

Control de la empresa pública

JOSE MARIA LOZANO IRUESTE

Catedrático de la Universidad de Barcelona

1. Pocos problemas de la empresa pública presentan tanto interés como el de su control, y pocos —quizá sólo el de la formación de sus precios— ha originado una mayor diversidad de opiniones. Y ninguno, desde luego, ha sido objeto de una mayor variedad en el tratamiento por parte de las diversas legislaciones nacionales.

La razón es clara: aquí se contraponen dos fuerzas poderosas: de una parte, el interés público, que exige que se vigile la actuación de la empresa pública para que ésta cumpla los fines para los que fue creada; de otra, la necesidad de la empresa de desenvolver su actividad dentro de un marco flexible, compatible con la agilidad y prontitud propias de toda empresa pública o privada. Interés público y libertad empresarial se oponen siempre, a veces dramáticamente. Si se deja predominar la segunda, puede llegarse a soluciones que hagan de la empresa pública un ente dotado de tan excesiva autonomía que pueda desenvolver —ignorando el fin público para el que fue creada— actividades poco o nada diferentes de las de la empresa privada. Hacer hincapié en el primero encierra el peligro de asfixiar la vida misma de la empresa con un corsé burocrático incompatible con las actividades mercantiles e industriales. Las soluciones que se han dado a este problema son tantas como países y, aun en cada uno de éstos, han variado frecuentemente en el tiempo. A examinarlas brevemente vamos a dedicar las páginas siguientes.

2. Suelen distinguirse cuatro clases de control de la empresa pública: a) control ministerial o ejecutivo; b) control legislativo; c) control contable, y d) control judicial. El *control ejecutivo* tiene especial importancia. Como ha señalado Robson (1), «sea la que sea la teoría constitucional o el grado de independencia legal, los ministros hacen gala de una fuerte tendencia a intervenir en los asuntos de las empresas públicas, en muchas formas diferentes —a veces no autorizadas— con respecto de una extensa variedad de temas. La razón de que lo hagan es que el interés público está muy íntimamente afectado por las operaciones de las industrias sobre las cuales

(1) W. ROBSON: *La empresa pública*, en "Información Comercial Española", marzo 1964, pág. 61.

trata de influir. La empresa pública no puede funcionar igual que la privada por varias razones: en ella el beneficio es un motivo secundario y no principal; no puede quebrar —y la verdadera diferencia entre la empresa pública y la privada estriba en que en las industrias nacionalizadas no existen accionistas que corran un riesgo. El riesgo lo corre la nación—» (2); sus acreedores no son propietarios de las obligaciones y no adquieren derecho de voto; aunque se rija por «principios comerciales, ha de tener en cuenta grandes intereses públicos. La empresa pública es una manifestación de la actividad del Estado y no un pálido reflejo de la privada; tiene con ésta algunos problemas en común, pero hay diferencias sustanciales entre ambas en cuanto a los objetivos, los motivos, la contabilidad pública y el interés nacional».

El control que lleva a cabo el ejecutivo es de dos clases (3): a) el control técnico, que corresponde al departamento competente por razón de la materia, y b) la tutela financiera ejercida por el Ministerio de Hacienda; esta última se ha mantenido a través de todas las vicisitudes por las que ha pasado la empresa pública. Este doble control no ha supuesto en la práctica una intervención tan fuerte como podría presumirse debido, de una parte, a la rivalidad entre órganos ejecutivos técnicos y de tutela; de otra, como señala Fuentes Quintana (4), a la falta de una visión unitaria de los fines de la empresa pública y de una apreciación de conjunto de su contribución al logro de los mismos.

El control del ejecutivo se presenta de modo diverso en los diferentes países. En Francia (5), el técnico se ejerce a través de las Direcciones especializadas de los Ministerios respectivos, especialmente los de Industria y Transportes, representados por comisarios del Gobierno; la tutela del Ministerio de Hacienda se ha reforzado: éste provee a las empresas de créditos y subsidios y vigila su gestión; se trata, de hecho, de un supercontrol: todas las decisiones que comprometen caudales se someten al Ministerio, que además está representado por interventores —«Controleurs d'Etat»— con derecho a opinar sobre proyectos, presupuestos y mercados; sin embargo, la competencia entre Ministerios a que aludíamos antes hace

(2) W. ROBSON: *Industria nacionalizada y propiedad pública*. Editorial Tecnos. Madrid, 1964.

(3) ENRIQUE FUENTES QUINTANA: *Hacienda Pública*, Teoría general de los ingresos públicos, curso académico 1967-68. Madrid, 1967, págs. 14-15.

(4) Cfr. FUENTES: *Loc. cit.*, pág. 20.

(5) Cfr. PIERRE BAUCHET: *Las empresas públicas en Francia*, en "Información Comercial Española", marzo 1964, págs. 88-89.

que el sistema presente fallos y lleve a veces a incoherencias en materia de precios e inversiones.

