

Sobre las privatizaciones

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz*

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. MARCO CONSTITUCIONAL. 2. CAMBIOS EN EL MODELO DEL BIENESTAR. 3. PRIVATIZACIONES

1. INTRODUCCIÓN. MARCO CONSTITUCIONAL

El fenómeno de la gestión directa estatal de actividades económicas no es, ni mucho menos, algo novedoso a pesar de la rápida proliferación de empresas públicas en los últimos decenios. La historia, como siempre, testimonia a las claras las distintas opciones sobre el uso de las instituciones. En la etapa del absolutismo, por ejemplo, y por ser telegráfico, encontramos una experiencia análoga. Baste recordar en este momento la política mercantilista de un CROMWELL en Inglaterra o de un COLBERT en Francia.

Sin embargo, simplificando las cosas, se puede decir que la llegada del Estado liberal, como es bien sabido, supuso un cambio radical en la filosofía de la actividad estatal. Ahora, el protagonismo en la vida económica recaerá sobre la burguesía exigiendo al propio Estado que

permita el juego, en muchos casos irracional y sin frenos o limitaciones, de la libertad económica.

Así las cosas, el advenimiento del Estado Social, ciertamente como consecuencia de la situación en que quedó sumida Europa tras la Segunda Guerra Mundial, trae consigo, de nuevo, un nuevo impulso intervencionista de los Poderes Públicos en la vida económica. La empresa Pública, así, se sitúa como elemento de primer orden para la llamada tarea de configuración social, tal y como recordó hace tiempo Ernst FHORSTHOFF.

Este tema, como todos los estudios sobre las instituciones y categorías administrativas, debe explicarse desde el marco constitucional. No solo para revalidar esa célebre, y válida, sentencia de que el Derecho Administrativo es el Derecho Constitucional concreto, sino

* Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de la Coruña
Presidente del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo

porque, quienes estamos convencidos de la metodología de esta aproximación, sabemos que es una operación científica que da resultados.

En este contexto, el Derecho Administrativo Constitucional parte de varios datos que son claros y que permiten explicar el entero entramado de la realidad administrativa. El artículo 10.1 de la Constitución española (CE) señala solemnemente cuales son los fundamentos del orden político y la paz social: el libre desarrollo de la persona y los derechos de los demás. De ahí que GARCÍA DE ENTERRÍA haya señalado que hoy en día los intereses generales están vinculados a los derechos fundamentales. Por ello, las instituciones administrativas deben orientarse a satisfacer el libre desarrollo de la persona. En este sentido cobra especial acierto la definición de mi buen amigo y colega GONZÁLEZ NAVARRO sobre el Derecho Administrativo: Derecho del Poder para la libertad. Y como es lógico, la empresa pública no puede ser ajena, a esta aproximación.

El artículo 38 CE, como es bien sabido, reconoce con claridad la libertad de empresa. Libertad que debe operar en el marco de la «economía de mercado». Además, y ello es importante, la propia Constitución exige que los Poderes Públicos garanticen y protejan su ejercicio como consecuencia de la definición del Estado como Social de Derecho y como expresión, por tanto, del papel del Estado como propulsor y responsable del clima social necesario para el ejercicio de las libertades públicas. La propia definición del Estado Social, por otra parte, explica los límites constitucionales que gravitan sobre

la libertad de empresa: exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.

Además, como lógica prolongación del artículo 38 *in fine* también el ejercicio de la libertad de empresa deberá tener en cuenta el contenido de los artículos 128 y 131 de la Constitución. De todas formas, dichas limitaciones no hacen más que reconocer claramente esta libertad pública, supuesto de normalidad, a la vez que sugieren la idea de que cuando el interés general así lo aconseje podemos encontrar una situación de ejercicio excepcional de la libertad de empresa. Pero en todo caso, la consideración, ya admitida, del interés general como concepto orientado hacia la plena realización de los derechos fundamentales exige medidas ponderadas y plenamente ajustadas a los valores constitucionales.

La libertad de empresa, como libertad, se encuentra al servicio del libre desarrollo de la personalidad. Juega como una manifestación más de la virtualidad operativa de la libertad en el seno del Estado Social y se orienta, como todas las libertades, hacia la conservación de la plena realización de la persona en la sociedad. Su conexión con el resto de los derechos fundamentales y su fundamento constitucional al servicio del libre desarrollo de la personalidad, debe permanecer en el primer plano hermenéutico.

