



BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

IV LEGISLATURA

Serie B:
PROPOSICIONES DE LEY

24 de julio de 1991

Núm. 93-1

PROPOSICION DE LEY

122/000078 Bases de la Empresa Pública.

Presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso.

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia:

(122) Proposición de Ley de Grupos Parlamentarios del Congreso.

122/000078.

AUTOR: Grupo Parlamentario Popular en el Congreso.

Proposición de Ley de Bases de la Empresa Pública.

Acuerdo:

Admitir a trámite, trasladar al Gobierno a los efectos del artículo 126 del Reglamento, publicar en el Boletín y notificar al autor de la iniciativa.

En ejecución de dicho acuerdo, se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 18 de julio de 1991.—P. D, El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa**.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, al amparo de lo dispuesto en el artículo 124 y ss. del Reglamento de la Cámara, tiene el honor de presentar la siguiente Proposición de Ley de Bases de la Empresa Pública.

Madrid, 27 de junio de 1991.—El Portavoz Adjunto, **Luis Ramallo García**.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El sector público constituye en la actualidad una parcela fundamental de la economía que incide de forma directa, en su funcionamiento y en el volumen del gasto público, y al mismo tiempo carece de unos claros criterios que delimiten su participación, desde los puntos de vista político, económico y jurídico.

En el anterior régimen se procede a la creación del Instituto Nacional de Industria, por Ley de 25 de septiembre de 1941, como una entidad de derecho público, que habría de utilizar los métodos de las sociedades anónimas privadas para sus fines públicos. Se crea un auténtico holding de empresas públicas, una auténtica sociedad de cartera, que gestiona un variado conjunto de empresas que abarcarán muy diversos sectores económicos, con una distinta participación de la entidad matriz en las mismas: en unos casos, su participación es enteramente estatal; en otros supuestos, la participación es mayoritaria y, en ocasiones, se autoriza una participación minoritaria.

La Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958 regula una primera estructuración de estas entidades de derecho público, con propia personalidad, que pueden desarrollar actividades económicas, al servicio de fines directos y que actúan sometidas a los mismos controles establecidos en la propia Ley; servicios administrativos sin personalidad jurídica; y empresas na-

cionales creadas por el Estado o por Organismos Autónomos, con capital mayoritario estatal y que han de revestir la forma de sociedad anónima, para actuar como tal en tráfico mercantil.

Al margen de esta norma quedaban las Entidades de derecho público, con propia personalidad, que actúan en el ámbito del derecho privado, las cuales se rigen por su propia Ley especial de creación.

La Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977 establecía una nueva estructuración, distinguiendo, entre Organismos Autónomos —art. 4.º— que pueden ser de carácter administrativo, o de carácter comercial, industrial, cultural, financiero o análogos, y sociedades estatales —art. 6.º—, incluyendo en las mismas, tanto las sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritario el Estado o sus Organismos Autónomos, y en las Entidades de derecho público con propia personalidad jurídica, que por Ley han de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado. Tras varias modificaciones, el Texto Refundido de 23 de septiembre de 1988, introduce algunas modificaciones en esta clasificación de sociedades estatales distinguiendo: las sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación directa o indirectamente de la Administración del Estado, Organismos Autónomos o Entidades Estatales de Derecho Público; y las Entidades Estatales de Derecho Público con personalidad jurídica para actuar en el sector privado.

Como Entidad de Derecho Público, debe destacarse la creación posterior, por Ley 48/82, del Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH) que, como el INI, constituye una auténtica sociedad de cartera en el sector de hidrocarburos.

Por otra parte, diversos Estatutos de Autonomía reconocen la competencia de éstas para crear empresas públicas, en aplicación del artículo 148.1.13.ª de la CE que dispone que las CC. AA. podrán aunar «El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional». En el ámbito municipal, de Ley 7/85 de 2 de abril de Bases de Régimen Local, artículo 86, regula la iniciativa pública de las Entidades Locales en régimen de libre concurrencia y en régimen de monopolio y reserva una serie de sectores a la iniciativa pública municipal.

Este nuevo planteamiento constitucional, autonómico y local, exige un nuevo tratamiento coordinado de la iniciativa pública en materia económica, tanto para establecer un nuevo marco jurídico de desarrollo constitucional, que fije los principios en que se desarrolla la iniciativa pública, como para regular y coordinar los modos de actuación y el control de dicha actividad.

El mecanismo adecuado se considera una Ley de Bases que recoja los criterios fundamentales a que debe sujetarse la actuación de la empresa pública, que deberán desarrollarse por una Ley que especifique tales principios, cumpliendo lo prevenido en el artículo 128.2 de la Constitución.

