

Vicent J. Gisbert Monzó

Técnico de Auditoría

Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana

Las empresas públicas estatales (una aproximación)



I. INTRODUCCIÓN

Antes de desarrollar el tema de este estudio, que no es otro que intentar clarificar el concepto de “empresa pública estatal”, debe resaltarse que, una de las “intenciones” que subyace en el mismo obedece al hecho de que en el desarrollo de una auditoría es necesario conocer, en la fase de planificación del trabajo, la naturaleza jurídica de la entidad auditada.

En este sentido, en la fase de planificación de la auditoría, esto es, cuando se elabora el plan global de trabajo en función de los objetivos de la misma, será necesario para conocer mejor la actividad, el entorno operativo o la calidad del control interno del organismo o entidad a auditar, determinar su naturaleza jurídica. Naturalmente, en función de este trabajo previo las características de la planificación variarán.

En el caso de las auditorías públicas los objetivos se dirigirán a obtener una razonable seguridad de que la información del ente auditado se presenta conforme a los principios contables y disposiciones legales que le son de aplicación. Por lo tanto, parece imprescindible que, previamente, puesto que la función administrativa pública está fuertemente determinada por las disposiciones legales y reglamentarias, se recopile información sobre la normativa que es de aplicación al ente u objeto de la auditoría, desde su naturaleza jurídica y sus grados de responsabilidad hasta el conocimiento de sus objetivos y su desarrollo económico, financiero y presupuestario.

II. LEGITIMIDAD DE LA ACTUACIÓN EMPRESARIAL DEL ESTADO

Que el Estado Español puede intervenir como un agente económico o como empresario en el ámbito socio-económico es algo que viene recogido, y por lo tanto reconocido, en nuestro texto constitucional. Así, el artículo 102 de la Constitución Española (CE), respecto a la iniciativa pública empresarial, dice: “se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrán reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en el caso del monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiera el interés general”.

Además, el TS (Sentencia de 10 de octubre de 1989) ha precisado el contenido y los límites de la iniciativa pública empresarial, al señalar que “la creación de empresas públicas para fines comerciales, que es legalmente posible, está sujeta a la doble condición de que la actividad empresarial que se vaya a desarrollar con la empresa pública sea una actividad de indudable interés público apreciable y apreciada en el momento de la creación, y que en el ejercicio de la actividad económica empresarial de que trate la empresa pública se someta sin excepción ni privilegio alguno directo, ni indirecto, a las mismas reglas de libre competencia que rigen el mercado”.

En definitiva, el Estado puede crear libremente, con las condiciones y limitaciones establecidas en la anterior Sentencia, empresas que, atendiendo a su origen, deberíamos adjetivar como “públicas”.

Sin embargo, y a pesar de lo anterior, en la práctica se tiende hacia una instrumentalización del ordenamiento jurídico para “confeccionar un traje a medida”, no tanto a políticas intervencionistas del Estado en materia económica, que también, sino, sobre todo, a una clara voluntad por parte de los Ejecutivos (estatal, autonómico y local) de crear entes jurídicos que, con la excusa de una agilidad y una mejora en la gestión de los recursos públicos, lo que realmente pretenden es poner en práctica aque-

llo ya archiconocido, comentado y analizado, como es la “huida de derecho público o administrativo”, así como, circunstancia esta que no debe obviarse, traspasar recursos económicos del sector público al sector privado.

Evidentemente, entre estos entes jurídicos instrumentales se encontrarían todo un conjunto de organizaciones económicas u organismos públicos (en el más amplio sentido del término) denominadas “empresas públicas”. Pero la cuestión es que cuando se habla de “empresas públicas” ¿sabemos realmente a qué nos estamos refiriendo? o ¿todos entendemos lo mismo por “empresas públicas”? O, por poner unos ejemplos, ¿son “Terra Mítica”, la “Cartuja de Sevilla”, la RENFE, o el consorcio de bomberos de una entidad local, “empresas públicas”?

