

Excmo. Sr, Presidente Perpetuo
 Hon. Sr. Conseller de Industria
 Excmas. E Ilmas. Autoridades
 Excmos. Sres. Académicos
 Señoras y Señores,

Cuando el presidente de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras a mediados del pasado mes de junio me pidió que preparase el discurso de inauguración del curso 1982-83 pensé que sería bueno escoger un tema de actualidad en Europa desde un ángulo que quizás no hubiera sido aún suficientemente profundizado.

Yo aquí, no les hablaré del dilema "empresa pública vs. empresa privada", se ha hablado y se ha escrito mucho de ello, por lo tanto, pienso que ni el momento ni la oportunidad justificaría que la Real Academia dedicase una sesión.

Parto de la base de que la economía europea comprende ya un gran sector público, desde hace mucho tiempo. La mayor parte de los estados tienen instituidas explotaciones de tipo monopolístico con carácter fiscal, pero es principalmente entre las dos grandes guerras de este siglo y mucho más aún. Después del segundo conflicto mundial, que el fenómeno ha cambiado, tanto por lo que se refiere a las dimensiones como a su naturaleza,

Por la nacionalización total o parcial de ciertas actividades industriales, comerciales y de servicios, una serie de gobiernos han dado al sector público una extensión desconocida hasta ahora, en países que, a pesar de ello, siguen perteneciendo a lo que se ha dado en denominar "sistema de economía de mercado", este es el caso de Inglaterra, de Italia, de España y los Países Escandinavos. Estas medidas han provocado un doble efecto:

- a) de una parte, han dado al poder público, por el control absoluto de ciertos sectores-clave (por ejemplo, la producción y la distribución de electricidad) fuertes medios de presión y de orientación de la actividad económica.
- b) por otro lado, han puesto en régimen de competencia, tanto sobre los mercados nacionales como sobre el mercado internacional, a las empresas privadas y a las empresas públicas. Estas últimas pueden estar dirigidas en condiciones tales que la competencia quede falseada. Hay que añadir que la apreciación de este tipo de distorsión del mercado, se hace cada vez más y más difícil de ponerlo de relieve, a medida que las empresas públicas, por el hecho de irse extendiendo a nuevas actividades, penetran más profundamente en el sector privado.

Las autoridades supranacionales y las instituciones europeas, es decir, el consejo de Europa y notoriamente las instituciones del mercado común, han considerado que su conducta estaba encuadrada en las siguientes dos consideraciones:

- a) las decisiones de nacionalización -o a la inversa, de desnacionalización- por las cuales el sector público se puede hacer más grande o encogerse, son actos políticos de los cuales cada gobierno asume libremente la responsabilidad.
- b) por contra, corresponde a los responsables de la economía europea, reaccionar enfrente de

las distorsiones que la gestión del sector público pueda introducir de hecho, en el funcionamiento del mercado de competencia. Esta circunstancia afecta a todos los países del mundo occidental y, en especial, a aquéllos que están ligados por tratados e instituciones supranacionales como es el caso de la comunidad económica europea.

No es, pues, objeto de este discurso pronunciarse sobre una condena o una justificación del sector público, un filósofo griego hace muchos siglos, enunció un postulado que es válido en este caso: "lo que es, es, y lo que no es, no es", nuestra circunstancia es de que existe el sector público y por lo tanto, lo que procede, es realizar un examen objetivo y lo más profundo posible, de las incidencias concretas que la extensión y las particularidades del sector público puedan tener sobre una economía del área en que vivimos.

Está claro que diversas circunstancias nos incitan a pensar que este estudio reviste un carácter de absoluta actualidad. Por razones obvias, la extensión del sector público provoca en diversos países medidas contradictorias.

Así, por ejemplo, las autoridades francesas han decidido una considerable expansión del sector industrial público. Pero sobre todo, una nacionalización casi completa del mundo bancario, creando una situación sin precedentes ni en Europa occidental ni en ningún otro país de economía descentralizada.

Inversamente, otros gobiernos -Inglaterra y en un grado menor, Italia- se aplican a reducir el sector público, estimando que eso conlleva una condición indispensable para el funcionamiento correcto del mercado de competencia y al desarrollo del progreso económico y social.