En Gran Bretaña (6), hasta 1945, los ministros tenían pocos poderes y aun éstos poco importantes; después cambia la situación: los ministros competentes pueden: dar directrices generales sobre asuntos de interés nacional; nombrar presidentes y consejeros; aprobar los programas de reorganización y desarrollo y los planes de adiestramiento e investigación; prescribir la forma que han de adoptar las cuentas y el informe anual y pedir informes; a lo que hay que añadir otras facultades específicas de determinados departamentos; se ha reconocido que, además, los Ministerios tienen un derecho de «vigilancia general» y pueden intervenir si creen que las cosas van mal: la mayor parte de este control ha versado sobre aspectos económicos o financieros, precios, salarios y ampliación de capital; la influencia ejercida por vía de presión o persuasión es también muy poderosa, aunque la independencia de estas empresas es infinitamente mayor que la de un departamento ministerial. El problema del control del ejecutivo en Gran Bretaña motivó la reciente publicación de un informe del *Select Committee on Nationalised Industries* sobre el control ministerial de estas industrias, que motivó una réplica del Gobierno británico (7).

En Alemania (8), la forma e intensidad del control varía con la forma jurídica de la empresa sobre la que se ejerce y va desde el estricto en las explotaciones independientes de la República Federal o de los «Länder» (con directores funcionarios) hasta el flexible de las empresas públicas con forma jurídica privada (donde el ente público se reserva el derecho de inspección del balance y la cuenta de pérdidas y ganancias, así como de lo adecuado de determinadas operaciones, pasando por el nombramiento del consejo directivo en los establecimientos de derecho público.

Bélgica (9) distingue cuatro grupos de empresas: grupo A (con presump-

(6) Cfr. ROBSON: *La empresa pública en Gran Bretaña*, en "Información Comercial Española", marzo 1964, págs. 75 y ss. También J. F. GARNER: *Public Corporations in the United Kingdom*; en W. G. FRIEDMANN y J. F. GARNER, *Government Enterprise. A Comparative Study*. Columbia University Press. Nueva York, 1970, páginas 18-19. Asimismo el artículo de C. D. DRARE: *The Public Corporations as an Organ of Government Policy*, en el mismo libro, págs. 26 y ss.

(7) Cmnd. 4027/1969, H. M. S. O. Véase para el primero el artículo de V. A. ROBSON *Ministerial Control on Nationalised Industries*, y para la segunda, el apéndice al mismo, publicados en "Political Quarterly", vol. 40, núm. 1 (enero-marzo 1969) y recogidos en la obra de W. G. FRIEDMANN y J. E. GARNER, *Government Enterprise* citada.

(8) Cfr. W. ZETZSCHKE: *La empresa pública en Alemania*, en "Información Comercial Española", marzo 1964, págs. 95 y ss.

(9) Cfr. VÍCTOR CRABBE: *La empresa pública en Bélgica*, en "Información Comercial Española", marzo 1964, págs. 116 y ss.

to establecido por el departamento competente, transmitido al de Hacienda y aprobado por las Cámaras junto con el del Ministerio): éste ejerce —mediante inspectores de Hacienda— un control cuyas modalidades se determinan por el rey; grupo B (cuyo presupuesto se establece por los órganos gestores, se aprueba por el Ministerio competente, se transmite al de Hacienda y se comunica a las Cámaras como anexo al presupuesto de su departamento; grupos C y D (en los que el presupuesto no requiere la aprobación ministerial): los de estos tres últimos grupos están sometidos al control de su Ministerio, ejercido por «comisarios del Gobierno» nombrados por el rey a propuesta de aquél.

Alemania creó en 1957 el Ministerio del Tesoro Federal (*Bundesschatzministerium*) para administrar las participaciones económicas del Estado federal, con la tarea principal de privatizar o desnacionalizar industrias. La administración de las empresas está muy descentralizada y el control no se ejerce de forma unitaria, sino que varía con la forma legal de cada empresa, así como con su autonomía organizativa (10).

En Grecia (11), el control ministerial no se suele fijar en los estatutos de las empresas, pero en la práctica es muy detallado y aquéllos carecen de flexibilidad: su presupuesto se aprueba por el ministro competente y todos los asuntos económicos están bajo el control continuo del Gobierno.

En Canadá (12), los miembros del Consejo de la empresa se nombran y separan por el Gobierno; el personal se designa por éste y las medidas de carácter financiero están sujetas a controles que varían según los casos: en unos, el presupuesto se aprueba por el Consejo del Tesoro; en otros, los presupuestos de capital (y a veces los de explotación) se aprueban por el ejecutivo; en algunos casos éste limita la cantidad de ingresos que puede retener la sociedad o el volumen de sus fondos rotatorios; excepcionalmente, el ministro o el Gabinete dictan al Consejo las directrices genéricas o específicas de su actuación. El ministro respectivo puede exigir a la empresa cuentas detalladas y, en algunos casos, marcar normas de actuación; el de Hacienda —de acuerdo con la *Financial Administration Act* de 1951— puede prescribir la forma en que se preparen los presu-

(10) J. A. KAISER: *Public Enterprise in Germany*, en FRIEDMANN y GARNER, *ob. cit.*, pág. 159.