Quizás por ello, la aparente contradicción existente entre el artículo 38 y el artículo 128.2 de la Constitución puede resolverse, siendo fiel a la operatividad de las libertades públicas en nuestra Constitución, fácilmente. Solamente es posible la iniciativa pública en caso de que

así lo exija el interés general. Es decir, la vis expansiva de los derechos fundamentales demanda colocar a la actividad de la Administración Pública en su lugar. De lo contrario, podría producirse una peligrosa conculcación del alcance y efectividad de una de las conquistas más sobresalientes de nuestro tiempo.

Puede decirse que la Constitución proclama en su artículo 38 un sistema de economía de mercado con ciertos límites. Límites que no son más que la aplicación de la cláusula del Estado Social al campo económico. Según esta formulación, el supuesto normal sería el ejercicio de la libertad de empresa; y cuando lo exijan razones de interés general habrá que dar entrada a la empresa pública.

Estas consideraciones, si se quiere un tanto generales, son necesarias, a mi juicio, para encuadrar el tema que nos ocupa. Sencillamente porque es muy distinto el papel de la Empresa Pública según el modelo de Estado que se haya constitucionalizado.

Pienso que no es esencial al Estado la iniciativa pública económica. Sólo cuando sea necesario en virtud del interés general. De ahí que el profesor ARIÑO haya escrito que **«la esfera de legítima intervención del Gobierno en un modelo de Sociedad libre debe venir justificada por la existencia de un interés público»**.

Desde luego, para quienes estamos convencidos de que debe haber tanto Estado o Poder público, como sea imprescindible, y tanta libertad como sea posible, la cuestión del papel y la funcionalidad de la empresa pública no ofrece especiales problemas.

Pero, ¿con qué se corresponde hoy la necesaria persecución del bien común por parte del poder público? En otras palabras: ¿cuáles son los presupuestos éticos de la legitimidad del Estado democrático?

En términos abstractos, el bien común alude a la consecución, mediante la unión social, del cumplimiento responsable de las funciones vitales propias del hombre. Por ello, el bien común trata de hacer posible la existencia plenamente humana de los ciudadanos mediante la creación de un orden de bienestar.

Pero si avanzamos un paso más en esta reflexión, pronto llegaremos a la conclusión de que, en nuestros días y partiendo de la dignidad de la persona, los derechos fundamentales son los que, como dice el Tribunal Constitucional, **«establecen una vinculación directa entre los individuos y el Estado y actúan como fundamentos de la unidad política sin mediación alguna»**.

Los derechos fundamentales, por tanto, se constituyen en pieza clave del sistema democrático y la tarea de protección y promoción de los mismos debe ser asumida por todos quienes sirven a la sociedad.

Por tanto, hoy en día los derechos fundamentales son un conjunto de valores o fines directivos de toda política activa. En otras palabras, el poder político debe orientarse hacia su realización efectiva y de no hacerlo, traiciona la legitimidad sobre la que se asienta.

El olvido de las personas y de sus derechos fundamentales como eje sobre el que debería girar la actividad política,

podría suscitar una manera de estar en la sociedad, a merced del poder público y podría desarrollar una conciencia, según la cual el Estado ocuparía una posición no de garante de los derechos, sino de mero proveedor de bienes. Y de ahí a entender, -consciente o inconsciente- al Estado como un instrumento del cual *servirse* uno mismo, para obtener de él todo lo que se pueda, solo hay un paso. Un paso que hemos visto dar más a menudo de los que quisiéramos en los últimos años.

2. CAMBIOS EN EL MODELO DE BIENESTAR

A este respecto, el *Welfare State*, que alcanza su pleno desarrollo, con carácter general, durante los años 1945 a 1973, ha ido adquiriendo las características propias de un Estado fuertemente interventor en franco detrimento de las libertades del hombre hasta llegar a una situación bautizada como la crisis del Estado del bienestar. Las causas principales, a mi juicio, se encuentran en que el Estado se ha excedido en su función y en que, además, no siempre la mayor carga fiscal ha supuesto mejores y más eficaces servicios públicos. (Edgar MORIN)

La llamada crisis del Estado del Bienestar es una demostración de que es posible orientar las políticas públicas de otra manera. El propio Tribunal Constitucional ha señalado que los intereses públicos no son conceptos que deba definir unilateralmente el Estado, sino que, por el contrario, son conceptos que deben definirse a través de una acción combinada entre Poderes Públicos, agentes sociales y ciudadanos. Hoy, que vivimos en una sociedad abierta, en frase feliz de Karl POPPER, ya no son válidas las fórmulas cerradas de naturaleza burocrática. Es más,

la propia Administración Pública, y su entera actividad deben transformarse en auténticas estructuras de humanización de la realidad, en entornos de servicio a los objetivos constitucionales, y muy especialmente al libre desarrollo de la persona.

