

71/73

PUBLICACIONES DE LA REAL ACADEMIA DE CIENCIAS
ECONÓMICAS Y FINANCIERAS DE BARCELONA

POSIBILIDADES Y LIMITACIONES DE LA EMPRESA PÚBLICA

DISCURSO LEÍDO POR EL ACADÉMICO DE NÚMERO, ELECTO,
ILTMO. SR. DOCTOR DON JUAN JOSÉ PERULLES
BASSAS

en el acto de recepción, 3 de mayo de 1973 y
DISCURSO DE CONTESTACIÓN POR EL ACADÉMICO DE NÚMERO
ILTMO. SR. DR. DON PEDRO LLUCH Y CAPDEVILA



BARCELONA

1973

POSIBILIDADES Y LIMITACIONES
DE LA EMPRESA PÚBLICA

PUBLICACIONES DE LA REAL ACADEMIA DE CIENCIAS
ECONÓMICAS Y FINANCIERAS DE BARCELONA

POSIBILIDADES Y LIMITACIONES DE LA EMPRESA PÚBLICA

DISCURSO LEÍDO POR EL ACADÉMICO DE NÚMERO, ELECTO,

ÍLTMO. SR. DOCTOR DON JUAN JOSÉ PERULLES
BASSAS

en el acto de recepción, 3 de mayo de 1973 y

DISCURSO DE CONTESTACIÓN POR EL ACADÉMICO DE NÚMERO

ÍLTMO. SR. DR. DON PEDRO LLUCH Y CAPDEVILA

BARCELONA

1973

La Academia no se hace responsable de las opiniones expuestas en sus propias publicaciones.

(Art. 39 del Reglamento)

DEPÓSITO LEGAL, B. 20.157 - 1973

Imprenta Clarasó, S. A. - Villarroel, 15 - 17 - Barcelona - 11

EXCELENTÍSIMO SEÑOR PRESIDENTE:
EXCELENTÍSIMOS E ILUSTRÍSIMOS SEÑORES:
ILUSTRÍSIMOS SEÑORES ACADÉMICOS:
SEÑORAS Y SEÑORES:

Quiero, en primer lugar, testimoniar mi reconocimiento por haber sido designado miembro numerario de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, y entiendo que soy el menos indicado para tratar del juicio que ha merecido, a tan docta Corporación, la labor de estudio e investigación que he venido desarrollando, desde la década de los años cuarenta, sobre la economía del sector público y su normativa. Sólo puedo hacer patente mi gratitud por la elección como académico.

Esta designación comporta una nueva responsabilidad: es menester hacerse acreedor, en lo sucesivo, a la confianza depositada. Además, he venido a ocupar la vacante de persona tan eminente en la vida económica barcelonesa como el Ilmo. Sr. D. Francisco Gambús Rusca, lo que me obliga en respetuosa memoria a tan ilustre académico, a tratar de alcanzar una continuidad en su docta actuación.

Mi primer acto es el de dar lectura al discurso de ingreso. En él he intentado sintetizar mis puntos de vista sobre la empresa pública. Para que puedan juzgar sobre mi propósito, someto a su consideración el estudio que trata de: *Posibilidades y limitaciones de la Empresa Pública.*

I. LA EMPRESA PÚBLICA COMO UNA REALIDAD DE NUESTRO TIEMPO

Una visión de carácter general nos permite apreciar que, en el momento presente, la empresa pública constituye una realidad. No en balde, absorbe, anualmente en muchos países europeos, un importe superior al veinte por ciento de sus inversiones y utiliza análogos porcentajes de mano de obra y energía. No cabe duda, pues, que contemplada la empresa pública, desde el ángulo del bienestar de las colectividades humanas, interesa su correcto y eficiente funcionamiento. Si la ingente masa de recursos que moviliza, no tiene el empleo adecuado, resultará difícil alcanzar cotas más altas en el nivel de vida.

En el mundo occidental dista mucho de ofrecer un contenido homogéneo, sin duda, debido a que podemos apreciar su aparición en diferentes sectores por consideraciones bastante dispares. El análisis de los mismos nos dará, posiblemente, la explicación del porqué existen en la institución que contemplamos matices que la hacen objeto de notorias peculiaridades.

II. MOTIVACIONES

Consideraciones económico-sociales dan lugar a que la actividad económica sea asumida por el Estado. En este caso la empresa pública se nos muestra realizando el cometido para el que ha sido constituida, pero, una vez admitida su existencia, constituye también cauce adecuado para llevar a cabo actividades de carácter financiero-económico. Por otra parte, cuando ambas modalidades juegan en el ámbito de las Corporaciones locales, aparece también la empresa pública, aunque rodeada de matices peculiares. Tanta influencia han tenido que, cuando han entrado en juego, se ha utilizado más la denominación "municipalización" que la de "empresa pública".

I. ECONÓMICO-SOCIALES

La realidad de los hechos nos muestra a la empresa pública, cuando realiza actividades netamente económicas, que opera, en unos casos, sobre industrias ya establecidas, pero que han pasado a constituir su objeto, y en otros asume la realización de nuevas actividades, o bien, se responsabiliza de la ejecución de proyectos de desarrollo con fines múltiples.

Interesa también puntualizar, para comprender el alcance de la institución de la empresa pública, dentro de los límites que en este momento la examinamos, cuáles han sido los móviles y circunstancias que han inducido al sector público a convertirse en empresario.

Existe una consideración de carácter político que ha tenido una gran repercusión para que la asunción de actividad empresarial por el Estado llegase a constituir una realidad. La concepción socialista llevaba insensiblemente al totalitarismo. Esta consecuencia repugnaba a la conciencia humana formada en un ambiente occidental, y el socialismo, cuando intuyó la posibilidad de poder realizar su polí-

tica a través de la empresa pública, vio felizmente conjugada su visión económica con los principios políticos que prevalecen en el mundo no sujeto a una autoridad económica central. De ahí que haya abogado por la forma empresarial a que nos referimos, siempre que ha estimado posible su implantación.

Abundando en la idea expuesta, parece atinado analizar los principios que informan la convivencia humana en el mundo occidental. Se estima que el punto de arranque de nuestra civilización lo constituye el Derecho Romano. A partir del momento en que pasa a regular las relaciones de los ciudadanos que integran la colectividad, éstos adquieren conciencia de que pueden invocar la ley para el respeto de sus derechos. Al no establecerse discriminación en la aplicación de aquélla, todos son iguales ante el Juez que ha de hacerla prevalecer. Ahora bien, la conquista social es importante, pero se trata de una mera igualdad formal y parcial.

El formalismo jurídico ampara única y exclusivamente al ciudadano romano. Al estar estructurada la sociedad, a base de la división entre hombres libres y esclavos, estos últimos ni pueden invocar la ley. No alcanzan la ciudadanía romana y por tal motivo quedan excluidos de tan importante progreso social.

No obstante, un nuevo avance viene a dar la posibilidad de extender a todo el conglomerado humano el formalismo jurídico. El Cristianismo al no admitir una distinción entre hombres libres y esclavos, crea las condiciones precisas para ello. Su recepción por el Imperio Romano presupone que prevalece ya, en nuestra civilización, otro importante principio. A la igualdad ante la Ley, se une el de la identidad del ser humano, hecho a imagen y semejanza de Dios. Tenemos, pues, que la no discriminación juega, a partir de este momento, tanto en el campo legal, como en el espiritual.

