



CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y  
Cooperativa, nº 0, enero-mayo 1987, pp. 31-45

## La Empresa Pública en España (bases de actuación, ordenación y control)

Alvaro Cuervo García

Catedrático de Economía de la Empresa.  
Universidad Complutense de Madrid

Zulima Fernández Rodríguez

Profesora titular de organización de Empresas.  
Universidad de Oviedo

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa

ISSN: 0213-8093. © 1987 CIRIEC-España

[www.ciriec.es](http://www.ciriec.es)    [www.uv.es/reciriec](http://www.uv.es/reciriec)

# LA EMPRESA PÚBLICA EN ESPAÑA (BASES DE ACTUACIÓN, ORDENACIÓN Y CONTROL)

ALVARO CUERVO GARCIA

ZULIMA FERNANDEZ RODRIGUEZ

Catedrático de Economía  
de la Empresa.  
Universidad Complutense de Madrid

Profesora Titular de Organización  
de Empresas.  
Universidad de Oviedo

## INTRODUCCIÓN

*La empresa pública (EP)* es una empresa (organización cuya actividad principal consiste en la producción de bienes y servicios destinados al mercado) controlada por las Administraciones Públicas a través de la participación de éstas en la propiedad del capital social y/o mediante la capacidad para designar o influir directamente en su dirección (mediante la utilización, por ejemplo, de figuras de derecho público como el delegado del Gobierno). Para delimitar el ámbito del sector empresarial público lo relevante es la capacidad de control de las mismas por las Administraciones Públicas y no su forma jurídica, actividad, etcétera.

*Para delimitar el ámbito del sector empresarial público lo relevante es la capacidad de control de las mismas por las Administraciones Públicas.*

A la EP se le exige la realización de múltiples funciones, que responden, en muchos casos, a dos lemas básicos: la EP debe actuar con carácter subsidiario y, si es necesario, complementar la actividad desarrollada por la iniciativa privada.

Ambos principios son aceptados de forma generalizada; sin embargo, nos encontramos con la paradoja de que, al mismo tiempo, se critican los privilegios de que dispone la EP (como son la obtención de subvenciones y financiación privilegiada y la posesión de mercados cautivos), así como la mediocridad de sus resultados económico-financieros.

En suma, se pretende que la EP asuma actividades que no interesan a la iniciativa privada y, a la par, se cuestionan los pobres resultados que alcanza, en términos de rentabilidad y productividad.

Tales juicios no tienen en cuenta que muchas empresas privadas gozan de privilegios similares a las públicas. Y, lo que es más preocupante, olvidan las cargas impropias que debe sufrir la EP como consecuencia de la aplicación de los principios de subsidiaridad y complementariedad; cargas de distintos tipos —inversiones para mantener el empleo en una región, que no son necesarias, precios administrados, plantillas excesivas, etc.— que inciden negativamente sobre la cuenta de resultados.

Es preciso deslindar ambos elementos —función pública, en pro del interés colectivo, y evaluación de acuerdo con criterios propios de la empresa privada. Para valorar la función productiva de la EP pueden emplearse medidas de rentabilidad, competitividad y productividad; pero antes habrá que reconocer, cuantificar y compensar las obligaciones impuestas por la Administración, que originan cargas impropias. Sólo así serán comparables los resultados de ambos tipos de empresas.

Incluso cabría ir más allá y discutir la dedicación de la EP a actividades subsidiarias y complementarias. Tal vez existan mejores formas de realizar esas funciones reservadas a la EP. La revisión de ambos principios no cuestionan, en ningún caso, el papel que puede jugar la EP en un sistema de mercado; antes al contrario, opinamos que la posesión de un sector principal empresarial eficaz y eficiente exige una reflexión previa sobre qué debe hacer la EP y dónde es social y económicamente más aconsejable emplear empresas públicas que privadas o que otras formas de actuación económica.

Esto es especialmente importante en el momento presente, cuando asistimos a un proceso —más o menos continuado— de venta de empresas públicas y desregulación de mercados.

Una vez establecidas las bases de actuación del sector público empresarial, será preciso establecer sendos sistemas de ordenación y control del mismo que permitan garantizar, al tiempo, la autonomía y la responsabilidad pública de las empresas.