En este contexto, es perfectamente compatible que el Estado se oriente hacia las grandes políticas públicas de naturaleza social para crear ese clima en el que cada ciudadano pueda ejercer efectivamente los derechos fundamentales, con el replanteamiento de su presencia en la economía. Porque, no lo olvidemos, la función básica del Estado, no es ser empresario, sino contribuir decisivamente a que la equidad y la solidaridad, las dos grandes políticas públicas del futuro, sean los verdaderos principios rectores de la política económica y social.

Sin embargo, el ciudadano está llamado a configurar los intereses públicos y, por tanto, el bien común, pues en el sistema democrático todos son, o deben ser, responsables de los intereses generales.

Quiero significar que aunque hoy es frecuente apelar a la llamada crisis del Estado del bienestar, es de justicia reiterar que este modelo de Estado surge de una convicción moral, como dice Karl POPPER, sumamente humanitaria y admirable. Lo que ha pasado es que se ha olvidado el principio de subsidiariedad que, probablemente, permite llegar a mejores resultados, con menos costes y con mayor participación social. Debe reivindicarse, pues, nuevamente que el principio rector que justifica la actividad del Estado en el plano económico y social es el de la subsidiariedad. Y no es que ésta equivalga,

como ya hemos señalado, a un Estado débil. Más bien, todo lo contrario, porque la fortaleza o debilidad de un Estado pienso que no se debe medir por el tamaño del sector público sino por la sensibilidad frente al bien común de los ciudadanos. Para conseguirla, el Estado debe transferirles, racionalmente y en el marco del interés general, las competencias que le son propias. ¿Por qué? porque, entre otras razones, después de años de rodaje del sistema, parece que nadie duda que la titularidad estatal de determinadas actividades puede que no sea compatible con un contexto de libertad.

3. PRIVATIZACIONES

En este contexto es en el que hay que situar el arranque del fenómeno privatizador. Fenómeno que se ha calificado por importantes representantes del mundo académico como «la oleada del futuro» o «la revolución silenciosa», y que viene a representar, en lo que se refiere a su gran potencialidad, una oportunidad inmejorable para reflexionar sobre la operatividad de lo público. No para eliminarlo. No. Simplemente para hacer constar que el Estado, que no es un fin en sí mismo sino que se justifica en la medida en que se orienta hacia el bien común, debe abrirse continuamente a la sociedad para que sea esta y, muy excepcionalmente sus componentes, todos los ciudadanos, los auténticos protagonistas de la vida social. La pérdida de confianza en la intervención estatal sobre la economía se sitúa en el punto de mira de las nuevas direcciones de la política económica. Pues bien, este escepticismo creciente se encuentra, pienso que no exagero, tanto en las reflexiones de los economistas académicos como en las

percepciones de sectores sociales cada vez más amplios.

En el ámbito de la teoría económica, el análisis científico de los fallos de mercado había ofrecido justificación teórica a la regulación de la actividad privada por parte del gobierno. Ahora bien, el «consenso regulador» que había dominado el pensamiento económico y la práctica política aparece cuestionado de forma creciente a partir de los años sesenta.

En paralelo al desarrollo de esta reelaboración teórica que redefinía la visión tradicional y proponía para los problemas económicos nuevas soluciones alternativas a las convencionales, se había extendido en la sociedad un malestar generado por el fracaso de las soluciones tradicionales en el desenlace de los problemas. Era creciente la percepción del Estado como un empresario extremadamente ineficiente. Y, particularmente en las economías menos desarrolladas, las empresas públicas eran vistas como una fuente de conductas corruptas y de mecanismos de búsqueda de rentas. De ahí que ganara cada vez más aceptación la idea de que una fórmula adecuada para acabar con estos problemas era la reducción de la presencia del Estado en la economía.

Tras la II Guerra Mundial, como he indicado, el intervencionismo del sector público fue aumentando de forma progresiva. No obstante, desde la aparición conjunta de situaciones de inflación y desempleo, y más recientemente con el impulso derivado del estrepitoso fracaso de las economías de planificación centralizada, tanto el número de

partidarios del mercado como las actuaciones tendentes a reducir el intervencionismo estatal se han multiplicado.

Expresiones de este cambio las podríamos encontrar en la aceptación general de la imposibilidad de intercambio estable de crecimiento por inflación lo que ha llevado a la aparición cada vez más frecuente de bancos centrales independientes del Gobierno con el objetivo del mantenimiento de niveles bajos de inflación, en la tendencia a la reducción general del déficit público y la reducción del tamaño e importancia de las empresas públicas mediante su venta al sector privado a través de procesos de venta de activos públicos.

