

# DELIMITACIÓN ESTATUTARIA DEL SECTOR PÚBLICO ECONÓMICO GALLEGO

JAIME RODRÍGUEZ-ARANA

*SUMARIO: — I. Sector público gallego y objetivos estatutarios gallegos. — II. Una aproximación económica. — III. El sector público gallego y el sector público estatal en Galicia. — IV. Los artículos 30.1.6, 30.2 y 55 del Estatuto Gallego. — V. El artículo 55.2 del Estatuto Gallego.*

## I. SECTOR PÚBLICO GALLEGO Y OBJETIVOS ESTATUTARIOS GALLEGOS

El sector público económico gallego, como ámbito de operatividad de la actividad de la Administración pública gallega en el mundo económico, debe tener en cuenta, como es lógico, los principios y objetivos estatutarios.

El Estatuto, como elemento integrante del bloque de constitucionalidad y en cuanto norma institucional básica de una Comunidad Autónoma, dispone de una serie de objetivos que se explican en el marco del Estado Social y del principio promocional de los Poderes Públicos en relación, como es lógico, con los intereses propios que justifican la existencia de la Comunidad Autónoma.

Los denominados objetivos estatutarios son esas orientaciones generales que marcan, por una parte el contenido típico de lo que deben ser los parámetros del Estado Social, y por otra, expresan categóricamente las líneas generales que deben presidir la actuación de los poderes públicos autonómicos para alcanzar la finalidad estatutaria. Esta doble funcionalidad aparece, en mi opinión, claramente reflejada en los Estatutos. Así, por solicitar las normas institucionales básicas de las llamadas Comunidades Autónomas Históricas, nos encontramos, por ejemplo en los artículos 6.2 y 9.2 del Estatuto del País Vasco.

El artículo 9.2 es claro:

Los poderes públicos vascos en el ámbito de su competencia:

- a) Velarán y garantizarán el adecuado ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos.

b) Impulsarán particularmente una política tendente a la mejora de las condiciones de vida y trabajo.

c) Adoptarán aquellas medidas que tiendan a fomentar el incremento del empleo y la estabilidad económica.

d) Adoptarán aquellas medidas dirigidas a promover las condiciones y a remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean efectivos y reales.

e) Facilitarán la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del País Vasco.

Y por otra parte, es sumamente gráfico el contenido del artículo 6.2, también del Estatuto de Autonomía del País Vasco:

«Las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta la diversidad socio-lingüística del País Vasco, garantizarán el uso de ambas lenguas, regulando su carácter oficial, y arbitrarán y regularán las medidas y medios necesarios para asegurar su conocimiento».

En términos similares, casi idénticos, se recogen ambas formulaciones en los artículos 3.3 y 8.2 del Estatuto Catalán. Y, en nuestro caso, debemos citar, como exponente de los parámetros del Estado Social, lo dispuesto en el artículo 4, párrafo 2 y, como consecuencia de la propia identidad estatutaria, los artículos 1, párrafo 2, artículo 4 párrafo 3 y artículo 5 párrafo 3. Por tanto, como era de esperar, nuestra norma institucional básica hace suyos los postulados del modelo de Estado Social y, en el segundo supuesto introduce dos novedades que reflejan el elemento autonómico de una forma clara.

En primer lugar, el artículo 1.2 del Estatuto Gallego establece con toda solemnidad la configuración dinámica y finalista de la operatividad de las instituciones democráticas que vertebran la Comunidad Autónoma. Dice dicho párrafo:

«La Comunidad Autónoma, a través de sus instituciones democráticas, asume como tarea principal la defensa de la identidad de Galicia y sus intereses y la promoción de la solidaridad de todos cuantos integran el pueblo gallego».

Esta disposición, ni aparece en el Estatuto Catalán ni en el Vasco. Y, no es que sea una dicción baladí. No, pienso que en el caso gallego, no sólo no es superflua, sino que viene a subrayar algo muy importante. Que la autonomía política implica el reconocimiento de determinados intereses propios que son el fundamento de la existencia de instituciones y competencias y, por otra parte, que el Derecho derivado del Estatuto encuentra su punto de referencia en la identidad de Galicia, que es

el sujeto del Derecho Estatutario pues únicamente así se explica el Estatuto. Es decir, es la identidad propia la que justifica la autonomía de una comunidad forjada a lo largo de la Historia que es inconfundible y a la vez distinta a la de las otras partes de España. Por eso, como ha señalado el profesor MEILAN, la identidad gallega se encuentra marcada por el reconocimiento de una serie de circunstancias preexistentes ciertamente a la autonomía y que la condicionan necesariamente. Por ejemplo, el territorio, no se puede olvidar, marca el modo de ser de los gallegos y es causa de una serie de elementos que orientan el modo de entender la convivencia y las principales manifestaciones de la cultura y del quehacer de esta tierra.

De ahí que, en segundo lugar, nuestro Estatuto señale en su artículo 4.3 como manifestación de lo señalado en el párrafo 2.º del artículo 1.º, que:

«Los poderes públicos de la Comunidad autónoma asumen, como uno de los principios rectores de su política social y económica, el derecho de los gallegos a vivir y trabajar en su propia tierra.»

Finalmente, no podía el Estatuto rehuir el tema de la cooficialidad del gallego y el castellano. Así, el artículo 5.2 es claro:

«Los poderes públicos de Galicia garantizarán el uso normal y oficial de los dos idiomas y potenciarán la utilización del gallego en todos los órdenes de la vida pública, cultural e informativa y dispondrán de los medios necesarios para facilitar su conocimiento».

La Comunidad Autónoma, que «asume como tarea principal la defensa de la identidad de Galicia y de sus intereses y la promoción de la solidaridad entre todos cuantos integran el pueblo gallego» debe, como tarea previa tal y como dispone el artículo 4.3 del Estatuto, promover, pienso que con la intensidad necesaria, «el derecho de los gallegos a vivir y trabajar en su propia tierra». Objetivo estatutario que es el presupuesto de otro objeto estatutario: «facilitar la participación de todos los gallegos en la vida política, económica, cultural y social».

Por tanto, el elemento que justifica tanto la participación como el derecho a vivir en la propia tierra es la propia defensa de la identidad de Galicia y de sus intereses.

