

# El valor de las empresas públicas

**La sucesión** de tres grandes crisis globales (la económico-financiera, la crisis climática y la pandemia de la Covid-19) en apenas una década han evidenciado los fallos e insuficiencias de los mercados para garantizar la tutela del interés general en situaciones de desafío colectivo e incertidumbre, devolviendo así al primer plano el debate en torno a la necesaria intervención pública en la economía. La intervención pública se ha revelado imprescindible para atajar con equidad emergencias que los mercados han demostrado no poder resolver por sí solos, para rescatar a trabajadores y empresas (y, en particular, a los ciudadanos más vulnerables), y finalmente también para preservar la autonomía de los sectores estratégicos de la economía frente a la irrupción y la voracidad inversora de potentes fondos soberanos de países emergentes con regímenes políticos notoriamente alejados de los estándares institucionales propios de las democracias liberales occidentales. Es una gran paradoja que los sectores económicos estratégicos de países que decidieron liberalizar sus economías (y muchas veces también privatizar su sector público empresarial en aras de una construcción efectiva de mercados competitivos) acaben en buena medida *republificados* por inversores estatales de terceros países. Este debate –que, siendo un debate global, es particularmente intenso en Europa– constituye probablemente el desafío más disruptivo de los últimos 30 años al paradigma hegemónico del pensamiento económico contemporáneo, el paradigma neoliberal. El artículo 128.2 de la Constitución Española, que reconoce la iniciativa pública en la actividad económica y habilita al legislador para reservar al sector públi-

co recursos o servicios esenciales, ha despertado del ostracismo en el que ha estado sumido en las tres últimas décadas, recobrando nuevo vigor con un alcance insospechado hasta hace bien poco tiempo.

Debatir sobre el nuevo papel de los poderes públicos en la economía y en la provisión de bienes y servicios esenciales para la ciudadanía es debatir sobre el renovado papel que debe jugar la empresa pública en una economía social de mercado confrontada con enormes retos sistémicos de nuevo cuño.

Para encauzar adecuadamente este debate es conveniente recordar las técnicas de las que han dispuesto tradicionalmente los poderes públicos para tutelar el interés general en la actividad económica. En términos esquemáticos, la intervención pública en la economía se puede manifestar, de mayor a menor intensidad, en alguna de las siguientes cuatro categorías o modalidades fundamentales (no excluyentes entre sí): (I) la reserva de determinadas actividades esenciales al sector público, por ejemplo la prestación del servicio de transporte urbano colectivo (en estos casos, la *publicatio* -esto es, la configuración legal de estos sectores de actividad como verdaderos servicios públicos- implica la sustracción de estas actividades al mercado y a la libre iniciativa privada, aun cuando la gestión del servicio público se externalice en un concesionario); (II) la participación de los poderes públicos en un mercado competitivo (en este supuesto, el Estado empresario compite en el mercado en igualdad de condiciones con terceros); (III) la participación significativa -aunque no mayoritaria- en el capital social de determinadas empresas estratégicas (en estos casos, la participación pública puede responder a una decisión política discrecional

*El nuevo papel económico de los poderes públicos frente a los riesgos y los grandes retos sistémicos a los que nos enfrentamos exigen una economía social de mercado en la que las empresas públicas deben ser capaces de garantizar eficazmente servicios y prestaciones primordiales.*

del Gobierno o constituir incluso un mandato legal, como sucede en España en el caso de la empresa que tiene legalmente atribuida la gestión de la red de transporte de electricidad); o (IV) el sometimiento del funcionamiento en competencia de determinados sectores de actividad de interés general a la intervención regulatoria del Estado (sectores regulados).

A su vez, la intervención regulatoria puede incluir la limitación de las participaciones máximas permitidas en el capital social de determinadas empresas estratégicas o del ejercicio de los derechos políticos asociados a dichas participaciones, así como el control preventivo, mediante autorización administrativa previa, de las inversiones extranjeras en determinados sectores de actividad económica.

El papel de la empresa pública difiere obviamente según cuál sea el modelo de intervención pública en la economía. No puede existir un solo modelo de empresa pública. En las actividades reservadas al sector público las empresas públicas son instrumentos de gestión de servicios públicos. También son ante todo instrumentos de gestión las empresas públicas que sirven a las Administraciones públicas como medios propios. Este modelo, sin embargo, no es (necesariamente) el indicado para empresas públicas que participan en mercados competitivos. No es lo mismo la gestión de una red pública de infraestructuras en régimen de monopolio (pensemos, por ejemplo, en el administrador de infraestructuras ferroviarias) que explotar una red pública de alojamientos turísticos en régimen de competencia (Paradores). La previsión de un régimen jurídico básicamente homogéneo para toda clase de empresas públicas (señaladamente en materia organizativa, de contratación y de selección y gestión de personal) resulta claramente disfuncional. Los modelos o tipos de empresa pública que contempla la vigente legislación de régimen jurídico y de contratación del sector público –sociedades estatales y entidades públicas empresariales– no satisfacen cabalmente las necesidades (diferenciadas) de los distintos tipos de empresa pública.



Pero no es este el único desafío al que se enfrentan las empresas públicas. La reconstrucción de un sector público empresarial vigoroso capaz de atender las demandas a las que se enfrentan los poderes públicos en tiempos de grandes retos globales tropieza con grandes dificultades. En puridad, exigiría la creación de empresas públicas de dimensión supranacional. Pero, salvo en algunos sectores (como el de la industria de defensa), la empresa pública sigue siendo un fenómeno básicamente nacional. Incluso en la Unión Europea la cultura de empresa pública es muy diversa. Pocos países han conservado empresas públicas fuertes en sectores estratégicos (Francia o Italia). En la mayoría, por el contrario, ha prevalecido la opción privatizadora, limitándose el Estado a la intervención meramente regulatoria (Estado regulador o Estado garante).

Otra cuestión crítica es la relativa a la gobernanza de las empresas públicas. En la práctica española prevalece un gobierno corporativo que descansa en la extraordinaria libertad de las gerencias, facilitada tanto por una composición inadecuada de sus órganos de administración (en su mayoría altos funcionarios ministeriales, lo contrario de un accionariado activo e implicado en un proyecto a largo plazo) como por la ausencia de controles internos eficaces. La participación de los trabajadores en el gobierno de las empresas públicas es otro aspecto que amerita revisión. Resulta irrenunciable en aras de la democratización económica, pero suele faltar cultura de gobierno corporativo en los representantes sindicales que integran los órganos de administración de estas empresas. **TEMAS**