

# La dogmática del principio de subsidiariedad horizontal. Liberalización de sectores y el surgimiento de la Administración Pública Regulatoria en Perú



ALBA LORENZO GARCÍA

Universidade de Santiago de Compostela

Recibido: 05/12/2019 | Aceptado: 19/12/2019

DOI: <https://doi.org/10.36402/10.36402/regap.v1i58.95>

Regap



RECENSIONES

VIGNOLO CUEVA, O.: *La dogmática del principio de subsidiariedad horizontal. Liberalización de sectores y el surgimiento de la Administración Pública Regulatoria en Perú*, Editorial Palestra, Perú, 2019, 338 pp. ISBN: 978-61-2325-068-3.

Este interesante libro de Orlando Vignolo Cueva trata un tema que certamente está de actualidade tanto en Europa como en América. Presenta unha estrutura sistemática e precisa en que, de forma maxistral, se expoñen tres argumentos clave: a dogmática do principio de subsidiariedade horizontal, a liberalización de sectores económicos e o xurdimento da Administración Pública Regulatoria, en particular, no Perú.

Antes de pasar a comentar o fondo deste denso estudo, cómpre en primeiro lugar destacar o acerto do enfoque sistemático desta obra. Así, nela introdúcese a problemática e a realidade do seu obxecto de estudo tanto en España como no Perú, en principio, por separado, para facilitar a comprensión dos fenómenos, aínda que páxina tras páxina se incorpora unha elocuente comparativa entre as manifestacións do asunto estudado en ambos os dous países no contexto das súas realidades rexionais. E, en segundo lugar, hai que eloxiar a precisa e coidada redacción desta obra, a cal fai que a súa lectura non só sexa enriquecedora, senón mesmo amena para os seus destinatarios.

Deixando atrás as cuestións formais e estruturais, procede indicar brevemente o contido substantivo deste eminente traballo.

Nesta monografía comézase sinalando que no dereito peruano existe unha antiga tendencia cara ao principio de subsidiariedade social, tamén denominado horizontal. Así, é posible considerar esta figura como un invento baseado no consenso que o lexislador constituínte alcanzou no ano 1993. Do mesmo xeito, este principio tampouco é alleo á tradición española de finais do século pasado.

Como sinala o profesor Vignolo Cueva, é un concepto que recoñece numerosas variantes, ben que todas elas, realmente, son subnocións que van da man unhas doutras e na cúspide central da cal se atopan a natureza e dignidade humanas. Esta realidade sintetízase pola maior parte dos autores baixo a premisa de “primacía absoluta do home, de cada persoa humana e da súa irrenunciable dignidade, con cantas liberdades e dereitos iso supón”.

Pola súa vez, a liberalización de sectores económicos en España é un tema de discusión recorrente e que foi constantemente criticado pola nosa doutrina. Hoxe en día, o estudo desta cuestión céntrase, en esencia, en salvagardar a universalidade de acceso aos servizos públicos coa que se conta e en protexer os dereitos que esta leva consigo, dereitos que, nun Estado social e democrático, deben ser e son garantidos polos poderes públicos, sen prexuízo de concesións ou prerrogativas. O Estado español, dada a súa condición democrática, non vai poder permitirse a insatisfacción destes dereitos fundamentais prestacionais, pero non soamente debe garantir aqueles que de xeito expreso se recoñecen na Constitución, senón tamén aqueloutros que de maneira implícita se agochan nela.

Entrando xa no proceso de liberalización, débese pór de manifesto que este presenta, quizais, un aspecto máis social que político. Pero, en todo caso, non se ten que esquecer que onde política e sociedade se mesturan é onde cabe reducir ao mínimo a participación estatal en sectores que presentan unha gran transcendencia para a sociedade, como poden ser, por exemplo, os servizos en rede. Trátase de permitir o abandono das técnicas e institutos do dereito administrativo para adoptar institucións propias do dereito privado, máis dúctiles. Este paso constitúe a xa famosa “fuxida do dereito administrativo”, sobre a que moito se escribiu e discutiu.