La participación, como es bien sabido, es una de las notas que configuran la propia virtualidad del Estado Social y Democrático de Derecho. El Estado, y no olvidemos que la Comunidad Autónoma es parte del Estado, encuentra en los ciudadanos no sólo sujetos pasivos del conjunto de su actividad, sino colaboradores para sacar adelante los distintos intereses colectivos. El ciudadano, de esta manera, debe adoptar

una actitud activa frente al reto de construir, en este caso, una Galicia más moderna. Por eso, la participación efectiva de los gallegos en la vida política, económica, social y cultural permitirá una mayor identidad de los ciudadanos con la Comunidad Autónoma y sus intereses. Y, por otra parte, como es obvio, cuantos más gallegos vivan y trabajen en Galicia mayor serán las posibilidades de participación. A través de este importante objetivo estatutario, y por supuesto constitucional, puesto que el artículo 4.3 del Estatuto es casi una copia del 9.2 de la Constitución, los gallegos debemos colaborar efectivamente en la configuración e identificación de los valores e intereses propios de nuestra tierra. Es un reto que está en franca relación con la asunción de una conciencia autonómica auténtica.

Los poderes públicos gallegos disponen de una serie de mandatos estatutarios que acabamos de comentar que, en definitiva, están al servicio del objetivo estatutario por excelencia: la defensa de la identidad de Galicia y de sus intereses y la promoción de la solidaridad entre todos cuantos integran el pueblo gallego. La identidad de Galicia explica por sí sola y justifica la existencia de la Comunidad Autónoma.

La función promocional de los poderes públicos gallegos está, ya lo hemos apuntado, en relación directa con la consecuencia de los fines del Estado Social y Democrático de Derecho (1) formulación que, como es lógico, ilumina los Estatutos de Autonomía y ayuda, por supuesto, a delimitar, desde esta perspectiva, los objetivos estatutarios que se derivan de la cláusula del Estado Social y que se recogen en el art. 4.3 del Estatuto gallego.

Colaboración de los gallegos en las tareas de la conformación de los intereses públicos, libertad e igualdad efectiva, participación, derecho a vivir y trabajar en Galicia, cooficialidad y potenciación del gallego en todos los órdenes, son algunas de las manifestaciones en las que se concretan objetivos que deben presidir los poderes públicos gallegos.

En realidad, profundizar en la conciencia autonómica de nuestra tierra exige, una vez más, convencerse de que Galicia será lo que los gallegos, todos, queramos que sea. Y, para ello, es imprescindible que el conjunto de la actividad pública de nuestra Comunidad Autónoma actúe de acuerdo con los objetivos estatutarios y que los ciudadanos asuman, cada día con mayor intensidad, su papel de colaboradores y forjadores del contenido de los intereses propios que son, en definitiva, la justificación constitucional de la existencia de Galicia como Comunidad Autónoma. En este sentido, la promoción de la identidad de nuestra tie-

(1) Cfr. A. GUAITA MARTORELL, *Lengua de España* y artículo 3 CE, Madrid, 1989, p. 73.

ra es la tarea esencial. A ello, como es lógico y como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 1.2 del Estatuto, se dirigen muchos artículos del Estado porque Galicia es un pueblo, una tierra, una lengua, un modo de ser, de vivir y de convivir. En definitiva, una personalidad singular constituida a lo largo del tiempo (2) que hoy, como siempre, nos toca a los gallegos situarla en el lugar que le corresponde.

Los objetivos estatutarios gallegos marcan, pues, la actuación de los poderes públicos en relación con su actividad económica. Constituyen, pues, una referencia inexcusable a la que, una y otra vez, han de adecuar sus decisiones las Administraciones públicas gallegas.

## II. UNA APROXIMACIÓN ECONÓMICA

Como es sabido, en los años sesenta, la estructura económica gallega inicia un conjunto de profundas transformaciones que supusieron un creciente abandono del planteamiento de autoconsumo hacia la integración progresiva en los circuitos comerciales del sistema económico español (3). El caso del campo y de la ganadería es paradigmático en este sentido. En esta década de crecimiento económico se inician importantes desarrollos en la pesca y en el tejido industrial gallego. Crece, por ejemplo, notablemente el sector de la construcción naval, se establecen grandes industrias de enclave y se sientan las posibilidades de la agroindustria. Del mismo modo, durante los años sesenta, también en el sector terciario se produjeron positivos procesos de renovación (4).

Como señala el profesor QUINTÁS SEOANE, resulta que la evolución es mucha más rápida en cuanto a la composición de la producción que respecto a la asignación de los recursos humanos; lo cual, como es lógico, produce una fuerte expansión del paro encubierto en la agricultura tradicional. Además, la evolución sectorial del empleo en Galicia es siempre menor que la nacional quizás porque hoy en día la calidad y extensión de las infraestructuras básicas condicionan enormemente la competitividad de sus respectivas unidades productivas.

En los años setenta, como es conocido, la situación económica se caracterizó por una situación general de recesión en todo el mundo que afectó sobremanera a nuestra tierra. A esta circunstancia, no pequeña,

(2) J.L. MEILAN GIL, *El Estatuto Gallego: por fin unha terra nosa*, Madrid, 1980, p. 182.

(3) J.R. QUINTÁS SEOANE, *Una imagen sumaria de la Economía Gallega*, *Papeles de Economía Española*, n.º 53, *La Economía de Galicia: problemas y perspectivas*, p. 5.

(4) *Ibidem*.

hay que añadir el proceso de extensión de las aguas jurisdiccionales de los países ribereños de los más importantes caladeros. Además, la adhesión española a las Comunidades Europeas tuvo una incidencia muy determinada en la coyuntura económica.

La recesión de los setenta, como ha escrito el profesor QUINTÁS SEOANE, se produce precisamente cuando todavía en Galicia estábamos a caballo entre las formas tradicionales de producción y el agotado paradigma tecnoeconómico. ¿Cuál fue la consecuencia?: un dramático proceso desindustrializador.

La extensión de la denominada zona exclusiva hasta las 200 millas produjo unos evidentes perjuicios al sector pesquero gallego que se agravaron, como todos sabemos, porque en la adhesión española a la CEE, después de que a principios de los ochenta se produjera un boom de la construcción naval inspirado por la propia Administración, prevaleció la defensa de las pesquerías comunitarias frente a la flota española y la de los intereses de la industria transformadora del Norte de Europa, sobre las necesidades de nuestro sector pesquero. A causa de ello, uno de los pocos sectores en los que Galicia tenía aspiraciones de competitividad, se ha convertido en un sector que se encuentra en una situación dramática.

Por otra parte, la agricultura y la agroindustria, que en modo alguno han alcanzado el tope de modernización y desarrollo comunitario, actualmente están en situación crítica cuando, por efecto de la adhesión a la CEE, se han iniciado la apertura a las producciones comunitarias. En Galicia, la situación es, si cabe, más grave porque falta, como señala el profesor QUINTÁS SEOANE, o está faltando una orientación correcta para esta difícil etapa de transición.

