

## Derecho Administrativo de la Regulación Económica

Mariano R. Brito-Carlos Delpiazzo.

Universidad de Montevideo - 1998; 182 págs.

Con base en la realidad, con sus presupuestos socio-económicos, políticos y culturales, y en juicios de valor, determinantes de una concepción de la persona humana, del Estado y las instituciones intermediarias, con sus respectivas misiones, los autores efectúan un interesante análisis de los temas involucrados en el título.

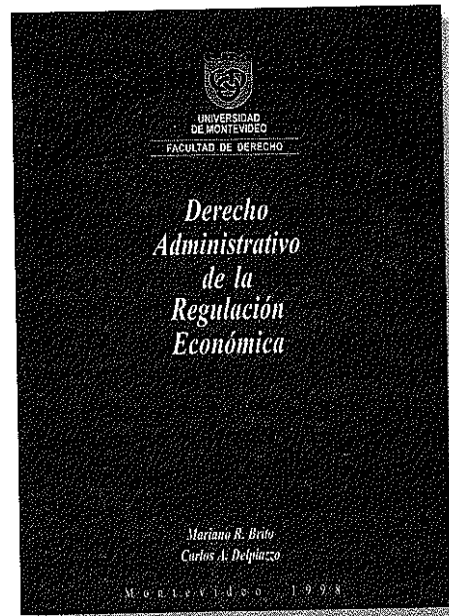
Brito trata las "bases fenoménicas", a saber, *estabilidad política* que permite que la democracia se arraigue; *crecimiento económico*, que determina a la regulación en el sector su movilidad esencial; *mercado*, operador del crecimiento en libertad económica, cuya regulación es precisa para su salvaguarda y potenciación; *transparencia del mercado*, respecto al cual precede considerar las motivaciones humanas y, así, la eticidad de las conductas; el *desempleo y subempleo*, la *revolución tecnológica*; la *solidaridad*, nuevo nombre de la igualdad.<sup>1</sup>

También "el nuevo orden económico" mundial y nacional, que lleva a desdibujar las "precisiones de la planificación y dirección (estatal) de la economía"; y los condicionamientos externos del crédito al Estado deudor.

Como "consecuencias" se destacan la alteración de las bases y operaciones del Estado benefactor y la relación de la economía y la moralidad, con el sistema económico de libre empresa y su enjuiciamiento desde la moralidad. La improcedencia de la imposición de un modelo universal en la materia y formas de actuación tales como coordinación, participación personal y social, audiencia pública, apertura a y de la información, etc.

A continuación trata de las "bases constitucionales" de este Derecho. Él se mueve entre los parámetros de la libertad y la autoridad; la cual -a su vez- se legitima por su *finalidad*, por lo mismo, debe procurarse la acción recíproca entre mercado y Estado, para fomentar el desarrollo. Subraya -con razón- que no se trata de elegir entre la intervención estatal y el *laissez faire*, en tanto el mercado que funcione en régimen de libre concurrencia exige un marco regulatorio que precede del Estado, cuya presencia no es de mera sustitución.

El análisis se concreta en el régimen nacional y así en: los *principales a los que se remite orden constitucional*; la di-



mensión *creadora del hombre singular*, que no es sólo administrado, usuario o funcionario (allí efectúa un "reproche" a la generalización de personas públicas no estatales para actividades económicas, al margen de la participación de los interesados y con exclusiva participación estatal), la *inviolabilidad de la dignidad humana*, la cual se relaciona con el siguiente aspecto, la *inviabilidad de técnicas de manipulación genética*.<sup>2</sup>

También, que *la ley no es soberana*, comentándose el art. 85 ord. 3 de la Constitución en base a J. Jiménez de Aréchaga: la ley es una disposición del poder público que contiene una norma general, pero establecer estas normas de esa índole implica efectuar un juicio sobre si ellas se dirigen realmente a los objetos previstos por esa disposición. Generalidad, pues, de la ley, pero *no universalidad* de materia para la ley. Asimismo los *derechos adquiridos*, incorporados al patrimonio, en virtud de un acto jurídico estatal (ley, sentencia, acto administrativo) y la *preservación de la libertad*, concebida en el régimen nacional como "querer hacer lo que se debe", y -por otro lado- articulada en la persona con su referencia al otro y otros.

Entre las "precisiones consecuentes" menciona la dimensión subsidiaria del Estado, con cometidos de fomento, ayuda, coordinación, pero también el protagonismo estatal, en especial respecto del "establecimiento de reglas operativas del mercado en libertad", con ejercicio del po-

1 De acuerdo con Dromi, de los hombres entre sí, del género humano con la naturaleza, del Estado con otros Estados y sus instituciones sociales. Importa -por tanto- el para que de la regulación económica.

2 Cita a R. Andorno, según el cual a través de esas técnicas se sustituye la procreación humana por la producción humana y la persona viene a resultar un «objeto producido».

der público, en diversas dimensiones, incluso limitadoras, sancionadoras y coactivas.