(11) Cfr. PELLA LENOUDIA: *La empresa pública en Grecia*, en "Información Comercial Española", marzo 1964, págs. 152-153.

(12) Cfr. J. E. HODGTT: *La empresa pública en Canadá*, en "Información Comercial Española", marzo 1964, págs. 130 y ss.

puestos corrientes y de capital, aprobar las cuentas bancarias especiales y ordenar la presentación de cuentas en forma normalizada (13).

Estados Unidos (14), de acuerdo con la *Government Corporation Control Act* de 1945, somete las empresas federales al control de la Oficina del Presupuesto y las de los Estados a los equivalentes legislativos de ésta.

En Suecia (15) no hay fórmula general: existe un Real Consejo de Control y el Gobierno ejerce una influencia indirecta, como accionista o mediante instrucciones a los miembros del Consejo que designa; puede también privar a la empresa que incumpla sus deberes de su monopolio, concesión o subvención, según los casos.

En Italia (16), la falta de coordinación existente antes de la guerra obligó, terminada ésta, a una reordenación para lograr aquélla y conseguir un mayor control, que culminó en la creación, en 1956, del Ministerio de las Participaciones Estatales para conciliar las exigencias de estructura de las empresas y la orientación de la política económica del país; este departamento tiene una responsabilidad política de conjunto, sin inmiscuirse en la gestión de las empresas: su principal misión es elaborar directrices generales para el desarrollo y ordenación de cada sector. Aunque la supervisión general es competencia suya, otros departamentos tienen intervención decisiva en la gestión de las empresas públicas. El consentimiento del Ministerio del Tesoro es necesario para las grandes operaciones financieras. El de Planificación Económica puede pedir amplia información de las empresas y examinar sus programas y resultados; de acuerdo con la Ley del Plan Económico Nacional 1966-1970, las empresas públicas deben ajustar sus decisiones a éste por cuanto son «instrumentos de la política encaminada a alcanzar y obtener fines y objetos establecidos por el plan» (17).

«La experiencia respecto del control realizado por el ejecutivo parece plantear como solución óptima la británica, tendente a defender la autonomía y responsabilidad de la empresa pública, evitando una centralización

(13) J. E. HODGETTS: *The Public Corporation in Canada*, en FRIEDMANN y GARNER, *ob. cit.*, págs. 215-216.

(14) Cfr. A. S. ABEL: *La empresa pública en Estados Unidos*, en "Información Comercial Española", marzo 1964, págs. 135 y ss.

(15) Cfr. H. STRÖMBERG: *La empresa pública en Suecia*, en "Información Comercial Española", marzo 1964, pág. 148. También H. STRÖMBERG: *The Public Corporation in Sweden*, en FRIEDMANN y GARNER, *ob. cit.*, pág. 175.

(16) Cfr. STAMMATI: *La empresa pública en Italia*, en "Información Comercial Española", marzo 1964, págs. 106 y ss.

(17) Cfr. G. TREVES: *The Public Corporation in Italy*, en FRIEDMANN y GARNER, *ob. cit.*, págs. 147 y ss.

innecesaria y una supervisión múltiple que no proporciona ventajas evidentes. La unificación de la autorización ministerial de la que debe depender la empresa pública es absolutamente necesaria y el cuerpo directivo de la empresa pública deberá tener plena libertad para dirigirla, según los fines expresados en la disposición creadora de la misma. Se considera asimismo la conveniencia de que las empresas públicas informen periódicamente sobre su actuación al ejecutivo, facilitando, en particular, estadísticas de costes comparativos con la empresa privada» (18).

3. El control legislativo es tradicional en todos los países. En Gran Bretaña (19), entre las funciones del Parlamento figuran la de discutir y aprobar el marco legal (integrado por leyes separadas que fijan para cada industria su organización, funciones, facultades y política) y las leyes complementarias y modificativas de éste. Las normas dictadas por los ministros en el ejercicio de su potestad reglamentaria se someten al Parlamento (las más importantes, a las dos Cámaras); también se fija por ley el límite superior de los préstamos a contraer por cada sociedad; el Parlamento dedica tres días a conocer los informes y cuentas anuales, cuya discusión proporciona la ocasión para la revisión y crítica de la actividad de las empresas: los ministros sólo están obligados a contestar las preguntas relativas al uso de sus facultades específicas, pero a menudo informan al Parlamento de otras cuestiones. La Cámara nombra cada año un Comité de Industrias Nacionalizadas (*House of Commons, Select Committee on the Nationalised Industries*) para estudiar los informes presentados por éstas al legislativo sobre sus fines y actividades; aquél se reúne con los directivos de una o de dos empresas y emite informes y recomendaciones, por lo general muy útiles. Otras ocasiones —como el mensaje de la reina— dan oportunidad para discutir la actuación de dichas empresas:

En Francia (20), el control parlamentario se ejerce mediante la votación anual del presupuesto (que lleva un anexo sobre empresas nacionalizadas con detalle sobre sus estatutos, cuentas, balances, etc.) —y cada cuatro años, del Plan—; pero, falto de suficiente información, el Parlamento no ha visto nunca la gestión en su conjunto y suele perderse en los detalles: desde 1947 hay «subcomisiones de control» para vigilar ciertas empresas;

(18) FUENTES QUINTANA: *Loc. cit.*, págs. 15-16.