En el cuatrienio 1987-1990, sin embargo, debido a la fase expansiva de la economía española, Galicia disfruta de cierta bonanza económica aunque, es importante destacar, no se beneficia con ese flujo de inversión pública y privada que sí se produjo en otras zonas españolas que trajo consigo esa renovación tecnológica y ese aumento de condiciones estructurales de competitividad que tanta falta hacen en Galicia.

En los años noventa (5) se registran las máximas historias de paro

(5) Vid. J.R. QUINTÁS SEOANE, El discurrir económico de Galicia en el comienzo de los años noventa, papeles de Economía Española, n.º 51. Durante 1992, la economía española se ha manifestado con un declive de la actividad productiva. Por primera vez desde nuestra integración en la CEE, el PIB español ha crecido menos que los de algunos países de la Comunidad como Francia y Alemania, perdiendo terreno en la convergencia real al tiempo que se han puesto de manifiesto más los desequilibrios y el consiguiente desajuste de la economía española. En 1992, tras las turbulencias monetarias que pusieron en entre-

absoluto y relativo en Galicia. En este contexto, nos encontramos con la existencia de déficits enormes y crecientes en términos relativos respecto de infraestructuras decisivas para el desarrollo y bienestar comunitario. Por otra parte, junto a estos preocupantes déficits, se produce un agravamiento simultáneo de situaciones, ya de suyo negativas, en el corazón del sistema productivo gallego.

Este es el programa, por sombrío que parezca, que caracteriza a la economía gallega de fines del siglo XX. Este es el marco en el que el sector público gallego, en sentido estricto, debe actuar. Se trata de una situación difícil en el que es clave que se diseñen, desde los poderes públicos, programas de inversiones directamente orientados al desbloqueo futuro de la economía. Junto a ello, parece aconsejable, y en ello debe colaborar el sector público gallego y muy especialmente el recién creado IGAPE (6), fortalecer y renovar la débil urdimbre empresarial gallega. En este contexto, el sector público gallego, ya sea estatal o autonómico, tiene un papel que encaja, en mi opinión a la perfección, en esa naturaleza promocional de los propios poderes públicos. En este sentido, el diagnóstico del profesor QUINTÁS SEOANE pienso que es, no sólo certero, sino necesario: la apuesta por el futuro exige un riguroso esfuerzo por adecuar sistemas, mercados, recursos y actitudes a condiciones más favorables para la emergencia o desarrollo en suelo gallego de empresas que actúen competitivamente en los mercados nacionales o internacionales aunando conocimiento y audacia en la inspiración de estrategias públicas y privadas 7(7).

### III. EL SECTOR PÚBLICO GALLEGO Y EL SECTOR PÚBLICO ESTATAL EN GALICIA

El artículo 128.2 CE, como es bien sabido, es igualmente predicable del Estado como de las Comunidades Autónomas pues como la Constitución se refiere a la ley, entiendo que tanto tiene presente la ley de las Cortes Generales, como la ley emanada de los Parlamentos o Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Del mismo

dicho el valor real de la peseta, quedó de manifiesto el progresivo desajuste de la economía española, en términos de inflación y déficit público, que acabaron por frenar el crecimiento del PIB. Dichos desequilibrios se hicieron muy intensos a partir de 1988, año en que el Gobierno abandonó de hecho, la política de ajuste.

(6) Instituto Gallego de Promoción Económica.

7(7) J.R. QUINTÁS SEOANE, Una imagen sumaria de la Economía Gallega, cit., p. 9. El PIB gallego creció el año 1992 un 0,7% respecto a 1991, tasa similar a la media estatal, según estimaciones del Fondo para la investigación económica y social de la Confederación de Cajas de Ahorros, hechas públicas el 9 de marzo de 1992.

modo, y ya lo hemos apuntado, cuando la propia Constitución dispone que la Administración Pública está sometida a la ley y al Derecho, no quiere decir que esté sometida al Derecho Público sino que también está sometida al Derecho Privado pues la propia perspectiva finalista de servicio a los intereses generales, auténtico objetivo constitucional de la Administración Pública, exigirá en unos casos que la Administración actúe bajo el sistema de Derecho Privado y otras ocasiones bajo la forma pública. Lo importante, insisto, es la caracterización teleológica o finalista de la propia actividad administrativa.

Por tanto, Galicia tiene iniciativa pública económica y, por ello, dispone de un sector público propio del que nos ocuparemos, en concreto, justamente en la parte final de este estudio.

El profesor Sebastián MARTÍN-RETORTILLO señala que las consecuencias que se deducen del artículo 128.2 CE para las Comunidades Autónomas son, en parte, indiscutibles, como es el propio establecimiento de un sector público autonómico propio en concurrencia con el privado y, en parte polémicas, como es la cuestión relativa a si puede Galicia, por ejemplo, por Ley del Parlamento gallego reservar a un sector público determinados recursos o servicios esenciales, que el propio MARTÍN-RETORTILLO entiende posible (8). Así, por ejemplo, el artículo 28.4 del Estatuto Gallego dispone que «es competencia de la Comunidad Autónoma gallega el desarrollo legislativo y la ejecución del Estado, en los términos que la misma establezca, de las siguientes materias... 4.ª Reserva al sector público de recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio e intervención de empresas cuando lo exija el interés general (9) y, con mayor claridad, y de un modo sorprendente, el artículo 86.3 in fine de la Ley de Bases del Régimen Local, tras declarar la reserva a favor de las Entidades locales de una serie de servicios que se consideran esenciales, dice con toda claridad que «el Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios» (10).

Por tanto, la referencia constitucional a la ley, en el artículo 128.2, hay que entenderla tanto en sentido estatal como autonómico porque

(8) Vid. S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho Administrativo Económico I*, Madrid, 1988, pp. 294-295.

(9) Vid. E. GARCÍA LLOVET en el Comentario al artículo 28.4 del Estatuto, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Galicia dirigidas por J.L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR*, Madrid, 1991, pp. 521 y ss.

(10) Artículo 86.3 LBRL.

como reza la regla romana «ubi lex non distinguit, non distinguere debemus». Reserva, por tanto al sector público gallego mediante ley del Parlamento gallego de recursos y servicios que sean de competencia exclusiva de nuestra Comunidad, como es obvio.