## **BASES DE ACTUACIÓN**

*La iniciativa pública y la privada deben competir en el mercado sin privilegios ni discriminaciones.*

La actividad de la empresa pública debe regirse por un principio que hemos denominado «de autonomía activa», que podría enunciarse como «la iniciativa pública y la privada deben competir en el mercado sin privilegios ni discriminaciones». Esta pretensión supone, como pasos previos: el abandono del principio de subsidiaridad y la revisión de la política de complementariedad.

## **ABANDONO DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIDAD**

Una acción o responsabilidad es subsidiaria cuando suple o robustece a otra principal. La opinión de que la EP debe actuar, cuando menos, con carácter subsidiario es defendida tanto por distintos grupos sociales como desde opciones teóricas muy diferentes, como el enfoque marxista y las teorías económicas neoclásica y keynesiana (al menos parcialmente).

Las empresas públicas permiten atenuar o contrarrestar la caída de la tasa de ganancia del sector privado de la economía (en la interpretación marxista), mediante la desvalorización de una parte del capital social. ¿Cómo? La EP, al actuar en sectores no rentables, conforme al principio de subsidiaridad, facilita inputs al sector privado y le permite conservar su tasa de ganancia.

La EP también cumple una función legitimadora del sistema, a cuyo mantenimiento y reproducción colabora mediante la creación de legitimidad, consenso y armonía social; lo que, a su vez, permitirá el desarrollo de la inversión privada. Esta actividad es típica de los sectores en crisis, donde la realización de inversiones públicas contribuye a mantener la paz social.

También se defiende la presencia de la empresa en actividades que exijan grandes períodos de maduración, impliquen una gran incertidumbre y alto riesgo o requieran una inversión

muy fuerte —en los que no participará la iniciativa privada—, así como en los casos en que haya imperfecciones del mercado, como monopolios naturales, bienes públicos y externalidades. Por último, se puede detectar una cierta aplicación del principio de subsidiaridad cuando se defiende que la EP debe actuar como motor del desarrollo (teoría de la demanda efectiva), para estimular la demanda o crear la infraestructura industrial en determinadas zonas, a modo de economías externas para el sector privado.

Sin embargo, en la mayoría de los supuestos en que se defiende la aplicación del principio de subsidiaridad no se analiza la posible existencia de soluciones alternativas a la creación de una EP, ni siquiera el coste de esta última. Simplemente se indican las actividades en las que la acción del sector público es aceptable para el sector privado, como servicios públicos (transporte por vía férrea, telecomunicaciones, correos, etc.) y sectores con alta inmovilización de capital (industria eléctrica, industria básica), etc. Actividades que, tal vez, podrían ser realizadas plenamente y con más eficacia por empresas privadas, siempre que se diseñara una política adecuada de precios y subsidios y el Estado tuviera capacidad para aplicarla.

En cualquier caso, no es admisible la subordinación de la empresa pública a la iniciativa privada, ni la vinculación de la misma a actividades de escasa o nula rentabilidad, sin explicitar las razones que lo aconsejan, evaluar y compensar los costes que tal acción originará. Tampoco es justificable el empleo de la EP para generar armonía social y consenso socio-político, como ocurre con los «hospitales de empresas», que permiten mantener empresas sin capacidad de respuesta a la crisis, para conservar el empleo en determinadas áreas. Si esto se considera necesario para el sistema será preciso, de nuevo, evaluar las cargas que origine y establecer quien debe aportar la compensación correspondiente.

*La concepción desarrollista (y keynesiana) de la empresa pública defiende el papel de ésta como locomotora del sistema.*

## **RECONSIDERACIÓN DE LA POLÍTICA DE COMPLEMENTARIEDAD**

La concepción desarrollista (y keynesiana) de la EP defiende el papel de ésta como «locomotora» del sistema. Se considera que la EP es un instrumento capaz de fomentar la reactivación económica y el empleo, pero, una vez más, sin precisar el efecto «expulsión» que puede producir sobre la inver-

sión privada y olvidando que la acción de la inversión pública no sólo debe ser más intencional en el proceso reactivador que la privada, sino también más efectiva.