Podríamos añadir más, países -como es el caso de España en donde desde hace más de 40 años no ha habido ningún gobierno socialista, tienen un componente muy fuerte de empresa pública, mientras que en otros países como es el caso de Holanda y Bélgica, por donde han pasado una y otra vez administraciones socialistas, la empresa pública es prácticamente inédita. Lo mismo sucede en Alemania federal en donde después de trece años de gobierno socialista, el peso de la empresa pública es irrelevante.

Estas evoluciones contradictorias se dan en un momento de situación de crisis, en la cual están inmersas todas las economías y la gravedad del paro del que sufren todas las naciones, dan vigor a la tentación de ir a un nacionalismo económico y a unas altas cotas de proteccionismo. Tanto la incitación de los gobiernos hacia el desarrollo de las exportaciones, que lo que a menudo se llama la "reconquista del mercado interior", se legitima si se trata de un llamamiento para mejorar la competitividad de las empresas. Pero puede ser peligrosa para el futuro de Europa si se tratase de poner en marcha medidas artificiales de ayuda o de protección. Desde este punto de vista se puede temer, naturalmente, que las nacionalizaciones constituyen un instrumento privilegiado para el renacimiento del nacionalismo.

Jean-María Paupert dice que nosotros somos los herederos de las "madres patrias": Jerusalén, Atenas, Roma. En cierto modo, somos retóricos, más dados al debate sobre las ideas generales que a la modesta observación de somos hijos de Prometeo, que sonaba cosa a los dioses y no sólo el fuego juicio final o como el niño de la "historia interminable" de Michael Ende, con el libro de las tapas color de cobre que

contenía la fantasía. Sería, pues, con fantasía pero no con realismo, que la tentación se podría manifestar con el fin de simplificar las cosas al extremo, es decir, poner todo el bien en un lado, todo el mal en el otro e ir a una fórmula maniqueísta a la cual somos tan dados en estas latitudes, y decir y afirmar que una alternativa es la buena y la otra la mala.

No, pues toda síntesis podría provocar que siendo tan numerosos los hechos nos pudiésemos ahogar en ellos.

Si, pues se trata de un tema sobre el cual planea una gran dosis de un fondo común y, por lo tanto, pueden estar de acuerdo tanto los más favorables a la empresa pública como los más hostiles, siempre en el terreno de los principios.

Este fondo común puede englobar un cierto número de conclusiones a aplicar respectivamente a los siguientes puntos:

- a) a la misma posición del problema.
- b) a los caracteres específicos de la empresa pública en el seno de un mercado de concurrencia.
- c) a las líneas de acción deseables que se desprenden en consecuencia.

No es fácil ir a una clara delimitación del problema que queremos examinar. No se puede decir que las cuestiones fronterizas estén neta y definitivamente resueltas. Pero sí que hay tres ideas-fuerza susceptibles de guiar útilmente tanto la acción como la reflexión:

- a) en primer lugar, los problemas planteados por el sector público y las nacionalizaciones, no forman más que uno de los aspectos de los problemas planteados por la intervención de los estados en el funcionamiento del mercado y la aplicación de los tratados.

En último término, un estado que no nacionalizase nada, podría por otros medios, también afectar gravemente a la concurrencia y al mercado.

Recíproca y teóricamente, un estado podría nacionalizar la casi totalidad de su economía y acomodarse escrupulosamente a las leyes de la concurrencia y del mercado. De todas maneras, es innecesario decir que esta segunda hipótesis todavía es más utópica que la primera.

Concretamente, no se puede examinar de manera objetiva y útil el problema del sector público sin situarlo en el cuadro de la política general de cada estado y dentro del marco del correcto funcionamiento de un mercado de concurrencia.

- b) es evidente que determinados obstáculos o ciertas distorsiones en materia de concurrencia, afectan más a la dimensión de las empresas, al grado de concentración de un sector económico que al carácter jurídico de la propiedad pública o privada de estas empresas.

Dicho de otra forma, para una justa apreciación del papel del sector público en el funcionamiento

del mercado, cabe distinguir claramente lo que se debe al efecto de la talla y lo que se refiere también de manera similar tanto a las grandes empresas privadas como a las grandes empresas públicas.

Hay que observar, de todas formas, que el sector público generalmente está constituido por empresas grandes o muy grandes, y así presenta, desde el primer momento, los problemas o los defectos propios de los sectores concentrados a los cuales se añaden aquellos que caracterizan al sector público.