Esta ha sido la solución de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de noviembre de 1988 al afirmar que «la compatibilidad entre unidad económica de la Nación y la diversidad jurídica que deriva de la autonomía ha de buscarse, pues, en un equilibrio entre ambos principios, equilibrio que admite una pluralidad y diversidad de intervenciones de los poderes públicos en el ámbito económico». Es decir, dentro del sistema constitucional de competencias en el campo económico se aprecian ámbitos de competencia propia autonómica, como es la propia existencia de un sector público y como es, lógicamente, la posibilidad autonómica de la reserva de recursos o servicios esenciales a la propia Comunidad Autónoma. Por eso, sigue diciendo la misma sentencia del Tribunal Constitucional, que una manifestación concreta de esas potestades públicas en el orden económico permite la interpretación autonómica del artículo 128.2 CE: «es cierto que el artículo 128.2 CE no atribuye en exclusiva al Estado la facultad de reservar al sector público, mediante ley, recursos esenciales como lo es que algunas normas estatutarias, entre ellas el artículo 28.4 del Estatuto de Galicia, permiten a las Comunidades Autónomas efectuar reservar semejantes a un propio sector público». El Tribunal Constitucional, como es claro, nos da la solución en sentido positivo.

En el supuesto de reserva al sector público gallego juega, como hemos comentado, el criterio de competencia y de territorialidad. Además, como señala MARTÍN-RETORTILLO han de respetarse, en el marco de esta opción autonómica, los principios constitucionales que hacen referencia al «equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español» (11) a «la libre circulación de bienes» (12), a «los objetivos marcados por la política económica nacional» (13), a «la actividad económica general» (14), o a la ineludible e inequívoca exigencia de garantizar «la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (15), entre los que debe citarse también el principio de libertad de em-

(11) Artículo 138-1 CE.

(12) Artículo 139.2 CE.

(13) Artículo 148.1.3 CE.

(14) Artículo 131 CE.

(15) Artículo 149.1 CE.

presa (16). El caso de la intervención de empresas lo dejamos para el análisis del recién creado Instituto Gallego de Promoción Económica.

Si es posible que Galicia pueda operar, a través de leyes del Parlamento regional, reservas de recursos o servicios esenciales, es evidente que es necesario contar con un sector al que poder incorporar el resultado, o los resultados, de dichas operaciones. Además de por la vía de la lógica, las normas así lo permiten (17).

El sector público gallego, ya lo sabemos, es reconocido estatutariamente, en términos muy parecidos al catalán. Así, el artículo 30.1.6 del Estatuto dispone:

«De acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado, corresponden a la Comunidad Autónoma gallega, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1, 11 y 13, de la Constitución la competencia exclusiva de las siguientes materias.

«6.º Sector público económico de Galicia, en cuanto no esté contemplado por otras normas de este Estatuto».

Por tanto, la existencia del sector público gallego se entiende siempre en el marco constitucional. Es decir, la iniciativa pública económica gallega siempre ha de tener presente los artículos 38, 131 y 149.1, 11 y 13 CE, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado. La iniciativa pública gallega en la actividad económica se circunscribe al ámbito de sus competencias propias y en el marco de las competencias que tiene el Estado en el campo económico. La extensión del sector público económico gallego se refiere a las empresas públicas gallegas, tanto a las sociedades públicas gallegas como a los entes públicos que actúan en el campo económico, independientemente de la naturaleza de su personificación.

También, como nos recuerda la profesora CARBALLEIRA RIVEIRA, hay que tener en cuenta los principios del Derecho Comunitario relativos a la competencia, al principio de concentración de empresas (18), porque el Derecho Comunitario, como es lógico, afecta a las Comunidades Autónomas en lo que se refiere a sus competencias propias, y a la iniciativa pública gallega en la actividad económica, por ende. El Derecho Comunitario si bien no limita formalmente la iniciativa pública au-

(16) Artículo 38. CE.

(17) Vid., en prensa, J. RODRÍGUEZ-ARANA, El Sector Público Económico Gallego.

(18) T. CARBALLEIRA RIVEIRA, Comentario al artículo 30.1.6 del Estatuto, en Comentarios al Estatuto de Autonomía para Galicia dirigidos por J.L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, cit., p. 614.

tonómica o la potestad planificadora, si lo hace funcionalmente a través de la normativa sobre competencia (19), monopolios estatales (20), control de la concentración (21) y ayudas estatales (22). Las limitaciones funcionales a las potestades públicas económicas, como señala ALONSO UREBA, derivan del denominado principio de paridad de trato entre la empresa pública y la empresa privada, que adquiere diversas manifestaciones, pero que, en todo caso, es de aplicación lógicamente al régimen de las empresas públicas gallegas (23).

La existencia del sector público gallego pasa, como dispone el propio artículo 55.2 del Estatuto Gallego, por la constitución de empresas públicas como medio de ejecución de las funciones que sean de su competencia, según lo establecido en el Estatuto gallego. Sector público económico gallego, por tanto, como elemento instrumental al servicio de los objetivos estatutarios gallegos. De ahí, que el párrafo 4 del propio artículo 55 cuando dice que «La comunidad Autónoma Gallega queda facultada para constituir instituciones que fomenten la plena ocupación y el desarrollo económico y social en el marco de sus competencias», hay que conectarlo con uno de los objetivos estatutarios más importantes de los poderes públicos gallegos como es el que contiene el artículo 4.3 del Estatuto ya que «los Poderes públicos de la Comunidad Autónoma asumen, como uno de los principios rectores de su política social y económica, el derecho de los gallegos a vivir y trabajar en su propia tierra».

Galicia no cuenta sólo con un sector público económico propio, sino que tiene competencias en relación con la gestión del sector público estatal.

En efecto, el artículo 30.2 EAG dispone que:

«La Comunidad gallega participará, asimismo, en la gestión del sector público económico estatal, en los casos y actividades que procedan».

Del mismo modo el artículo 55.1 EAG establece que:

«La Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan las leyes del Estado, designará sus propios representantes en los organismos económicos, las instituciones financieras y las empresas públicas del Esta-

(19) Artículos 85 a 90 del TCEE.

(20) Artículo 37 TCEE.

(21) Artículo 66 TCECA.

(22) Artículos 92 a 94 TCEE.

(23) Vid. A. ALONSO UREBA, La Empresa Pública, Madrid, 1985, p. 201.

do, cuya competencia se extienda al territorio gallego y que por su naturaleza no sean objeto de traspaso».

Estos preceptos, junto a los que reconocen la existencia del sector público económico, serán objeto a continuación de un estudio especial pues constituyen los fundamentos estatutarios del sector público económico propio y, por otra parte, son los que atribuyen a la Comunidad Autónoma Gallega funciones de gestión del sector público económico estatal que tienen una evidente relación con la reciente propuesta de Administración Unica.

