

ESTUDIS

COMUNITATS AUTÒNOMES I SECTOR PÚBLIC*

Sebastián Martín-Retortillo

Catedràtic de Dret Administratiu
de la Universitat Complutense

1. La possible aplicació a les Comunitats autònomes de l'article 128.2 de la Constitució

L'art. 128.2 CE es pot referir també a les Comunitats autònomes. Reconeixement, doncs, amb caràcter general de la seva iniciativa pública econòmica. Conseqüentment, possibilitat que constitueixin el corresponent sector públic: sector públic propi de cada Comunitat. A més, així ho han reconegut d'una manera unànime tots els Estatuts d'autonomia.

Són significatives les possibilitats que per a les Comunitats autònomes deriven *directament* de l'art. 128.2 CE. Algunes, indiscutides i indiscutibles: establiment per les Comunitats autònomes d'un sector públic econòmic propi en concurrència amb el privat. D'altres, més polèmiques, sobre les quals existeixen posicions contradictòries: una Comunitat autònoma, ¿pot establir *directament* i per llei de la seva Assemblea legislativa la reserva al seu sector públic de determinats recursos o serveis essencials en els termes previstos en l'esmentat art. 128.2 CE? L'interrogant té una clara resposta positiva. Això no obstant, no sembla que en un primer moment les posicions sostingudes sobre aquesta qüestió fossin definides i precises. Fins i tot les determinacions que sobre aquesta qüestió estableixen alguns Estatuts sembla que es decanten per la solució contrària. Un plantejament que, tanmateix i pel que més endavant veurem, ha de ser abandonat: la possibilitat de formalitzar la reserva de recursos i serveis essencials prevista a l'art. 128.2 CE pot actualitzar-se així mateix per part de les Comunitats autònomes. Més endavant veurem en quins termes.

Aquesta qüestió és resolta avui dia d'una manera explícita i amb caràcter general a l'art. 86.3 *in fine* de la LBRL. Aquest text, que es refereix a les Administracions locals, no era certament el més adequat per a pronunciar-s'hi pel que fa a l'Estat i a les Comunitats autònomes: després de declarar la reserva a favor de les Entitats locals d'una sèrie de serveis, estableix també que la reserva la poden fer igualment l'Estat i les Comunitats autònomes. Una possibilitat que, això no obstant i al marge del recordatori que en fa la LBRL, derivava ja *directament* del mateix text constitucional.

L'art. 128.2 CE diu que *mitjançant una llei* es podran reservar al sector públic determinats recursos o serveis essencials. Aquesta llei, ¿pot ésser també de les Comunitats autònomes? Òbviament, aquí rau el nucli de la qüestió plantejada. En darrera

*Aquest treball és un dels apartats de l'estudi que sobre el sector públic incloc en el meu llibre *Derecho administrativo económico* de pròxima publicació per l'Editorial «La Ley».

instància, la seva solució serà conseqüència directa de la que s'adopti sobre si les al·lusions de la Constitució al terme llei només es poden referir a les lleis de l'Estat o inclouen així mateix, com sembla lògic en molts supòsits, les lleis de les Comunitats autònomes.

Aquesta qüestió no es pot resoldre des de la simple valoració semàntica del terme. Tan lleis són les unes com les altres. La possibilitat de reserva es pot referir genèricament a l'exercici de la potestat legislativa que, constitucionalment, correspon tant a l'Estat com a les Comunitats autònomes. Per això és necessari abordar la qüestió plantejada des de diferents vies, complementàries entre elles. Al capdavant, es tracta de valorar en el seu *conjunt* l'ordenament constitucional a través de l'anàlisi substantiva del context en què apareix el terme llei. En qualsevol cas, és manifesta la insuficiència de les conclusions que, una mica apriorísticament, es pretén assolir des d'una perspectiva estrictament nominal.

Concordant amb el que acabem de dir es pot assenyalar, en primer lloc, que en alguns supòsits és el mateix text constitucional el que, pels termes emprats, permet d'inferir directament que es tracta d'una llei de l'Estat (arts. 107, 133, 134, 135, etc. CE). En d'altres, s'arriba també a una conclusió anàloga segons el context mateix del sistema que estableix la CE (art. 53.1). Criteris que, al seu torn, cal integrar lògicament amb els que es dedueixen de la distribució competencial establerta als articles 148 i 149 CE. Per això, conseqüentment amb aquestes consideracions, es pot concloure que les referències que la Constitució fa al terme llei poden incloure així mateix en alguns supòsits les lleis de les Comunitats autònomes que, en tot cas, es referiran a les actuacions que siguin enquadraables en les seves competències.