- c) para una más justa apreciación del estado de las cosas, hay que rechazar la doble ecuación, aceptada muy a menudo, en los términos de que el sector público es sinónimo de interés general, mientras que el sector privado es sinónimo de intereses particulares. El comportamiento o la misma existencia de uno u otro elemento del sector público pueden ser manifiesta o gravemente contrario al interés general. A la inversa, las empresas privadas son uno de los componentes y pueden ser los artesanos eficaces del interés general.

Es, pues, radicalmente falso creer que necesariamente se sirva al interés general nacionalizando y que no se puede servir a este mismo interés general por medio del sector privado.

¿Qué es aquello, pues, que caracteriza y diferencia realmente el sector público del sector privado desde el punto de vista de la concurrencia y del mercado?

Hay que contestar esta cuestión con dos hechos fundamentales:

- a) Las empresas públicas son prácticamente “inmortales”. Su supervivencia, su desarrollo, no dependen de sus resultados sino de una decisión política, mientras que lo que define esencialmente a la empresa privada, es la autonomía enfrente del riesgo de vida o muerte y de la necesidad de sobrevivir y de desarrollarse, es decir, de obtener resultados positivos.

En este sentido, se puede decir que no habría que hablar de empresas públicas sino de establecimientos públicos, dependiendo de un solo y único empresario, el estado.

En un mercado de concurrencia, las empresas públicas -más exactamente, pues, los establecimientos públicos y las empresas privadas, no luchan con armas iguales: las segundas se juegan su vida mientras que las primeras sobreviven a sus fracasos y a sus pérdidas tanto tiempo como el estado decide que sea así. De hecho, el estado es el amo de un negocio público que, año a año, acumula pérdidas.

- b) Las empresas públicas son inevitablemente más sumisas que las empresas privadas a las presiones de los poderes públicos y, en consecuencia, a las influencias políticas.

En general, las empresas públicas son más conservadoras y menos progresivas, el hecho de estar dirigidas normalmente por funcionarios, hace que disminuya el sentido del riesgo, de la innovación y de la imaginación.

Es evidente, también, que una empresa pública que depende del estado para el nombramiento de sus dirigentes, para su financiación, a menudo para sus tarifas, etc., no puede tener, respecto al poder político, la misma independencia que una empresa privada y, en especial, cuando ésta última es próspera,

¿Cuáles son las consecuencias de esta dependencia?

Hay que reconocer que el sector público en ciertos países y en ciertas épocas, en períodos de restricción después de la guerra, por ejemplo, ha ejercido un efecto dinámico sobre las economías nacionales, pero se ponen también en evidencia un cierto número de inconvenientes y de riesgos ligados a la existencia y el funcionamiento del sector público.

El sector público aparece a menudo como un elemento de fragilidad en la construcción de Europa.

Lo es desde un punto de vista social, la confusión del "estado-poder político guardián de los equilibrios generales y árbitro de los intereses particulares con el "estado-patrón" debilita su autoridad política así como su autoridad de empresario. No es por azar, que donde conviven los dos sectores haya normalmente más conflictos y huelgas en el sector público que en el sector privado.

También lo es desde otros puntos de vista. Cuando se trata de la determinación de las inversiones, de la fijación de las tarifas, del mantenimiento de las actividades deficitarias, la sensibilidad del sector público a las preocupaciones del sector público, él mismo sometido a las presiones de la opinión, conducen frecuentemente a la toma de decisiones perjudiciales al progreso económico y social del país de que se trata y en resumidas cuentas del bien común.

Es también inevitable que la influencia del poder político sobre el sector público lo oriente con más o menos fuerza hacia el nacionalismo. Obligatoriamente en principio, nacionalización no significa nacionalismo. Pero, ¿cómo puede sorprender de que un gobierno, que tiene como primera responsabilidad defender los intereses nacionales, se sirva a este respecto instrumento privilegiado que significa tener un sector público a su disposición? En la praxis se da el hecho de que el sector público puede ser la ocasión o el instrumento de dos formas de nacionalismo difícilmente compatibles con el funcionamiento correcto del mercado y del progreso de la construcción europea:

- a) el retorno a un proteccionismo, a veces discreto, otras veces abierto y flagrante; este proteccionismo es el resultado de prácticas administrativas, sin la intervención de leyes o de reglamentos.
- b) la puesta en marcha de políticas económicas o sociales marcadas por una gran independencia, por no decir indiferencia, por lo que respecta a las políticas seguidas en otros países y de lo que podría ser, en consecuencia, una política europea de tipo comunitario.