La actuación, con carácter complementario, de la EP se reivindica, sobre todo, cuando ésta cumple una función preferentemente social o produce bienes estratégicos. Véamos con más detalle ambos supuestos.

La actuación de muchas empresas públicas se justifica por la necesidad de lograr independencia y seguridad en el abastecimiento de bienes y servicios estratégicos. Ahora bien, ¿qué es un bien estratégico?, ¿cómo decidir cuáles son los bienes y servicios realmente imprescindibles para un país? L. Serven (1) proporciona un criterio operativo para responder a estas cuestiones. Para él podría definirse como estratégico un bien: a) carente de «sustitutivos, que resulta indispensable en el consumo o en la producción de otros bienes indispensables; y b) cuya disponibilidad futura está sometida a un importante grado de incertidumbre, debido a la posible aparición de restricciones cuantitativas o de bruscos aumentos de su coste de adquisición. De acuerdo con esta definición, un bien clásico —es decir, dotado de la característica a)— no es por sí mismo un bien estratégico, a menos que su abastecimiento futuro presente elementos de incertidumbre que los demandantes no puedan eliminar (o al menos reducir de forma sustancial)».

La determinación de las características que definen los bienes estratégicos nos permite centrar la discusión sobre el papel de la EP en este tema. Así, cuando existen elevados costes de ajuste asociados con la producción de un bien estratégico, puede resultar socialmente rentable mantener la misma, aunque sea deficitaria, ya que así se garantiza la posesión de una fuente de aprovisionamiento. En caso contrario, parecería más aconsejable iniciar la producción del bien cuando apareciesen los problemas de aprovisionamiento en el exterior.

También debe mantenerse una industria estratégica deficitaria cuando exista una probabilidad no despreciable de que en el futuro los costes de producción nacionales sean inferiores a los internacionales. Carece de lógica económica conservar una producción cuyos costes son y serán siempre superiores a los mundiales.

En cualquier caso —afirma Serven— «la industria estratégica cumple la misma función que un seguro: para cubrirse contra el riesgo de un posible desabastecimiento futuro, la colec-

(1) L. Serven. *La Empresa Pública en su sector estratégico*. Hunosa. FEDEA. Documento 86-16-Diciembre, 1986. Págs. 3 y ss.

tividad ha de pagar una prima, que en este caso viene representada por las pérdidas presentes de las empresas. El nivel preciso que debe alcanzar la cobertura del seguro dependerá obviamente de su coste —es decir, del grado de ineficiencia presente de las empresas nacionales—, de la incertidumbre de la oferta mundial, y de las preferencias de la colectividad frente al riesgo».

La función social también parece reservada para la actividad empresarial pública. Ahora bien, garantizar el empleo y un cierto nivel de renta a un determinado número de trabajadores de un sector o área geográfica origina dos problemas. El primero está provocado por el efecto demostración que, sin duda, medidas de este tipo provocan en el resto del tejido industrial. En la mayoría de los casos se originan agravios comparativos con otros sectores, empresas y áreas geográficas, lo que puede afectar al comportamiento laboral y social. El segundo problema que origina el mantenimiento del empleo está provocado por la forma de financiarlo. Nunca debe compensarse esta función social a través de los precios de venta (caso de los mercados cautivos) o la subvención de costes, por los efectos negativos que tienen sobre el resto del sistema. Es más aconsejable que se trate de crear empleo patrocinando la aparición de empresas con futuro (que puedan absorber a los trabajadores de las empresas con pérdidas estructurales, sean públicas o privadas) o, en el peor de los casos, que se mantenga el nivel de renta de los trabajadores con otros mecanismos, como los fondos del desempleo. Se pretende con ello desvincular las compensaciones de los procesos productivos, para no distorsionar más el proceso de asignación de recursos.