Aquesta és, entre d'altres, la hipòtesi que recull l'art. 128.2 CE. Reserva, també al sector públic de les Comunitats autònomes mitjançant una llei seva, de recursos i serveis que siguin de la seva competència. Una possibilitat en la qual, juntament amb la de caràcter competencial, intervé també el límit que es dedueix del mateix sistema constitucional. Lògicament, el que imposen els principis que sanciona el text de la Constitució. Tots ells operen sempre amb caràcter general; també quan la reserva es fa per llei estatal. Tanmateix, és fàcil de comprendre que en el cas de què ara parlem tenen un significat especial. La reserva que poden actualitzar les Comunitats autònomes haurà de concretar-se a més, juntament amb el seu àmbit competencial, al seu propi territori: per això, en relació amb aquest punt, tenen especial relleu, per exemple, els principis constitucionals que es refereixen a l'«equilibri econòmic adequat i just entre les diverses parts del territori espanyol» (art. 138.1), a la lliure circulació de béns (art. 139.2) o als «objectius marcats per la política econòmica nacional» (art. 148.1.13), a l'«activitat econòmica general» (art. 131) o a la inequívoca i incloïble existència de garantir «la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals» (art. 149.1.1), entre els quals, òbviament, cal esmentar també el dret a la llibertat d'empresa (art. 30). Preceptes que, juntament amb d'altres, han estat reiteradament recollits en la STC de 28 de gener de 1982 per configurar el principi d'unitat de mercat: autèntica i veritable «exigència que l'ordre econòmic nacional sigui un de sol en tot l'àmbit de l'Estat». Aquestes consideracions tenen certament un relleu especial. No es pot negar. De totes maneres, és obligat de reconèixer que, en definitiva, l'exercici de la potestat legislativa per part de les Comunitats autònomes a l'empara de l'art. 128.2 CE s'ha de fer, *com en qualsevol altre supòsit* en què s'actualitza l'esmentada potestat, en el marc dels principis constitucionals.

Respectats aquests principis que condicionen l'exercici de la seva potestat legislativa, res no impedeix de reconèixer que les Comunitats autònomes poden exercir la reserva prevista a l'art. 128.2 CE mitjançant les seves lleis.

2. El sector públic propi de cada Comunitat autònoma: possibilitats

Resulta, doncs, inqüestionable la possibilitat de les Comunitats autònomes d'establir el seu corresponent sector públic. Explícitament va ésser reconeguda des dels primers Estatuts (art. 10.24 EB; art. 12 EC); després es va repetir en pràcticament tots els altres (art. 18.1 EAn; art. 10.1.j EAs; art. 34.1.7 ECV; art. 35.1.14 EAr; art. 26.21 ECL; etc.) De vegades els Estatuts admeten aquesta possibilitat, però afegeixen a més que també es reconeix a la Comunitat autònoma la facultat d'instar l'Estat a la creació d'empreses mixtes que estimulin l'activitat econòmica en el seu àmbit territorial (art. 57.2 EAr).

La qüestió apareix en els textos estatutaris entre les competències exclusives de les diferents Comunitats autònomes. Això comporta, doncs, la consegüent heterogeneïtat de potestats —legislatives, reglamentàries, etc.— que impliquen aquestes competències exclusives. De vegades, es formula aquest enunciat en els seus termes purs, sense cap matisació. Així s'esdevé, per exemple, a l'art. 10.24 EB: «La Comunitat autònoma del País Basc té competència exclusiva... 24) Sector públic *propi* del País Basc...» Altres vegades, les competències s'emmarquen en uns condicionaments que, explicitats o no, són sempre en tot cas d'inequívoca aplicació: és la fórmula que, iniciada a l'art. 12.7 EC, seria assumida posteriorment en tots els altres. Diu així:

«De acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Generalidad en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución, la competencia exclusiva de las siguientes materias:

«... 7) Sector público económico de la Generalidad.»

Establiment, doncs, amb un marcat sentit limitatiu, del marc en què les Comunitats autònomes poden constituir el seu propi sector públic. L'enunciat es formula recordant explícitament els principis que condicionen aquesta possibilitat. Recordatori que, en certa manera, fins i tot pot resultar innecessari: derivats directament els esmentats principis del text constitucional, el seu compliment és en tot cas d'una obvietat manifesta.

La competència de les Comunitats autònomes per a constituir el corresponent sector públic, competència exclusiva, és lògicament una de les competències de caràcter intraregional (J. Tornos; S. Muñoz Machado). Gairebé tots els textos estatutaris la sancionen en abordar el tema sempre debatut de les competències que corresponen a cada Comunitat. En alguns casos, tanmateix, l'enunciat es completa. És formulat així mateix des de la perspectiva instrumental que ofereixen les empreses públiques per a la possible prestació de determinats serveis públics; així, l'art. 54 EC diu que «la Generalitat podrà constituir empreses públiques com a mitjà d'execució de les funcions que siguin de la seva competència». D'altra banda, cal assenyalar també que en bona part dels textos estatutaris es percep un èmfasi inequívoc en enunciar la possibi-

litat que les Comunitats autònomes constitueixin el seu propi sector públic: així es parla de la «creació i gestió d'un sector públic regional propi del Principat» (art. 10.1.1.ª EAs.) o del «sector públic regional propi (art. 26.1.21 ECL) o del «sector públic regional propi de la Comunitat» (art. 35.1.14 EAr), etc.

