lo representan y en el seno mismo del Gobierno a la medida tomada por el partido con mayoría.

En cuanto a la administración federal periférica, hay que señalar que algunas competencias federales son ejercidas por los gobernadores provinciales. En este caso existe una responsabilidad conjunta del go-

(15) En el texto nos limitamos a indicar ambos problemas, que no nos parece adecuado examinar ahora. Véase en torno a ellos KLECATSKY, *Die Verstaatlichung und die Forderungen des Rechtsstaates, Probleme der Verstaatlichung in Osterreich*, Neunten wiener sozialen Woche, Schriftenreihe des Institutes für Sozialpolitik und Sozialreform, Wien, 1963, págs. 44 y 48, respectivamente.

(16) Para esta materia seguimos lo expuesto por WENGER, *Beiträge zum osterreichische Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Institut für angewandte sozial- und Wirtschaftsforschung, Wien, 1963, págs. 9 y sigs.

bernador y del ministro titular del Departamento a cuya competencia pertenece el asunto.

Junta a la competencia federal hay que referirse también a la de los países federados. Esta es de bastante menos importancia y consiste en la ejecución de la legislación federal sobre las materias enumeradas en los artículos 11, 12 y 15 de la Constitución, que se refieren a pocas cuestiones de un interés económico directo. Además de esto existe una fuerte tendencia centralizadora, manifestada en la Ley de Agricultura de 1960. Precisamente la ordenación de la agricultura era la más importante de estas competencias, y en virtud de la ley mencionada ha pasado al Gobierno federal durante los años comprendidos entre 1960 y 1965.

Por último, hay que referirse también a las competencias municipales, que no son de gran interés. Únicamente hay que mencionar la creación de empresas municipales, a las que nos referiremos después, que, por otra parte, no ha alcanzado un desarrollo importante más que en Viena, gracias a su condición de municipio y país federado al mismo tiempo.

La tendencia más interesante y original en este terreno es la de delegar funciones en las Cámaras profesionales (de Comercio, Industria, Agricultura y Trabajo), resultado de la política seguida después de la guerra por el partido popular. Pero en todo caso no se trata de competencias propias, sino ejercidas por delegación.

C) *El contenido de la intervención.*

Llegados a este punto de nuestro trabajo, debemos entrar ya en la descripción y examen del contenido de la intervención. Pero para ello debemos proceder con un método que nos permita ordenar la realidad que vamos a exponer. Pues para nosotros la palabra intervención es un término genérico que no recubre un concepto de contenido concreto. Se trata, pues, de utilizar un procedimiento de clasificación y ordenación que es de rigor exponer previamente.

a) *Clasificación de los grados de intervención (17).*

Para nosotros, a la hora de proceder a clasificar los diferentes grados de intervención, es necesario actuar con una visión realista y conjugar criterios de evolución histórica y de gradación conceptual. Si observamos la intervención a partir de la época liberal, veremos que la realidad impone este modo de actuar.

En efecto, liquidada la situación del antiguo régimen e implantados los dogmas liberales, el Estado deja de intervenir en la vida económica, reservándose sólo los derechos inherentes a su soberanía, que se limitan a funciones de policía en relación con los establecimientos fabriles y a

(17) Lo que se expone a continuación es un resumen de uno de los epígrafes de la primera parte de mi tesis doctoral, aún inédita, defendida en la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid. Esta primera parte llevaba el título «La intervención de la Administración en la economía», y es o será objeto de una publicación independiente.

poner en funcionamiento los servicios públicos, que los particulares no pueden o no deben montar.

Pero pronto, ante esta situación, se advierte por una parte la existencia de un fabuloso poder económico, debido a la concentración de empresas, y al mismo tiempo también se advierte que existen una serie de desajustes y crisis si se deja totalmente libre la vida económica del país. Por otra parte, en una serie de Estados la deficiente estructura económica o la falta de espíritu de empresa hacen necesario estimular la producción. Ante esta situación, el Estado interviene de un modo u otro, aunque preferentemente a través de los moldes del Derecho administrativo clásico de la época anterior, que adquieren un nuevo significado. Hasta aquí la Administración no ha intervenido en el mercado como protagonista, pero pronto lo hace mediante la creación de empresas propias o la nacionalización de las ya existentes. La racionalización de toda esta serie de intervenciones es la planificación.