### **AUTONOMÍA ACTIVA PARA LA EMPRESA PÚBLICA**

La autonomía activa de la EP supone que ésta debe trabajar sin privilegios ni discriminaciones, en apoyo de la política económica del país, pero sólo en los casos en que se demuestre su superioridad relativa frente a la empresa privada. En vez de elegir, a priori, los sectores y actividades que han de reservarse a la iniciativa pública, defendemos la necesidad de analizar previamente las ventajas comparativas de empresas públicas y privadas y, cuando no surja la iniciativa privada, de otras posibles alternativas a la EP, como la política fiscal.

*La empresa pública puede abordar inversiones de gran cuantía, dilatados períodos de maduración y alto riesgo, de poco interés para la iniciativa privada.*

Las empresas públicas tienen, al menos en apariencia, muchas ventajas comparativas: acceso preferente a la financiación pública, tratamiento fiscal privilegiado, prioridad en la obtención de contratos gubernamentales, ausencia del peligro de quiebra, subvenciones ocultas. Todas ellas derivan de la proximidad entre EP y Administración; y son ventajas muy particulares, que pueden originar distorsiones en la asignación de recursos y que, en su mayoría, son extensibles a las empresas privadas. Con todo, sí es posible aventurar algunas ventajas comparativas reales de la empresa pública frente a la privada. Así, la EP tiene la posibilidad de no repartir dividendos ni obtener beneficios durante algunos años, lo que le permite abordar inversiones de gran cuantía y dilatados períodos de maduración e incluso de alto riesgo; de poco interés para la iniciativa privada. Un segundo caso la constituyen los mercados donde es difícil incrementar la competencia (por ejemplo, por la existencia de fuertes barreras técnicas de entrada). Aquí, la EP puede intervenir con ánimo regulador, mediante el ejercicio de un liderazgo en precios que permita homogeneizar las tasas de beneficio e impida la obtención de beneficios extraordinarios. Por último, parece difícil proponer alternativas satisfactorias para el monopolio natural, donde sólo tiene cabida una empresa, pública o privada. Por ello, la gestión privada de un monopolio natural no conducirá, de suyo, a un incremento de la eficiencia, antes al contrario, sustituye a un monopolista pasivo por otro practicante.

Junto al análisis de las ventajas comparativas de la empresa pública frente a la privada hay que considerar la posibilidad de utilizar otros mecanismos. Así, para resolver el problema de los monopolios es posible emplear empresas privadas reguladas o abrir, si es posible, el mercado a la competencia. Para promover el desarrollo industrial existe una amplia gama de instrumentos como son los incentivos fiscales, las ayudas financieras y la creación de «joint ventures», por citar sólo dos posibles alternativas.

## **BASES DE ORDENACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL**

La ordenación actual del sector público empresarial se caracteriza por su elevada complejidad, ya que en él se mantienen formas jurídicas y dependencias institucionales dispa-

res, que no responden a una lógica previa, sino que son el resultado de sucesivas reformas parciales y del crecimiento aluvial, carente de orientación preestablecida, que experimentó el sector público empresarial español. Por ello, parece obligado diseñar un sistema alternativo que introduzca coherencia y simplicidad, lo que, sin lugar a dudas, redundará en una mayor eficiencia de las empresas públicas.

La reorganización del sector público empresarial (2) no debe entenderse como una simple creación de nuevas estructuras burocráticas sin funciones. Tampoco consiste en desmantelar los holdings existentes. Supone, ante todo, la aplicación de principios organizativos clarificadores del multiformismo de la EP. Para ello hay que romper con el pluriformismo actual, con las incoherencias que pueden apreciarse en la adscripción de empresas a los distintos Ministerios y en la proliferación de organismos autónomos y filiales. De lo contrario se hace difícil tan siquiera efectuar un inventario de empresas públicas, que, de hecho, están actuando como holdings sectoriales dependientes de los respectivos Ministerios funcionales.

Desde el punto de vista legal existen dos grandes grupos de empresas: a) los organismos autónomos comerciales, industriales y financieros, donde pueden incluirse los servicios sin personalidad jurídica (correos), y las sociedades estatales que sean entidades de derecho público que hayan de ajustar su actividad al ordenamiento jurídico privado (segundo tipo de la Ley General Presupuestaria, de 4 de enero de 1977); y b) las sociedades mercantiles en cuyo capital participe mayoritariamente algún ente público, bien sean sociedades estatales, nacionales, etc.