Sin embargo, se había de producir otro hecho histórico, que apunta en diversas latitudes y de distintas formas. La Carta Magna, las Cortes de los Reinos Hispánicos y el Enciclopedismo cristalizan en el Estado de Derecho. A partir de este momento, el derecho no sólo pueden invocarlo los seres humanos en sus relaciones mutuas, sino que además, rige las relaciones Individuo-Estado. Esta gran conquista de nuestra civilización seguramente no habría podido alcanzarse sin que previamente se hubiesen producido las dos anteriores,

y conseguir tan importante objetivo no fue empresa fácil. El movimiento codificador del pasado siglo fue el vehículo que lo hizo viable en Europa, a través de duras guerras y convulsiones, para ofrecerlo como modelo de estructura social al resto del mundo.

Las conquistas alcanzadas ofrecían, en su aplicación, un inconveniente no despreciable. Sólo estaban al alcance del ser humano que disponía de medios económicos. Esta situación se producía, debido a que la problemática de la igualdad se había planteado en tres sectores, el legal, el espiritual y el político y había sido ignorada en el sector material. El Socialismo contempla esta última faceta. Parte pues, de un planteamiento correcto, pero entraña una grave dificultad. De admitirse sus principios sin limitaciones, presupone el régimen económico de autoridad central, y entonces las tres grandes conquistas sociales que supone el Derecho Romano, el Cristianismo y el Estado de Derecho se vienen abajo con gran estrépito.

La empresa pública puede representar un mecanismo que permita conectar el planteamiento material con las tres facetas aceptadas por nuestra mente como consubstanciales a una existencia civilizada. No olvidemos que para la recepción del Cristianismo tuvieron que mediar antes innumerables martirios y persecuciones, y para que el Estado de Derecho prevaleciese fueron precisas muchas luchas y largos períodos de guerra.

En realidad, cada uno de los cuatro principios ha supuesto una pugna más o menos abierta con los anteriores. Nuestra civilización ha prevalecido precisamente porque encontró la forma de hacerlos compatibles. Una nueva normativa parece que puede también alcanzar meta tan importante. En este orden de ideas, no cabe duda que la empresa pública brinda en el presente momento esta posibilidad. La solución que ello supone se estima constituye la justificación más importante para prestar alguna atención a la institución a que nos referimos.

Por otra parte, una desagradable experiencia histórica ha dado también un matiz político a la empresa pública. Durante la gran depresión entre las dos guerras mundiales, el bienestar se sacrificó a los intereses financieros. Prevalecieron elevados tipos de interés, y el resultado de las orientaciones seguidas fue un prolongado desempleo, sufrido por millones de seres humanos. La magnitud del desas-

tre no pudo por menos que crear una reacción contra los procedimientos y objetivos financieros que llevaron a tan grave situación. Lo ocurrido era ya irremediable, pero se trataba de que no se reiterase en el futuro. Para conseguirlo se entendió que la forma más eficiente de evitar situaciones tan lamentables, consistía en señalar que los Bancos centrales no debían estar en manos de la iniciativa privada, y que era la empresa pública la que con mayor eficiencia podía cuidar su gestión.

Desde un ángulo macroeconómico se ha sustentado la posibilidad de influir en el desarrollo mediante una adecuada planificación. La dificultad consistía en señalar qué medidas son las más convenientes para dar realidad a lo proyectado sin desvirtuar la mecánica operativa en una economía de mercado. La empresa pública, al asumir la gestión de algunas industrias básicas, con carácter monopolístico o competitivo, puede contribuir, en gran medida, a la eficacia de la planificación económica.

También otra consideración de índole económica aboga en pro de la empresa pública. Se ha considerado que ciertas industrias, por su naturaleza, tienden al monopolio, y que, por ende, cabe la posibilidad de que sean explotadas sin inspirarse en la idea de obtener un nivel óptimo de producción, señalándose que la mecánica más conveniente al interés general para impedirlo, consiste en realizar la explotación en régimen de empresa pública.

Igualmente en la línea de las consideraciones económicas se ha sustentado la idea de que en una economía de mercado, al dar, en ciertos casos, un empleo parcial a los factores que pone en juego, puede producirse un despilfarro de medios, que sería remediado mediante una actuación planificada a través de la empresa pública.

Finalmente, el aspecto poco amable de la explotación del hombre por el hombre, consubstancial, en principio, con un régimen competitivo, ha llevado a la consideración extrema de que sin prescindir de la libertad del ser humano se puede estructurar el proceso productivo inspirándolo en consideraciones de interés general, por otra parte, extrañas a los conceptos económicos, con lo que es posible revestir a estos últimos de un contenido moral. En esta idea se inspira la encíclica "Quadragesimo anno", cuando afirma que: "Hay cierta clase de bienes que con razón se propugna deben estar reser-

vados a la colectividad, puesto que representan un dominio tal que no puede ser permitido a los particulares, sin detrimento del bien común”.

Las consideraciones expuestas, utópicas unas y realistas otras, han producido un fuerte impacto sobre la opinión pública, cual lo acredita el número de empresas públicas que operan en todos los países.

2. FINANCIERO-ECONÓMICAS

La distinción establecida entre lo económico y lo financiero no impide que aparezcan enquistadas dentro de la actividad financiera otra serie de actividades desarrolladas por el propio Estado, o bien, que actividades teóricamente no consideradas como financieras, se nos muestren como tales por la influencia de tipo político, social, histórico o religioso. Esta circunstancia es por sí sola determinante de que, en la práctica, no exista una delimitación tajante y absoluta entre el hecho económico y el hecho financiero y de que, en muchos casos, el Estado aparezca realizando actividades de tipo económico.

Pero no es solamente esta consideración la causa del confusio-nismo entre el hecho económico y el hecho financiero. Cuando se trata de actividades del ser humano, las ciencias que las estudian acostumbran a establecer una serie de compartimientos estancos, fruto del análisis científico con la finalidad de conseguir conclusiones de validez general. Por tanto en el sector de las ciencias sociales, parece conveniente no olvidar que los esquemas elaborados solamente son válidos en aquellos supuestos en que concurren las hipótesis simplificadoras, admitidas por el análisis científico. Por otra parte, cuando los hechos ofrecen una variada gama de situaciones se estudian los casos límite, aún a sabiendas de que muchas veces no se producen, y de esta forma se consiguen conclusiones de validez general, que resultan operantes, en la realidad, en la medida que ésta se aproxime a la situación extrema contemplada por el modelo en cuestión.

Aunque en la Hacienda pública lo típico y corriente es el hecho financiero, en la práctica existe una variadísima gama de situaciones en las cuales operan conjuntamente consideraciones de tipo financiero y de tipo económico. La Ciencia de la Hacienda ha efectuado una delimitación en todas estas situaciones y las estudia bajo la teoría

de los precios privados, precios cuasi-privados, precios públicos, precios políticos y contribuciones especiales.

Para dar realidad a estas situaciones entre lo económico y lo financiero, la Administración pública no constituye siempre el vehículo más adecuado, y reconocida la existencia de la empresa pública por consideraciones económico-sociales, resulta también en muchos casos, el cauce menos ineficiente para que puedan operar las instituciones financiero-económicas.