Dos observaciones complementarias más deben hacerse a este respecto:

- a) de una parte, podemos ya enunciar la primera conclusión: la política general de los estados es todavía más importante que la existencia del sector público, pero la existencia de éste facilita y estimula la tendencia de los estados de ir por su cuenta, es decir, por una vía nacionalista, estrecha de miras y a menudo fatal para el conjunto.
- b) por otro lado, el papel del sector público en el funcionamiento del mercado irá incidiendo cada vez más si no son corregidas las políticas actuales en lo que expresamente dice el artículo 1 del Tratado de Roma como una de las bases de la construcción europea.

No se puede aceptar que el juego de la concurrencia se encuentre más o menos falseado en beneficio del sector público.

Además de la "inmortalidad" de las empresas públicas, y de aquello que podríamos calificar de indiferencia al beneficio de dichas empresas, las ventajas de que disfrutan, pertenecen principalmente al orden financiero.

Aunque sea un contrasentido, es una gran ventaja para el sector público no tener que remunerar su capital. Evidentemente, también es un factor de falseamiento de la concurrencia.

Además, en general, el sector público se beneficia de un acceso privilegiado al mercado financiero tanto en lo que respecta a volúmenes, como a escoger el momento de aparecer, como en lo que hace referencia a las condiciones de sus préstamos. Las autoridades financieras establecen un calendario de las emisiones y normalmente el sector público tiene la prioridad de aparecer en el mercado y de agotar los recursos limitados del mercado antes de que puedan tener acceso al mismo las empresas privadas.

La experiencia revela además, una tendencia de las empresas del sector público a privilegiarse mutuamente pasándose pedidos por el juego de las reglas no escritas de una especie de camaradería comercial.

Este riesgo es particularmente serio cuando se trata de empresas que dependen de una misma autoridad estatal o de una misma estructura para-estatal.

Hecha esta exposición que ha de ser necesariamente breve, y que tiene como objetivo señalar situaciones, despertar inquietudes, hacer un llamamiento a todos para que se profundice en estas cuestiones, cabe plantearse cuáles son las líneas de acción que se podrían recomendar:

- 1) una primera base de acción se refiere a la expansión del sector público.

El mismo texto del tratado de roma, la jurisprudencia constante de la comisión y de la asamblea de la comunidad económica europea, y más tarde del parlamento europeo, consideran, en principio, que toda decisión de nacionalización es privativa de la autoridad de los estados. Las instancias europeas no tienen posibilidad de intervenir en ello a menos de que los hechos demuestren que la extensión del sector público se transforma en un obstáculo al juego normal del mercado o de la aplicación de los tratados.

Así, pues, ¿las autoridades de la comunidad han de adoptar una actitud de indiferencia respecto a una ampliación sensible e implacable del sector público hasta que pongan de manifiesto unas consecuencias que quizás ya no serán corregibles?

Parece que ya no debería ser así. ¿Por qué?:

En primer lugar, porque los inconvenientes y los riesgos que hemos analizado, serán más grandes si el sector público se va extendiendo. A continuación, porque según una ley que los matemáticos y los físicos conocen muy bien, la extensión o la intensificación de un fenómeno no tiene únicamente consecuencias de orden cuantitativo; una vez franqueados ciertos límites, se produce un cambio en la naturaleza; se puede pensar, por ejemplo, que la nacionalización casi completa del sistema bancario francés, crea una situación completamente nueva en comparación a la situación anterior en la que sólo los tres bancos más grandes -si bien es cierto que cubrían el 80% del mercado-estaban nacionalizados.

Si, pues, ni los tratados ni la práctica europea autorizan a ninguna institución o autoridad supranacional a intervenir formalmente para frenar una extensión del sector público en un país miembro, es su deber examinar con toda atención los proyectos importantes de nacionalización y si se produce el caso llamar la atención de los estados afectados sobre las consecuencias que pueden dimanar de todo ello

- 2) es de una importancia extrema, para el buen funcionamiento del mercado, que las relaciones entre los estados y el sector público, sean de una claridad total y no disimulen, bajo formas insidiosas, elementos perturbadores del mercado y de la competencia.

Muy recientemente, después, claro está, del paquete de nacionalizaciones llevado a cabo en Francia, y siguiendo una proposición de la comisión, el consejo de ministros del mercado común ha adoptado ya una directiva que hace referencia a la transparencia de las relaciones entre el poder político y las empresas públicas.

