

4.3.- APORTACIONES PERSONALES EMPRESA PÚBLICA.

UN REPASO A LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

1.- SELECCIÓN DE ALGUNOS ARTÍCULOS

Artículo 31

1. Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.
2. El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.
3. Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley.

Artículo 33

1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.
2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.
3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

Artículo 35

1. Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo.
2. La ley regulará un estatuto de los trabajadores.

Artículo 37

- La ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios.
2. Se reconoce el derecho de los trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivo. La ley que regule el ejercicio de este derecho, sin perjuicio de las limitaciones que puedan establecer, incluirá las garantías precisas para asegurar el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad.

Artículo 38

Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.

Artículo 40

1. Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo.
2. Asimismo, los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales; velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán

el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados.

Artículo 50

Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.

Artículo 51

1. Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.
2. Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca.
3. En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales.

Artículo 128

1. Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general.
2. Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector

Artículo 129

1. La ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general.
2. Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas.
También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción.

Artículo 131

1. El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.
2. El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley.

2.- REFLEXIÓN

La intervención del Estado en la economía se ha justificado desde diferentes puntos de

vista. A partir de la lectura de la CE se observa que se considera que el mismo puede intervenir en diferentes ocasiones y casos, dependiendo del desarrollo de la misma y la evolución de la sociedad, la intervención del Estado puede ser variable, ya que el Estado puede intervenir para corregir o proteger determinados intereses.

Con el ingreso en la Unión Europea el modelo se decanta definitivamente por el carácter subsidiario de la intervención del Estado.

De lo anterior se deduce que el **Estado cuando interviene a través de una empresa pública lo hace de manera subsidiaria**, es decir, solamente se prevé que lo haga si el “mercado” no funciona.

Las justificaciones, para poder intervenir, se amparan en el interés general y se podría deducir por la definición de los derechos enumerados en la CE. Por ejemplo, si todo ciudadano español tiene derecho a una vivienda digna y el mercado no la proporciona (su precio es inasequible, etc.) los poderes públicos deberán buscar la manera de hacerlo y la creación de una empresa pública o varias dentro de una política global en tal sentido podría ser un medio. Eso sí, siempre respetando las reglas del mercado.

Si los poderes en ese momento consideran que el mercado lo está proporcionando o que hay otras prioridades pueden decidir no llevar a cabo dicha política o enajenar bienes que según su criterio no es necesario mantener. Recuérdese la enajenación de vivienda pública a los fondos buitres por parte del ayuntamiento de Madrid del PP.

Por ello es importante resaltar que ha de haber **un consenso sobre las políticas de intervención** y por tanto de la existencia de empresas públicas. La rotación del poder político y la necesidad de que estas políticas se mantengan durante largos períodos de tiempo exigen que sea así, pues de lo contrario lo hecho en un sentido puede deshacerse por un cambio del poder político (4 años o menos de permanencia asegurada). **El neoliberalismo es un obstáculo para las políticas de intervención a través de empresas públicas.**

3.- LA DEFINICIÓN DE MERCADO

El concepto de mercado que aparece en la CE no hace referencia a un modelo concreto, parece que se da por sobreentendido que todo el mundo lo conoce y sabe a qué hace referencia, pero esto no es así. Veamos. El modelo de mercado libre es un modelo el modelo de “competencia perfecta” y a él se le atribuyen una asignación eficiente de recursos al tiempo de una forma “justa y equitativa” de distribución. Es una construcción teórica que sobre la que habría que debatir ampliamente pero que se ha impuesto como base de funcionamiento de la economía de la UE y, por lo tanto, el medio en el cual se debe desenvolver todas las economías nacionales de la UE como es el caso de España.

El mercado tiene que ser único, aspecto que afecta a España en tanto en cuanto que las competencias asignadas a las comunidades autónomas no pueden obstaculizar el mismo y se asigna al estado la (art.149 CE).

Por otro lado “la incorporación de España a la Unión Europea ha tenido, sin duda, en la libertad de empresa un importante apoyo. Las cuatro libertades comunitarias, a saber,

libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, enmarcadas en un sistema de libre competencia real y efectivo constituyen elementos sustanciales de la organización económica que reconoce la Constitución”¹

Como resulta que el mercado teórico no se corresponde con la realidad se habla de imperfecciones del mercado y para solventar dichas imperfecciones se ha de intervenir. Es el caso de la normativa que se desarrolla en este sentido.

3.1.- LA NORMATIVA PARA LA COMPETENCIA

En la página del Congreso de los Diputados aparece un desarrollo explicativo de la normativa que regula en la competencia:

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=38&tipo=2>

En primer lugar hay que tener en cuenta las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional, accesibles en la dirección reseñada.