3. DE ÍNDOLE LOCAL

Una serie de circunstancias de carácter general dan lugar a que aparezca la empresa pública en el ámbito de las entidades locales. La revolución industrial tuvo para ellas una proyección de excepcional interés. Provocó la concentración de la población en las ciudades y paralelamente se produjo una crisis en el crecimiento urbano. Para hacer posible la convivencia en los grandes núcleos resultaron insuficientes las normas jurídicas. Las empresas industriales recabaron el concurso de los factores precisos para alcanzar más elevados niveles de producción, pero el medio ambiente adecuado que había de proporcionar la Administración local, no siempre se alcanzó, ante las dificultades de adaptación a las nuevas circunstancias que prevalecían. Los servicios sanitarios y de transporte y el suministro de agua, alumbrado y energía, reclamaban de una manera imperativa el ser prestados de una forma más eficiente o a precios más reducidos.

Por otra parte, los servicios que precisan de la atención de las Corporaciones locales ofrecen particulares características que los hacen propicios a la empresa pública. Revisten un carácter perentorio. No cabe aplazar para el futuro el ponerles remedio. Además, dadas las instalaciones requeridas, a largo plazo se produce siempre una situación monopolista y la ubicación de aquéllas, en muchos casos, tiene efecto en la vía pública o precisa de su utilización.

Concorre también una circunstancia, políticamente no despreciable. Cuando se trata de poner en marcha nuevos servicios, su prestación pugna, en muchos casos, con intereses creados, más o menos confesables. No es de extrañar, pues, que sea preciso vencer fuertes obstáculos que se levantan de una manera directa y tajante, solapada

o encubierta, y que tratando de vencerlos, se considere que recurriendo a la constitución de una empresa pública, la línea de oposición ofrecerá menor resistencia.

La empresa pública ha tenido que superar serias dificultades para su implantación, pero dadas las especiales circunstancias que concurren en el ámbito de las Corporaciones locales, no es de extrañar que en este último haya resultado más fácil su establecimiento que en el ámbito estatal. En la esfera local resultan notoriamente patentes las ventajas de la empresa pública y las resistencias a vencer son más soslayables, circunstancias que nos explican el porqué la empresa pública municipal tiene realidad antes que la constituida por el Estado.

4. SECTOR MONETARIO Y CREDITICIO

Para todos los procesos productivos, en general, interesa contar con los adecuados medios de financiación. En una economía de mercado, a tal fin, se utiliza el dinero, y su regulación en cada país se lleva a efecto a través del respectivo banco central. Esta entidad realiza una función eminentemente económica, pero el interés general exige que se lleve a cabo sin prescindir de lo que se estime más conveniente, en cada momento histórico, en favor de la colectividad. Esta circunstancia es la que ha determinado que los bancos centrales funcionen en régimen de empresa pública.

Las líneas generales de la política de crédito y ahorro pueden ser establecidas por el Gobierno y llevadas a cabo a través de los medios de que dispone el banco central, pero no cabe duda que las entidades bancarias y de ahorro cuentan mucho cuando se trata de dar realidad a lo programado, especialmente si la actividad bancaria se encuentra muy concentrada. La trascendencia de su forma de actuar en orden al desarrollo económico es de gran importancia; de ahí que en muchos países no solamente esté nacionalizado el banco central, sino que, además también funcionen bajo este sistema grandes entidades bancarias y algunas dedicadas, específicamente, a captar el ahorro.

Por otra parte la Hacienda Pública precisa recurrir al crédito, y los bancos y entidades de ahorro, al igual que el Instituto emisor

pueden proporcionárselo. Además, para la custodia y situación de disponibilidades, precisa también utilizar sus servicios. En consecuencia, para la Tesorería del Estado tiene una excepcional importancia el sistema bancario y crediticio que prevalezca.

Las circunstancias económicas y sociales y el régimen jurídico de cada país, han influido en la estructura de su sistema bancario. No es de extrañar, pues, que cuando en el sector monetario y crediticio se ha convertido en realidad la empresa pública, nos encontremos con diversas modalidades en cada país, resultantes, en buena parte, de la peculiar estructura del sistema bancario que prevalecía anteriormente.

Además, la influencia y manera de operar, las circunstancias y consideraciones que a tal fin han jugado, han sido muy distintas, históricamente, según las diferentes actividades que constituyen el objeto de la empresa pública en este sector. El que así haya ocurrido ha dado lugar a una compleja normativa, en la que, para más fácil conocimiento, cabe distinguir entre: Instituto emisor, Entidades Oficiales de Crédito, Cajas de Ahorro y Entidades bancarias.

III. INSTITUCIONALIZACIÓN

De todo cuanto llevamos expuesto sobre la empresa pública se desprende que podemos considerarla como una forma de actuar que no encaja con la peculiar de la Administración pública, ni en la específica y característica de la empresa. Se trata, pues, de una institución con problemática propia.

Sin embargo, la doctrina no siempre se la ha reconocido. Existe un afán de encuadrar a la empresa pública dentro de las normas que regulan la Administración, y para conseguirlo se sustentan teorías como la expuesta en nuestro país al argumentar que: “la falta de medios del Derecho Administrativo tradicional ha sido fundamentalmente el motivo del auge de la sumisión al Derecho privado de la actividad administrativa. Donde el Derecho Administrativo clásico falló en encontrar formas elásticas y ágiles de actuación, se ha revivido la perenne normativa común, capaz de proporcionar esta flexibilidad necesaria a lo administrativo en sus nuevos fines. La Administración tiene un hambre de nuevas formas que sólo el Derecho común ha sabido y podido suministrar. Junto a la decantada politización del Derecho común cabría colocar la privatización del Derecho público, no en cuanto a su substancia específica, ya que la Administración, aun cuando actúe bajo régimen privatístico, no pierde jamás su carácter de pública potestad, sino en cuanto a la forma jurídica a que se someten las nuevas tareas administrativas”.

Por otra parte, se plantea el problema desde un ángulo distinto cuando se estudia partiendo de los “servicios de pública utilidad” y concediéndose, paralelamente, escasa relevancia a las modalidades institucionales a través de las que los mismos tienen efectividad. Ésta es la modalidad expositiva a que recurre el profesor Clemens.

En general, los economistas que han tratado el tema han seguido una línea parecida. El eje de sus estudios ha girado, preferentemente,

en torno a los aspectos de política o teoría económica. Así vemos que Bauchet desarrolla su exposición sobre el tema de la empresa pública como centro de decisión nacional y como instrumento de realización de una política económica al igual que hace Fuentes Quintana, cuando expone las perspectivas fiscales de la socialización de la inversión.

Expuestas las motivaciones y la problemática conceptual de la empresa pública, no cabe duda que nos dará idea de sus posibilidades el planteamiento de la institución en los diversos países del mundo occidental, y contaremos así con importantes elementos de juicio, para tener una visión paralela del desarrollo de la empresa pública en nuestro país.

1. INGLATERRA

En el campo normativo, los estudios han seguido otros cauces, pero es preciso distinguir el sistema inglés del continental europeo. Según Robson, la empresa pública es la institución por medio de la cual se lleva a cabo, en la mayoría de los casos, la política de nacionalización. Sostiene que a pesar de ello no es una institución totalmente nueva, señalando que desde antiguo han existido numerosos órganos que ejercieron funciones oficiales o gubernamentales, aunque gozando de diversos grados de independencia respecto del ejecutivo y diferenciables de los grandes departamentos estatales bajo el control de los Ministerios de la Corona. Una característica esencial de todos estos organismos es que fueron creados en orden a desarrollar misiones de naturaleza especializada, libres de control ejecutivo directo de los Ministros, aunque a menudo sujetos a su influencia o decisiones en cuestiones políticas. La razón subyacente para la creación de este tipo moderno de empresa pública es la necesidad de alcanzar un alto grado de libertad, audacia y espíritu de empresa en la administración de las de carácter industrial o comercial, y el deseo de escapar de la prudencia y circunspección que se considera típica de los departamentos gubernamentales.