3. Participació de les Comunitats autònomes en el sector públic estatal: procediment i fórmules

Això no obstant, el problema fins ara analitzat no ha estat objecte de més discussió. En principi, és àmpliament reconegut. La qüestió realment debatuda en el seu moment, i que encara ho continua essent, és que, existint un sector públic estatal en constituir-se les Comunitats autònomes, ¿quina relació es podia establir entre aquestes i aquell? Plantejament obligat, ja que d'aquesta relació deriva un condicionament inequívoc: el sector públic estatal i el que cada Comunitat pugui establir són realitats marcadament interdependents. L'extensió i l'abast de cada un d'ells determinen en certa manera els de l'altre. D'aquí ve la necessitat d'establir les vies pertinents de connexió i, si s'escau, de mútua intervenció i participació. Exigència encara més accentuada si considerem la transcendència que té el sector públic estatal en alguns àmbits regionals. És lògic que la seva gestió —sense plantejar en cap moment la qüestió de la seva titularitat— ni pot ni s'ha d'establir d'una manera aliena als interessos de la Comunitat corresponent.

La dada que acabo d'assenyalar fonamentava alguna de les curioses propostes de trossejar l'Institut Nacional de Industria d'acord amb criteris territorials: així es pretenia transferir bona part de les seves empreses a les diferents Comunitats. Una possibilitat que, sens perjudici de reconèixer en algun supòsit molt excepcional la conveniència de transferir alguna empresa pública estatal a la corresponent Comunitat autònoma, ha estat justament criticada (G. Ariño). En primer lloc, és difícil d'adscriure territorialment, amb caràcter excloent, les empreses públiques més importants. La situació més freqüent és que les seves explotacions i instal·lacions es trobin a l'àmbit territorial de diverses Comunitats autònomes. A més, la major part d'aquestes empreses operen a nivell de tota la nació. Aquesta fragmentació hauria comportat així mateix un obstacle considerable per a menar a terme la definició i posada en pràctica d'una política coherent del sector públic amb el sentit globalitzador que aquesta requereix.

Refús, doncs, de la transferència d'empreses públiques estatals a les Comunitats autònomes. L'intent es féu obertament en algun dels *projectes* dels primers Estatuts d'autonomia. Així, el del País Basc, en el seu art. 12.8, atribuïa a la Comunitat autònoma l'execució de la legislació de l'Estat sobre el sector públic estatal. Hipòtesi —transferència de l'execució— que en una matèria com aquesta comportava atribuir a la Comunitat autònoma tota la gestió i explotació d'aquell. El mateix abast, o més gran encara, tenia l'art. 53 del projecte de l'Estatut de Catalunya: després del principi ja reconegut que «la Generalitat queda facultada per constituir un sector públic autònom», es deia que aquest últim «es vincularà també amb l'estatal que existeixi en el territori de Catalunya en els termes de l'apartat 12 del present Estatut» que, com hem vist, sanciona la competència exclusiva de la Generalitat en les matèries allí esmentades. Un intent que, ultra això, intentava concretar-se, en la pràctica, en la transferèn-

cia a les Comunitats autònomes de les empreses públiques no deficitàries. Refús, doncs, d'aquesta pretensió. Aquestes propostes, com és ben sabut, no prosperaren en els textos dels diferents Estatuts. D'altra banda, s'ha d'assenyalar que fins ara la participació per via patrimonial de les Comunitats autònomes en el sector públic estatal s'ha fet principalment mitjançant ampliacions de capital en les empreses de desenvolupament regional, de l'INI —les anomenades SODIS— en les quals, havent-hi renunciat aquest, l'ampliació ha estat coberta per les corresponents Comunitats. La naturalesa i funció d'aquesta mena d'empreses públiques expliquen i justifiquen la solució adoptada.

Assumida en bona lògica aquesta solució, era obligat de plantejar, en tot cas, un sistema de relacions efectives entre les Comunitats autònomes i les empreses públiques que constitueixen el sector públic estatal. Sense cap dubte, és aquest el nucli central i més condicionant de la qüestió que ara analitzem.

El primer text estatutari, el text EB, després d'abandonar les propostes del projecte, formula la qüestió d'una manera un poc confusa i contradictòria als arts. 11.2.b) i 12.7. El primer d'aquests textos es refereix òbviament al sector públic de la Comunitat; altrament, si es pretenia que es referís al sector públic, estatal, no tindria cap sentit l'art. 12.7. Doncs bé, l'esmentat art. 11.2.b) sanciona les competències de la Comunitat autònoma en relació amb *el seu propi sector públic* només en termes de desenvolupament legislatiu i execució. Com hem dit abans, la fórmula es pot explicar perquè respon a la tesi sostinguda en un moment que a les Comunitats autònomes els és prohibit l'exercici *directe* de les possibilitats de reserva contingudes a l'art. 128 *in fine* CE. La recullen així mateix d'altres textos estatutaris (art. 28.4 *versus* art. 30.1.6 EG; art. 32.1.3 *versus* art. 34 ECV).