(19) Cfr. ROBSON: *La empresa pública en Gran Bretaña*, cit. págs. 75 y ss. También GARNER, *loc. cit.*, págs. 20-21, y T. C. DAINITH: *The Mixed Enterprise in the United Kingdom*, en FRIEDMANN y GARNER, *ob. cit.*, págs. 67-75.

(20) Cfr. BAUCHET: *Loc. cit.*, págs. 87 y ss., y D. M. G. LEVY: *Control of Public Enterprise in France*, en FRIEDMANN y GARNER, *ob. cit.*, págs. 123 y ss.

en 1949 se amplió su competencia a todas las empresas públicas y a las de economía mixta en las que el Estado posee más del 50 por 100 del capital; la ley de 3 de abril de 1955 les dio derecho a enterarse de todos los aspectos de la vida de la empresa (sin que ningún secreto ni motivo legitimen la negativa a responder) y a solicitar funcionarios para llevar a cabo investigaciones. Por fin, el decreto de 17 de noviembre de 1958 suprimió las subcomisiones permanentes y creó las «comisiones de control», temporales, lo que dificulta su labor; el Parlamento recibe cada año, para su información, el informe de la Comisión de Verificación de las cuentas de las empresas públicas, de la que hablaremos más adelante.

En Alemania, «la Cámara Baja desempeña un papel relativamente modesto en relación con el control de las empresas públicas. Mientras que la creación o la adquisición de una empresa necesita de la aprobación expresa del ministro federal de Hacienda, el Parlamento sólo puede intervenir por vía indiciaria a través del derecho presupuestario (aprobación de los medios necesarios). Por el contrario, para la cesión de participaciones directas es necesaria la aprobación de la Cámara Baja y de la Cámara Alta» (21). No lo es para las indirectas, muy importantes. En cuanto a la dirección de las empresas, el Parlamento se limita a la admisión de información sobre cuestiones relevantes. Hay un Comité parlamentario para la propiedad económica del Estado federal, pero ni sus componentes dominan las cuestiones de política comercial de las empresas ni éstas se muestran dispuestas a suministrar abundante información.

En Italia, este control se ejerce (22), en primer lugar, por la aprobación parlamentaria de la ley de creación de la empresa pública; en segundo, por la responsabilidad ante ambas Cámaras de cada ministro por las acciones de las corporaciones dependientes de su departamento; en tercero, por la presentación al Parlamento de las cuentas de las grandes empresas, unidas a menudo a las de los Ministerios de que dependen; en cuarto, por los informes del Ministerio de las Participaciones Estatales sobre la tarea realizada y los programas de actuación futura, que muestran la situación de las empresas respectivas. También el Tribunal de Cuentas envía un detallado informe al Parlamento.

En Bélgica (23), según la ley de 16 de marzo de 1954, el presupuesto de los organismos de tipo A ha de aprobarse por las Cámaras, a las que

(21) ZETZSCHKE: *Loc. cit.*, pág. 98. Cfr. igualmente KAISER, *loc. cit.*, págs. 166-167.

(22) TREVES: *Loc. cit.*, págs. 145-146.

(23) Cfr. CRABBE: *Loc. cit.*, págs. 117 y ss.

se comunican los de los organismos de los tipos B, C y D, con lo que se ha renunciado a la única fuente de información con que el Parlamento hubiera podido contar para controlar estos últimos. El informe sobre la aplicación de dicha ley, publicada en 1963 por la Comisión de Hacienda del Senado, presidida por Pierre De Smet (24), lamenta la inexistencia de un control parlamentario que contrasta con el amplísimo que el Gobierno ejerce sobre las empresas (examen de informes y cuentas anuales, determinación de normas contables, veto de decisiones contrarias a la ley o estatutos, inspección contable).

También en Grecia (25) el control parlamentario es insuficiente e inefectivo; aunque las Cámaras deberían determinar la política fundamental de las empresas públicas, no es obligatorio presentar las memorias anuales de éstas, ni hay debate más que al aprobar la ley creando la empresa pública o al modificar esa norma.