El propio autor señala como característica de la institución la inmunidad a la investigación parlamentaria, la ausencia de fin de lucro, el estar servida por empleados que no son funcionarios del

Estado, la independencia de su economía y la designación por un plazo determinado del Presidente y de los miembros del Consejo. Expone, además, que uno de los principales problemas que se plantean en el régimen jurídico de la institución es el referente a su control.

Por otra parte, un administrativista español, pone de manifiesto que la empresa pública en Inglaterra se caracteriza por constituir un organismo con personalidad jurídica, con patrimonio separado e independiente del Estado, sin fin lucrativo, en cierto grado independiente del Gobierno, pero sin que sus empleados sean funcionarios públicos, sometido al Derecho común en lo que atañe a sus relaciones económicas, titular de ciertos privilegios y sujeto a un cierto control de los consumidores y señala que constituye una entidad pública por haber sido creada y regulada por el Estado con el cometido de gestionar servicios de interés general, ajustándose a ciertas condiciones formales bajo el control del Estado respecto al que tiene contraídas determinadas obligaciones.

Sin embargo, entendemos que es Delion quien puntualiza con mayor claridad las directrices fundamentales a que responde la empresa pública en Inglaterra. Según dicho autor, los países anglosajones ofrecen concepciones distintas que han influido el sector público. Sus categorías jurídicas son, en efecto, las instituciones que responden a su ideología democrática y a los objetivos asignados a la empresa pública. Su creación salvo excepciones, constituye una medida técnica que tiende al mejor empleo de los bienes de los individuos. Por este motivo, se sustrae la empresa de sus propietarios al considerar que han fallado en su misión de jefes de empresa y se confía a personas que se estiman más capacitadas. Se nacionaliza porque se juzga imprescindible disociar propiedad, de un lado, y de otro responsabilidad. Todo ello da lugar a que la transferencia de la titularidad patrimonial no aparezca como una característica de la nacionalización, sino como su condición. El acento, en lugar de cargarse sobre los bienes, gravita sobre los individuos. Debido a las consideraciones expuestas, se adoptan las máximas precauciones para la elección de los cargos directivos y la idea de control se lleva a término a base de cambiar los dirigentes a la vista de los resultados de su gestión. Se concibe, pues, la empresa pública, como el meca-

nismo para colocar a los más capacitados, con el objeto de garantizar el interés general, y para ello se utiliza una institución particular de Derecho anglosajón: los "trustees", fideicomisos dotados de plenos poderes con referencia a la masa patrimonial que han de administrar. Se concibe, por tanto, la empresa pública, como una fundación de interés general confiada a un consejo de fideicomisarios que han de regirla. Las ideas económico-sociales que hemos referido han encontrado, en la preexistencia de una institución jurídica particular, el vehículo para dar a las relaciones de propiedad del Estado respecto a sus empresas una forma peculiar en los países anglosajones.

2. ITALIA

En cambio, el impulso de la empresa pública, en el occidente continental europeo, ha sido motivado por circunstancias de muy diversa índole. Dado el paralelismo de instituciones jurídicas con nuestro país, y la influencia que la evolución de aquéllas ha ejercido en el mismo, centraremos la atención en Italia y Francia.

Según el profesor Treves, el desarrollo y situación actual de las empresas públicas italianas, se diferencia muy poco de lo que ha venido sucediendo en los restantes países de Europa occidental. Las líneas vienen a ser comunes y han sido producto de tendencias y exigencias que, si bien con distinta intensidad, se han afirmado por doquier en esta última.

Los servicios postales han sido prestados desde su origen por el Estado. Lo mismo cabe decir de los telegráficos y telefónicos. Por motivos fiscales se ha reservado el Estado ciertos monopolios, como los del tabaco, la sal y la quinina. En 1905 se nacionalizaron los ferrocarriles, más por razones sociales y políticas que económicas: se trata de servicios públicos de capital importancia. La primera guerra mundial vio nacer algunas entidades públicas de crédito dirigidas a financiar empresas privadas empeñadas en el esfuerzo bélico. Poco después de haber finalizado aquella contienda, se creó una importante entidad de seguros de vida, con el fin de regularizar esta rama aseguradora, aunque sin eliminar la iniciativa privada.

La economía estaba, pues, fundamentalmente en manos privadas,

interviniendo el Estado solamente cuando lo exigía el interés público, controlando, limitando o estimulando — según los casos — la iniciativa privada, pero sin sustituirla.

La crisis económica de los años treinta señala el comienzo de una nueva política cada vez más alejada del neutralismo económico anterior. El instrumento principal de este nuevo giro fue el Instituto para la Reconstrucción Industrial, creado en 1933, con el fin de contribuir a la reorganización técnica y financiera de la actividad industrial del país, garantizando a las industrias préstamos a medio y largo plazo. Tales cometidos habían sido asumidos anteriormente por la banca, razón por la cual la crisis de la industria repercutió sobre ella. En lo sucesivo, la banca se limitaría a la concesión de créditos a breve plazo. La tarea del Instituto consistía, pues, en sanear el mercado financiero, lo que llevó a asumir participación accionaria en empresas privadas. A la finalidad inicial se fueron añadiendo otras, a tenor de las variaciones de la política; sin embargo, debían llevarse a cabo a través del mecanismo de las participaciones. Los criterios que, poco a poco, se fueron imponiendo en las empresas en que participaba el Estado, fueron la autarquía económica, la revalorización de las tierras de ultramar, la defensa nacional y, a raíz de la última guerra, la reconstrucción nacional.

Ya antes de este último conflicto habían surgido entidades de carácter total o predominantemente público dedicadas a la actividad financiera, y otras han sido creadas en los últimos años. A ellas se ha venido añadiendo algún que otro ente público de naturaleza industrial o comercial, cosa que no había ocurrido con anterioridad. La posguerra ha visto nacer otro gran organismo: la Empresa Nacional de Hidrocarburos, dedicada a la investigación y tratamiento petrolífero con monopolio en la parte septentrional del país. El ENI se ha desarrollado mediante un complejo sistema de participaciones, siguiendo el ejemplo de IRI. Un tercer gran organismo, la Empresa Nacional de Electricidad, ha sido creado en 1962, como consecuencia de la nacionalización realizada en este sector. Este acontecimiento tuvo un marcado carácter político, y estuvo, en buena medida, en línea de la corriente nacionalizadora que algunos años antes se había producido en Francia e Inglaterra. El dinamismo mostrado por el Estado parece que lo hace capaz de afrontar con plena capacidad

un nuevo y necesario paso: el mejoramiento de su eficiencia en las explotaciones que lleva a cabo.

3. FRANCIA

Refiriéndose a Francia, Delion considera que si el fenómeno de la empresa pública en su opción actual es reciente, el fenómeno de las explotaciones económicas asumidas por el Estado no lo es. Sin embargo, históricamente no siempre se reconoce, debido a que antaño el Estado, para realizar dicho cometido, no se desprendía de su consideración de poder público, y también porque la economía actual es muy distinta a la de épocas anteriores. Por estas consideraciones, dicho autor afirma que con anterioridad al año 1936, las empresas públicas surgen sólo por accidente, como ocurre con la creación de la Compañía de Caminos de Hierro, en el año 1907, ante la crítica situación de la empresa concesionaria, o con aparición de organismos durante la guerra a consecuencia de ella, cual la ONIA y la Régie de las Potasas de la Alsacia, para explotar los bienes exalemanes devueltos al Estado francés en 1919.