#### IV. LOS ARTÍCULOS 30.1.6, 30.2 y 55 DEL ESTATUTO GALLEGO

La historia de la elaboración del Estatuto Gallego en este punto es muy interesante y revela la sensibilidad del legislador hacia la constitución, no sólo de un sector público económico autónomo (24), sino de un sector público propio «al que se vinculará también el estatal que exista en el territorio de Galicia, en los términos del presente Estatuto», según los términos literales del párrafo primero del artículo 58 del Proyecto de Estatuto. El párrafo segundo de dicho precepto señalaba, en los mismos términos que el 55.1 actual, que «La Comunidad Autónoma Gallega queda facultada para designar representantes propios en los organismos públicos, instituciones financieras del Estado y empresas públicas que extiendan su actividad al territorio de Galicia, en los términos del presente Estatuto».

Por otra parte, el artículo 22.38 del citado proyecto del Estatuto decía:

«Corresponde a la Comunidad Autónoma Gallega la competencia exclusiva en las siguientes materias, que serán reguladas por Ley del Parlamento»:

38. El sector público gallego».

El artículo 23.16 del mencionado Proyecto, en relación también con el sector público económico estatal, señalaba:

«Corresponde a Galicia, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo, la ejecución y las competencias necesarias en las siguientes materias».

16. Sector Público económico estatal».

(24) Así decía el artículo 58.1 del texto del Proyecto de Estatuto remitido «por la Asamblea del Parlamento (publicado en el BOE el 20 de julio de 1979, serie H, núm. 10-1).

También la reserva de recursos y servicios esenciales estaba presente en el proyecto de Estatuto. Así, el número 10 del citado artículo 23, disponía:

«Reserva de recursos naturales y servicios fundamentales para el sector público, especialmente en los casos de monopolio, y actuación sobre las empresas cuando lo exija el interés general».

Durante la tramitación parlamentaria, como es sabido, el grupo comunista propuso una nueva redacción del artículo 58 en virtud de la cual se establecía la vinculación del sector público del Estado que por su naturaleza sea transferible al sector público autonómico. No se trata, como dispone la versión actual del Estatuto, de participar en la gestión sino de vinculación del sector público estatal que «por naturaleza sea transferible» (25). El grupo socialista por su parte, propuso la inclusión de un párrafo cuarto que suponía una clara ampliación del sector público económico gallego: «serán objeto de transferencia todos los organismos y entidades creadas en su día, directamente o con participación de la Administración, para fomentar el desarrollo industrial y económico de Galicia (26). Además, el grupo socialista propuso sustituir el párrafo primero del proyecto por el siguiente: «La Comunidad Autónoma podrá constituir empresas públicas como medio de ejecución de las funciones de su competencia, según lo establecido en el presente Estatuto» (27). Párrafo que, como sabemos, sería, con leves modificaciones, el definitivo párrafo segundo del artículo 55 del vigente Estatuto que es el que reconoce la operatividad de la empresa pública gallega como instrumento de ejecución de los objetivos estatutarios de naturaleza económica e industrial. Por su parte, el grupo socialista vasco también propuso un nuevo párrafo cuarto al artículo 58 del Proyecto de los mismos términos que el propuesto por el grupo socialista (28). El grupo de los socialistas de Cataluña hizo suya la propuesta del grupo socialista, ya comentada, de sustitución el párrafo primero por otro relativo a la empresa pública autonómica y, lógicamente, se adhirió a la propuesta de nuevo párrafo cuarta propuesta igualmente por el grupo socialista y apoyada por el grupo de los socialistas vascos (29).

(25) Estatuto de Autonomía de Galicia, Trabajos Parlamentarios, Cortes Generales, Madrid, 1984, Edición preparada por el Letrado de las Cortes Generales Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, p. 38. Además, añadía un nuevo párrafo que decía que «La Comunidad Autónoma Gallega podrá crear un Banco Público Gallego».

(26) Op. cit., p. 57.

(27) Ibidem.

(28) Op. cit., p. 78.

(29) Op. cit., p. 100.

Veamos ahora, como quedaron estos preceptos en el informe de la Ponencia conjunta de la Comisión Constitucional del Congreso y de la Delegación de la Asamblea de Parlamentarios (30). El artículo 22 del Proyecto, el de las competencias exclusivas, es ahora el artículo 27; pues bien, el párrafo 38, el que se refería al sector público gallego, se suprime, al igual que el párrafo 16 del artículo 23 del Proyecto. Se mantiene, sin embargo, con otra literatura el párrafo 10 de dicho precepto, ahora artículo 28 tras el Informe de la Ponencia: «reserva al sector público de recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio e intervención de empresas cuando lo exija el interés general». El párrafo 38 del antiguo artículo 22 y el 16 del 23 pasan ahora al artículo 30.1.6 y 30.1.2, que están redactados en los mismos términos que sus homólogos del vigente Estatuto de Autonomía Gallego. El artículo 58 del proyecto para a ser el 56 de la ponencia con notables variaciones se suprimen los párrafos 1 y 3 y se mantiene, con variaciones pues el párrafo 2.º, que ahora es el 56.1; se añade, con matices, la propuesta socialista relativa a las empresas públicas autonómicas y, se establece un nuevo párrafo 3.º que permite la participación autonómica en las Sociedades cooperativas (31).

El Debate del Informe de la Ponencia en las sesiones conjuntas de la Comisión Constitucional del Congreso y de la Delegación de la Asamblea de Parlamentarios (32), muy rico en otros temas, apenas supuso modificaciones a los preceptos que analizamos. En cambio, el Dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso, dio nueva numeración al artículo 56, ahora 55, y añadió un nuevo párrafo, el n.º 4.º, de clara conexión con los objetivos estatutarios de los Poderes Públicos gallegos: «La Comunidad autónoma gallega queda facultada para constituir instituciones que fomenten la plena ocupación y el desarrollo económico y social en el marco de sus competencias».

El vigente artículo 30.1.6 EAG reconoce, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado y en el marco de los artículos 38, 131 y 149.1, 11 y 13 CE, competencia exclusiva para el «sector público económico de Galicia, en cuanto no esté contemplado por otras normas de este Estatuto». Dicho precepto, ha sido ya analizado anteriormente, significa que, en el marco de los límites en el que debe desenvolverse el sector público económico, que no son pocos, es posible operar esa potestad de libre

(30) Publicado en el BOCG de 15 de noviembre de 1979, serie H, número 10-I, 2.

(31) Op. cit., pp. 112 y ss.

(32) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 1979, 6, 7 y 8, Comisión Constitucional.

iniciativa pública en la vida económica gallega. Para la profesora CARBALLEIRA RIVEIRA dicho artículo, además, posee un contenido funcional doble. De una parte, se produce la competencia en favor de las instituciones gallegas para ordenar y regular el sector público económico propio y, de otra, actúa con carácter residual y de cierre competencial de la Comunidad Autónoma en ausencia de previsión estatutaria concreta (33).