De forma elegante ha descrito esta situación SÁNCHEZ AGESTA (18) diciendo: «La intervención de la actividad política en la vida económica es una tendencia creciente de los últimos cien años, cuya historia podemos hoy reconstruir. Nuestros bisabuelos la llamaron graciosamente fomento; nuestros abuelos, proteccionismo; nuestro padres, con un término que no vela un sentimiento de recelo o desconfianza, la apellidaron intervencionismo económico. La planificación es el último eslabón de esta cadena.»

A la hora de efectuar una clasificación de los diferentes grados de intervención, la doctrina (19) suele distinguir tres o cuatro fases, aun cuando se utilizan criterios diferentes de una a otra clasificación. Nosotros, por nuestra parte, distinguimos cuatro grados, efectuando la clasificación de acuerdo con el papel que corresponde a la Administración respecto a la libertad del mercado:

1) *La situación en el Estado del «laissez-faire».*—La Administración actúa a través de la policía y el servicio público, entendidos en su sentido más clásico y aséptico.

2) *La presión del Estado sobre la economía para devolverla a la normalidad.*—La Administración actúa en ejecución de leyes anti-monopolio, mediante el fomento o mediante la policía y el servicio público deformados en sentido interventor.

3) *La asunción parcial por el Estado de los medios de producción.*—La Administración crea empresas propias o expropia las ya existentes, transfiriéndolas a diversos grupos económico-sociales, ante los que actúa como conciliador (socialización), otorgándoles personalidad jurídica (nacionalización), o asumiéndolas totalmente sin otorgarles personalidad (estatificación).

(18) SÁNCHEZ AGESTA, *Planificación económica y régimen político*, en el número 3 de esta REVISTA, Madrid, 1950, pág. 31.

(19) Véase MANNHEIM, *Libertad, poder y planificación democrática*, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1953, pág. 143; GARCÍA-TREVIJANO, *Aspectos de la Administración económica*, en el número 12 de esta REVISTA, Madrid, 1953, págs. 13 y 14; y GUAITA, *Derecho administrativo especial*, I, Zaragoza, 1960, págs. 6 y 7.

4) *La planificación.*—La Administración actúa ordenando totalmente la vida económica de un país, por medios coactivos (planificación compulsiva), o por medio de presiones indirectas y actividad dirigida racional y coordinadamente de sus empresas propias (planificación indicativa).

En conjunto, esta clasificación responde a una evolución histórica, pero cada una de las diferentes etapas ha ido confundándose con la próxima mediante un proceso de sedimentación, de tal forma, que, salvo la planificación compulsiva, los demás grados pueden coexistir unos con otros, existiendo zonas de la economía que se encuentran en una situación libre, mientras las demás están en otra más o menos intensa de intervención.

Se trata ahora de examinar en qué medida responde a este esquema previo la intervención estatal en la economía austríaca.

b) *El contenido de la intervención en sus diferentes grados.*

Efectivamente, el contenido de la intervención administrativa en la economía austríaca presenta muestras de los diversos grados enumerados más arriba, ya que en la vida económica coexisten zonas en las diversas situaciones aludidas, salvo la de planificación incompatible, al menos la compulsiva, con el sentido y espíritu de la Constitución. Examinemos los diversos grados.

1) *Sector libre.*

Está respaldado por la libertad de empresa garantizada constitucionalmente y se da todavía en una cierta medida. No haremos una enumeración del mismo, porque en principio comprende todas las actividades no intervenidas de otra forma. Dentro de él se puede establecer, en cambio, una distinción entre un subsector absolutamente libre, en el que no se necesita más que una inscripción registral para ejercer una actividad económica, y otro subsector en el que se exige un período de aprendizaje que acredite la aptitud para montar una empresa. Tal sucede en ciertas actividades comerciales y en la producción de vinagres y drogas (20).