Sin embargo, la crisis y sus consecuencias sociales y políticas obligaron a los Estados a llevar a cabo una vasta experiencia en materia de explotaciones públicas, que tuvo su repercusión en Francia con la creación de sociedades nacionales de construcciones aeronáuticas, en 1936, y con la creación de la S.N.C.F. en 1937.

Las ideas políticas socialistas y nacionalistas jugaron un papel importante en estas decisiones, y llevaron, unos años después, al Consejo Nacional de la resistencia, a pronunciarse en favor de la atribución al país de los grandes medios de producción monopolizados. De acuerdo con estas directrices, en el preámbulo de la Constitución de 1946 se declaró que todo bien, y toda empresa, en la que su explotación adquiere los caracteres de un servicio público nacional o de un monopolio de hecho, debía pasar a propiedad de la colectividad. Las nacionalizaciones de los seguros, de los grandes bancos de depósitos y de los transporte marítimos, respondieron a esta ideología, pero hay que reconocer que jugaron otras motivaciones, aparte de las doctrinales, tales como las represalias contra los acusados de colaboración, el afán de asegurar el curso de los

trabajadores en la recuperación económica y la necesidad de controlar la moneda y el crédito para salvaguardar lo considerado como fundamental.

Actualmente las empresas públicas han adquirido ya carta de naturaleza, y las de carácter privado se han acomodado a la nueva situación, cuando no han obtenido importantes ventajas de la misma. Aparece, pues, la empresa pública, como fruto de doctrinas y circunstancias diversas, lo que nos explica el carácter heterogéneo que ofrece.

4. ESTADOS UNIDOS

Al analizar el desarrollo de la empresa pública en Estados Unidos, no cabe olvidar las circunstancias del medio ambiente, muy distinto al europeo.

Existe prevención contra todo lo que pueda representar una limitación de la libertad y el planteamiento económico no es extraño a esta situación. En consecuencia, el Estado difícilmente puede intervenir en el campo de la producción, ni aun a título indicativo. Por otra parte, a la mentalidad americana le resulta difícil imaginar al Estado desempeñando un papel activo en el campo económico. Tiene la sensación de que la gestión acabará no siendo correcta.

Sin embargo, según Pascual Cid, la empresa pública no es desconocida ni en la Administración federal, ni en la de los Estados. En 1846, el Congreso fundó la Smithsonian Institution, como entidad administradora de un legado benéfico; a partir de este momento aparecieron una serie de instituciones de carácter análogo, creadas y controladas por el Estado y subvencionadas con fondos públicos. Sin embargo, no cabe admitir que nacieran para llevar a cabo una política continuada en este sentido, ya que carecían de uniformidad en su organización. Su importancia reside en que fueron la primera manifestación de la actuación directa del Estado en el campo económico.

Fue en la época de la guerra de secesión cuando surgieron las primeras empresas públicas propiamente dichas. La causa fue la compra que el Gobierno federal hizo de Panamá Railroad Company y de North Railroad Company of Alaska.

Todas estas actuaciones marginales sirvieron para que la oposición existente en principio, contra las empresas públicas, fuera disminuyendo, y al comenzar el presente siglo, con la primera guerra mundial, se las utilizase para la ejecución de funciones federales. Así surgieron U.S. Emergency Fleet Corporation, Grain Corporation, Lodgins Corporation, War Financing Corporation, Spruce Corporation, Russian Office, etc., todas ellas ocupadas durante el tiempo que duró la guerra, en sectores en los que la iniciativa privada no estaba suficientemente interesada. Tampoco en este caso, y a pesar de haber nacido de una misma circunstancia, fueron creadas las nuevas empresas de una manera uniforme. Sin embargo, nos encontramos ante un nuevo paso en la utilización de la empresa pública: su empleo en situaciones de emergencia que implicasen la actuación del Gobierno de los Estados Unidos en la vía económica.

Por otro lado se crearon los fondos federales agrícolas para hacer frente a situaciones de urgencia en el campo. Operaban en competencia con la banca privada, y al ser el Gobierno federal propietario de la mayoría de sus acciones podía a través de ellas, ejercer presiones en el mercado capitalista. Estos bancos, junto con la Fluvial Ways Corporation, que fue creada para mantener un sistema de transporte que se consideró útil para la comunidad, aunque no fuera rentable para la explotación por los particulares, fueron las empresas públicas federales constituidas entre el fin de la guerra y la depresión de los treinta.

Cuando, siguiendo las directrices keynesianas, al empeoramiento de las condiciones económicas debía oponérsele una intervención federal efectiva, en virtud del efecto multiplicador de las inversiones, la empresa pública volvió a tomar vigor. Se caracterizó este período por la gran cantidad de empresas públicas que se crearon. La más espectacular de todas fue la Tennessee Authority, con el objeto de desarrollar todos los recursos de una región.

Durante la Segunda Guerra Mundial, y al igual que ocurrió en la primera, se crearon de nuevo toda una serie de empresas públicas que desaparecieron, al acabar el conflicto.

Actualmente, la empresa pública en el ámbito federal está en baja. En 1937, Hoover, ante el fracaso que representó la Corporation for Financing of Reconstruction, publicó un informe sobre la geren-

cia administrativa cuyas recomendaciones se oponían a la existencia de unidades administrativas autónomas. En ella se hace patente las causas de la paulatina desaparición de las empresas públicas federales.

No obstante, subsisten algunas, como la Autoridad del Valle del Tennessee y, en el ámbito interestatal, goza de gran prestigio la Autoridad del puerto de New York. El hecho de que dé relevancia a su permanencia y correcto funcionamiento, es un índice demostrativo de que no constituye una solución generalmente aceptada para salvaguardar el interés general inmerso en determinados procesos productivos. No es que se desconozca en ellas la concurrencia de tal interés. Se admite plenamente, pero se trata de salvaguardarlo a través de otras instituciones en las que juega, en buena parte, la iniciativa privada. Se encuentra en esta línea toda la gestión empresarial que cae en el campo de los denominados servicios de pública utilidad, y de los que el profesor Clemens afirma: “El Gobierno norteamericano está subdividido en tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. La experiencia ha demostrado que ninguno de estos poderes en su forma tradicional está en situación de regular el complejo mecanismo de la economía moderna. Para afrontar esta situación se ha puesto en marcha virtualmente un cuarto poder de Gobierno: las “Comisiones Administrativas”, para añadir luego que “el estudio de los servicios de pública utilidad debe dar un cierto conocimiento de la actividad gubernamental desarrollada a través de las Comisiones y de las Leyes que las regulan”.

5. ESPAÑA

En nuestro país el profesor Velarde, considera como antecedente histórico de la empresa pública a las explotaciones agrícolas que controlaban la monarquía, los monasterios, las iglesias y otros lugares píos. El propio autor puntualiza que, a pesar del ambiente liberal imperante, no son escasas las empresas públicas que se consolidan o crean a lo largo del siglo XIX y a principios del XX, citando al efecto al Instituto Nacional de Previsión, las Bolsas de Comercio, las Cajas de Ahorro, el Canal Imperial de Aragón, el Canal de Isabel II, el Canal de Aragón y Cataluña, el Teatro Español, la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, la Gaceta de Madrid, etc.