Por el contrario, en Canadá (26) el control es muy amplio, aunque hay tendencia a limitarlo; el Parlamento tiene tres formas de hacer efectivo ese poder: en primer lugar, aprobando la ley de creación del organismo (lo que comprende la determinación de sus principales objetivos y el esqueleto de su marco organizativo): dentro de esos límites, la empresa tiene autonomía; en segundo, controlando los fondos, mera formalidad, ya que el Parlamento no tiene tiempo para hacer más que una crítica de las intenciones del ejecutivo; éste está mejor asesorado que el legislativo, que sólo cuenta con dos instrumentos, un tanto inefectivos: el Comité Especial de Previsión de Gastos (que ha prestado poca atención a las empresas públicas) y el Comité de Contabilidad Pública, que con ayuda del interventor general debería revisar la actuación pasada del poder ejecutivo, pero que apenas ha hecho nada; en tercero, por la facultad de investigar la actuación del poder ejecutivo y sus resultados: el Parlamento cuenta con las dos cosas necesarias: una amplia información (informes y memorias anuales de las empresas al ejecutivo, que éste transmite a aquél, e informes del interventor general) y un instrumento especialmente apropiado para hacer investigaciones: los Comités especiales (sobre agricultura, Banca, transportes, etc.), que podrían proceder al examen de esos informes; en la práctica se han preferido los Comités especiales, nombrados «ad hoc» para

(24) Documento parlamentario. Senado. Período de sesiones 1962-1963, 23 de enero de 1963, núm. 91, cit. en CRABBE, *loc. cit.*, pág. 118.

(25) Cfr. LENOUDIA: *Loc. cit.*, pág. 153.

(26) Cfr. HODGETTS: *Loc. cit.*, pág. 132.

determinadas empresas públicas, a veces de forma tan continua que entorpecen la independencia de las empresas.

El control legislativo no ha sido siempre rectamente entendido: hay quienes parecen creer que el Parlamento actúa como una junta general de accionistas, que recibe las cuentas anuales y los informes y que si es necesario celebra reuniones extraordinarias (27), pero no cabe duda de que hay que dar a sus miembros la oportunidad de obtener una información suficiente.

4. En cuanto al *control contable* hay que señalar que éste se ejerce doblemente. En primer lugar, mediante el examen de la contabilización de las operaciones de las empresas públicas por expertos contables independientes. Caben aquí dos posibilidades: que esa revisión se lleve a cabo por la Intervención General de la Administración del Estado o que se ejerza por una intervención independiente de ésta; el carácter comercial de las actividades de estos organismos ha hecho que—dentro de la enorme variedad de soluciones que los diversos países han dado a este problema— la segunda posibilidad cuente cada vez con más partidarios (28). El otro aspecto de esta clase de control radica en la facultad del Estado de fijar las normas a las que ha de ajustarse la contabilidad de las empresas públicas.

El problema de la revisión de la contabilidad se ha resuelto en Francia (29) por medio de la creación de la Comisión de Verificación de Cuentas de las Empresas Públicas, creada por la ley de 6 de enero de 1948, y cuya composición se regula por la de 22 de junio de 1967; independiente del Tribunal de Cuentas (aunque estrechamente vinculada con él), está presidida por un presidente de Sala de éste y dividida en secciones (energía, transportes y comunicaciones; crédito, seguro e información; industrias mecánicas; químicas y diversas), lo que permite un examen más profundo de los problemas técnicos de cada sector; dos tercios de sus miembros proceden del Tribunal de Cuentas, y el otro, del Ministerio de Hacienda, ayudados por interventores (de los que un cuarto pertenece al Tribunal y tres cuartos a los cuerpos técnicos y administradores de los diversos Ministerios; el presidente y la Asamblea plenaria (que adopta el informe anual de conjunto y comunica al Parlamento los informes que desee) aseguran la coordinación de las diferentes secciones. El procedimiento de trabajo es

(27) *Parliament and Corporations*, en "The Times", 3 de marzo de 1948, cit. en ROBSON: *Industria nacionalizada*, págs. 179-180.

(28) FUENTES QUINTANA: *Loc. cit.*, pág. 20.

(29) Cfr. BAUCHET: *Loc. cit.*, pág. 89. Igualmente P. BAUCHET: *Propriété publique et planification*, Ed. Cujas, París, 1962, págs. 304-305.

contradictorio: un interventor ponente formula sus observaciones sobre la base de los documentos de contabilidad de la empresa y de los informes de otras instituciones, pudiendo darse audiencia al interventor del Estado en la empresa, los representantes de ésta y la Comisaría del Plan; una deliberación lleva a la formulación de dos informes: uno, confidencial, al ministro competente sobre cada empresa, y otro, general, dirigido al presidente del Gobierno, al Parlamento y al Tribunal de Cuentas, que se publica en el «Diario Oficial». El control abarca tanto la legalidad de las cuentas como la eficacia de la gestión, incluida la de los órganos de tutela.