La diversidad de formas jurídicas está dificultando la actividad normal de las empresas, al tiempo que reduce la posibilidad de controlarlas de forma efectiva. Por ello, urge ordenar el amplio y variado conjunto de empresas, conforme a una tipología jurídica precisa y a criterios estrictos de dependencia institucional. La puesta en práctica de este propósito requiere, antes que nada, la elección de un criterio diferenciador sencillo, que permita, además, la supresión de las múltiples categorías conceptuales que hoy oscurecen el tratamiento y análisis.

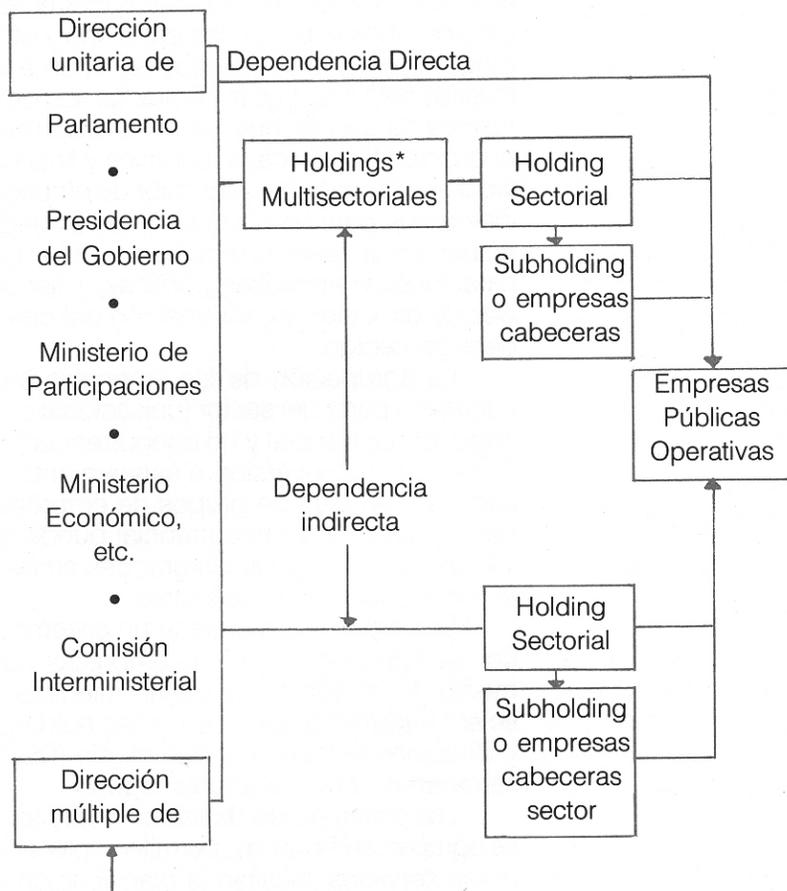
Hay dos formas de organizar el conjunto de empresas públicas (cuadro 1) que en la práctica pueden aparecer conjuntamente:

***Urge ordenar el amplio y variado conjunto de empresas públicas, conforme a una tipología jurídica precisa y a criterios estrictos de dependencia institucional.***

(2) Tanto en este epígrafe como en el siguiente nos referimos a las empresas públicas dependientes del Estado. No se analiza el caso de la empresa pública dependiente de la Administración autonómica o local, entre otras razones, porque no existen datos sobre la misma o, al menos son desconocidos para nosotros.

CUADRO 1

ESTRUCTURACIÓN DE LA DEPENDENCIA  
DE LA EMPRESA PÚBLICA  
DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL



- Ministerios tutelares o funcionales
- \* — Ministerio de Participaciones y Ministerios tutelares
- O combinación de dependencias

\* Su correcta denominación sería la de «corporaciones» o entes públicos de gestión al no limitarse solamente a la tenencia de las participaciones o administrar la «cartera».

a) Sistema de dirección unitaria: todas las empresas dependen del mismo centro decisorio, sea éste Presidencia del Gobierno o un solo Ministerio (Hacienda, Economía, de Participaciones o Patrimonio, u otro funcional cualquiera).

b) Sistema de dirección múltiple: las empresas están controladas por el Ministerio funcional respectivo.