Sin embargo, es durante el Gobierno del General Primo de Rivera cuando la Banca oficial incrementa su radio de acción y sufre una intervención pública más intensa, creándose el Banco de Crédito Local y el Banco Exterior de España, pasando a depender del Ministerio de Hacienda las Bolsas de Madrid y Bilbao. Se crean además la Campsa, las Confederaciones Hidrográficas y el Consorcio Nacional Almadrabeto.

Es obvio, no obstante, que la oleada estatificadora adquiere nueva intensidad a partir del año 1936. Índice expresivo de la importancia de la estatificación es la que tiene lugar en el año 1941, para los ferrocarriles de ancho normal. Se hace más acusada la intervención sobre las Cajas de Ahorro y el Banco de España, adquiriendo el Estado el paquete mayoritario de acciones de la Compañía Telefónica Nacional, y finalmente, es de reseñar la creación del Instituto Nacional de Industria, en el que se integran diversas industrias de interés naval, aéreo y militar, habiendo constituido posteriormente sociedades dedicadas a explotaciones mineras, líneas aéreas, construcciones navales, producción y distribución de gas y electricidad, construcciones agrícolas, de autocamiones y automóviles, de producción de combustibles líquidos y lubricantes, frío industrial, etc.

De lo dicho hasta ahora se deduce, según Velarde, que el avance de la empresa pública en nuestro país ha sido algo ajeno a todo plan, de una empiria muy grande. Por eso existen empresas públicas que se dedican a lo mismo — caso de las comunicaciones, por ejemplo —; empresas públicas dirigidas por destacados miembros del grupo de grandes capitalistas del país; empresas públicas bajo regímenes jurídicos absolutamente dispares. Quizá, según afirma el repetido profesor, convenga después de tan fuerte galopar, el descabargar y poner orden en lo recogido en la algarra.

IV. SITUACIÓN QUE PREVALECE

Podemos apreciar en el concierto internacional dos situaciones límite: en ellas se considera que la empresa pública al actuar ha de degenerar necesariamente en la ineficiencia o en la corrupción, o bien, se parte de la premisa de que la empresa pública constituye el medio adecuado para vitalizar un régimen en el que el poder de decisión en lo económico y en lo político aparecen indiscriminados.

No cabe duda que el tratamiento de la empresa pública, en dichas situaciones, es objeto de una consideración opuesta. Mientras en la primera se la contempla con extraordinaria prevención, en la segunda constituye el medio utilizado para impulsar las nuevas realizaciones que se pretenden alcanzar en el campo económico.

A. METAS ALCANZADAS

Sin embargo, la realidad más próxima a nosotros nos muestra una situación intermedia. En los países de la Comunidad económica europea, se tiende a que, cuando la iniciativa privada del país ofrece mercancías en cantidades, calidades o precios, no estimados convenientes al interés general, aparezca en los correspondientes procesos productivos como titular activo la empresa pública. Así podemos apreciar que la producción de energía atómica, electricidad, carbón y carburantes, ha pasado en mayor o menor medida, a ser gestionada por el Estado. Igual ocurre con algunas explotaciones mineras y la industria del acero. En los transportes nos encontramos que su explotación, como sucede con los ferrocarriles y las líneas aéreas, reviste en general, forma de empresa pública, mientras que cuando se trata de la construcción de las unidades móviles, su producción, en muchos casos, es asumida por el Estado, cual ocurre con los buques,

coches y camiones. Finalmente en el sector bancario, en la asunción de riesgos y en las transmisiones alámbricas e inalámbricas, aparece también en mayor o menor medida la empresa pública. En nuestro país, la situación expuesta no difiere sensiblemente.

Es de advertir que los resultados económicos del cambio de titularidad en el desarrollo de los correspondientes procesos productivos han sido de índole muy diversa. Mientras en algunos sectores, como en la industria del carbón, sólo se han cosechado fracasos en todos los aspectos, en otros, las metas alcanzadas han sido espectaculares. Esta última realidad se aprecia en la industria del automóvil. No sólo los saldos de explotación han ofrecido superávit, sino que además, la empresa pública ha realizado en este sector un cometido que no estuvo al alcance de la empresa privada. Esta última construyó el automóvil, hecha abstracción de unos pocos países con muy alto nivel de vida, para usuarios de gran capacidad económica; en cambio, la empresa pública lo ha puesto al alcance de ingentes masas de población. La realidad de los hechos nos muestra en Francia y en Alemania, de una manera directa, y en Italia, en forma indirecta, cómo las empresas públicas han realizado fundamentalmente este cometido.

Es más, la empresa pública, cuando su gestión es correcta, ofrece grandes posibilidades, aún cuando sus objetivos iniciales hubieren sido muy reducidos. Las Cajas de Ahorro y Montes de Piedad surgen en España, como institutos de beneficencia en el año 1834, y ante la penuria de bancos de capitales pasan paulatinamente a captar buena parte del ahorro nacional, habiéndose canalizado a través de esta institución una masa superior a los novecientos mil millones de pesetas, que no sólo se destina a posibilitar nuevas inversiones, sino que, además, financia, en una parte no despreciable, el sector privado que asume la función de la oferta en el mercado de dinero.

Los hechos nos muestran, pues, que importantes sectores económicos, en las latitudes europeas en las que prevalece un régimen de economía de mercado, quedan adscritos a la empresa pública, y si recordamos lo indicado al hablar de sus motivaciones, no cabe duda que la institución a que nos referimos puede llegar a constituir un medio de diálogo entre dos concepciones económicas en principio opuestas, cual lo acreditan las operaciones comerciales que con los

países que no admiten la economía de mercado han tenido efecto tanto dentro de la órbita de la Comunidad económica europea, como en nuestro país.

B. LIMITACIONES

A pesar de las metas alcanzadas por la empresa pública, no es posible desconocer que la actitud de prevención que se mantiene contra la misma, en determinados Estados, obedece a sólidos fundamentos. En este orden de ideas, no cabe olvidar la serie de dificultades inherentes a su génesis, configuración, financiación, gestión y tutela.

Entre la decisión de constituir una empresa pública y su efectivo funcionamiento hay que superar muchos obstáculos. Para vencerlos no es suficiente publicar una disposición en el Boletín Oficial. El mercado ha de dar por buenas las mercancías y servicios ofrecidos mediante su demanda, partiendo de la premisa que la oferta ha de ser efectuada en condiciones no excesivamente onerosas para la colectividad. Además, para la puesta en marcha las dificultades a superar serán de muy distinta índole según se trate de nuevas actividades o de que ya se vinieran realizando en el país. En el primer caso, el empeño tendrá sus dificultades cuando éstas no fueron superadas por la iniciativa privada. En el segundo, será preciso concurrir en el mercado con ella, o absorber las empresas privadas en funcionamiento, y parece innecesario señalar que deberá ponerse especial cuidado, en la primera hipótesis, de no operar en condiciones de privilegio, y, en la segunda, de no hacer gravitar sobre la economía del país unos precios de adquisición excesivos por una masa de bienes que puede incluso ser de contenido negativo.

En cuanto a la configuración de la empresa pública resulta, en principio, atractiva la idea de estructurarla como la empresa privada, y si esta última cuando acomete procesos de gran magnitud adopta la forma de sociedad anónima, la solución es sencilla y para alcanzarla basta con constituir la empresa pública en forma de sociedad anónima. Sin embargo, las consideraciones que mueven a las empresas públicas y a las privadas difieren notoriamente.