Os procesos liberalizadores acontecidos en ambos os dous países presentaron catro notas características comúns: a) o repregamento do Estado; b) a articulación mediante reformas de carácter estatal e propiamente administrativas; c) a privatización, que, aínda que tivo un papel predominante, non foi suficiente para levar a cabo este proceso, de modo que se complementou con outras figuras, como a desregularización e a recuperación de protagonismo prestacional por parte dos suxeitos particulares; e d) a amplitude dos procesos, non só no campo material, xa que abrangueron numerosísimos aspectos, tanto sociais como xurídicos, senón tamén no ámbito cronolóxico, pois estendéronse durante longas etapas temporais.

A existencia duns marcos constitucionais o suficientemente fortes como para amparar un réxime económico de tipo mixto, tanto en España como no Perú, foi determinante, pois permitiu que os axentes económicos privados interviñesen con maior intensidade en diversos sectores económicos sen que se puidesen levantar trabas insuperables. Así, pouco a pouco, substituíuse a prestación directa de múltiples

servizos por parte do Estado aos cidadáns pola erogación das devanditas prestacións aos mesmos por outros suxeitos privados. Configúrese, deste xeito, un novo rol público: o Estado regulador, que de forma tan precisa analizou José Esteve Pardo.

Neste marco de creación do Estado regulador, o Estado non desaparece como actor nin se mostra pasivo. Así, aínda que se vai desfacer de prestacións directas, imporalle obrigas públicas ou de servizo público a todo aquel operador que interveña no mercado liberalizado en réxime de competencia regulada.

As cargas ou obrigas públicas a que se fai referencia van estar previstas nos mecanismos de regulación e a súa función consiste en garantir o acceso universal dos cidadáns aos servizos económicos de interese xeral. É dicir, basicamente o Estado quere asegurar que se oferte unha maior cobertura a nivel cuantitativo, pero sen perder calidade a nivel cualitativo.

A liberalización, como fenómeno, vai traer tras si consecuencias non só a nivel xurídico, senón tamén noutros ámbitos, aínda que sexa de xeito máis indirecto. Deste modo, créase unha nova forma de intervención pública, tanto na propia sociedade como na economía, que vai transformar a técnica de servizo público e que se centra nos seguintes puntos: 1) o alcance da cobertura dos servizos; 2) a garantía de acceso aos ditos servizos con tarifas e custos accesibles; e 3) o deseño e a implementación de mecanismos económico-financeiros para facer posible o anterior.

Prodúcese unha retirada do Estado da xestión directa de certos servizos; non obstante, de maneira paralela, desprégase unha regulación sectorial que impide “a desviación do cumprimento das obrigas que teñen as empresas prestadoras” (Eduardo Virgala).

En España impúxose o fenómeno da competencia, así como o proceso liberalizador, xa ben entrada a década dos noventa do século pasado por imposición da Unión Europea. Pola súa parte, o proceso liberalizador debe o seu nacemento á existencia dun novo Estado baseado en dous piares: o seu carácter regulador e a súa natureza profundamente administrativa. Pola súa banda, no Perú adóptase este fenómeno da liberalización a xeito de política de carácter público. O motivo foi a súa inserción no plano económico internacional, nun contexto de debilidade económica, e a consecuente submisión ás regras neoliberais de xogo do Consenso de Washington (un conxunto de dez fórmulas que se erixiron como o paquete de reformas «estándar» que han de pór en práctica os países en desenvolvemento azoutados por crises, segundo o Fondo Monetario Internacional ou o Banco Mundial, entre outras institucións internacionais). Deste xeito, a liberalización no Perú foi un mecanismo desenvolvido de forma urxente para tratar de pór punto final á mala calidade de servizos públicos que se estaban a prestar.

En conclusión, os procesos de liberalización español e peruano aseméllanse en canto aos seus aspectos xurídico e social, e diferéncianse no contexto socioeconómico en que se produce o propio fenómeno. Cómpre salientar tamén a influencia da doutrina europea sobre a intervención prestacional do Estado, da cal bebeu o dereito administrativo de toda Hispanoamérica ata os nosos días.

regap



RECENSIONES

Por último, é imperativo rematar esta recensión afirmando que, sen dúbida ningunha, esta monografía do profesor Orlando Vignolo Cueva constitúe, tanto polo rigor científico con que foi elaborada como pola claridade das súas explicacións, un libro de cabeceira para todos os estudosos do dereito administrativo económico, xa que nesta obra, á marxe dun exhaustivo exame do tema abordado, se atopan non poucas reflexións novidosas respecto do principio de subsidiariedade horizontal que a fan merecedora de especial atención pola doutrina.