En ambos casos las relaciones entre Administración y empresa pueden ser directas o indirectas, según que existan o no órganos interpuestos entre una y otra, como son los «holdings» y «subholdings» que agrupan a las empresas de uno o varios sectores. Los subholdings son de dos tipos: a) los organismos de gestión que tienen la responsabilidad de dirección, coordinación técnica, económica y financiera, asistencia —servicios— y control del subsector de empresas que controlan gracias a sus participaciones; b) las sociedades operativas que actúan en un determinado sector, en el que existen otras participaciones o empresas públicas, y tienen las responsabilidades de dirección y coordinación del conjunto (empresa cabecera de sector).

La agrupación de las empresas en los holdings puede hacerse a partir del sector (unisectorial o multisectorial), el mercado (concurrencial y no concurrencial), y la finalidad (nuevos proyectos, reconversión o saneamiento —hospital de empresas— y dirección de grupos de empresas). La base de ordenación sectorial y concurrencial puede ser compatible con la vinculación directa de las grandes empresas de servicios con el Ministerio tutelar respectivo.

En España se mantiene un sistema mixto de vinculación con la Administración: hay empresas que dependen directamente de un Ministerio tutelar, mientras que otro contingente se encuadra en alguno de los tres holdings existentes: INI, INH y Dirección General del Patrimonio (DGPE), sin que para ello se cñan a criterio sectorial alguno.

Los sistemas de dirección múltiple, donde las empresas se agrupan en holdings, permiten obtener economías de escala, crean servicios, facilitan la planificación y control, programan la producción y la financiación del conjunto empresarial y actúan de filtro entre la esfera política y la técnico-económica o empresarial, paliando las interferencias de la primera en el ámbito estrictamente productivo.

Consideramos que la ordenación del sector público empresarial debe evitar los grandes holdings multisectoriales. El hol-

*La ordenación del sector público empresarial debe evitar los grandes holdings multisectoriales.*

ding unisectorial facilita la obtención de poder sobre el mercado, al incidir selectivamente sobre él, facilita la coordinación administrativa entre las empresas del holding y el Ministerio funcional que lo tutele, y, finalmente, evita el gigantismo asfixiante de los holdings multisectoriales. Por el contrario, en el sector público no se dan las razones que explican la aparición de los grandes conglomerados privados. La empresa pública tiene desde su origen un cierto poder político. La diversificación de riesgos no es objetivo prioritario de este tipo de empresas y, en todo caso, se consigue a través del holding. Por último, son discutibles los efectos de la diversificación sobre resultados y niveles de beneficio; antes al contrario, se tiende ahora hacia la especialización de las entidades. Todos estos factores avallan nuestra propuesta, que se concreta en un modelo de dirección múltiple, con dependencia indirecta de las empresas del Ministerio tutelar respectivo a través de holdings unisectoriales y subholdings interpuestos.

La organización del conjunto de empresas públicas estatales, junto con sus participaciones minoritarias, obliga en síntesis a:

1) Uniformar, esto es, simplificar la tipología jurídica actual, e introducir criterios económicos y organizativos a la hora de elegir la forma jurídica adecuada.

2) Realizar un estudio de fines y estrategias de las empresas públicas actuales para determinar las necesarias fusiones, transformaciones y disoluciones a realizar.

3) Proceder a una nueva ordenación —agrupación y dependencia— del conjunto del sector público, alrededor de los holdings sectoriales dependientes del Ministerio técnico correspondiente.

Ahora bien, la reforma de la estructura del sector público empresarial no debe quedarse en un plano ideal, sino que ha de hacerse con criterios realistas, asumiendo desde el principio que se pretende cambiar un sistema donde florecen y perduran intereses muy concretos de grupos determinados, como algunos cuerpos de funcionarios, departamentos ministeriales, directivos públicos y sindicatos, entre otros. Por ello, es harto presumible que aparezcan movimientos de resistencia al cambio. Es muy difícil, por no decir imposible, que las instituciones se reformen a sí mismas y atenten contra los intereses productivos corporativos y de otra índole que existen en su interior.