Pel que fa a la qüestió concreta de les relacions entre la Comunitat autònoma i el sector públic estatal, l'art. 12.7 EV, amb no bona expressió, sanciona escaridament que la Comunitat «tindrà *participació* en el sector públic estatal en els casos i activitats que s'escaiguin». Qüestió que, en termes molt més concrets, abordà igualment l'art. 53 EC: la Comunitat autònoma —diu— «*d'acord amb allò que estableixin les lleis de l'Estat, designarà els seus propis representants en els organismes econòmics (...) i les empreses públiques de l'Estat la competència dels quals s'estengui al territori català i que per llur natura no siguin objecte de traspàs*». Una solució que apareix també repetida en altres textos estatutaris: així, també al·ludeixen a les empreses estatals que per llur *pròpia natura* no siguin transferibles a les Comunitats autònomes l'art. 57.3 *in fine* EAr, l'art. 42.1 ECL, etc.

El text de l'EC i dels que s'expressen en termes anàlegs té un significat inequívoc. Com es pot veure, no tanca, sinó molt al contrari, la possibilitat de transferència del sector públic estatal al de les Comunitats autònomes. Si es reconeix que, dins les empreses públiques estatals, n'hi ha que *per llur natura* no són transferibles a les Comunitats autònomes i aquestes, en tals casos, poden designar-hi els seus representants, això implica reconèixer també que hi ha d'altres empreses que sí que són transferibles: possibilitat que estatutàriament es condiona utilitzant els mateixos termes —«que per llur natura»— que l'art. 105.2 CE empra en relació amb la transferència o delegació a les Comunitats autònomes de facultats de titularitat estatal.

La participació de les Comunitats autònomes en la gestió del sector públic estatal es concreta bàsicament en la seva presència en els consells d'administració de les diferents empreses públiques estatals. Fórmula de participació que pràcticament s'ha

generalitzat en la major part dels Estatuts (art. 30.2 EG; art. 18.2 EAn; art. 34.2 ECV; art. 53.1 ECM; art. 57.3 EAr; art. 42.1 ECL; etc.). Tanmateix, en la pràctica, no passa de ser una pura declaració formal. Cal reconèixer que, no havent-se publicat fins ara les lleis o normes de l'Estat que, com s'ha dit, són les que han de regular tal participació, aquesta no ha tingut fins ara ni rellevància ni operativitat: cap relació mitjanament consistent no s'ha establert fins ara entre el sector públic estatal i les corresponents Comunitats.

Una excepció al que acabem de dir és el supòsit del Principat d'Astúries. El seu Estatut, molt conscient del significat que en aquesta regió té el sector públic estatal, regula la qüestió amb matisos molt singulars i també en termes que el fan ja directament operatiu. El plantejament de caràcter general que hem assenyalat el recull també, com és lògic, l'EAs: constitució del sector públic de la pròpia Comunitat (art. 10.1.j) i participació en els òrgans d'administració de les empreses públiques estatals en els termes i nombre que estableixi la legislació de l'Estat (art. 19.1). Ara bé, el completa amb dues notes molt significatives.

En primer lloc, sancionant repetidament l'obligada intervenció de la Comunitat autònoma en la implantació, desenvolupament i gestió del sector públic estatal i, alhora, establint la possibilitat que el Principat d'Astúries elabori i envii al govern informes o propostes sobre la gestió del sector públic estatal, sobre «la seva incidència en la sòcio-economia de la regió», informes o propostes que han de donar lloc a resolucions motivades del govern o dels organismes o entitats titulars de la participació estatal en aquestes empreses. Possibilitat aquesta que recull l'EAs, que també és prevista a l'art. 19.3 EAr i que igualment sanciona l'art. 62.2 ECan. A més, la Comunitat autònoma del Principat (art. 13.2, EAs.) haurà de participar així mateix en la planificació i ordenació de l'activitat econòmica pertocant als programes genèrics que elabori l'Estat per a la implantació a Astúries de noves empreses (art. 13, i. 2). Participació directa de la Comunitat autònoma que, òbviament, esdevé molt més operativa i interna que la que estableixen d'altres textos estatutaris i la que amb caràcter general permet l'art. 131 CE.

El segon punt a remarcar és que la participació de la Comunitat d'Astúries en els òrgans de govern de les empreses públiques estatals, amb independència que igualment es remeti a allò que la legislació de l'Estat pugui establir més endavant, queda ja sancionada d'una manera operativa en la disposició transitòria setena de l'Estatut, la qual estableix que, d'una manera immediata, «el Principat d'Astúries *proposarà*, entre les persones de reconeguda capacitat per a exercir el càrrec, tres membres de cada un dels consells d'administració de les empreses Hunosa i Ensidesa. Aquesta fórmula ha menat en la pràctica al fet que les propostes d'aquesta mena que fa la Comunitat són assumides per l'Institut Nacional d'Indústria, el qual designa entre els representants del seu propi capital en les esmentades societats les persones que la Comunitat li assenyala.