Como una primera aproximación a la comprensión o definición de lo que es una “empresa pública” se puede decir que, desde una perspectiva formal, las “empresas públicas” son entidades dotadas con personalidad jurídica pública o privada, pero siempre regidas por el derecho privado. Desde un punto de vista material (SEC 95), son entidades que se van a caracterizar por ser unidades de producción, en régimen de mercado, de bienes y servicios destinados al consumo individual o colectivo, financiadas mayoritariamente con ingresos comerciales. Ingresos estos, cualquiera que sea su naturaleza, obtenidos como contrapartida de las entregas de bienes o de las prestaciones de servicios.

Sin embargo, a pesar de la anterior, y dado que no hay ningún precepto o disposición en nuestro ordenamiento jurídico que defina, con carácter básico, qué debe entenderse por “empresa pública estatal” o concrete qué organismos o entidades públicas deben ser considerados como “empresas públicas estatales”, es por lo que parece razonable intentar concretar a lo máximo este concepto, pues no es inusual oír hablar de las mismas como un todo presuntamente homogéneo y coherente, cuando realmente no lo es.

III. DEFINICIÓN

La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (BOE 27-11-2003) modificada por la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005 (BOE 28-12-2004), por la Ley 22/2005, de 18 de noviembre (BOE 19-11-2005) y por la Ley 30/2005, de 29 de diciembre (BOE 30-12-2005), determina lo que debe entenderse, en general, por sector público. En esta Ley se divide el sector público estatal en tres subsectores: el administrativo, el empresarial y el fundacional. Por lo tanto, se trata de concretar, desde esta definición general, qué partes del mismo, o qué entes u organismos públicos forman parte del subsector público denominado “empresarial”. Esto viene regulado en artículo 3º de la LGP, en el que se especifica que el subsector público empresarial está integrado por:

- a) Las entidades públicas empresariales (EPEs).
- b) Las sociedades mercantiles estatales.
- c) Las entidades estatales de derecho público que no sean organismos autónomos dependientes de la Administración General del Estado y no sean entidades públicas empresariales, dependientes de la Administración General del Estado, o de cualesquiera otros organismos públicos vinculados o dependientes de ella.
- d) Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refieren los artículos 6, apartado 5, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 87 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, cuando uno o varios de los sujetos enumerados en este artículo hayan aportado mayoritariamente a los mismos dinero, bienes o industria, o se haya comprometido, en el momento de su constitución, a financiar

mayoritariamente dicho ente y siempre que sus actos estén sujetos directa o indirectamente al poder de decisión de un órgano del Estado, que no estén incluidos en el sector público administrativo.

Por lo tanto, y de acuerdo con la LGP, se puede afirmar que el subsector público empresarial lo formarían las entidades públicas empresariales dependientes de la Administración General del Estado (AGE) o de cualesquiera otros organismos públicos vinculados o dependientes de ella; las sociedades mercantiles estatales; las entidades de Derecho público que no sean organismos autónomos o entidades públicas empresariales y los consorcios que no estén incluidos en el sector público administrativo ¹.

Se ha de advertir que, dadas las peculiaridades que concurren tanto en la figura jurídica de los “consorcios” como en las incluidas en la letra c), nos centraremos en el análisis de las entidades de las letras a) y b).

1) Entidades públicas empresariales (EPPs)

La Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), define dos tipos de “organismos públicos”:

- a) Organismos autónomos (OOAA) que se rigen por el Derecho administrativo y se les encomienda, en régimen de descentralización funcional, la ejecución de programas específicos de la actividad del Ministerio al que está adscrito, la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos.
- b) Entidades públicas empresariales (EPEs), que se rigen por el derecho privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de sus potestades administrativas que vengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados por las mismas en esta Ley, en sus Estatutos y en la legislación presupuestaria y se

¹Para comprobar si están incluidos en el sector público administrativo, bastaría comprobar (art.3 LGP):

- a) Que su actividad principal no consista en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios destinados al consumo individual o colectivo, ni efectúen operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional sin ánimo de lucro.
- b) Que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, entendiéndose como tales a los efectos de la esta ley, los ingresos, cualquiera que sea su naturaleza, obtenidos como contrapartida de las entregas de bienes o prestaciones de servicios.



les encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación.

Dependen de un Ministerio o un Organismo Autónomo, y les corresponden las funciones aludidas en el apartado anterior al órgano de adscripción del Ministerio u organismo. Excepcionalmente, podrán existir entidades públicas empresariales cuyos estatutos les asignen la función de dirigir o coordinar a otros entes de la misma o distinta naturaleza.