Para romper esta situación podría ser aconsejable crear una institución independiente de carácter consultivo, que actúe de revulsivo y patrocine las reformas que estime oportuno. Dicha institución no estaría llamada, en modo alguno, a sustituir a las autoridades convencionales —administrativas, jurisdiccionales y parlamentarias—, sino que se encargaría de facilitar información, recomendaciones y propuestas a Parlamento y Gobierno sobre el sector público empresarial; y tendría como objetivos prioritarios revisar los fines, proponer modificaciones de la estructura y funcionamiento y evaluar la gestión de la empresa pública. Este tipo de instituciones no es nuevo. Así en Francia, por ley 14 de septiembre de 1982, se constituyó el «Haut Conseil du Sector Public», formado por 10 parlamentarios, 5 representantes de la Administración, 5 de los organismos sindicales y 5 miembros elegidos por cooptación entre personalidades de prestigio. En el Reino Unido la comisión parlamentaria «Select Committee on Nationalized Industries» ha sido suprimida y sus atribuciones encomendadas a las diversas comisiones sectoriales (Energía, Tesoro, etc.), o a la «Monopolios & Mergers Commission» cuando se trate de investigar la eficiencia de la EP.

## **DISEÑO DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DE LA EMPRESA PÚBLICA**

Las empresas públicas están sometidas a un conjunto de controles externos e internos. Los primeros los ejerce el propio holding (INI, INH y DGPE) —sobre las que están integradas en él— o, en otros casos, el Ministerio sectorial o tutelar de las mismas, la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y el Tribunal de Cuentas.

El control del propio holding o «corporación» consta, a su vez, de tres elementos: a) informe trimestral de control de gestión (cuatrimestral en el INH), b) comunicación mensual (carta mensual en el INI) y c) rendición anual de cuentas. Los dos primeros son elementos típicos del control interno y se fundamentan en el Presupuesto Anual que emana de los planes estratégicos correspondientes. El tercero es la base del control externo o fiscalizador, que también realizan la IGAE y el Tribunal de Cuentas.

Quiere esto decir que en el ámbito externo, y sobre la base de la rendición anual de cuentas, la empresa está sometida a

***La empresa pública  
está sometida a  
controles múltiples  
y superpuestos.***

unos controles múltiples y superpuestos, que ejercen los holdings en un primer nivel, la IGAE, en un segundo plano, como órgano de Administración independiente y no comprometido con la gestión, y, finalmente, el Tribunal de Cuentas (Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo), órgano dependiente de las Cortes Generales, que es, a su vez, externo a la Intervención General de la Administración del Estado.

La proliferación de controles de toda índole, ejercidos desde diversas instituciones y que deben cumplimentarse de acuerdo con unos documentos normalizados, no siempre similares, no redundan, en la mayoría de los casos, sobre la toma de decisiones, sino sobre el nivel de formalización general de la empresa; ya que priman las formas —y su respeto— sobre los contenidos. Se controlan los datos —y sólo en ocasiones— y no los hechos (3). Los sistemas de control se caracterizan por la abundancia de información que proporcionan. Información abundante, no de calidad, como pone de manifiesto, por ejemplo, la dilación con que se da publicidad a los informes y memorias de los holdings y empresas públicas y, lo que es más preocupante, las discrepancias y posteriores rectificaciones de datos.

Los controles externos se superponen e, incluso, solapan. Así, en el momento actual, la IGAE y el Tribunal de Cuentas están seleccionando a las empresas como «objeto» directo de su control, sin considerar si están o no controladas ya por el holdings respectivo, lo que lleva a repetir controles sobre la misma entidad.

De hecho, la IGAE, en virtud de las prerrogativas legales que posee respecto a la contabilidad del sector público (Ley 11/1977 de 4 de enero, General Presupuestario y del Real Decreto 1124/1978 de 12 de mayo), está decidiendo sobre los estados financieros (balance y cuenta de resultados) de cierre de ejercicio de las empresas que audita, lo que supone que toma en la práctica responsabilidades de gestión o de control interno, lo cual no parece muy adecuado ni coherente con el concepto de control externo, que no debe analizar los resultados de gestión.