Los procesos de privatización comenzaron hace unos quince años en el Reino Unido y fueron una parte sustancial del programa de liberalización económica de Margaret Thatcher. Posteriormente, se generalizaron en otros países, tanto desarrollados como en desarrollo.

En España, las privatizaciones se iniciaron tímidamente hace dos décadas, aunque sin un sistema ni una metodología general. Hoy, la aceleración y culminación de la privatización de gran número de empresas con participación pública en su capital constituye una actuación prioritaria.

¿Por qué? Porque hoy ya no es soportable un sector público como el que hemos heredado del Estado intervencionista, por ineficaz y porque, el Estado no debe ser un empresario más, por lo que parece necesario un proceso dirigido, también en este ámbito, al cambio cultural.

Es más, la empresa pública o la declaración de servicio público deben limitarse, a aquellos ámbitos en los que, efectivamente, sea necesaria la presencia pública por imperativo de los derechos de los ciudadanos para contribuir, insisto, a hacer posibles auténticos entornos de humanización. Y, también, como es lógico, a los supuestos de actividades consideradas estratégicas en sentido estricto.

En esta situación, parece sensato proponer una limitación en el uso de la empresa pública, minimizando la utilización de esta figura. En efecto, después de la Segunda Guerra Mundial comienza, como ya he señalado varias veces, un crecimiento necesario del sector público ayudado por el Estado Social que, en su primera fase, pasará a la historia por una decidida orientación intervencionista. Pues bien, la aparición, con cierta vocación de generalización de la privatización, puede entenderse, sin gran dificultad, como una clara respuesta del conjunto de la Sociedad frente a ese progresivo avance del sector público que, en cualquier momento, podía neutralizar el legítimo ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas de todos y cada uno de los miembros de la colectividad. Y es que, sobre todo, entre los años 1960 y 1989 el crecimiento del sector público se ha producido a un ritmo vertiginoso.

De ahí que como ha señalado PIRIE, «parte del carácter universal de la llamada privatización radica en el hecho de que no se trata de una política, sino de una orientación». Orientación que se ha producido, y ello es capital, como una reacción frente a un crecimiento del sector público que, poco a poco, ha ido restando

fuerza a las preferencias y elecciones individuales.

Las privatizaciones realizadas en Europa en los últimos años suponen un valor enajenado de más de 117.000 millones de dólares (más de 14 billones de pesetas). Es evidente, pues, que a partir de la década de los ochenta la palabra privatización se ha generalizado tanto que es raro encontrar personas que no hayan discutido alguna vez sobre el alcance y significado de esa palabra. La venta de empresas públicas es la «ola del futuro», de acuerdo con la expresión del Nobel de Economía de la Universidad de Chicago, Gary BECKER.

Privatización es un término que, según ASCHER, se utiliza para caracterizar una multitud de iniciativas gubernamentales destinadas a reducir el rol del sector público.

En términos generales, YOUNG describe las privatizaciones como aquel conjunto de políticas destinadas a limitar el papel del sector público, a incrementar el del privado y también a mejorar las actuaciones y los resultados de aquellas actividades que permanezcan en manos del sector público.

Aunque teóricamente es posible identificar numerosas modalidades de privatización, puede dividirse en tres grandes grupos. En primer lugar, liberalización o desregulación, que es la técnica de más amplio alcance que se puede utilizar para introducir al sector privado en el ámbito de actuación del sector público. En términos generales, su aplicación consiste en derogar toda la normativa legal que impida al sector

privado competir con el monopolio estatal.

La desregulación no consiste únicamente en suprimir barreras existentes, sino que también exige establecer una nueva normativa que modifique las condiciones de competencia de los mercados en cuestión, centrándose específicamente en la remoción de barreras a la entrada en el mercado, ya que ello permitirá una asignación más rigurosa y eficiente de recursos.

A estos efectos, es necesario recordar que la desregulación de los mercados de bienes y servicios se ha enfrentado tradicionalmente en España con dos barreras: la politización de la medida y la presión de las empresas y grupos afectados que han logrado, en muchas ocasiones, mantener sus mercados cautivos y asegurar sus fuentes de rentas. Por eso, es fundamental que la desregulación fomente, la libertad económica entendida en su más noble expresión, porque es posible, lo sabemos bien, hacer compatible la liberalización, con minúsculas, con los monopolios más o menos encubiertos.