Els dos punts que estableix l'EAs sobre la participació de la Comunitat en el sector públic estatal s'han concretat en la llei 7/1983, de 6 d'octubre, del Principat d'Astúries. Aquest text comença justificant les peculiaritats que sanciona, en funció precisament de les raons esmentades sobre la importància que en aquesta Comunitat té el sector públic estatal:

«El Principado de Asturias —diu la seva exposició de motius— *presenta como característica singular, respecto del resto de Comunidades autónomas que configuran el mapa autonó-*

mico del Estado, el rasgo diferenciador, desde el punto de vista socio-económico, de su fuerte dependencia de las empresas públicas de titularidad estatal con implantación en su territorio. De ahí que la región asturiana resulte singularmente afectada por cualquier decisión que repercuta en la actividad de estas empresas.»

Es tracta d'institucionalitzar l'anomenada «variable regional» en la gestió del sector públic estatal. Conseqüentment, aquesta llei pretén, d'una manera principal, regular el procediment per a assolir la coordinació i la corresponent unitat de criteri en l'actuació dels representants de la Comunitat autònoma en la gestió del sector públic estatal (art. 1). Tasca aquesta que es concreta orgànicament mitjançant la corresponent comissió (art. 3), la funció de la qual és portar a terme «*la propuesta, no imperativa, de los criterios que, dentro de los objetivos marcados por la política económica general, ha de presidir la actuación de los miembros de los órganos de administración de las empresas públicas de titularidad estatal designados a propuesta del Principado de Asturias, en orden a la adecuación, proporción y defensa de los intereses de la Comunidad autónoma*» (art. 4). Aquesta comissió és així mateix l'òrgan de la Comunitat mitjançant el qual s'ha de realitzar la intervenció que, com preveia l'Estatut, aquesta ha de dur a terme en els plans d'actuació i en la gestió del sector públic estatal d'Astúries.

4. L'ordenació del sector públic portada a terme per algunes Comunitats autònomes: abast i significació; especialment la llei sobre l'administració institucional de la Comunitat de Madrid i l'estatut de l'empresa pública catalana

Algunes referències també sobre l'ordenació que algunes Comunitats autònomes ja han portat a terme del seu propi sector públic. La qüestió és certament diferent de la que ordena l'esmentada llei del Principat d'Astúries que, com suara hem vist, es refereix a les relacions entre aquesta Comunitat autònoma i el sector públic estatal. Ara es tracta de referir com en algunes Comunitats autònomes, bé que a nivells diferents i amb un abast igualment diferent, ja s'ha dut a terme l'establiment i la regulació del seu propi sector públic. Una qüestió sobre la qual, un poc per via de síntesi, pot ser interessant de recollir els trets més principals que caracteritzen el seu plantejament.

En primer lloc, cal remarcar que, en els supòsits en què les Comunitats autònomes ja han regulat el seu sector públic amb caràcter general, s'ha mantingut en principi l'esquema conceptual establert als articles 4.1.b) i 6 de LCP. En aquest àmbit, doncs, el concepte d'empresa pública es pot referir igualment tant a personificacions públiques de caràcter comercial, industrial, financer o anàleg, com a societats mercantils o entitats públiques que, actuant en el sector econòmic, han d'ajustar la seva activitat a l'ordenament jurídic privat. Així, s'estableix en les lleis regionals que han regulat aquesta qüestió (arts. 4 i 6 de la llei 5/1983, de 19 de juliol, de la Hisenda pública de la Comunitat autònoma d'Andalusia; arts. 6 i 7 de la llei de 3 d'abril de 1984 sobre gestió econòmica i financera pública de Galícia; arts. 4, 58 i ss. de la llei de 19 de gener de 1984 reguladora de l'Administració institucional de la Comunitat de Madrid; art. 5 de la llei de 13 de juny de 1984 d'Hisenda pública de la

Generalitat valenciana; art. 4 de la llei de 21 de desembre de 1984; Arts. 4 i 5 de la llei d'11 de desembre de 1984 de la Hisenda pública de la Comunitat autònoma de Canàries, etc.). En tots aquests textos —a remarcar que, en la seva majoria, també són textos de caràcter financer— i en els mateixos termes de la LGP, l'esquema de la qual segueixen molt de prop, se sanciona un concepte ambivalent i heterogeni d'empresa pública que comprèn tant personificacions públiques com societats jurídiques privades.