La confusión entre controles externos e internos puede agravarse cuando se inicien las auditorías de gestión y se implanten las normas de gestión, a modo de manuales de funcionamiento, lo que conduciría a un incremento del nivel de burocratización del sector público empresarial. Da la impresión de que desde las instancias oficiales se cree que la solución

(3) J. García Fernández. «Política empresarial pública: Tiempo de capitalización, 1974-1984». ICE. Núms. 617-618; pág. 204.

de los problemas de nuestras empresas públicas está en un incremento de los sistemas de control y de los organismos encargados de aplicarlos.

Por lo tanto, es preciso —a nuestro juicio— diseñar un esquema alternativo, cuya idea básica sea la construcción de una secuencia de controles, donde cada órgano de control parta de las conclusiones alcanzadas y las decisiones correctoras que se hayan tomado ya en los inferiores, y evite, en consecuencia, cualquier tipo de suplantación de funciones. En concreto esto supone:

— De forma general, la IGAE debe partir de los resultados del control externo ejercido por el organismo directamente responsable de cada empresa: holding o Ministerio tutelar si los tuviera. La función de la IGAE sería, por lo tanto, supervisar y controlar cómo dicho organismo realiza sus responsabilidades de supervisión y control, y cuáles han sido las decisiones tomadas en función de las conclusiones alcanzadas.

— Solamente en aquellos casos en que existan dudas de que dicha función de supervisión y control no ha sido eficazmente cumplida, la IGAE debería tomar todas las iniciativas a las que por ley está capacitada, a fin de realizar directamente el control externo sobre la empresa.

— Un planteamiento similar podría ser aplicable para la actuación del Tribunal de Cuentas respecto de la acción supervisora y de control de la IGAE hacia la empresa pública y cualquier otro órgano de la Administración.

En cuanto al control interno es preciso revisar la concepción del plan estratégico y, en consecuencia, los instrumentos de seguimiento del mismo. La idea tradicional de aquél obedece a una concepción de la planificación estratégica en la que priman los aspectos formales sobre el contenido real de la misma. Los sistemas formales de planificación estratégica, útiles en entornos con elevadas tasas de crecimiento, comenzaron a ser cuestionados en los años 70, cuando se puso de manifiesto la necesidad de mejorar los sistemas de asignación de fondos. Además, son sistemas que hacen concentrar la atención en el propio procedimiento de elaboración, y que relegan a un segundo plano la definición de los negocios donde la empresa actúa o puede actuar, lo que constituye un elemento clave de toda actividad empresarial.

La preocupación por la forma y el proceso y la abundancia de información de toda índole son esquemas coherentes

con esa idea de control de los datos a que antes hacíamos referencia, que no se preocupa por planificar, revisar y corregir la actuación de la empresa y su forma de gestión —propósito del control interno—. La inoperancia de los controles se acentúa porque la responsabilidad de la toma de decisiones está diluida entre directivos —de las empresas y de los entes tutelares—, lo que dificulta aún más la adopción de medidas correctoras y la aplicación de sanciones si procediese.

***Los controles de la empresa pública deben ser fundamentalmente ex-post, evitando la multiplicidad e imprecisión de los mismos.***

En resumidas cuentas, el diseño de los mecanismos de control debe tener en cuenta una serie de consideraciones. En primer lugar, el control debe ser fundamentalmente ex-post, control de los resultados, para no encorsetar en exceso la gestión. En segundo término, hay que evitar la multiplicidad e imprecisión de los controles que, desde diversas instancias, se ciernen sobre la empresa; para lograrlo podría diseñarse una secuencia de controles superpuestos y coordinados. Por último, creemos que el nivel general de control debería depender del tipo de mercado, la naturaleza de los bienes y servicios que se produzcan y el grado de autonomía financiera que posea cada empresa (según que necesite o no subvenciones para sobrevivir). Autonomía se vincula básicamente con competencia. En marcos poco competitivos se tiende a intervenir en la empresa, mientras que en el resto deben primar conductas similares a las que mantienen las empresas privadas.