Los tiempos que corren, no parece que sean favorables a los monopolios. Realmente, no se entiende bien como es posible que todavía subsistan en buena parte del mundo actual. Por una parte, porque la idea de exclusividad, de monopolio, está en franca oposición, me parecen con el nuevo escenario de la economía mundial. Por otra, porque la necesidad de replantear el concepto jurídico-público de servicio público es una tarea urgente para adaptar el derecho Administrativo a las «nuevas realidades». Y, por si fuera poco, porque el Estado no

es una empresa más, ni debe actuar únicamente con criterios de rentabilidad financiera, al menos mientras subsistan personas, y no pocas, que se encuentran por debajo del umbral mínimo de medios económicos que posibiliten una vida digna.

En efecto, el mundo camina hacia una progresiva desaparición de los monopolios públicos en aquellas actividades que no sean de la competencia exclusiva del Estado como pueden ser la Administración de Justicia, la Defensa Nacional, la Hacienda o la acuñación de moneda, etc. Pero, en todas las demás actividades, sobre todo en las económicas, ¿por qué esas reservas de exclusividad del sector público?

Ciertamente, el concepto de servicio público, sobre todo si concurren ámbitos propios de derechos fundamentales, no puede seguir disponiendo de la situación de privilegio de la que sigue gozando todavía. No es justo, ni lógico, que se puedan seguir declarando servicios públicos esenciales actividades conectadas con los derechos fundamentales. Este planteamiento está caduco, no se condice con los nuevos enfoques de este momento de la historia y, lo que es más grave, atenta contra la libertad.

Por esto, salvo para las funciones indisolublemente unidas a lo que son las funciones básicas del Estado, el concepto de servicio público debe abrirse a la realidad y abandonar la posición de supremacía que todavía lo caracteriza.

Una concepción abierta, apogada a la realidad del servicio público no implica, ni mucho menos que se abandone, solo

faltaría, la obligación del Estado, de garantizar el acceso de todos los ciudadanos a los servicios públicos básicos: correo, transporte, energía, agua, comunicaciones. Se trata de mejorar la calidad en la prestación y, para ello, resulta un tanto anacrónico, antieconómico e incluso autoritario, defender que estos servicios se deban gestionar por empresas públicas en régimen de monopolio. Porque, ¿no sería mejor aligerar de verdad y racionalmente este monstruoso aparato público y que se dedicara, sobre todo, a hacer efectivos esos derechos fundamentales de las personas que todavía se encuentran en unas condiciones vitales indignas de nuestro tiempo?

En segundo lugar, la venta de activos suele ser, en general, el instrumento más utilizado y se plasma en el traspaso de dichos activos al sector privado a través de diversas fórmulas como pueden ser: la venta directa de la empresa, la oferta pública de acciones o la venta a través de un procedimiento de licitación.

En tercer lugar, desde una perspectiva más amplia, es posible contemplar la privatización no como una mera transferencia de la propiedad de la empresa pública al sector privado, sino como el intento de privatizar la propia actividad de la empresa pública.

En este sentido se puede conseguir la privatización, como señalan VICKERS y YARROW, mediante la contratación externa al sector privado de servicios financiados públicamente, que antes eran prestados por organismos del sector público. Es decir, que el sector público se convierte en contratante, limitándose a garantizar la provisión de determinados

bienes y servicios que serán producidos por la empresa privada.

Esta nueva orientación supone un nuevo enfoque que no puede pasar inadvertido al estudioso del Derecho público. Su profundo impacto en el conjunto de los dogmas clásicos del Estado del Bienestar exige aproximarse a numerosos interrogantes tales como la operatividad del interés general, la funcionalidad de la empresa pública en el Estado Social o el papel que debe jugar el Estado frente a los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Los argumentos favorables a la privatización son muy variados. Es ya clásica la clasificación de las causas del fenómeno privatizador en razones financieras, razones económicas y razones políticas. Las razones financieras vienen precedidas por la necesaria reducción del déficit de las Administraciones Públicas. Es un simple problema de reducción del gasto público que viene agravado por el hecho de que estos galopantes déficits se deben, especialmente en el marco de la Europa comunitaria, al aumento de las transferencias corrientes y de capital a las empresas públicas. Por tanto, el fenómeno privatizador, que supone una importante reducción de financiación pública parece que puede ser de una importancia capital.

Por lo que se refiere a las razones de naturaleza económica hay que señalar que no son otras que las que postulan que la privatización supone una forma de mejorar la eficiencia a todos los niveles de la empresa, facilitando su adaptación a la nueva situación económica. Se adopta la determinación de privatizar porque se está convencido de que la gestión privada es

más eficaz que la pública.