En segon terme, i és una dada fonamental a considerar, la gestió per les Comunitats autònomes d'alguns dels serveis transferits per l'Estat, molt sovint no s'ha atribuït a òrgans de l'Administració autonòmica en el seu sentit propi, sinó a organismes o entitats descentralitzades, configurades sovint com empreses públiques. Sembla com si, veient l'experiència anterior en l'exercici d'aquestes funcions per l'Administració de l'Estat, en ser assumides per les Comunitats autònomes, s'ha reconegut per a la seva gestió a la fórmula més operativa i flexible de l'empresa pública. En definitiva, un testimoniatge més de la «fugida» per part de l'Administració pública de les fórmules jurídico-administratives. En trobem enunciada i, de vegades, desenvolupada la solució en algunes lleis de diferents Comunitats autònomes. L'exercici de determinades funcions administratives en el seu sentit més propi es confia, en concret, a organitzacions diferents que, tanmateix, es configuren com empreses públiques: així, per exemple, l'art. 7 de la llei de 23 de juliol de 1984 de Reforma agrària d'Andalusia, que estableix la creació del IARA; l'art. 7 de la llei de 20 de desembre de 1984 sobre Règim d'abastament i sanejament d'aigües de la Comunitat autònoma de Madrid; la llei de 4 de març de 1983 que crea l'Institut Regional d'Andalusia; la llei de 10 de maig de 1984 que crea l'Institut de la Petita i Mitjana Empresa de la Comunitat Valenciana, etc. Com es pot veure, es tracta d'empreses públiques que s'estableixen legalment i a les quals s'encomana l'exercici d'autèntiques funcions administratives. D'altres vegades, la qüestió no es planteja en relació amb una empresa concreta, sinó que es formula en termes generals: així es deduïa ja, per exemple, de la llei de Pressupostos de 1984 del Parlament de Catalunya, que enuncia expressament els ens i les organitzacions que constitueixen *el sector públic* de la Generalitat, entre els quals hi ha tant diferents Instituts de naturalesa pública com diferents societats mercantils. Referència aquesta que cal complementar amb allò que estableixen diferents lleis posteriors (per exemple, entre d'altres, les de 14 de gener, 16 d'abril i 14 de maig de 1985, totes del Parlament català). En tot cas i amb caràcter general cal insistir en la inequívoca tendència a fer que el sector públic regional es concreti en empreses, encara que tinguin forma mercantil, a les quals d'una manera o altra s'encomana l'exercici de funcions públiques. Aquesta és la nota predominant de la seva actuació, més que no pas la producció de béns i la prestació de serveis per a la seva introducció en el mercat. En aquest sentit són molt significatives, per exemple, la llei del Parlament de Catalunya de 30 de maig de 1983 per la qual s'autoritza, amb forma mercantil, la constitució del Centre Informàtic de la Generalitat de Catalunya, l'objecte social del qual és «la prestació de serveis informàtics a l'Administració i a les empreses públiques» d'aquesta Comunitat autònoma i els estatuts socials del qual van ser aprovats per decret de 30 d'agost de 1983; també els decrets del govern basc 200/1983 sobre la creació de la societat anònima pública Sociedad Vasca de Turisme de 20 de desembre de 1982 i de 5 de desembre de 1983, igualment del govern basc, modificats el 1986,

pels quals es creen les societats anònimes d'Aparcamientos Disuasorios de Camiones de Vizcaya y Guipúzcoa respectivament.

En *tercer* lloc, cal remarcar igualment que en l'àmbit del sector públic regional exerceixen amb tota lògica un paper significatiu les entitats, societats o institucions de desenvolupament i foment de l'activitat econòmica. Les fórmules emprades són diferents. En alguns supòsits, es tracta d'empreses públiques que exerceixen *directament* una activitat econòmica determinada; d'altres vegades, es tracta d'establir l'organització corresponent per tal que pugui crear diferents societats mercantils i són aquestes les que actuen directament en l'àmbit econòmic; d'altres vegades, finalment, es tracta de constituir un sistema d'auxili a les empreses privades mitjançant la participació en elles del sector públic regional. Les realitzacions que s'han fet fins ara sobre això són realment molt nombroses. Així, al Principat d'Astúries, la llei de 9 d'agost de 1983; a la Comunitat de Múrcia, la llei de 8 de juny de 1984; a la de Madrid, la llei de 13 de juny de 1984; a Castella-la Manxa, la llei de 29 de gener 1985; etc. D'altres vegades i sens perjudici del que acabem de dir, ja s'han constituït, fins i tot mitjançant la corresponent llei, diferents societats concretes amb la finalitat ja esmentada de promoure el desenvolupament regional: llei de 3 de març de 1983 de creació de la Societat per a la Promoció i Reconversió Econòmica d'Andalusia; llei foral de Navarra de 2 de gener de 1984 de creació de la Societat de Desenvolupament de Navarra; llei 9/1986 de 7 de novembre del Principat d'Astúries per la qual s'autoritza la constitució d'una empresa de serveis agraris; llei 4/1987, de 8 d'abril, per la qual es crea la Societat de Foment Industrial d'Extremadura, etc.

En *quart* lloc, cal assenyalar també que hi ha referències expresses al corresponent sector públic regional en algunes lleis sobre organització de ràdio i televisió: la gestió del servei es preveu precisament a través de les corresponents empreses públiques. Així, per exemple, en la llei de la Comunitat de Madrid de 30 de juny de 1984; en la de la Comunitat Valenciana de 4 de juliol de 1984; en la de Galícia d'11 de juliol de 1984; en la de Canàries d'11 de desembre de 1984; en la de Balears de 22 de maig de 1985; en la del Principat d'Astúries de 20 de novembre de 1986, etc.