En Gran Bretaña, las normas de creación de las empresas suelen exigir la intervención anual de las cuentas y su sumisión al ministro junto con el informe anual. No suelen darse reglas fijas para la intervención y ésta suele confiarse a contables privados de reconocida solvencia, que se limitan a una comprobación de la contabilidad, sin pronunciarse sobre cuestiones de legalidad y aún menos de eficiencia (30).

En Bélgica (31), los Ministerios competentes y el de Hacienda designan hasta cinco interventores, que controlan los asientos, su exactitud y veracidad, de modo análogo a la inspección contable de las empresas privadas.

En Suecia (32), la intervención de cuentas suele hacerse por contadores privados elegidos por los accionistas (aunque, en muchos casos, el Gobierno se ha reservado el derecho de nombrar la mayoría de aquéllos): son funcionarios de la empresa y no del Gobierno, aunque pueden recibir instrucciones de éste; la Junta general de accionistas aprueba o no la actuación del Consejo de Administración. Los interventores del Estado (elegidos por la Dieta) han pedido, sin éxito, el derecho a examinar los asuntos de las empresas públicas; sólo lo han conseguido para las que reciben subvención del Estado. Tampoco intervienen los asesores legales de la Dieta (*Riksdagens Justitieombudsmän*), que supervisan el cumplimiento de sus deberes por los jueces y funcionarios estatales y locales, pero no los de los empleados de empresas públicas.

En Italia este control se ejerce doblemente: desde el interior, por una junta de interventores (entre los que hay funcionarios de los Ministerios respectivos), y desde el exterior, por el Ministerio del Tesoro, que emplea

(30) GARNER: *Loc. cit.*, pág. 17.

(31) Cfr. CRABBE: *Loc. cit.*, pág. 116.

(32) Cfr. STRÖMBERG: *Loc. cit.*, págs. 148-149.

en él los inspectores generales de Hacienda, cuyas observaciones se notifican a los ministros competentes y al Tribunal de Cuentas (33).

En Alemania las cuentas de las personas jurídicas sometidas al derecho privado deben examinarse por un contador jurado, escogido de acuerdo por el ministro competente y el presidente del Tribunal Federal de Cuentas (34).

En Estados Unidos, como señala Abel (35), nada se opone legalmente a que las empresas públicas se sometan a examen y verificación de las cuentas, según procedimientos normalizados, ni a la designación por el Gobierno de la autoridad que debe llevar a cabo ese examen, pero tanto el interventor general (*Comptroller-General*) como la Oficina General de Contabilidad han resistido tenazmente los intentos del Congreso de atribuirles este papel; de haberlo hecho, esta clase de intervención habría acabado por resultar incompatible con la actividad comercial. La *Government Corporation Control Act* de 1945, por ello, representa un paso atrás por cuanto hace desaparecer la exención de los requisitos presupuestarios y de intervención característicos de las empresas públicas, que hacía de ellas un instrumento especialmente apto para fines comerciales e industriales: las somete a un presupuesto «de tipo comercial»; especifica que las operaciones deben ser intervenidas por la Oficina General de Contabilidad, de acuerdo con los principios y procedimientos aplicables a las transacciones comerciales sociales; obliga a las empresas a financiarse del modo ordinariamente autorizado por la ley; por otra parte, la *Ramspeck Act* de 1940 permite aplicar a su personal algunas de las limitaciones propias de los funcionarios del Estado; sólo la *Tennessee Valley Authority* escapa a las restricciones de una y otra ley. En los Estados rigen muy diversas disposiciones en cuanto a presupuesto e intervención; en el de Nueva York, la *Public Authorities Law* obliga a presentar anualmente sendos informes presupuestarios y de operaciones y a someter cada cinco años informes de intervención a las autoridades del Estado; los libros del puerto de Nueva York —no sometidos a dicha ley— están sujetos a examen por el interventor general.

En Canadá (36), «varias de las mayores empresas tienen derecho a emplear una empresa privada de interventores, aunque, según los términos de la *Financial Administration Act*, el interventor general puede ahora ser designado como interventor o interventor adjunto por tales empresas. La

(33) TREVES: *Loc. cit.*, págs. 149-150.

(34) KAISER: *Loc. cit.*, pág. 163.

(35) A. S. ABEL: *The Public Corporation in the United States*, en FRIEDMANN y GARNER, *ob. cit.*, págs. 195-197.

(36) HODGETTS: *The Public Corporation*, en FRIEDMANN y GARNER, *ob. cit.*, página 216.

solución normal es, sin embargo, que los asuntos financieros de las empresas públicas se alinean ahora con las cuentas departamentales como una sección en el volumen anual de cuentas públicas, y pueden ser examinadas por el Comité de Cuentas Públicas».