El artículo 30.2 EAG señala que «La Comunidad Autónoma gallega participará, asimismo, en la gestión del sector público económico estatal, en los casos y actividades que procedan». Por tanto, el sector público económico gallego tiene, por una parte, un núcleo de actividad dedicado a la actividad de sus empresas públicas, organismos autónomos y sociedades, y de otra, una clara actividad de gestión del sector público económico estatal, en los casos y actividades que procedan.

La profesora PITA GRANDAL, que ha trabajado desde hace tiempo la cuestión de la delimitación del sector público señala que el tema jurídico al que se alude los artículos 30.1.6, 30.2 y 55 EAG es el de la delimitación de los conceptos de sector público y empresa pública (34). El artículo 30, dice PITA GRANDAL, contiene dos tipos de normas. El número 1 se refiere, dentro del marco que ya conocemos, a materias de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma Gallega. Por eso, en el marco de dichos límites, Galicia posee competencia exclusiva en materia de sector público económico propio, competencia que ha de ser, por imperativo de la propia redacción del precepto, completada con el artículo 55 EAG. El número 2 del citado artículo 30 EAG se refiere, más bien, al establecimiento, en una dicción imprecisa y general, de una fórmula u objetivo programático pues, como bien dice la profesora PITA GRANDAL, la participación en el sector público estatal no viene definida por el Estatuto sino que dependerá del desarrollo legislativo que se realice al amparo de los preceptos constitucionales (35). Es más, la participación de Galicia en la gestión del sector público estatal tendrá la magnitud que las leyes estatales le otorguen. Por eso, en la reciente propuesta de Administración Unica, se ha solicitado la participación gallega en Empresas Públicas estatales que desarrollen su actividad en Galicia.

(33) T. CARBALLEIRA RIVERA, Comentario al artículo 30.1.6 del Estatuto, en comentarios al Estatuto de Autonomía para Galicia, dirigidos por J.L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, Madrid, 1991, p. 613.

(34) A. PITA GRANDAL, Comentarios al artículo 30.2 del Estatuto, en comentarios al Estatuto de Autonomía para Galicia, dirigidos por J.L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, Madrid, 1991, p. 623.

(35) Ibidem.

El artículo 55 EAG, como es bien sabido, se inspiró en los artículos 52 a 55 del Estatuto Catalán (36). Su redacción, según opinión de la profesora PITA GRANDAL, plantea los viejos y nuevos problemas del análisis de la gestión económica de los Poderes públicos (37). Ciertamente, el precepto pretende regular distintos aspectos de la actividad del sector público autonómico porque, en efecto, son cuestiones diversas el nombramiento de representantes de la Comunidad Autónoma en las entidades públicas que no son objeto de traspaso, el ejercicio de las facultades previstas en el artículo 130.1 CE y el fomento de las sociedades cooperativas (38).

En este precepto, aunque se trate de diversas manifestaciones de la presencia autonómica en la vida económica, en sentido estricto el sector público gallego, según PITA GRANDAL, es el constituido por las empresas públicas gallegas, entendidas en sentido amplio, «como medio de ejecución de las funciones» que sean de competencia de la Comunidad Autónoma (39).

El número 1.º es, hoy en día, de gran actualidad y ha sido objeto de petición a la Administración Central por parte de la Xunta en virtud de la propuesta de Administración Unica formulada por el Presidente gallego ante el Parlamento autonómico. La referencia a «Leyes del Estado» es bien clara, por lo que la Comunidad Autónoma no tiene un derecho objetivo, ni por lo tanto el Estado una obligación legal que automáticamente suponga la presencia de representantes gallegos en las empresas, organismos e instituciones estatales con relevancia económica radicados en Galicia. La efectividad del precepto queda en manos del legislador estatal. Cuando se produzca esta posibilidad, entonces la Comunidad Autónoma «designará» sus representantes en estos organismos. Se trata de representantes en empresas que «por su naturaleza no sean objeto de traspaso», por lo que la operatividad de los representantes autonómicos, que entendemos que será el más alto nivel, sin embargo parece que la naturaleza de sus funciones más que decisorias, serían de carácter informativo o consultivo, aunque en determinados casos sí que sería recomendable que su intervención tuviera carácter preceptivo y, quizás en casos excepcionales, vinculante. La verdad es que aunque el precepto no suponga, sin más, el establecimiento de estas representaciones, la opción por un Estado compuesto y la propia eficacia y rentabili-

(36) A. PITA GRANDAL, Comentario al artículo 55 del Estatuto, en Comentarios, cit., p. 78.

(37) A. PITA GRANDAL, loc. cit., p. 79.

(38) Ibidem.

(39) Ibidem.

dad de las empresas públicas, aconsejan que lo normal y ordinario debe ser que, en los casos y circunstancias del párrafo primero del artículo 55 EAG, que haya representantes de la Comunidad Autónoma, sobre todo por el propio bien de la propia empresa pública; sin que sea fácil entender cómo a estas alturas todavía, prácticamente, no se han visto cubiertas las expectativas despertadas por dicho precepto estatutario.

¿Cuáles son esas empresas, organismos o entidades públicas de carácter económico a que se refiere el artículo 55.1 EAG? Con buen criterio, PITA GRANDAL, dice que se trata de todas aquellas actividades que actúen en el ámbito de las materias que la Constitución señala que son de competencia exclusiva del Estado (40). Pues bien, a «sensu contrario», bien puede pensarse en que las entidades públicas estatales, si las hay, que no tengan una vinculación clara a la competencia exclusiva estatal, habrían de ser objeto de traspaso inmediato a la Comunidad Autónoma gallega.

Este precepto, en su número primero, debe ponerse en conexión con el principio de cooperación, del que tanto se viene hablando en los últimos tiempos. Pues, de lo contrario, podría ocurrir, como bien señala PITA GRANDAL, que se produzca un aumento del sector público gallego que consagre esas «duplicidades» que en una situación de evidente crisis económica no admiten justificación alguna.

En fin, la imprecisión, la generalidad en la redacción del precepto, y su referencia a la legislación estatal pueden, como ha ocurrido en realidad, hacer de este párrafo una interesante declaración de intenciones que, como ocurre en estos casos, una interpretación determinada del interés general, impida su efectividad.

Por ello, en este contexto, conviene realizar alguna precisión sobre el principio de cooperación (41) que, como bien se ha dicho, es el término clave que califica, o debe calificar, en la actualidad el conjunto de los regímenes compuestos. La cooperación, en sentido estricto, se refiere al coejercicio de las competencias que corresponden al Estado y a la Comunidad Autónoma, de forma que una determinada actuación pública sólo puede ser realizada conjuntamente. La cooperación es, distinta de la coordinación porque, esta última, consiste, en esencia, en el establecimiento de un modo de comportamiento de las partes en el ejercicio de sus diversos poderes, que deja a salvo su capacidad de decisión sustancial. La cooperación, en cambio, supone que cada parte debe actuar de común acuerdo con la otra u otras, pues ambas partes participan en el

(40) A. PITA GRANDAL, loc. cit., p. 80.

