

---

# Introducción: las empresas públicas en el siglo XXI

---

## UNA VARIADA REALIDAD

Si bien el censo de empresas públicas (EP) ha disminuido considerablemente desde finales de los años 80, como consecuencia de las políticas de privatización —tanto en Europa como al nivel internacional—, son aún económicamente importantes las que continúan como EP. Así, por ejemplo, en el caso de España actividades como los aeropuertos (Aena), los servicios de transporte urbano de las grandes ciudades (Transports Metropolitans de Barcelona, Empresa M. de Transportes y Metro de Madrid, ...), los principales puertos (Puertos Autónomos de Barcelona, Bilbao o Valencia, ...), los servicios postales básicos (Correos), los servicios ferroviarios (Renfe, FGC, ...), una parte substancial de la radio y televisión (RTVE, CCRTV, ...) son llevadas a cabo por EP. Y EP es también uno de los grupos hoteleros españoles más importantes: Paradores N. de Turismo. Esto por citar nombres que pueden resultar bien conocidos. EP estatales menos conocidas son, por ejemplo, la Agencia Efe, la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, Enresa (tratamiento de residuos nucleares), Mercasa (agrupa todas las EP que gestionan los mercados centrales, tipo MercaValencia, SA, MercaBarna, SA, etc.), Hunosa (minería del carbón), o Cetarsa (controla la producción española de tabaco), entre otras.

A modo de pinceladas de otros países: En Francia siguen estando bajo control público la electricidad (EDF), el gas (GDF)<sup>1</sup>, los ferrocarriles (SNCF) o los servicios postales (La Poste); y en la práctica —a pesar de haber sacado la mayor parte del capital a la Bolsa— también France Telecom (32,5% de control estatal). Incluso en el país abanderado del liberalismo económico, EE.UU., el gigante hidroeléctrico Tennessee Valley Authority continúa siendo una empresa pública. En Gran Bretaña la

---

<sup>1</sup> En ambos casos el gobierno francés, presionado durante años por la Comisión Europea, ha anunciado (otoño 2006) la salida a Bolsa de pequeños paquetes del capital de estas EPs.

empresa responsable de las infraestructuras ferroviarias (Railtrack, heredera de parte de la antigua British Rail) fue des-privatizada (re-nacionalizada) después de los trágicos accidentes de descarrilamiento en el área de Londres (años 1999-2002). Y, paralelamente a los procesos de privatización, también se han producido altas en la nómina de empresas públicas estatales de diferentes países; principalmente por operaciones de rescate (por ejemplo, Alstom en Francia, 2003; o el quinto banco japonés, Resona Holding, 2003); pero también por cambios en la política económica del país debidos a cambios de gobierno; como es el caso de la nueva empresa petrolera estatal argentina Enarsa (2004), o la re-nacionalización de la extracción de petróleo y de empresas eléctricas en Bolivia (2006).

Mención especial merece el caso de Eads, la empresa aeronáutica fabricante del Airbus; una empresa pública multi-estatal, europea, ya que su capital está controlado mayoritariamente por los estados francés, alemán, británico y español. De hecho, la parte del estado español en este consorcio europeo la constituye la EP Casa (Construcciones Aeronáuticas, S.A.), la única empresa española constructora de aviones desde los años 60.

Continuando con ejemplos de España, más numerosas que las EPs estatales actuales son las autonómicas; y, por supuesto, aún más las municipales. Ejemplos de empresas importantes de las primeras pueden encontrarse en casi cualquier comunidad autónoma: Euskatel, Líneas Aéreas Navarras, Verificaciones Industriales de Andalucía, Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana, Nieve de Teruel, Gestión de Infraestructuras de Castilla-La Mancha, Teatre Nacional de Catalunya, Gestión Energética de Galicia, Sociedad de Fomento Industrial de Extremadura, ... etc.

## EL FENÓMENO DE LAS «NUEVAS EMPRESAS PÚBLICAS»

De hecho, el número de empresas públicas creadas o controladas por los gobiernos autónomos ha venido, sorprendentemente, creciendo en paralelo a lo procesos de privatización de la mayoría de las estatales. Así, si en 1990 eran 287 las EP controladas por gobiernos autónomos, en el 2000 pasaron a 493, y en 2003 a un total de 585. En cuanto a las EP municipales en España, su número es bastante mayor. Abundan las que desarrollan actividades de transporte urbano, suministro de agua, servicios funerarios, servicios culturales/de ocio (teatros, museos y similares —como Zoológico de Barcelona, S.A.), y actividades de promoción económica local (viveros de empresas, construcción de infraestructuras, centros de capacitación profesional, etc.).

También el censo de EP municipales viene creciendo desde los años 90. Entre las nuevas incorporaciones dominan las orientadas a la promoción económica, junto con las que se crean para dar autonomía jurídica a una actividad que se desgaja de la actividad de la Administración Pública (el caso del Zoo de Barcelona, por ejemplo) con la intención de que ello facilite alcanzar una mayor eficiencia. La presencia de estos dos tipos de objetivos es algo extensible a las nuevas EPs autonómicas. Y de hecho también a las nuevas EP estatales (por ejemplo, Sociedad Pública de Alquiler (2005), Acuamed (2005), Adif (2004), o la Sociedad E. de Infraestructuras y Equipamientos Penitenciarios (2006). En conjunto —y puede resultar paradójico—

puede hablarse propiamente de un fenómeno de floración de *nuevas empresas públicas* como algo que se observa desde los años 90.