El Prof. Delpiazzo trata -luego- de la reforma del Estado, precisando que éste es un "ser cometido". En cuanto a su reforma, más adelante aclara que no es una mera reducción, sino un repensar sus relaciones con la sociedad, fortaleciéndose al Estado "en lo que le es propio (particularmente, la fijación de políticas sectoriales y la regulación y control de la actividad privada), y encarar el desafío de la integración".

Entre los "supuestos conceptuales" considera 1= la *privatización*: pasar cosas o actividades del sector público al privado, en el primer caso mediante transferencia de dominio, de su desmembramiento u otras formas, como arrendamiento; en el segundo, a través de supresiones de monopolio, concesiones, etc. 2= la *desestatización*: pasar algo del ámbito estatal al no estatal, lo que no implica necesariamente privatización, como -por ejemplo- a través de la configuración de personas públicas no estatales o la enajenación de empresas nacionalizadas. 3= la *desburocratización*, dirigida a un más eficiente funcionamiento de la Administración, que permita que el público sea realmente el destinatario de sus servicios o prestaciones. 4= la *desregulación*: como conjunto de decisiones y acciones tendientes a dar valor a las reglas del mercado y de la competencia, eliminando normas que obstan a libertad de decisión y comportamiento de los agentes privados. El autor aclara que la normativa constitucional impone mínimos de intervención estatal en la actividad económica. 5= la *descentralización*, entendida en sentido amplio, y no en el estrictamente jurídico, según las normas introducidas en la reforma constitucional vigente desde 1997.

Luego estudia las "técnicas" para la reforma y así las supresiones, concesiones, transferencias (totales o parciales), desmonopolizaciones, fusiones, asociaciones (de origen contractual o no; aplicación del art. 188 de la Carta u otras), transformaciones como las derivadas de la separación entre la actividad prestacional y la de control, que dan lugar a órganos reguladores a los que se trata más adelante.

En otro Capítulo de la obra, el Dr. Delpiazzo considera las transformaciones en la organización de los entes públicos y, con ello, los tipos posibles en virtud del régimen jurídico (público o privado) o de la pertenencia o no a la organización jurídica de la colectividad (estatal o no). Cabe destacar, entre ellos, el de las "entidades privadas estatales", en las que se da una presencia del Estado en sentido amplio, «cualquiera sea el quantum de su aporte».

Distingue las especies de regulación, a saber de *fomento* o *desarrollo*; de *control* o *prevención* (para "impedir la conducta abusiva de quienes producen determinados bienes

o prestan ciertos servicios"); de *solidaridad*, con acciones asistenciales para sectores que lo requieran. Las políticas de desregulación se dirigen a eliminar o atenuar las regulaciones de fomento, por su parte, los órganos reguladores tratan de promover la competencia, asegurar las prestaciones y proteger al usuario mediante fiscalizaciones, sanciones, régimen tarifario, reglamentaciones de seguridad, control y uso de medidores, calidad de prestaciones, entre otras, resolución de controversias, etc.

A posteriori analiza la ubicación orgánica de esos órganos en el régimen nacional, generalmente insertos en el sistema orgánico Poder Ejecutivo, pero con autonomía técnica; la excepción está constituida por el Banco Central del Uruguay, por su carácter de "ente regulador" personificado.

Vuelve sobre el tema en el Capítulo relativo "Perspectiva del usuario", del cual se destaca la mención de principios que rigen la relación de aquél -en amplio sentido- con los entes prestadores privados: obligatoriedad, igualdad, continuidad, regularidad, adecuación al interés general y el examen de medios de tutela, entre los cuales de parte del proveedor el deber "positivo de dar información y consejo", y el "negativo de no guardar silencio sobre situaciones o detalles".

Brito tuvo a su cargo el Capítulo sobre "Transformaciones en la actividad de los entes públicos". Al aludir a la reforma del Estado en este punto, se halla en juego "el restablecimiento del ámbito de la libertad de la persona humana y la proyección necesaria de ésta en el quehacer económico", el papel subsidiario de aquél, pero también "otra piedra angular: el fin público del Estado y sus entes (...) para satisfacer necesidades de la comunidad de los ciudadanos y de las instituciones intermedias".

Se pregunta si cabe la regulación de derecho privado para los entes públicos. Luego de un interesante análisis, teórico y de derecho positivo; de marcar que el ámbito del derecho privado supone la libertad de la persona humana, mientras que el Estado es un ente servicial para el bien colectivo, que nunca puede hallarse en situación de libertad, expresa que "las suyas serán situaciones jurídicas de deber en orden a la consecución de los fines públicos -bien de la comunidad- a su cargo".

A continuación considera la clasificación de los cometidos del Estado en la reciente legislación nacional, señalando que ella no trastorna la tradicionalmente utilizada, con especial origen en el Maestro Sayagués Laso.

De lo expuesto se desprende la riqueza conceptual de la obra y la trascendencia de sus temas, a los que se suma la inclusión de un Apéndice Legislativo de utilidad.