(41) Vid. F. SANTOLAYA MACHETTI, *Descentralización y cooperación*, Madrid, 1984.

único mecanismo de decisión, y sin un acuerdo, no se produce resultado alguno, frustrándose el propio ejercicio de la competencia. En este sentido, como señala la doctrina, se puede distinguir entre cooperación horizontal y vertical. Ahora nos interesa la vertical y, más específicamente, el supuesto de participación de una instancia en órganos que son propios de otra. En este caso, una instancia, normalmente el Estado, da entrada a otra, normalmente las Comunidades Autónomas, en un órgano propio, concediéndole un derecho en el mismo. Esta fórmula cooperativa, prevista en el artículo 55.1 EAG, constituye un cierto reflejo del famoso y polémico, por su falta de efectividad, principio de participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado. La causa es clara, se trata de gestionar sectores que resultan de mutuo interés y que, como es nuestro caso, afecta al ámbito competencial gallego. La verdad es que el sistema funciona ya en órganos como el Consejo de Universidades, Consejo Superior de Deportes, etc. Sin embargo, tras trece años de andadura estatutaria bien puede decirse que no debe dilatarse más la presencia autonómica en los órganos directivos de los entes públicos estatales de carácter económico ubicados en Galicia.

#### V. EL ARTÍCULO 55.2 DEL ESTATUTO GALLEGO

El párrafo segundo del artículo 55 EAG, que es producto de una propuesta del grupo socialista introducida durante la tramitación parlamentaria, es el que define el sector público económico gallego de una manera, si se quiere, dinámica. Pues bien, el primer problema que plantea el precepto es el de la determinación conceptual de la empresa pública. Es claro que la relación sector público y empresa pública es una relación de causa-efecto, si bien la delimitación en la doctrina no es clara como hemos tenido ocasión de comentar en extenso en este estudio.

La Ley General Presupuestaria, como es sabido, trata en su Título Preliminar de precisar el concepto de empresa pública. Como señala el profesor Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, a tal fin, diríase que categoriza y ordena una realidad jurídica ya existente, desde una doble perspectiva: mantener, por una parte, conceptos ya elaborados; por otra, introducir fórmulas más o menos nuevas. Es más, es en el texto de la ley General Presupuestaria en el que en nuestro sistema positivo aparece la determinación del propio concepto de empresa pública (42). En el sistema de

(42) S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho Administrativo Económico*, I, cit., p. 247.

esta ley, se incluyen dentro del concepto de empresa pública los organismos autónomos, las llamadas sociedades estatales, entre las que se incluyen las sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación directa o indirecta del Estado, y las entidades de derecho público con personalidad jurídica que por ley hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado. Pues bien, estos dos supuestos son los que en cierto modo confluyen en el concepto que de empresas públicas presenta nuestro Derecho Positivo ya sea el estatal como el autonómico.

El término sociedades estatales que recoge la ley General Presupuestaria, y que han copiado las leyes autonómicas de gestión económica y financiera, resulta más bien equívoco pues, como ha señalado el profesor MARTÍN-RETORTILLO, se incluyen en él entidades de Derecho Público a las que resulta difícilmente referible caracterización societaria de ningún tipo (43). La actuación de estas llamadas sociedades estatales, sociedades públicas autonómicas según la ley del régimen financiero y presupuestario de Galicia de 22 de septiembre de 1992, se rige, como hemos comentado, por normas de Derecho Mercantil, Civil o Laboral en su totalidad, salvo en aquellas materias en que sea de aplicación la Ley General Presupuestaria, y en el caso gallego, la ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia. El sometimiento al Derecho Administrativo de estas sociedades, sean estatales o autonómicas, supone una vinculación a las normas administrativas de la planificación financiera y de control de su actividad.

La personificación de las empresas públicas con régimen jurídico-privado trae su causa de la búsqueda de una mayor libertad de acción en beneficio, se dice, de una mayor eficacia en la actividad administrativa. Para ello, se huye del Derecho Público, creando campos de «libera administratio» (44) en favor del propio poder ejecutivo con una relativa liberación de los procedimientos, de los controles y de las garantías que ordinariamente acompañan a su actuación. El fenómeno, como ya hemos comentado, es, hoy día, general y, más que una huida al Derecho Privado, parte del presupuesto de que las personas jurídico-privadas se presentan, en cuanto personas jurídicas de Derecho común, como formas organizativas igualmente utilizables para la construcción de fines públicos o privados. En este contexto, como escribe el profesor ALONSO UREBA, la persona jurídica pública supone una de las formas que puede

(43) S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho Administrativo Económico* I, cit., p. 248.

(44) Vid. J.C. LAGUNA DE PAZ, *Las empresas públicas de promoción económica regional*, Madrid, 1991, p. 319.

asumir la persecución de intereses públicos, pero no la única (45). Es más, es la esencia de la actividad pública, el, mejor servicio a los intereses públicos, la razón que explica la oportunidad de acudir a estas personificaciones jurídico-privadas, por cierto, tan frecuentes en nuestro tiempo. Por otra parte, no se puede olvidar que la empresa pública supone el ejercicio de una actividad económica en forma de empresa y que ha sido precisamente en el ámbito del Derecho Privado donde ha cuajado su historia y régimen jurídico. Por eso, esa huida del Derecho Administrativo o, si se quiere, al Derecho Privado, no es más que una manera de gestionar el sector empresarial público con criterios de mayor eficacia en el marco del respeto a los derechos fundamentales. No se trata, en modo alguno, de una utilización instrumental del Derecho Privado, sino como ha señalado acertadamente ALONSO UREBA, de una lógica «vis atractiva» del Derecho Privado como Derecho de la Empresa, pues se trata del desarrollo de una actividad económica en forma de empresa (46).