Junto con ello nos encontramos igualmente con un régimen proteccionista por parte de los poderes públicos que, muchas veces consagran auténticos monopolios y, otras, generan una regulación tan amplia que, además de eliminar la competencia, llevan a dichas empresas hacia una situación de ineficacia. Aquí, por tanto, las políticas de desregulación que surgen en la década de los setenta en Estados Unidos, juegan un importante papel y pueden conseguir agilizar y flexibilizar el régimen interno de las empresas públicas. Ello también permite pensar que la simple transferencia de capital público a manos privadas, si no va acompañado de medidas realmente liberalizadoras, apenas conseguiría el efecto buscado.

Es en este campo donde se hace precisa la intervención de las Administraciones Públicas ya que la dinámica de las empresas lleva a la concentración y a la reducción de espacios competitivos. No se trata de una intervención directa en el mercado como hacen las empresas públicas y las agencias reguladoras, sino de una intervención indirecta, creando y manteniendo las condiciones para que el libre funcionamiento del mercado tenga buenas consecuencias sociales; se trata de crear las condiciones para que el funcionamiento libre del mercado produzca los mejores efectos de eficiencia y equidad.

Las razones de carácter político se centran en la vuelta a un nuevo liberalismo en el que la propiedad privada y la iniciativa privada juegan un papel de primer orden. La vuelta al liberalismo se

ha debido, sobre todo, a los resultados globales del Estado intervencionista en la actividad económica. La reacción ha sido generalizada e incluso, desde los sistemas políticos y económicos más opuestos, la bandera de la privatización ha sido enarbolada. En el fondo, se trata de una reivindicación de los valores individuales en el marco de una economía de mercado.

El denominador común que se encuentra en el *boom* privatizador es la necesidad de definir los límites y las funciones del Estado en el ámbito económico que en esencia, se circunscribe a posibilitar el libre ejercicio de los derechos fundamentales por los ciudadanos. La mayor parte de la riqueza de un país es generada por la iniciativa privada y, por eso, los poderes públicos deben promover una libertad de empresa que se oriente al servicio de una serie de objetivos sociales para todos los interesados, empresarios y trabajadores.

Hoy, en fin, parece que debe ser el sistema de mercado el marco de actuación de los agentes sociales y económicos. Por eso, poco sentido tiene el mantenimiento generalizado de empresas públicas improductivas cuando el futuro parece que pasa por equipar a las empresas privadas con las facilidades fiscales y legales que les permitan competir con garantías en el Mercado Único.

Ciertamente, la economía de mercado es uno de los presupuestos de la modernidad. Pero no debemos tener miedo a pensar que un modelo de mercado anclado en el beneficio exclusivo como fundamento del sistema, no proporciona datos esperanzadores. Desde que he tenido el placer de conocer al profesor ORDUNA

he podido percibir que una de sus preocupaciones científicas se encuentra precisamente en instalar la equidad y la solidaridad en el frontispicio de los fundamentos del mercado junto con el beneficio. Porque no se puede olvidar que las empresas también deben ser estructuras de humanización y ambientes en los que todos sus integrantes deben poder realizarse como personas.

El sistema de mercado, que no debe ser tampoco un valor absoluto, ha permitido, pues, un interesante debate sobre el papel de los poderes públicos en la vida económica. En este sentido, es necesaria la creación de un clima de calidad en el ejercicio de todos los derechos fundamentales como función clave del Estado actual. El elemento central es la persona, por lo que el conjunto del Derecho público no supone más que un Ordenamiento al servicio del libre desarrollo de la personalidad. Por eso, la libertad de empresa debe ser la regla general, salvo excepciones, en el marco general de funcionamiento de la actividad pública económica. Por eso se explica el *boom* privatizador. Ya que se comprobó en muchos casos que la actividad pública económica en su conjunto adolecía de graves problemas de gestión, de rentabilidad y, sobre todo, de idoneidad para prestar todos los servicios públicos que hoy demanda el ciudadano.

La privatización ha puesto una fuerte sacudida ante el modelo del Estado lanzado a la intervención en todos los sectores. Supone una dura reacción frente a quienes han venido sosteniendo la publicación continua de tantas y tantas actividades económicas y, hasta no

económicas. Hasta ahora, el rendimiento de las empresas públicas ha dejado mucho que desear en general. En este sentido, el «boom privatizador» ha supuesto un cambio de aires. Pero, no se trata, en mi opinión, insisto, de un modelo definitivo, se trata de una invitación para que lo público recupere su virtualidad. Se trata, en definitiva, de que los poderes públicos asuman el papel de impulsores y promotores de un ambiente en el que cada ciudadano pueda desarrollar sus derechos y libertades públicas. El servicio a este objetivo constitucional justifica la intervención del Estado

La privatización, por tanto, es la locomotora que puede traer tras de sí, en la medida que los poderes públicos actúen con generosidad, un espaldarazo definitivo, muy necesario, a la dignidad de la persona y a los derechos inviolables que le son inherentes tal y como dispone el conocido artículo 10.1 de la Constitución.