L'extensió i l'amplitud de l'activitat estrictament industrial de les Comunitats autònomes varien considerablement de les unes a les altres. En relació amb aquesta mena d'activitats, el seu sector públic s'ha establert bàsicament, bé que no de manera exclusiva, a través de l'adquisició de participacions patrimonials d'empreses ja existents, sovint en situació de crisi. Activitats, a més, molt heterogènies: explotació de cellers i de deus d'aigües minerals; indústries químiques; establiments hotelers i promocions urbanístiques; explotacions energètiques, de gas o d'hidrocarburs, etc. Cal remarcar així mateix que, de vegades, els mateixos Estatuts estableixen expressament els principis d'ordenació del sector públic de la Comunitat. Tanmateix, allò que s'esdevé més sovint, com ja hem dit, és que es limiten a preveure simplement la creació del sector públic de la Comunitat. Això no obstant, hi ha alguns supòsits en què es recullen algunes precisions més grans: així l'art. 42.2 ECL sanciona expressament el principi de reserva legal per a la constitució de les empreses públiques, sigui quina sigui la forma que adoptin; també l'art. 53.2 CM que preceptivament obliga a enquadrar la gestió del sector públic de la Comunitat en un programa anual de les seves actuacions, «les línies generals del qual estaran coordinades amb l'activitat presupostària anual.»

Cal remarcar, per últim, que la creació i l'establiment del sector públic s'ha fet en cada Comunitat una mica a salts. No ha respost, en principi, a una ordenació global i conjunta. En la majoria de casos, quan aquesta ha arribat, ha estat gràcies a les corresponents lleis d'Hisenda pública que, en principi i amb les variants que es vulgui, no han fet sinó acollir les solucions de la LGP. La inclusió i el tractament sistemàtic del sector públic regional en les lleis esmentades realcen també en aquest àmbit els seus aspectes financers i així mateix els del seu control i fiscalització.

Aquests són en poques paraules els trets més importants i característics, en alguns aspectes comuns, de l'ordenació del sector públic ja realitzada en algunes Comunitats. De tota manera i sense cap afany de ser exhaustius, hem de remarcar que hi ha dos supòsits molt singularitzats, els que presenten la Comunitat de Madrid i la de Catalunya, que per les seves peculiaritats hem d'exposar amb una mica de detall.

En el primer, la llei de 19 de gener de 1984 sobre l'Administració institucional a la Comunitat de Madrid, d'acord amb allò que estableix l'anterior llei de Govern i Administració de la mateixa Comunitat, realitza l'ordenació de les entitats de caràcter institucional i segueix molt de prop la pauta de LEEA: explícitament assumeix la coneguda tipologia dels organismes autònoms de caràcter comercial, industrial, financer o anàleg (art. 4.2) i també la de les anomenades empreses públiques. És il·lustratiu allò que en diu l'exposició de motius, car evidencia el que acabem d'indicar sobre com l'esmentat text es manté molt pròxim a les pautes establertes en la legislació estatal. Diu textualment:

«La ley regula las empresas públicas de la Comunidad cuya creación suele ser especialmente necesaria en la actividad económica por la utilidad que supone en la misma acogerse a un régimen de actuaciones de derecho privado. Pero si su actuación escapa a una determinada rigidez pública, no se puede olvidar que, por una parte, son fondos públicos los que sirven de base a esas empresas y, por otra, y de acuerdo con el artículo 63.2 del Estatuto de autonomía, que las líneas generales de actuación del sector público económico deben ir coordinadas con la actividad presupuestaria anual. En consecuencia, la ley establece las líneas de dicha coordinación con remisión a la Ley General Presupuestaria y, por otra parte, el sometimiento de las antedichas empresas al régimen de la contabilidad pública y al control parlamentario.

«Dentro de la categoría de empresas públicas, la ley distingue las de personalidad privada, constituidas como sociedades anónimas, de las que tienen personalidad de derecho público sin que ello sea óbice a que su régimen de actuación se someta al derecho privado.»

S'insisteix especialment en l'actuació planificada que han de desenvolupar les empreses públiques de la Comunitat: la seva gestió es formula així mateix en connexió amb les corresponents previsions pressupostàries (art. 59). Així i amb caràcter general es diu que:

«La actuación de las empresas públicas se inspirará en principios de eficacia, productividad, economía y rentabilidad social. Sus objetivos sociales deberán ser expresamente definidos en los instrumentos de planificación de las empresas y su incidencia en los resultados tendrá el carácter de carga impropia a los efectos de, tras la evaluación periódica de su importe, servir para determinar las dotaciones públicas que hayan de subvenir a dichas cargas» (art. 58.2).

Ordenació de les empreses públiques de la Comunitat de Madrid en el marc de la llei reguladora de la seva Administració institucional. Alhora, cal recollir igualment la llei 4/1985, de 29 de març, del Parlament català sobre «l'estatut de l'empresa pública catalana». Aquest text és interessant perquè és l'únic que fins ara, tal com diu el seu títol, aborda de manera específica el tractament global i sistemàtic del sector públic en aquesta Comunitat.