Por tanto, las EPEs son, en tanto que administración pública, organismos públicos adscritos a un Ministerio u Organismo, que se rigen por el derecho privado y que se les encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación. Es decir, con las EPEs estamos frente a entidades de derecho público con personalidad jurídica pública que actúan como organizaciones instrumentales de la Administración, pero que, al contrario que en los OOAA que realizan actividades fundamentalmente administrativas y financian sus actividades con recursos públicos (transferencias con cargo a los presupuestos generales y otras

entidades públicas), las EPEs realizan actividades de prestación de servicios o producción de bienes susceptibles de contraprestación económica.

De acuerdo con la LOFAGE, a todos los organismos públicos se les encomienda la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos, pero en el caso de las EPEs, estas actividades deben ser susceptibles de contraprestación.

En conclusión, las EPEs se rigen por el derecho privado, excepto en el ejercicio de las potestades administrativas que se rigen por la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), y lo específicamente dispuesto para las mismas en la LGP sobre régimen presupuestario, económico-financiero, contabilidad, intervención y control financiero. Además, su creación debe ser realizada mediante ley y pueden disponer para el ejercicio de sus fines y objetivos, de facultades que impliquen ejercicio de autoridad, circunstancia expresamente vedada a las sociedades mercantiles públicas.

Una de las características (artículos 64 a 66 de la LGP) más significativas de las EPEs (también de las sociedades mercantiles públicas o estatales, pero con alguna matización, como más adelante se expondrá),

y que las diferencia claramente de los OAAA, es el que las EPEs tienen la obligación anual de elaborar un presupuesto de explotación y uno de capital, con el detalle de los recursos y dotaciones correspondientes. Estos presupuestos de explotación y de capital deberán integrarse en los Presupuestos Generales del Estado (por analogía, debe extenderse esta obligación a las EPEs dependientes de las CCAA o Entidades Locales que deberán integrar estos estados financiero-económicos en los Presupuestos de sus correspondientes CCAA o Entidades Locales).

Las EPEs sólo podrán incrementar, durante el ejercicio y hasta un cinco por ciento, la cifra total que dediquen a la financiación de los programas de las sociedades mercantiles estatales en que participan. En los demás casos, se requerirá autorización del Gobierno.

2) Las sociedades mercantiles estatales

Para conocer qué debe entenderse por sociedades mercantiles estatales hay que acudir al artículo 166 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) en la que se les define como aquéllas en las que la participación, directa o indirecta, en su capital social de las entidades que integran el sector público (estatal, autonómico o local), “sea superior al 50 por cien”.

Las sociedades mercantiles estatales se registrarán íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado, y por la LPAP en los términos estudiados en el capítulo II, salvo en las materias en que les sean de aplicación la normativa presupuestaria, contable, patrimonial, de control financiero y contratación. En ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública.

La disposición adicional duodécima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, establece lo siguiente:

a) Las sociedades mercantiles estatales se registrarán íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídi-

ca, por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en que les sean de aplicación la normativa presupuestaria, contable, patrimonial, de control financiero y contratación. En ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública.

b) Las sociedades mercantiles estatales, con forma de sociedad anónima, cuyo capital sea en su totalidad de titularidad, directa o indirecta, de la Administración General del Estado (AGE) o de sus Organismos Públicos, se registrarán por el título VII de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas y por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en que les sean de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero y de contratación.

Para entender el concepto de participación mayoritaria en nuestra legislación, es necesario atender a dos aspectos:

- En primer lugar, la LGP y la LPAP, para calificar una sociedad mercantil como estatal o pública, han optado por el criterio de la participación pública directa en el capital social de la misma, frente al concepto mercantil del “dominio” o “control efectivo” de una sociedad que no se basa, solamente, en la posesión de la mayoría del capital social, u otras formas de participación social, sino que va más allá, al tener en cuenta determinadas facultades como nombrar y destituir a la mayoría de los miembros del consejo de administración o, por virtud de acuerdo con otros accionistas, poseer la mayoría de los votos.

En este aspecto, parece interesante recordar, por su importancia, que en el Derecho Comunitario una de las dos características que definen a los organismos de derecho público es que exista una participación mayoritaria pública o que la Administración tenga una “posición dominante”, concepto este que vendría a coincidir con los de “dominio” o “control efectivo” mencionados.