Seguramente, en el siglo XXI coexistirán un sector público más racional y al servicio del hombre y un sector privado con un mayor compromiso social. En todo caso, es necesario que no se pierda de vista el carácter instrumental de las actividades privatizadoras en el contexto de una nueva definición de las tareas públicas, más propicias para el desarrollo integral de la persona.

Sabemos bien que el Estado debe garantizar el cumplimiento de los derechos humanos en el marco del bien común. Por eso, el modelo del Estado social del Bienestar, en el que se instala la llamada Economía Social de Mercado, implica que la acción pública, en el marco de la subsidiariedad, se oriente hacia la dignidad

de la persona, que es la fuente y la garantía del bien común, de manera que la intervención, cuando sea necesaria, tenga siempre esta connotación de servicio al hombre que vive en comunidad. De ahí que sea incompatible con el modelo del Estado «social» del Bienestar la creencia de que el mercado por sí mismo todo lo arregla. Sabemos que el liberalismo económico a ultranza atenta gravemente contra los derechos humanos. Por eso, la intervención pública debe legitimar un orden económico al servicio del hombre. Quizás, en este sentido puede entenderse la doctrina de la llamada economía social de mercado, que me parece que se encuentra en la entraña de lo que debe entenderse por el Estado social del Bienestar.

Como recuerda el profesor VELARDE FUERTES, en torno al llamado círculo de Friburgo surge un conjunto de pensadores críticos frente a las bases teóricas del Estado intervencionista. Entre ellos, destacan Walter EUCKEN, Ludwig ERHARD -del que se celebra este año el centenario de su nacimiento- o Friedrich VON HAYEK. Realmente, la importancia del pensamiento de estos economistas, conocidos como representantes de la economía social de mercado, es muy grande y su actualidad innegable. EUCKEN, por ejemplo, se planteó la cuestión de la actividad estatal en materia económica. Su planteamiento me parece impecable: el problema es de orden cualitativo, no cuantitativo. El Estado ha de influir en el marco institucional y en el orden dentro del cual se desarrolla la actividad económica. El Estado, según EUCKEN, y la doctrina de la economía social de mercado, ha de fijar las condiciones en que se desenvuelve un orden económico capaz

de funcionamiento y digno de los hombres, pero no ha de dirigir el proceso económico.

A partir de estos planteamientos de EUCKEN, Ludwig ERHARD, artífice del llamado «milagro alemán», lanzó la idea de la economía social de mercado: doctrina que plantea que la economía de mercado debe alcanzar objetivos sociales de bienestar para todos gracias a una política monetaria, financiera y crediticia adecuada que tenga como objetivos el crecimiento de la balanza de pagos, el mantenimiento de la estabilidad monetaria, el crecimiento económico continuo y el pleno empleo.

También es bien conocida, aunque no por ello menos interesante, la crítica de ERHARD al neoliberalismo de carácter benéfico que, sin más, alcanza el bien común. ERHARD denunció en su tiempo los vicios de la competencia cuando conculca la ética y señaló certeramente las características del sistema de mercado concebido de manera absoluta: aislamiento individualista, consumismo, masificación, competitividad arruinante, afán de poder económico, daños a la moralidad pública por intereses comerciales, insolidaridad, especulación sumergida en el anonimato, etc. Pienso que ERHARD acertó al entender la necesaria complementariedad entre lo personal y lo estatal, entre la libertad y el ordenamiento, entre mercado competitivo y regulación económica. Es una idea sugerente que tiene hoy gran aplicabilidad que conecta perfectamente con el principio de subsidiariedad y que plantea un desafío importante al hombre de nuestro tiempo para que, con libertad y creatividad, participe activamente en la construcción de nuestro tiempo.

El principio de subsidiariedad,

lógicamente, limita considerablemente la operatividad del poder estatal y responsabiliza a las personas en el cumplimiento de sus fines vitales y sociales. Como principio superior filosófico-social, tiene tres importantes corolarios. Primero: un sistema social es tanto más perfecto cuanto menos impida a los individuos la consecución de sus propios intereses. Segundo: un sistema social es tanto más valioso cuanto más se utilice la técnica de la descentralización del poder y la autonomía de las comunidades menores. Tercero, y muy importante, un sistema social será más eficaz cuanto menos acuda a las leyes y más a la acción de fomento y a los estímulos para alcanzar el bien común.