La llei es promulga en compliment de les previsions establertes en la llei de Finances públiques de la Generalitat de 12 de juliol de 1982. Es raona molt àmpliament sobre el doble aspecte que presenten les empreses públiques: juntament amb les de caràcter mercantil, que actuen principalment a l'àmbit de la producció, s'adopta així mateix la fórmula de les empreses públiques per a la gestió d'alguns dels serveis públics traspassats a la Comunitat. En aquest sentit, l'exposició de motius expressa de manera molt concisa la problemàtica fonamental en concret que es considera sobre aquest punt:

«La dinàmica de les funcions assumides per la Generalitat i, a vegades, la mateixa estructura de les transferències han determinat la creació d'entitats amb personalitat jurídica pròpia la finalitat de les quals és la gestió de serveis públics o la realització d'operacions econòmiques relacionades amb les funcions de la Generalitat. Calia donar a aquest fenomen una regulació específica en l'àmbit de l'article 10.1.1) de l'Estatut, amb criteris propis que permetessin l'equilibri entre la flexibilitat determinant de l'eficàcia de l'actuació i la vinculació directa o indirecta d'aquestes entitats al món públic i, per tant, el manteniment del control dels poders públics sobre l'activitat llur. Aquesta tasca no podia ésser acomplerta directament per la Llei de Finances Públiques, i per això la Disposició final segona d'aquell text articulat promou la redacció d'un estatut de l'empresa pública.

»Aquesta Llei, partint del fet mateix que l'empresa pública pertany a la Generalitat, la defineix mitjançant dos elements bàsics: l'un de caire material, com ho és la gestió de serveis de contingut econòmic, industrial o financer, i l'altre de caire formal, la utilització de formes de dret privat. Aquests dos elements li permeten de diferenciar l'empresa pública dels organismes autònoms que desenvolupen una activitat estrictament administrativa, perquè entén que a aquests darrers escau d'aplicar-los les normes que regulen, en general, l'activitat de l'Administració pública.»

L'esquema d'aquesta llei segueix també molt fidelment el contingut de la LGP. Hi ha, tanmateix, algunes notes diferenciadores que convé remarcar. Així, la possibilitat que les empreses públiques amb forma jurídica privada siguin no sols de caràcter mercantil, sinó també civil. Igualment, la introducció d'un concepte del més gran interès, com és el de societats vinculades, amb el qual es supera el criteri de l'estricta participació patrimonial majoritària, que és el que la LGP estableix per tal que les societats mercantils es puguin considerar empreses públiques. A més, és també rellevant que la llei (art. 2) estableixi explícitament els principis als quals les empreses públiques han d'ajustar la seva actuació. S'hi diu que aquesta «s'ha d'inspirar en criteris de rendibilitat, economia i productivitat, aplicats d'acord amb els objectius que els són fixats pels òrgans corresponents i amb el principi de no-discriminació respecte al sector privat.»

Es tracta de plantejar expressament l'*status* de les empreses públiques en el marc de l'economia de mercat (art. 38 CE), sense criteris diferenciadors ni en un sentit ni

en un altre. No s'exclou, tanmateix —és obligat de dir-ho—, que, donada la funcionalitat de les empreses públiques, hagin d'assumir de vegades actuacions en certa manera externes a la pròpia empresa; si es vol, de caràcter en certa manera polític. Aquesta possibilitat, lògica, que necessàriament cal considerar, és expressament contemplada a l'art. 2.2 de la llei. Amb un excel·lent bon sentit i valorant les conseqüències que en aquest cas es poden derivar per a les empreses, s'hi diu que «la imposició d'obligacions de servei públic o d'objectius d'interès social que comporten una minorració dels ingressos d'explotació o un augment dels costos de producció han d'ésser objecte d'avaluació econòmica en cada exercici a fi de consignar en els Pressupostos de la Generalitat les dotacions compensatòries que calguin.»

El desenvolupament de l'estatut de l'empresa pública catalana ja ha donat lloc a la constitució de diferents empreses: Societat Agrícola Experimental, S.A., Forestal Catalana, S.A., etc.; també al 1988 a la de tres empreses mercantils, filials de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió. Cal assenyalar així mateix que pel Decret legislatiu 5/1986, de 25 de desembre, la Generalitat ha portat a terme l'adaptació de l'esmentat Estatut de l'empresa pública catalana a la legislació de la CEE.

Es tracta, doncs, de garantir la gestió de l'empresa com a tal, d'acord amb criteris propis. En tots aquells supòsits, tan freqüents, en què s'encomanen a les empreses públiques unes actuacions extraempresarials, que generalment són la causa més habitual del dèficit del sector públic, s'han d'establir amb caràcter obligatori les corresponents transferències compensatòries.

Unes últimes consideracions poden ajudar a valorar, en el seu conjunt, l'abast que fins ara presenta el sector públic de les Comunitats autònomes. No sé que existeixin estudis específics en aquest sentit; de tota manera, hauran d'assumir una perspectiva necessàriament empírica i particularitzada. El fenomen, no cal dir-ho, és nou. Això no obstant, presenta ja molta major consistència d'allò que aparentment podria semblar. Remarquem que el 31 de desembre de 1985 les Comunitats autònomes tenien participació en 234 societats mercantils i en 100 d'elles era majoritària (Ya, 12 d'agost de 1987). Quantitats que, en elles mateixes, resulten expressives i poden ajudar a veure les dimensions reals que ha adquirit el paper del sector públic de les Comunitats autònomes.