En este sentido, el Sistema Europeo de Cuentas Integradas (SEC) considera que una empresa es pública bajo el prisma de dos parámetros. Esto es, cuando las administraciones públicas son propietarias de la totalidad o de la mayoría de las acciones u otras formas de participación en el capital o cuando la entidad está bajo “control” de las autoridades públicas. Aunque este último concepto de “control” puede resultar un tanto impreciso, pues las formas de “control” pueden ser muy variadas, sin embargo podríamos concretarlo en la capacidad para nombrar directamente a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración.

- En segundo lugar, la participación, directa o indirecta, ha de ser mayoritaria, es decir, debe superar el 50% del capital social.

Con respecto a la participación indirecta señalar que no se cuantifica por la suma de las participaciones sucesivas sino mediante el procedimiento denominado “tanto de dominio efectivo”, el cual depende no sólo del porcentaje de participación que la sociedad intermedia pueda tener en la sociedad por ella participada, sino también sobre del que sobre la intermedia tenga el grupo de cabeza. Así, por ejemplo, si el estado tiene una participación en una sociedad A del 60%, y esta a su vez el 60% de la sociedad B, la participación del estado en esta última será del 36% y, por lo tanto, no estaríamos frente a una sociedad mercantil pública.

Por lo que respecta a las sociedades mercantiles estatales añadir que la LPAP diferencia de entre estas sociedades aquéllas cuyo capital es íntegramente de la AGE o de sus organismos autónomos de las restantes, al establecer que las sociedades mercantiles estatales cuyo capital es íntegramente de la AGE o de sus organismos autónomos se registrarán por el título VII de la LPAP y por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en las que sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero y de contratación.

Parece interesante señalar, que las sociedades mercantiles públicas o estatales tienen, al igual que las EPEs, la obligación de elaborar un presupuesto de explotación y uno de capital, con el detalle de los recursos y dotaciones correspondientes.

De esta obligación quedarían eximidas las sociedades mercantiles públicas o estatales que, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación mercantil vigente, puedan presentar balance abreviado, salvo que reciban con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (de las CCAA o de las entidades locales) subvenciones de explotación o capital u otra aportación de cualquier naturaleza.

Pero, en todo caso, las EPEs deberán presentar el presupuesto de explotación y de capital y, en su caso, el programa de actuación plurianual de forma individualizada. También se impone esta obligación a las sociedades mercantiles estatales, cuando soliciten, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, subvenciones de explotación o capital u otra aportación de cualquier naturaleza.

III. RÉGIMEN DE CONTABILIDAD DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL

La LGP no establece un régimen contable específico para las entidades integradas en el subsector público empresarial. Es decir, la LGP asigna competencias, regula controles y establece ciertas obligaciones contables para todas las entidades del sector público, pero no concreta qué régimen contable se aplica a las entidades del subsector público empresarial.

Como norma general, las entidades que integran el subsector público empresarial deberán aplicar los principios y normas de contabilidad recogidos en el Código de Comercio y el Plan General de Contabilidad del sector empresarial español así como a las adaptaciones y disposiciones que lo desarrollan (art. 121. 3 de la LGP).

Pero, con independencia de lo anterior, debe tenerse en cuenta que por aplicación del artículo 166.2 de la LPAP, para las empresas públicas con forma de sociedad mercantil, las normas contables de la LGP tienen relación sobre las contenidas en el ordenamiento jurídico privado (Código de Comercio y

legislación societaria). Es decir, la LOFAGE (Disposición Adicional 12ª), en la nueva redacción dada por LPAP señala que el ordenamiento privado será aplicable “salvo en las materias en que les sean de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero y de contratación”.

Sin embargo, el artículo 58 de la LOFAGE previene que, para las EPEs, el régimen de contabilidad será el que para ellas se establezca en la LGP. En este sentido, hay que tener en cuenta lo que para ellas se dice en el artículo 121 de la LGP, y sólo en lo regulado por este precepto, por lo que, al no tener la condición de sociedades mercantiles, no estarán sujetas a la legislación mercantil ni a las restantes normas contables mercantiles, que a éstas se le aplican.