La fijación por el Estado de directrices a la contabilidad de las empresas públicas es común a la mayoría de los países. Bélgica es uno de los que más ha reglamentado esta cuestión (37): los organismos de los cuatro grandes grupos en que se clasifican las empresas públicas están obligados a formular sus cuentas antes del 31 de marzo de cada año; los que ejercen una actividad comercial, industrial o financiera establecen además, dentro del mismo plazo, su balance y cuenta de resultados; éstos —y a falta de ellos, la cuenta anual— se publican a continuación. Las cuentas de los organismos de tipo A se establecen por el ministro competente, que las transmite al de Hacienda y éste al Tribunal de Cuentas, que puede efectuar una inspección: motivan un proyecto de ley de establecimiento de presupuesto que se somete a las Cámaras; las de los de tipos B se establecen por los órganos gestores y se aprueban por el ministro competente para seguir igual vía que las anteriores; las de los C y D se cierran por sus órganos gestores, que los envían al Ministerio competente y al de Hacienda, sin que intervenga el Tribunal de Cuentas. Un real decreto de 18 de noviembre de 1957 prevé una contabilidad de gastos para los organismos de suministros, obras y transportes.

Hay que señalar, sin embargo, para terminar, que «no sólo son completamente distintas las partidas contables de una empresa pública de las de una privada, sino que el objeto del ejercicio es también fundamentalmente diferente. El propósito primordial de una sociedad anónima es el de obtener unos beneficios máximos para el capital invertido... Pero una empresa pública no está obligada a tener beneficios. Su principal finalidad es cubrir las necesidades de los consumidores de la manera más completa y barata posible. Tiene importantes obligaciones relativas a la investigación y al desarrollo y a la educación, instrucción y bienestar de su personal. Las actividades de una empresa pública, por tanto, no pueden apreciarse mediante una cuenta de pérdidas y ganancias. Sus logros no pueden expresarse en términos contables y su valoración es tarea muy compleja, complicada por el hecho de que, por regla general, no existen empresas similares, operando en el mismo campo con las que establecer comparaciones (38).

(37) Cfr. CRABBE: *Loc. cit.*, págs. 116-117.

(38) ROBSON: *Industria nacionalizada y propiedad pública*, cit. pág. 189.

5. El control judicial adopta dos formas (39). En primer lugar, la exigencia de responsabilidad por cualquier acción ilegal que puedan cometer sus administradores o representantes en el ejercicio de su función: en la mayoría de los países responden ante la jurisdicción ordinaria. En segundo, se trata de controlar el modo en que la empresa ha servido a los intereses públicos; en este caso se han propugnado las existencias de tribunales especiales ante los que las empresas públicas puedan ser demandadas por los consumidores o las asociaciones de éstos.

En Gran Bretaña (40), todas las empresas públicas son personas jurídicas y están sujetas al derecho común administrativo por los tribunales ordinarios en igualdad de derechos y deberes con cualquier ciudadano; pueden demandar y ser demandados por incumplimiento de contrato igual que una sociedad privada y denunciadas por la comisión de delitos. No disfrutan de privilegio alguno: sus empleados no son funcionarios públicos y sus bienes no tienen la condición de propiedades de la Corona, y tributan sobre la misma base que las compañías mercantiles privadas. Los tribunales pueden declarar ilegal todo acto ejecutivo de una corporación que no está expresamente o por implicación necesaria dentro de sus poderes legales (41).

En Alemania (42), el Ministerio competente traslada los informes de los expertos al Tribunal Federal de Cuentas (*Bundesrechnungshof*), el cual examina —basándose en la documentación recibida— la actividad del Estado federal como accionista y formula los reparos, caso de haberlos, en el «Informe sobre la inspección de empresas con personalidad jurídica propia», que traslada al Parlamento y hace público.

En Italia, la empresa pública está equiparada a la empresa privada en gran parte de sus actividades —y sometida, por tanto, al derecho privado—, singularmente en lo que respecta a la regulación de empleo y de trabajo (43); por otra parte, el Tribunal de Cuentas ejerce su control —de acuerdo con el artículo 100 de la Constitución— sobre los entes a los que el Estado ordinariamente contribuye, con tal que no se refiera tanto a los actos aislados como a su actividad global, lo que convierte a aquél en el instrumento más idóneo para asegurar un control imparcial sobre la buena marcha

(39) Cfr. FUENTES: *Loc. cit.*, pág. 17.

(40) Cfr. ROBSON: *La empresa pública en Gran Bretaña*, cit. pág. 78.

(41) GARNER: *Loc. cit.*, pág. 19.

(42) Cfr. ZETZSCHKE: *Loc. cit.*, pág. 98.

(43) Cfr. VITTORIO OTTAVIANO: *Sometimiento de la empresa pública al derecho privado y exigencias conexas con los fines públicos que mediante el ejercicio de la empresa se quieran conseguir*, en "La Empresa Pública", publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, Zaragoza, 1970.

de las actividades públicas en interés de la colectividad (44). El tribunal informa de los resultados de su examen directamente a las dos Cámaras.