2) *Presiones sobre la economía para restablecer el equilibrio o normalidad.*

Dentro de esta zona tenemos que incluir la legislación antimonopolio (que sólo será intervención administrativa cuando se haya encomendado a la Administración la ejecución de la Ley), y la deformación de la noción de policía en sentido interventor, así como la actividad que en España llamamos de fomento.

La legislación antimonopolio austríaca está constituida por la Ley de Cárteles de 1951, que, partiendo de una postura realista, no prohíbe absolutamente las uniones de empresas, sino que trata de limitarlas. En ella se contiene una definición de cártel que se considera como una «unión de empresas que permanecen económicamente independientes y

(20) WENGER, *Beiträge zum österreichische Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Institut für angewandte sozial und Wirtschaftsforschung, Wien, 1963, pág. 14.

que mediante acuerdos contractuales (acuerdos de cárteles) intentan establecer una regulación o mediatización del mercado». En el caso austriaco sí existe una actividad administrativa, ya que funciona un registro de cárteles permitido y dos comisiones que deciden sobre la inclusión en ellos, existiendo también un Tribunal de Cárteles (21).

La noción de policía deformada en sentido interventor está representada por un importante sector industrial, que se encuentra bajo licencia. En él se incluyen la hostelería, la imprenta, la construcción y los transportes en general. Pero además nos encontramos también con la existencia de una política de precios, consistente en un establecimiento de los mismos oficialmente, y un control ejercido por el Ministerio del Interior. El comercio exterior es en principio libre, pero los productos alimenticios están sometidos a contingentación (22).

Por último, en lo referente al fomento (23), admitido por el artículo 12 de la Constitución, se lleva a cabo independientemente por la Federación y por los países federados, dentro de los cuales se agrupan los municipios para llevar a cabo la actividad. Con anterioridad a 1925 se encargaban de llevar a cabo el fomento los Ayuntamientos, pero en esta fecha se promulgó una Ley que atribuía la competencia a los países federados. Derogada esta Ley en 1938, fué puesta nuevamente en vigor como Ley austriaca en 1945 (24). Como en otros países de Europa occidental, el fomento se lleva a cabo normalmente mediante el otorgamiento de subvenciones (25) a diversas actividades de interés económico.

3) *Asunción parcial por el Estado de los medios de producción.*

Dentro de este sector hay que incluir todos los casos de creación de empresas estatales y las expropiaciones de las ya existentes. Tanto aquí como en otros países, es éste el grado de intervención que ha suscitado mayor interés en la doctrina (26). Siguiendo a WEBER (27), podemos clasificarlos en cuatro grandes grupos:

(21) WEBER, *Osterreichs Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsordnung*. Springer-Verlag, Wien, 1957, pág. 22.

(22) WENGER, ob. cit., pág. 20.

(23) WENGER, ob. cit., pág. 22. KLECATSKY, *Das Verhältnis der Subvention praxis zum rechtsstaatlichen Prinzip*, *Wirtschaftspolitische Blätter*, 1959, págs. 130 y sigs.; y KRANZLMAYR, *Das recht der öffentlichen Fürsorge*, *Osterreichisches Verwaltungsarchiv*, número 4-5, 1962, págs. 117 y sigs.

(24) KRANZLMAYR, ob. cit., pág. 117.

(25) KRANZLMAYR, ob. cit., pág. 119.

(26) Además de las obras citadas hasta ahora, la mayor parte de las cuales se refieren de algún modo al tema, véase también los estudios de TAUSCHER, *Die verstaatlichen Unternehmungen als Instrument der Wirtschaftspolitik?*, y SCHRASCHING, *Die Verstaatlichung in gesellschaftspolitischer Sicht*, en *Probleme der Verstaatlichung in Osterreich*, Neunten wiener sozialen Woche, Schriftenreihe des Institutes für Sozialpolitik und Sozialreform, núm. 19, Wien, 1963; y el estudio *Die Rechtsgrundlagen der verstaatlicher Unternehmungen in Osterreich*, *Informationen zu aktuellen Fragen der Sozial und Wirtschaftspolitik*, Schriftenreihe des Institutes für angewandte Sozial und Wirtschaftsforschung, Wien, november 1962.