Añadamos por nuestra parte que lo que sería conveniente, sería velar por una estricta aplicación de esta directiva.

- 3) parece esencial que las autoridades de la comunidad ejerzan una salvaguardia particularmente atenta respecto al comportamiento de las empresas públicas en el marco de la concurrencia y del mercado.

Quiero decir que he hecho varias veces referencia a la posible acción de las instituciones del mercado común, pues parece que a nivel europeo no hay otra vía disponible para mirar de influir en los estados miembros actuales y en los que puedan serlo en el futuro.

Esta vigilancia, especialmente atenta, a la cual acabo de referirme sobre el comportamiento de las empresas públicas, no es nada más que tomar en consideración los dos hechos siguientes:

- a) por su estatuto jurídico, por sus vínculos con el estado, casi siempre son considerables, sectores clave en los que se sitúan las empresas del sector público, tienen un valor de ejemplo: en cuanto a las irregularidades, las distorsiones, los problemas que aportan al funcionamiento de la libre concurrencia del mercado. Factores que tienen el riesgo de extenderse rápidamente,
- b) como he dicho hace poco, el doble carácter de empresas inmortales por un lado y de sensibilidad a las influencias políticas las tiene sometidas con más tentaciones y más fuertes que las empresas del sector privado; esta concentración de tentaciones legitima un aumento de la vigilancia.

Debe añadirse aún otra conclusión y que creo que es muy importante porque afecta al aspecto humano de toda la cuestión.

A mi entender, la primera regla de la coexistencia y de la colaboración entre empresas públicas y privadas, ya lo he dicho, es la posibilidad de la concurrencia, la lealtad de esta concurrencia, la garantía por la transparencia de los balances y por la capacidad de comparación de las condiciones de la gestión.

Todo esto lleva a un punto que, en cierta manera, es el punto final de mis consideraciones sobre la coexistencia de los dos tipos de empresa. y seguramente es uno de los más importantes: escoger los hombres que han de dirigir las empresas públicas.

Han de ser escogidos y valorados en función de su experiencia, de su actitud y de su capacidad, de su independencia de la autoridad política que les ha escogido (a este respecto han de seguir las grandes líneas de las directivas políticas del estado, pero sin servir ni a personas ni a grupos particulares). Han de ser y han de continuar siendo autónomos, por lo tanto, responsables de su gestión, recibir el premio de la promoción si se la merecen, ser responsables si fracasan. A mi entender, no han, de ser funcionarios de la administración sino empresarios con una cierta sensibilidad política y social. Quiero añadir: la rotación de los cuadros entre empresas públicas y privadas puede ser positivo. No hemos de olvidar nunca de que se trata en todo caso de empresas. Si las empresas públicas guardan su carácter, esto será el mejor servicio que se pueda rendir al estado y a la sociedad. Un empresario, un ejecutivo profesional, lo harán mejor que un político o un funcionario faltado de experiencia en el mundo de los negocios, en el mundo de la industria. Finalmente, quiero hacer referencia a una iniciativa que hace muy pocos días -de hecho esto se ha producido exactamente el 1º de este mes de octubre- ha tomado la liga europea de cooperación económica en Bruselas .

Se ha impuesto la tarea de redactar un código de buena conducta de los estados y de las empresas del sector público, en lo que hace referencia a la aplicación de los tratados y al buen funcionamiento del mercado común. Los códigos de buena conducta no tienen carácter coactivo, pero hay que recordar de que, por ejemplo, el que se redactó ya hace años haciendo referencia a las compañías multinacionales, de hecho ha ido penetrando a través del tiempo en la legislación y reglamentaciones de muchos países que han dado por válida la filosofía y las recomendaciones que se hacían en el citado código .

Por lo tanto, tanto los comentarios como recomendaciones que haya podido hacer en el curso de

este acto, como en forma muy especial el contenido que en su día tendrá el código de buena conducta que justamente se dispone a redactar la liga europea de cooperación económica, no resolverán los problemas planteados como si fuesen problemas de aritmética de nuestra infancia. Pero de la misma manera que los problemas de la vida no se resuelven de una vez por todas, cabe pensar que lo que es esencial es ver claramente lo que sucede y al igual que las cosas de la vida, con voluntad, con vocación, con energía y con una visión a largo plazo, pero empezando ya a trabajar, todo se puede arreglar conformándose a las realidades diarias en todas sus contingencias y posibilidades. Muchas gracias.