El principio de subsidiariedad supone tanta libertad como sea posible y tanta intervención estatal como sea imprescindible. En realidad, como sabemos, el ideal del orden social se orienta hacia la mayor libertad posible en un marco de mínima regulación estatal. Los pueblos que han tenido más leyes no es que hayan sido los más felices nos recuerda Johannes MESSNER. Sin embargo, hoy por hoy existe una fuerte convicción en que el progreso social depende de la intervención estatal. La cuestión es reducir la intervención a ese marco de ayuda ínsito en la idea del bien común, porque no se puede olvidar que la gran paradoja, y el tremendo fracaso del Estado intervencionista, ha sido pensar que la intervención directa producía automáticamente mayor bienestar general.

La fórmula es, más bien, la que parte de la subsidiariedad: cuanto más se apoye a la persona y a las Comunidades menores en que se integra, se fomentará la

competencia y la responsabilidad y el conjunto tendrá una mayor autonomía. Porque no se puede olvidar que el principio de subsidiariedad protege los derechos de las personas y de las pequeñas comunidades frente a un Estado que, históricamente, ha cedido a la sutil tentación de aumentar considerablemente su poder. Pero lo más importante, independientemente de la fuerza evidente de este principio básico de la Ética política, es que el bien común se alcanza más fácilmente si los propios individuos y las pequeñas comunidades vienen en un contexto de responsabilidad e ilusión por conseguir sus fines existenciales.

Otra cuestión que es importante destacar es la presencia de la solidaridad. Los mercados no pueden discriminar sistemáticamente a un grupo de ciudadanos sin que eso tenga consecuencias ya que, dado que el mercado produce ganadores y perdedores, la justificación social de una institución que produce perdedores solo existe si se da compensación a éstos.

Se trata de lograr, como señala el profesor ORDUNA, un sistema de orden equitativo organizado en la búsqueda de la justicia y el progreso común. Mercado y solidaridad son dos conceptos que deberían estar en continua interacción, como elementos garantizadores de libertad, trabajo y protección para los desfavorecidos.

En realidad, el Estado social del Bienestar no supone que la regla deba ser la de mayor intervención del Estado en la vida económica y social; ni tampoco que se deba practicar una no intervención de los Poderes públicos en la sociedad. El Estado, es necesario recordarlo, tiene una

función ordenadora en la vida económica y social, tiene un cometido fundamental: establecer el orden en el que se consiga la mayor medida posible de bienestar general y se promueva el libre desarrollo de la persona en beneficio de la generalidad. Por eso, como acertadamente señala MESSNER, la finalidad de la política económica, que siempre tiene un claro sentido instrumental, es la creación de los medios adecuados para que la economía alcance su fin social: una mayor productividad socioeconómica y un mayor nivel de vida de todos los ciudadanos.

La elevación de la productividad socioeconómica implica que todas las instituciones económicas deben orientarse en su actuación a este objetivo. Y, para alcanzar el mayor nivel de vida posible es necesario un justo reparto del producto social de manera que, también al servicio de esta finalidad han de orientarse la política monetaria, la política crediticia, la política de salarios de precios o de impuestos, la política coyuntiva y de pleno empleo, la política agraria, sindical.... También la política fiscal ha de ser analizada en este contexto: debe orientarse hacia el bienestar económico y social.

El Estado social de Derecho, que parte del principio de subsidiariedad, supone que el propio Estado no debe ejercer actividad económica propia, a menos que la iniciativa privada sea insuficiente para cubrir las necesidades sociales o que el bien común exija su presencia en la vida económica. Por tanto, debe recordarse que la actividad económica estatal se justifica solamente, como es lógico, en caso de bienes y servicios de necesidad pública.

En suma, el fenómeno privatizador al que estamos asistiendo tiene la virtualidad de proporcionarnos la oportunidad de reflexionar sobre las relaciones del Estado con la sociedad y sobre el papel de las libertades públicas en el marco constitucional.

En este sentido no es baladí recordar que el Estado no puede dejar que el sistema se dirija por el mercado o por las fuerzas sociales, limitándose a dejar hacer. El Estado está al servicio del hombre y no al revés. Por tanto, desde el Estado se debe

promover sin descanso el bien común, se deben potenciar las llamadas instituciones intermedias; en definitiva, se debe intentar contribuir a crear el marco más adecuado para que el ser humano se pueda realizar como tal.

Hoy el gran desafío que nos acecha es saber combinar una política social de vanguardia también desde los poderes públicos con una presencia pública en la economía que deje el timón del desarrollo económico al sector privado.