La financiación de la empresa pública cuando reviste la forma

de compañía mixta, ha de tener efecto, fundamentalmente, mediante la emisión de acciones. En otro caso, y atendiendo a que la empresa pública no obedece a un afán de lucro, posiblemente constituya la solución más atinada el recurrir al crédito, ya que la entidad fundacional lo concederá, o garantizará la solvencia de forma que podrán emitirse las obligaciones en las condiciones más favorables, y la mecánica de su concesión permitirá conocer, tanto el coste del factor capital, como ejercer un eficaz control sin apelar a medidas de excepción.

La gestión de la empresa pública y su tutela presenta difíciles problemas a resolver, aunque mediante la adecuada planificación contable pueden afrontarse con alguna posibilidad de éxito, ya que ello permitirá, por lo menos, comparar el coste de los factores utilizados con los que prevalezcan en otros sectores económicos.

Finalmente no cabe olvidar que la empresa privada lleva consigo un principio sancionador que garantiza su eficiencia. La suspensión de pagos y la quiebra, con un realismo insobornable, se encargan de dar al traste con todas las empresas cuyos titulares se resisten a reconocer que han fracasado. En cambio, las pérdidas continuadas no son obstáculo a la pervivencia de la empresa pública. La utilidad social puede exigir que así suceda y siga sucediendo en el futuro, aunque lo difícil sea puntualizar en qué medida. No existe, pues, para la empresa pública el fiel contraste de la situación de insolvencia que la mecánica del mercado por lo menos, a largo plazo, impone de una forma insoslayable.

En síntesis, empresas públicas ineficientes pueden seguir actuando. Es posible que les aquejen graves dolencias, y lo que es más grave, que el país no llegue a percatarse de ello. Hay que dotar, pues, a la empresa pública de una normativa capaz de generar un principio motor sustitutivo del ánimo de lucro que no le es peculiar. No olvidemos que la anima el interés general. Sin embargo, es difícil dar con el mecanismo que lo represente con la vitalidad necesaria. Además, meta tan ambiciosa hay que conseguirla en grado óptimo, posibilitando a la vez la necesaria vigilancia para evitar posibles desviaciones. No hay que olvidar que en las ingentes relaciones que mantendrá la empresa pública con la empresa privada, esta última pretenderá normalmente que prevalezca su interés sobre

el general. Pero la necesaria e insoslayable vigilancia, no debe convertir a la empresa pública en una mera oficina administradora ejecutora de un presupuesto. Para llegar a esta conclusión no era necesario crear la empresa pública, la Administración hubiera podido realizar su cometido.

DISCURSO DE CONTESTACIÓN POR EL ACADÉMICO NUMERARIO Y PRESIDENTE
DE LA SECCIÓN DE LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

ÍLTMO. SR. DOCTOR DON PEDRO LLUCH
Y CAPDEVILA

EXCMO. SR. PRESIDENTE DE ESTA REAL CORPORACIÓN:

EXCMOS. E ILTMOS. SRES.:

ILTMOS. SRES. ACADÉMICOS:

SEÑORAS Y SEÑORES:

Constituye para quien se honra en hacer uso de la palabra un singular privilegio haber sido designado por esta Real Corporación para contestar el magnífico discurso con el que acaba de servir nuestra inquietud espiritual el Ilmo. Sr. Dr. don Juan José Perulles Bassas, dignísimo recipiendario en nuestros sillones quien nos honra a partir de este acto solemne al vincularse a nuestras filas.

La personalidad del Dr. Perulles resulta tan conocida que propiamente resultaría innecesario destacarla sino fuera que es preciso cumplir con la exigencia que requieren estas solemnidades.

Si me viera obligado a expresar mi juicio sobre la relevante personalidad del Dr. Perulles en escasas palabras no dudaría en calificarle como “un reconocido campeón del Sector Público” por cuanto con excelentes rendimientos ha consagrado su fecunda vida intelectual al estudio de tan trascendente parcela de nuestra organización económica.

Por ello su grandiosa labor merece nuestra admiración y para mí, en mi calidad de Presidente de la Sección de Legislación y Jurisprudencia de nuestra Real Academia, constituye motivo de gozosa satisfacción que se adscriba a nuestra Corporación y dentro de ella se le asigne medalla de numerario en la Sección que tan inmerecidamente presido y donde ya se hallan inscritos nombres de prestigiosos compañeros que honran también a la Academia.

Paso a referirme al “curriculum vitae” de nuestro ilustre compañero.

Aunque no resulta libre de dificultades tratar de resumir en pocas

palabras la extraordinaria personalidad y la intensa actividad del Dr. don Juan José Perulles Bassas a través de su “curriculum vitae”, el resultado de tan aventurado intento es el siguiente:

Doctor en Derecho; Técnico del Ministerio de Hacienda; Liquidador de Utilidades; Ayudante de clases prácticas y posteriormente, profesor adjunto adscrito a las enseñanzas de “Economía Política y Hacienda Pública” de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona; profesor encargado de “Hacienda Pública y Sistema Fiscal Español y Comparado” en la Facultad de Ciencias Económicas y Comerciales de la propia Universidad barcelonesa y posteriormente de “Organización, Contabilidad y Procedimientos de la Hacienda y de la Empresa Pública” en la propia Facultad de Ciencias Económicas y Comerciales.

Ha publicado, entre otras, las siguientes obras: “La relación jurídico-tributaria”; “Manual de Derecho Fiscal”; “La imposición directa e indirecta en España”; y últimamente “La Empresa Pública y su normativa”.

Dirige desde su comienzo, la publicación “Praxis Fiscal” integrada en la actualidad por veintitrés grandes tomos, y ha publicado un gran número de artículos de carácter técnico, entre otras, en las revistas de “Técnica Económica”, “Revista de Derecho Financiero y de la Hacienda Pública” y “Económica Financiera Española”.

Ha profesado un gran número de conferencias y dictado cursos y cursillos, de entre los que destacan los pronunciados en el Instituto de Estudios Fiscales y Escuela Superior de Comercio de Madrid; Facultad de Derecho, Centro de Estudios Financieros, Colegio de Economistas y Cámara de Comercio de Barcelona; Colegio de Abogados de Tarragona, etc.

Ha formado parte de distintas Comisiones y Ponencias redactoras de normas legislativas de carácter fiscal y de disposiciones reglamentarias relacionadas con las mismas.

Su colaboración activa en la elaboración de un proyecto de Convenio internacional para eliminar la doble imposición en materia de impuestos sobre la renta y el capital, bajo los auspicios de O.E. C.E., primero, y, luego, de la O.C.D.E., es singularmente notable.

Entusiasta, pues, el Dr. Perulles del Sector Público como se evidencia a través de su intensa aportación intelectual a nuestra estruc-

tura político-administrativa, no resulta extraño que en la ocasión de su ingreso en esta Real Academia haya escogido un tema tan interesante del Sector Público como es el que titula "*Posibilidades y limitaciones de la Empresa Pública*", con cuya exposición acaba de deleitarnos.

En general, todos tenemos idea formada de la significación de lo que se denomina Empresa Pública. Viejo tema que continúa ocupando profundamente, ya doblada la puerta de los años setenta a prestigiosos políticos, economistas, jurisconsultos, administrativistas y sociólogos, hasta el extremo que puede considerarse en verdad la Empresa Pública como uno de los Centros de polarización más importantes y de mayor transcendencia en las ciencias sociales de nuestros días.