Por lo tanto, a los órganos rectores de las EPEs, responsables de la elaboración y aprobación de las cuentas anuales, les incumbe regular su régimen de contabilidad (artículo 62.1 de la LOFAGE). Concretamente, las EPEs, no estarán sometidas a auditar sus cuentas en los supuestos previstos en

la DA 1ª de la Ley 19/1988, de Auditoría de Cuentas, dado que expresamente las excluye, ni en los artículos 203 a 211 de la LSA, sino en los casos que se contemplan en la misma LGP (artículos 163 y 168).

En conclusión, las entidades del subsector público empresarial, tal como se dispone en el artículo 127 de la LGP, en concordancia con la legislación mercantil, deberán elaborar las cuentas anuales en los tres primeros meses desde el cierre del ejercicio económico, poniéndolas a disposición de los auditores, públicos o privados, correspondientes.

Con respecto al contenido de las cuentas la LGP remite al PGC. Y para las sociedades mercantiles estatales habrá de atenerse a lo dispuesto por la legislación societaria, en concreto al capítulo VII “Cuentas Anuales” de las LSA.

IV. DETALLE DE LAS DIFERENCIAS

A continuación, y a modo de resumen, se muestra un cuadro en el que se reflejan las diferencias entre los OOAA y las EPEs.

ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y ENTIDADES PÚBLICAS EMPRESARIALES (Ley 6/97 LOFAGE Título III)		
	ORGANISMOS AUTÓNOMOS	ENTIDADES PÚBLICAS EMPRESARIALES
RÉGIMEN GENERAL	Derecho Administrativo	Derecho Privado
FUNCIONES	Se les encomienda, en régimen de descentralización, la ejecución de programas de un Ministerio, la realización de actividades de fomento, prestacionales o ejecución de servicios públicos.	Se les encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación.
PERSONAL	En los mismos términos que la AGE. Caben excepciones.	Derecho laboral. Directivos: experiencia en gestión pública o privada; convocatoria pública basada en igualdad, mérito y capacidad. Determinación y modificación de retribuciones: informe conjunto del MAP y MEH.
PATRIMONIO	Patrimonio propio. Se les puede adscribir bienes del patrimonio del Estado. Pueden adquirir a título oneroso o gratuito, poseer, arrendar bienes y derechos de cualquier clase. Tutela del MEH. Inventario de bienes.	Patrimonio propio. Se les puede adscribir bienes del patrimonio del Estado. Igual que los OOAA, salvo que lo diga la ley de creación. El establecido en la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

AUDITORÍA Y GESTIÓN DE LOS FONDOS PÚBLICOS

CONTRATACIÓN	Según lo previsto en las normas generales de la Contratación de las Administraciones Públicas.	Según lo previsto en las normas generales de la Contratación de las Administraciones Públicas.
RÉGIMEN PRESUPUESTARIO	Según lo previsto en la Ley General Presupuestaria.	Según lo previsto en la Ley General Presupuestaria.
CONTROL DE EFICACIA	Ejercido por el Ministerio al que estén adscritos. Ley General Presupuestaria.	Ejercido por el Ministerio al que estén adscritos. Ley General Presupuestaria. Evaluación de convenio o contrato-programa.
CONTROL FINANCIERO PERMANENTE	La verificación de una forma continua realizada a través de la correspondiente intervención delegada, de la situación y el funcionamiento de las entidades del sector público estatal en al aspecto económico-financiero, para comprobar el cumplimiento de la normativa y directrices que les rigen y, en general, que su gestión se ajusta a los principios de buena gestión financiera y en particular al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de equilibrio financiero.	A iniciativa de la Intervención General del Estado (o bien de las equivalentes en las Comunidades Autónomas) este control se sustituirá por las actuaciones de auditoría pública que se establecerán en el Plan Anual de Auditorías. Por lo tanto se sustituye el CFP por la realización de auditoría de las cuentas anuales.
IMPUGNACIÓN Y RECLAMACIONES	Recursos contra actos y resoluciones según L.30/92. Reclamaciones previas a la vía judicial ante el máximo órgano del Organismo.	Recursos contra actos según Ley 30/92. Reclamaciones previas a la vía judicial ante el máximo órgano del Ente.
PRESUPUESTO DE EXPLOTACIÓN Y DE CAPITAL. EL PROGRAMA DE ACTUACIÓN PLURIANUAL	No están obligados.	Se elaborará un presupuesto de explotación en el que se detallen los recursos y las dotaciones anuales. Además, deberán presentar un Programa de Actuación Plurianual.
SUBVENCIONES	Podrán otorgar subvenciones, siempre que sean consecuencia del ejercicio de potestades administrativas.	No pueden otorgar subvenciones dado que por definición no pueden ejercer potestades administrativas.