En Francia (45), el Tribunal de Cuentas es competente cuando en la empresa hay un agente contable, sobre cuya actuación decide en vista del informe y las conclusiones de la Comisión de Verificación de Cuentas; por otra parte, se ha declarado la competencia, en lo que se refiere a las empresas públicas, del Tribunal de Disciplina Presupuestaria, creado por ley de 25 de septiembre de 1949 y encargado de sancionar las faltas de gestión cometidas con respecto al Estado y a las distintas colectividades.

En Grecia (46), el Tribunal de Cuentas ejerce un control más contable que judicial, ya que tiene por objeto la veracidad de aquéllas y del balance y la conformidad con el presupuesto (es aquí donde puede aplicar un control judicial propiamente dicho).

Por su parte, Estados Unidos sigue la tradición anglosajona de sumisión al derecho común de las «public corporations» federales; éstas tienen plena responsabilidad contractual, estando la penal limitada a los actos negligentes y las acciones y omisiones que sean «ultra vires» (47).

La jurisprudencia canadiense, por su parte, ha seguido dos líneas divergentes: una, la de tratar a las empresas públicas de la misma manera que las privadas, ya que disfrutaban de las ventajas de éstas; otra, equipararlas a los departamentos del Gobierno como «emanaciones de la Corona»; antes de 1960 esto obligaba a hacer una petición al gobernador general antes de llevar el caso ante un tribunal especial, el «Exchequer Court»; desde la *Statute Law Amendment* de 1950, esta petición no es necesaria; con la *Crown Liability Act* de 1953, el Gobierno responde de los errores de sus funcionarios, lo que ya ocurría en las disposiciones legales aplicables a muchas de las empresas públicas (48).

6. El problema del control de la empresa pública, en sus cuatro formas, se nos presenta —como decíamos al principio— como una pugna entre la necesaria vigilancia por parte del Estado de la actividad de aquélla en

(44) Cfr. VITTORIO BACHELET: *Estructuras y garantías de la actividad empresarial del Estado*, y GUSTAVO VIGNOCHI: *Los controles sobre las Haciendas autónomas y sobre las empresas con participaciones estatales*, "La Empresa Pública", págs. 145 y 155 respectivamente.

(45) Cfr. J. C. VENEZIA: *Las empresas públicas en Francia*, en "La Empresa Pública", pág. 1337.

(46) Cfr. EPAMINONDAS SPILLOTOPOULOS: *Las empresas públicas en Grecia*, en "La Empresa Pública", cit. pág. 1371.

(47) Cfr. JOHN N. HAZARD: *La empresa pública en los Estados Unidos de América*, en "La Empresa Pública", cit. págs. 1835-1836.

(48) Cfr. HODGETTS: *The Public Corporation in Canada*, cit. págs. 212-215.

bien del interés general y la también necesaria autonomía empresarial, sin la cual un organismo de esta clase no puede llevar a cabo adecuadamente sus actividades industriales o mercantiles. De ahí la enorme variedad de soluciones que se han dado al problema en los diversos países; de ésta deduce Friedmann (49) unas conclusiones: 1) El control del ejecutivo debería reducirse a los principios generales y la política económica y no descender al detalle de la administración empresarial. 2) La dirección de la empresa pública debería ser todo lo abierta posible sin intentar disfrazar los resultados de la actividad empresarial. 3) El control de la empresa pública debería ser constructivo y efectivo y realizarse en lo posible por una unidad administrativa especializada, que informará al legislativo y al público del resultado de la gestión de la empresa. 4) La empresa pública deberá ser considerada siempre como tal, evitando su aproximación excesiva a la empresa privada, que enmascara su contenido y puede imponerse a la propia Administración. 5) La política de precios de la empresa pública y los medios para su financiación deben ser objeto de regulación detallada. 6) Si la empresa compite con la privada en sectores estatificados parcialmente, es preciso que no reciba trato de favor y que sus precios sean competitivos; para garantizar que estos principios se cumplan es necesario establecer un sistema de reclamaciones contra cualquier manifestación de preferencia.

En resumen, parece que las soluciones al problema del control de las empresas públicas deberían seguir en el futuro unas líneas que podrían ser las siguientes: en primer lugar, una unificación mediante un órgano especializado de los diversos controles de carácter ejecutivo en aras de una mayor flexibilidad y rapidez en gestión. En segundo, una decidida aplicación de las normas, referentes al control parlamentario, que sometiera al legislativo las grandes líneas de la política presupuestaria de las principales empresas o —donde lo haya— del organismo que las agrupe. En tercer lugar, el control contable parece que encontraría su cauce en la creación, siguiendo el modelo francés, de una comisión especial encargada de llevarlo a cabo. Por último, el control judicial puede y debe asignarse como hasta ahora al Tribunal de Cuentas un organismo análogo del país respectivo.

(49) Cfr. W. FRIEDMANN: *The Public Corporation*, Stevens and Sons, Ltd., Londres, 1954, cit. en FUENTES QUINTANA, *loc. cit.*, pág. 21.