(27) WEBER, *Beiträge zum österreichische Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Institut für angewandte sozial- und Wirtschaftsforschung, Wien, 1963, pág. 56.

1.º *Sector nacionalizado a partir de 1945.*—Es el más importante. Las nacionalizaciones tuvieron lugar como consecuencia de la actuación del partido socialista durante los años 1946 y 1947. La primera de ellas, que tuvo lugar en virtud de la Ley de 26 de julio de 1946, afectó al 93 por 100 de la industria minero-metalúrgica, distribuyéndose del siguiente modo: minerales, 100 por 100; hierro en bruto, 99 por 100; acero, 95 por 100; aluminio, 70 por 100; carbón, 90 por 100. Además se nacionalizaron la mayor parte de la electricidad y el petróleo, los tres bancos mayores del país y otras varias empresas (28). La segunda Ley nacionalizadora de 1947 afectó a la electricidad, que aún quedaba por nacionalizar (29). Para medir la importancia de las nacionalizaciones, bástenos saber que en estas empresas trabajan 250.000 personas, lo que puede calcularse en el 10 por 100 de la población activa del país (30).

Sin embargo, aunque hemos utilizado el término nacionalización, no se trata de ésta en sentido propio, ya que se transfiere la empresa expropiada a una sociedad de gestión de bienes estatales, que suele adoptar la forma de sociedad de responsabilidad limitada, cuya personalidad jurídico-pública es muy dudosa. El Estado se reserva una serie de facultades de control sobre ellas, que ha variado mucho. En un cierto momento existió una sociedad *holding*, también en forma de responsabilidad limitada, la IBV (Industrie und Bergbauverwaltungsgesellschaft), pero actualmente el control depende del Canciller, si bien el Gobierno conserva ciertas facultades, salvo en lo referente a electricidad (31).

2.º *Empresas federales y monopolios.*—Estos pueden carecer de personalidad jurídica, y estaremos ante una estatificación como los ferrocarriles o Correos, o pueden tener personalidad, en cuyo caso revisten la forma de sociedades comerciales que se rigen en principio por el Derecho privado, aunque, como sucede en otros países, es muy difícil distinguirlas de las personas jurídico-públicas.

3.º *Participación federal en empresas privadas.*—El caso más importante es el de la Banca federal, en la que el Estado posee la mitad de las acciones.

4.º Por último, existen también empresas municipales, cuya forma

(28) WEBER, ob. cit., págs. 52 y sigs.

(29) Véase WINKLER, *Das Elektrizitätsrecht*, ob. cit., págs. 64 y sigs. El tantas veces citado *Beiträge*, etc., es una publicación conjunta del artículo de WINKLER y otros dos varias veces citados, de WEBER, sobre las empresas controladas por el Estado en Austria, y de WENGER, sobre control gubernamental de la economía. Estos tres artículos se publicaron en la «Revue International des Sciences Administratives» de 1962. El libro conjunto es muy útil, sobre todo por su completa tabla bibliográfica.

(30) Véanse las cifras que da a este respecto KLECATSKY, *Die Verstaatlichung Unternehmungen und die Forderungen des Rechtsstaates*, cit., pág. 44.

(31) Véase respecto al control estatal MARSCHALL, *Die Kontrolle der verstaatlichen Unternehmungen, Probleme der Verstaatlichung in Osterreich*, Neunten wiener sozialen Woche, Schriftenreihe des Institutes für Sozialpolitik und Sozialreform, Wien, 1963, páginas 52 y sigs.

jurídica y características varían de un Ayuntamiento a otro, salvo en Viena, donde están organizados de modo uniforme. Claro es que esto se debe posiblemente a que Viena, al mismo tiempo que un Municipio, es uno de los países federados que forman la República de Austria (32).

M. BAENA DEL ALCÁZAR.

(32) Para estos tres últimos apartados, véase WEBER, *Beiträge*, cit., págs. 59 y sigs.