V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Se ha intentado clarificar qué debe entenderse por “empresa pública estatal”, pues es un tema en el que existe gran cantidad de sombras y, por tanto, de incertidumbres.

Por último, parece recomendable resumir en unas cuantas conclusiones y propuestas los puntos que consideramos más relevantes, que son los siguientes:

- Hay expertos que opinan que existiría una equivalencia entre “entidades públicas empresariales” y “empresas públicas estatales”. Pero, parece más coherente pensar que el concepto de “empresa pública estatal” va más allá de esta simple equivalencia y debiera abarcar a todas las entidades que componen del subsector público empresarial. Es decir, el concepto de “empresa pública estatal” no debería quedar restringido al concepto de “entidad pública empresarial” y considerar a las sociedades mercantiles, a las entidades estatales de derecho público que no sean organismos autónomos así como a los consorcios, también, como “empresas públicas estatales”.
- Parece necesario, por lo menos, a nivel básico, y en lo referente a las “empresas públicas estatales”, establecer un marco jurídico más preciso y concreto, y en el que, para su definición, se fuese más allá del estricto criterio cuantitativo de la participación en el capital social superior al 50%, recogiendo el concepto jurídico del “control efectivo directo o indirecto” por parte de la administraciones públicas (estatal, autonómica o local), sobre todo, por la importancia que ello tiene en lo referente a la obligación de rendir cuentas a los órganos públicos de control externo, así como promulgar un “estatuto” de la “empresa pública estatal”, en donde se delimitasen, con la precisión conceptual exigible, sus características básicas, régimen jurídico, responsabilidades, competencias, régimen del personal a su servicio, etc.
- Esta regulación básica debería tener en cuenta la Sentencia del TS, mencionada al principio del escrito, en donde se establecen las dos condiciones, a mi entender imprescindibles, que deben concurrir en las actividades que pueden desarrollar las empresas públicas. Esto es, que la actividad a desarrollar debe ser de indudable interés público y, en segundo lugar, que la actividad de la empresa pública se someta, sin excepción ni privilegio alguno, directo e indirecto, a las mismas reglas de libre competencia que rigen en el mercado.
- Estas dos condiciones son importantes dado que vienen a delimitar el ámbito de actuación de la



Administración en la creación y, por consiguiente, utilización de este tipo de entidades públicas. Una cosa es que la Administración Pública pueda intervenir en la actividad económica y otra que lo pueda hacer sin restricción alguna o con privilegios difícilmente justificables desde la óptica de la defensa del interés general.

- En la actualidad, no es infrecuente encontrar empresas públicas que se han creado más en función de razones o necesidades “políticas”, que por necesidad del interés público. Es decir, existen empresas públicas cuya actividad no puede adjetivarse de indudable interés público y que, además, cuentan, por ser administración pública, con unos privilegios que no tienen las empresas privadas del mismo sector de la actividad.
- Por último, entiendo que esta regulación básica debería, también, contemplar la financiación de las EPEs. Considero razonable proponer que las mismas sean autosuficientes financieramente gracias al producto del desarrollo de su actividad empresarial. O, lo que es lo mismo, que su financiación no dependa de subvenciones o transferencias del sector público, sino del desarrollo de su propia actividad financiera, industrial o mercantil, sin perjuicio de la compensación que proceda otorgarles en virtud de las cargas de servicio público que se les impongan. Fuera de este último supuesto, las subvenciones públicas deberían concederse en las mismas condiciones que se hace con el resto de las empresas del sector privado.

BIBLIOGRAFÍA

Mut González, Fernando: *La aplicación del derecho del trabajo en las empresas públicas*, Editorial Tirant Lo Blanc, 1997.

Pascual García, José: *Régimen Jurídico del Gasto Público*, Editorial Boletín Oficial del Estado, 2005.