## EP DE DERECHO PRIVADO, Y EP DE DERECHO PÚBLICO: LA CUESTIÓN DE SU AUTONOMÍA COMO EMPRESAS

Este fenómeno de las «nuevas EPs» ha venido a dar mayor importancia a una distinción jurídica que marca en la práctica una gran diferencia: EPs de derecho público, frente a EPs de derecho privado. Las segundas son numéricamente la mayoría, y su estatus jurídico es usualmente el de Sociedad Anónima. Están, por tanto, sujetas a las mismas normas y leyes que cualquier SA; tanto en cuanto a las relaciones laborales como a la realización de inversiones (adquisición de activos fijos) y a su régimen fiscal. Es decir, tiene como régimen económico y marco laboral lo que la ley establece para cualquier empresa privada. Por el contrario, las EP de derecho público están sujetas a unas reglas especiales, más parecidas (cuando no idénticas) a la forma de funcionar de las Administraciones Públicas: 1) Su personal puede ser contratado —de acuerdo con la legislación laboral general— pero tiende más bien a ser funcionario, con las notables diferencias que ello comporta en la práctica. 2) Las adquisiciones de bienes de equipo, por ejemplo, deben sujetarse a un procedimiento similar al de un ministerio o un ayuntamiento: anuncios públicos en la prensa solicitando ofertas, las cuales han de responder a unos requisitos detalladamente especificados; esperar un plazo determinado; formar una comisión o tribunal para abrir los sobres con las ofertas (plicas); decidirse por una de las ofertas; dar un periodo para reclamaciones; etc. Evidentemente el grado de autonomía y agilidad de gestión que tiene una EP sujeta al derecho público es notablemente inferior al de una EP que jurídicamente sea una SA. Una parte de las EP de derecho público tienen concretamente el estatus jurídico especial de «empresa (o sociedad) estatal»; pero el estatus de la mayoría es el de «organismo autónomo comercial o industrial». Aunque no todos los «organismos autónomos comerciales o industriales» (los hay tanto de dependencia estatal, autonómica o local) son considerados como *empresas públicas*.

## DEFINICIÓN PRÁCTICA DE EP

La definición usual de «empresa pública» —la que se utiliza para incluir o no una entidad pública productora de bienes o servicios en las estadísticas nacionales o internacionales relativas a empresas públicas— es:

Una entidad de propiedad, o bajo *control*, de un gobierno (una Administración Pública), la cual produce bienes o servicios, y cubre al menos la mitad de sus costes con lo que recauda de sus clientes o usuarios.

Como puede observarse, la primera parte de la definición la cumple cualquier entidad pública, o bajo control público, que produzca bienes o servicios. La segunda parte deja fuera a entidades públicas como una Universidad, un Hospital de la Seguridad Social, un Instituto de enseñanza secundaria, el Servicio de Salvamento Marítimo, una Oficina de Turismo municipal, o un Servicio de bomberos. Son éstas,

desde luego, «entidades públicas», pero sobre las que hay un consenso generalizado (definición anterior) de no considerarlas como *empresas* públicas.

En el otro lado de la línea divisoria (cuando, si no el 100%, la mayor parte de los costes se cubren con la recaudación de los clientes/usuarios), estarían todos los ejemplos citados en los apartados anteriores antes; es decir, que cumplen con la definición anterior. La gran mayoría son EPs de derecho privado; normalmente S.A. Jurídicamente su propiedad se materializa en unos títulos (acciones), parte de los cuales pueden ser vendidos por el gobierno correspondiente a inversores privados. Esta posibilidad (que técnicamente sería una privatización parcial) permite la existencia de «empresas mixtas»; es decir, empresas de capital mixto. Lo que plantea la cuestión de cuando una empresa mixta es (o puede ser) considerada como EP y cuando no. Técnicamente quien posea más del 50% del capital de una S.A. la controla; es decir, *manda* en ella: nombra a su presidente, director general o gerente, decide los objetivos o líneas estratégicas a seguir, etc. No obstante, en la práctica si la propiedad de las acciones de esa empresa está muy repartida —lo que sistemáticamente ocurre cuando las acciones en manos de inversores privados se cotizan en Bolsa— quien detenta un porcentaje significativo de las acciones («minoría de control»: a veces un 30%; a veces tan solo un 15%; depende de lo repartido que esté el resto) *controla* la empresa. Teniendo en cuenta esto, si un gobierno *controla* una empresa mixta esa empresa se considera usualmente que es propiamente una EP<sup>2</sup>. De ahí que en la definición anterior se haya subrayado la palabra *control* más que la de «propiedad»: lo verdaderamente relevante es si una empresa mixta está bajo control público o ésta bajo control privado.

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, el caso de Telefónica en España: desde los años 50 hasta su privatización en 1997 el porcentaje de acciones en poder del estado era solo del 32,6 %, pero para cualquier observador estaba bien claro que era una EP; y así aparecía en las estadísticas oficiales.