En el caso de las sociedades mercantiles públicas, estatales o autonómicas, la conexión con lo público es clara pues, como en el caso de las personificaciones jurídico-públicas, también en estos supuestos se produce esa relación de instrumentalidad en relación con los intereses generales. Lo que ocurre es que, en estos casos, el servicio a los intereses públicos, justificación última de la actividad administrativa, se hace a través de cauces jurídicos privados, esto es, a través del Derecho mismo de sociedades de capital utilizando el ente público las vías de influencias del socio en la composición de los órganos de dirección de la sociedad y en los criterios de actuación a seguir por la misma, pudiendo, además, determinar desde la Asamblea General, tanto la estructura económica (47), como jurídica (48) de la sociedad. La diferencia, como muy bien señala ALONSO UREBA, pese a la común relación de instrumentalidad, se cifra en que mientras en los entes públicos económicos se produce una integración en la organización administrativa, en el caso de las formas jurídico-privadas de empresa pública se produce una conexión que explica, a pesar de su carácter jurídico-privado, la subsistencia de lo fundamental, la relación instrumental (49).

(45) A. ALONSO UREBA, *La sociedad mercantil de capital como forma de la empresa pública local*, Madrid, 1988, p. 53. En el mismo sentido, GALGANO, *Sobre la estructura técnico-jurídica del concepto de empresario público*, en *la Empresa Pública I*, Colegio de España en Bolonia, 1970, pp. 252 y 253.

(46) E. ALONSO UREBA, *op. cit.*, p. 54.

(47) Aumento o reducción de capital, emisión de obligaciones...

(48) Fusión, transformación.

(49) A. ALONSO UREBA, *op. cit.*, p. ss.

En este contexto, bien se puede afirmar que no es el hecho de la titularidad por un ente público de la actividad de empresa lo que da contenido al carácter público de la empresa, sino la conexión de la misma con la organización administrativa, es decir, el control de la empresa por la Administración pública, siendo indiferente que éste se realice por cauces jurídico-públicos o jurídico-privados. En este sentido, hace tiempo, MARTÍN MATEO y SOSA WAGNER ya habían sostenido que la publicidad de una empresa sólo puede predicarse si ésta se encuentra de una manera u otra controlada por un ente público. Precisamente, es sólo esa idea de control la única que se puede poner en la pista de la existencia de una empresa pública (50). La misma idea, es claro, se deduce del Derecho Comunitario pues el artículo 2 de la Directriz de 25 de junio de 1980, sobre transparencia en las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas define como pública, en la letra a), toda empresa, sobre la cual la Administración puede ejercer una influencia dominante a partir de la propiedad, participación financiera, estatutos u otras normas que regulen la actividad de la empresa.

El artículo 55.2 EAG se refiere, tanto a organismos autónomos como a sociedades mercantiles públicas. Dicho precepto, además, como ha puesto de relieve la profesora PITA GRANDAL nos lleva inevitablemente a la cuestión de la delimitación del sector público y la empresa pública (51) y que dicho precepto plantea igualmente. El sector público, como han señalado los profesores MARTÍN MATEO y SOSA WAGNER, está constituido por el conjunto de disponibilidades públicas de bienes y actividades, así como por los medios personales al servicio de los fines estatales cuya utilización repercute de una u otra forma en la marcha de la economía; sea su influencia, directa, indirecta, principal o subsidiaria, intencional o derivada, intrínseca o extrínseca (52). Sector público, que en una aproximación general se reconduce todo el aparato público, sin especial consideración a la referencia de «manejo de caudales públicos». Sin embargo, el concepto de sector público económico o sector público empresarial, ya introduce esa nota o característica de manera que, como ha señalado la profesora PITA GRANDAL, en nuestro ordenamiento el concepto de sector público se define a través de la concurrencia de dos

(50) R. MARTÍN MATEO / F. SOSA WAGNER, *Derecho Administrativo Económico. El Estado y la empresa*, Madrid, 1977, p. 115. En el mismo sentido, G. TREVES, *Le imprese pubbliche*, Turin, s.f., p. 8; S. VALENTINI, *L'impresa pubblica*, Milan, 1989, pp. 79 y ss.; B. VALENTINI, *Pubblico e privato nella disciplina dell'impresa*, en *Riv. Soc.*, 1980, N.º 1-2, P. 8; CAFFERATA, *Pubblico e privato nel sistema delle imprese*, Milan, 1983, p. 2; DUFAU, *Les entreprises publiques*, Paris, 1973, p. 256.

(51) Vid. en prensa, J. RODRÍGUEZ-ARANA, *El sector público económico gallego*.

(52) R. MARTÍN MATEO / F. SOSA WAGNER, *Derecho Administrativo Económico. El Estado y la Empresa*, Madrid, 1974, p. 99.

circunstancias: a) el manejo de bienes, caudales o efectos públicos que, en último término, no es otra cosa que canalización de recursos y b), que dicho manejo o canalización se realice a través de uno de los subsectores que integran el sector público y que resultan enumerados en el artículo 4.1 de la ley Orgánica reguladora del Tribunal de Cuentas (53).

El artículo 55.2 EAG se refiere a empresas públicas. No se trata ahora de volver sobre la cuestión de la delimitación conceptual del término empresa pública (54), sino de comentar brevemente alguno de los hitos más importantes en la evolución conceptual que, lógicamente, el legislador ha tenido que tener en cuenta a la hora de la redacción del precepto que comentamos. Una aproximación al concepto de empresa pública ha venido a partir de la idea del manejo de caudales públicos, como subsector del sector público. Otra definición parte de los términos «empresa» y «pública» (55). Y, en tercer lugar, se ha intentado la aproximación al concepto de la empresa pública a partir del Derecho Positivo. Ahora, sin embargo, interesa poner de manifiesto que en las últimas leyes de presupuesto y, como hemos visto, en la ley General Presupuestaria se contemplan, bajo la rúbrica de las empresas públicas, las sociedades mercantiles en cuyo capital sea la mayoritaria la participación, directa o indirecta, de la Administración del Estado o de sus organismos autónomos y demás entidades estatales de Derecho Público. En el mismo sentido se encuentra los artículos 11 y 12 de la ley gallega de régimen financiero y presupuestario de Galicia. En definitiva, el artículo 55.2 EAG se refiere a los organismos autónomos, a las sociedades mercantiles en cuyo capital exista la participación mayoritaria, directa o indirecta, de la Comunidad Autónoma gallega o de sus organismos autónomos y demás entidades de derecho público gallego; así como las entidades de derecho público con la personalidad jurídica propia que por ley tenga que adecuar su actividad al Ordenamiento Jurídico Privado.

---

(53) Dicho precepto establece que «integran el sector público: a) la Administración del Estado, b) las Comunidades Autónomas, c) las Corporaciones locales, d) las entidades gestoras de la Seguridad social, e) los organismos Autónomos, f) las sociedades estatales y demás empresas públicas».

(54) Vid. el primer epígrafe de este trabajo.

(55) Vid. C. FERNÁNDEZ-NOVOA, Reflexiones preliminares sobre la empresa y sus problemas jurídicos, RDM, N.º 93, pp. 9 y ss.