En segundo lugar y en “el ámbito interno y consecuencia tanto de la adhesión de nuestro país a las instituciones europeas como al desarrollo de este principio constitucional de la libertad de empresa habría que referirse a la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia como a la [Ley 3/1991, de 10 de enero](#), de Competencia Desleal. Ambos textos contienen constantes referencias a la importancia de la economía de mercado.”²

En tercer lugar y “en el ámbito de la Unión Europea, se ha llevado a cabo en los últimos años una importante reforma del marco comunitario de defensa de la competencia, por medio del Reglamento (CE) núm. 139/2004 del Consejo, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas y, sobre todo, en la modernización de la lucha contra las conductas restrictivas de la competencia centrada en el Reglamento (CE) núm. 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea .”³

Para una visión más amplia es recomendable acudir a dicha página donde se da una explicación exhaustiva de la normativa vigente al respecto.

¹ Párrafo recogido de la página del Congreso referido al artículo 38

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=38&tipo=2> al desarrollo

² Id. anterior.

³ Id. anterior

Otras aportaciones SOBRE EMPRESAS PÚBLICAS

1.- Necesidad de aclaración conceptual.

Como primera aproximación se ha de precisar lo siguiente. Empresa pública es cualquier sociedad mercantil cuyo capital sea de propiedad mayoritaria del Estado (es indiferente su titularidad por parte de los gobiernos central, autonómico o local)

Debemos distinguir tres tipos de empresas públicas:

a) Aquellas que son un tipo de personificación instrumental de la gestión de servicios públicos no económicos, pero que podrían ser objeto de otro tipo de forma de gestión: (organismos autónomos no empresariales, gestión directa por la Administración, etc).

Ejemplo de empresa pública de esta naturaleza: Cementerios de Barcelona S.A., los cementerios podrían ser gestionados directamente por el Ayuntamiento o a través de otro tipo de entidad de titularidad municipal, pero lo son a través de una sociedad mercantil, la cual es una empresa pública por ser su capital propiedad del ayuntamiento de Barcelona.

b) Empresas cuyo objeto es la prestación de servicios públicos económicos (por ser susceptibles de pago de un precio). En este ámbito se pueden incluir desde el transporte al agua. Ejemplo: la EMT.

c) Empresas de capital público en las que el Estado (en sentido amplio, central, autonómico, o local) interviene como cualquier otro agente privado en una iniciativa económica que no constituye en sí misma un servicio público. Ejemplo: empresas de la SEPI.

2.- Es muy importante retener que conforme a la normativa de la UE las empresas tipo c) tienen restringidas las ayudas públicas de cualquier tipo y que las a) y b) consolidan su presupuesto junto con los generales de la Administración de la que dependan a efectos de cumplimiento de las reglas generales de endeudamiento y déficit, es decir, a estas últimas se las considera "administraciones" en sentido amplio por Bruselas.

3.- La determinación de qué tipo de elección alternativa se presenta a la hora de abordar un proceso de toma de decisión pública sobre la creación de empresas públicas tiene que considerar dos campos muy definidos:

a) Si se trata de gestionar servicios públicos.

b) Si se tiene la intención de adoptar una iniciativa económica por el Estado.

En el campo a) nos adentramos en la controversia sobre los beneficios y las desventajas de la provisión/producción pública o privada de bienes públicos.

Desde la perspectiva convencional de la Economía Pública y de sus bases teórico-disciplinarias de matriz keynesiana, aquella discusión se inscribiría en la tensión entre los fallos del mercado, lo que avalaría decantarse por la gestión pública de todos los bienes y servicios públicos, y los fallos del Estado, que inclinaría la balanza hacia su completa mercantilización.

Dejando de lado el análisis de los espacios intermedios entre aquellas dos opciones extremas y dando por supuesto el acuerdo entre nosotros en considerar mejor opción la provisión y producción pública de bienes y servicios públicos, el objeto de discusión se circunscribe a determinar qué tipo de organización debe ser la predominante en la gestión. En definitiva, el modo de gestión. Este aspecto abre un nuevo debate en el que se deben presentar los argumentos a favor de la elección de una u otra modalidad. Entraremos en él en otra ocasión.

En el campo b) el objetivo sería, a mi juicio, definir un ámbito plausible de intervención del Estado en el que la iniciativa pública tuviera un papel beneficioso para el interés general. No es mi opinión la de que el debate se centre en discernir la viabilidad o conveniencia de que el Estado opere en todos los mercados de bienes, servicios y capitales como un

agente económico empresarial más. En el actual marco de economía de mercado capitalista no es una opción sostenible. Tampoco veo factible articular un debate teórico con el que se pudiera verificar la plausibilidad de una economía socialista de mercado, dados los recursos de los que disponemos en la Asociación. Sería este último un reto gigantesco para el que ni por asomo estamos preparados.

Desde esta premisa inicial, mi opinión es que cabe estudiar las posibilidades de una iniciativa pública empresarial orientada a tomar posiciones en zonas de mercado que en la actual fase de financiarización y de acumulación de capital no resulten de interés para los inversores privados pero que puedan resultar rentables para el interés general. Sectores como el forestal, el energético, cambio climático, el aprovechamiento y la sostenibilidad de los ecosistemas en general, y otros que puedan identificarse como susceptibles de la puesta en marcha de acciones vinculadas a la economía circular, podrían constituir primeros pasos para un proyecto sólido en este orden.