La Empresa Pública no resulta fácil de definir, pero su presencia se hace palpitable acusando cada vez más la potencia de su vigorizada personalidad, constituyendo una necesidad consecuente a la fabulosa expansión registrada en el Sector Público, aunque con motivaciones, matices e intensidad notoriamente variables en los diversos países, estableciendo uno de los fenómenos característicos de nuestro tiempo que después de las nacionalizaciones de la última postguerra no ha visto disminuir la presencia del Estado en el mundo de la economía.

Resulta extremada la dificultad de definir la Empresa Pública y para demostrarlo basta recordar que con la sola excepción de una frustrada tentativa registrada en Francia ningún Estado europeo las ha tratado de comprender bajo el estrecho recipiente de una definición.

Es por ello que quienes no se inclinan a ofrecer una definición puramente histórica de las empresas públicas como la que establece que son "aquellas empresas que el Estado reconoce como públicas" se limitan a señalar (con cierta timidez incluso) cuales son los criterios mínimos a los que deben responder actuando como condicionantes para merecer la consideración de empresas públicas; por cuanto con carácter general puede establecerse que las empresas públicas no pueden definirse: *a*) ni a base de la propiedad pública total, ya que existen algunas que pertenecen en parte al sector privado (como las empresas en las que participa el Estado u otra Entidad de Derecho Público); *b*) ni en función a su regulación por el Derecho público,

por cuanto algunas están reguladas por el Derecho privado, y c) ni en función de la autonomía de gestión, por cuanto aunque todas cuentan con un patrimonio propio, algunas de ellas dependen directamente del Estado o de alguna Corporación de Derecho Público.

Sin embargo es preciso reconocer la existencia de dos elementos básicos constitutivos del concepto de empresa pública: a) la presencia de la Administración Pública como representante del interés general, y b) la especial naturaleza de la actividad económica que realiza.

Es indudable que en la empresa pública palpita el signo del poder decisorio en favor de la Administración pública, bien sea mediante la presión patrimonial, bien sea a través del estatuto jurídico que asegure su intervención o fiscalización. Y también es incuestionable la existencia de una explotación económica que asume y dirige al mercado, excluyendo el poder de "imperium erga omnes".

Prescindiendo, de la verdadera configuración de un concepto legal de empresa pública, lo que resulta indiscutible es que la empresa pública constituye una institución conciliadora y equidistante en el mundo neocapitalista y se sitúa en el centro de las tensiones y sufre el desequilibrio lógico producido en el período de rápidas transformaciones económicas y sociológicas y de sorprendentes innovaciones en la tecnología, que constituye la característica de los tiempos que vivimos, manifestando su capacidad para absorber contradicciones y para el retorno del equilibrio, aunque es de observar también que la empresa pública está inmersa en unos momentos de crisis en el sentido de que se hace preciso la reconsideración de los criterios conforme a los que se estructura, se financia y se dirige y especialmente crisis también por lo que se refiere a su mismo fundamento, a su significación en el contexto económico y político del presente, según acertadamente se comenta en una editorial de nuestra prestigiosa Revista de Economía Financiera Española.

Es por todo ello que meritisimos políticos, economistas, juriscultos, administrativistas y sociólogos se afanan en presentar el fruto de sus pacientes investigaciones en un entusiasta movimiento de estructurar debidamente las empresas públicas, respondiendo precisamente a este loable movimiento el trabajo del Dr. Perulles que ha sido objeto del discurso que acabamos de aplaudir tan merecidamente planteando el problema de las *Posibilidades y limitaciones de*

la Empresa Pública como una manifestación de continuidad de su brillante estudio publicado con el título de “la Empresa Pública y su normativa”.

Debe felicitarle al Dr. Perulles por su valiosa aportación al depurado estudio del importante tema de la Empresa pública estimando su trabajo en lo mucho que vale el esfuerzo que ha realizado, percatándonos de la trascendencia suma que la empresa pública está destinada a manifestar en nuestra estructura político-económica no solamente por lo que al Estado se refiere sino también en general por lo que afecta a todo el sector público y dentro de él de modo muy especial a la Administración local para la que las Empresas públicas han de constituir en un futuro muy inmediato un poderoso instrumento de renovación de su actividad económico-administrativa.

La Administración según una acertada expresión, siente “hambre de nuevas formas” que sólo el Derecho común ha sabido y podido suministrarle y así nos hallamos con que junto a la decantada “politización del Derecho común” cabría situar la “privatización del Derecho público” no en cuanto a su sustancia específica (ya que la Administración, aun cuando actúa bajo régimen privatístico no pierde jamás su carácter de “pública potestas”) sino en cuanto a la forma jurídica a que se someten las nuevas tareas administrativas.

Siguiendo al profesor Jordana de Pozas, puede decirse que la administración puede valerse fundamentalmente de cuatro modos o procedimientos para conseguir una finalidad cualquiera o más concretamente para atender a la satisfacción de una necesidad pública. Es el primero el procedimiento de la policía (empleando esta palabra en el amplio sentido que suele recibir en los estudios administrativos, es decir en el de limitación de la libertad de los súbditos) en cuya situación la Administración no hace nada por sí, salvo establecer reglas de obligado cumplimiento que prohíben o condicionan la realización de actos considerados como perjudiciales para el fin que se trata de alcanzar. El segundo modo, puramente jurídico, consiste en el establecimiento de normas que obligan a los particulares a realizar actos encaminados a lograr la finalidad que constituye su objetivo. El tercer medio está expresado de modo insuperable con una palabra castellana difícilmente sustituible: la de fomentos; en cuyo caso la Administración, cuando se vale de este procedimiento estimula

por los más variados medios a personas y entidades para que satisfagan la necesidad de que se trata, utilizando premios, subvenciones, estímulos honoríficos o simplemente la propaganda, la educación, etc. Y finalmente *la Administración puede satisfacer las necesidades públicas mediante una actividad especial, bien ejercida mediante sus propios órganos, bien valiéndose indirectamente de entes que la sustituyan y obren en su nombre y representación.*

Es este último procedimiento el que procede considerar propio para desarrollar una intensa manifestación de intervencionismo de la Administración en la actividad económica, conciliándose la actividad económica pública y forma jurídica privada, que pueden combinarse adecuadamente orientándose hacia la perfectibilidad en base a este eficaz instrumento constituido por la Empresa pública en la que todos debemos colaborar como lo acaba de publicar el Dr. Perulles en esta solemnidad, contribuyendo a lograr solución a todos los problemas actualmente presentados a la empresa pública.

Y con esta recomendación, después de reiterar mi felicitación al Dr. Perulles y darle la más cordial bienvenida en nombre de la Academia, terminó este discurso que tenía intención de que fuera breve y lo cierto es que no lo ha sido tanto como proyectaba.

ÍNDICE

I. LA EMPRESA PÚBLICA COMO UNA REALIDAD DE NUESTRO TIEMPO	<u>Págs.</u> 7
II. MOTIVACIONES	8
1. ECONÓMICO-SOCIALES	8
2. FINANCIERO-ECONÓMICAS	12
3. DE ÍNDOLE LOCAL	13
4. SECTOR MONETARIO Y CREDITICIO	14
III. INSTITUCIONALIZACIÓN	16
1. INGLATERRA	17
2. ITALIA	19
3. FRANCIA	21
4. ESTADOS UNIDOS	22
5. ESPAÑA	24
IV. SITUACIÓN QUE PREVALECE	26
A. METAS ALCANZADAS	26
B. LIMITACIONES	28
<i>Discurso de contestación por el académico numerario ILUSTRÍSIMO SR. DTR. DON PEDRO LLUCH Y CAPDEVILA</i>	31