La presente Ley tiene por objeto fundamental adecuar el marco normativo de las empresas públicas a la Constitución española, contemplando la distribución compe-

tencial que se establece entre las distintas Administraciones.

La puesta en funcionamiento del Mercado Interior Europeo exige modificar el estatuto jurídico de las empresas públicas, que se encuentra inspirado en situaciones políticas y económicas muy diferentes a la participación de España en el proyecto democrático y económico europeo como miembro de pleno derecho.

La acomodación del régimen de las empresas públicas a las normas constitucionales y comunitarias, determina que la presente Ley esté inspirada en los siguientes principios:

1.º Principio de legalidad para la intervención pública en la actividad económica.

2.º Principio de igualdad en el mercado para las empresas públicas a fin de respetar el régimen concurrencial establecido en el artículo 38 de la Constitución Española y en los artículos 85 y siguientes del Tratado de la Comunidad Económica Europea.

3.º Principio de eficiencia económica del sector público que sólo puede desconocerse por razones suficientes de interés general.

4.º Principio de control parlamentario en la política del Gobierno en materia de empresas públicas.

5.º Principio de control financiero externo a través de un sistema de auditorías generalizado y fiscalización por el Tribunal de Cuentas.

6.º Principio de coordinación entre las empresas públicas de carácter estatal, autonómico y local.

7.º Principio de profesionalización y autonomía en sus órganos de gobierno y administración.

8.º Principio de legalidad y transparencia en las privatizaciones de las empresas públicas.

Se procede en consecuencia a reordenar el sector público que participa en la producción de bienes y servicios en régimen de mercado, estableciendo una estructura normativa que compatibiliza el interés general con la necesaria eficiencia económica y transparencia de las empresas públicas, adecuando su sistema de control al marco constitucional.

El proyecto consta de cinco títulos:

El Título I recoge los principios generales de la iniciativa pública de la actividad económica.

El Título II regula la forma en que puede desarrollarse dicha actividad, estableciendo el marco formal de las empresas públicas y sus características.

El Título III regula la reserva de recursos y servicios esenciales al sector público.

El Título IV regula la intervención pública de empresas.

El Título V establece la normativa a que deben ajustarse las privatizaciones.

Contiene además una disposición derogatoria.

LEY DE BASES DE LA EMPRESA PUBLICA

TITULO I

DE LA INICIATIVA PUBLICA EN LA ACTIVIDAD ECONOMICA

Artículo 1.º

1. La iniciativa pública en la actividad económica a que se refiere el artículo 128.2 de la Constitución, corresponde al Estado, a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales, en los términos que se establecen en la presente Ley, que tiene el carácter de legislación básica conforme al artículo 150 de la Constitución.

2. La reserva al sector público de recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio, únicamente podrá acordarse mediante Ley aprobada por las Cortes Generales.

3. En todo caso, la iniciativa e intervención pública en la economía estará sometida a las disposiciones contenidas en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea y sus normas de desarrollo.

TITULO II

DE LA EMPRESA PUBLICA

Artículo 2.º

1. Se consideran empresas públicas todas aquellas que, con participación mayoritaria del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Corporaciones Locales ejercen la iniciativa pública en la actividad económica, en régimen de libre concurrencia o de monopolio.

2. A los efectos de la presente Ley, se consideran empresas públicas estatales:

a) Las sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación del Estado, de sus Organismos Autónomos y de las Entidades estatales de derecho público, de forma directa o indirecta; así como las sociedades filiales de las mismas;

b) los Organismos autónomos del Estado de carácter comercial, industrial, financiero o análogo y las Entidades estatales de derecho público, que desarrollen actividades de producción o distribución de bienes o de prestación de servicios, con sujeción en uno y otro caso al ordenamiento jurídico privado.

3. Tienen la consideración de empresas públicas autonómicas las sociedades mercantiles y los Organismos y Entidades que reúnan los requisitos a que se refiere el apartado anterior y cuya titularidad, directa o indirecta corresponda a una Comunidad Autónoma.

4. Son empresas públicas locales las sociedades mer-

cantiles en cuyo capital social participen mayoritariamente, de forma individual o conjunta, los Municipios y las Provincias, las sociedades filiales de las mismas y, en general, cualesquiera modalidad de gestión directa o mixta de servicios municipalizados o provincializados, que desarrollen su actividad con sujeción al Derecho privado.

Las empresas públicas locales se regirán por lo dispuesto en la legislación de régimen local.

5. Las disposiciones de la presente Ley relativas a las empresas públicas estatales serán de aplicación a las sociedades mercantiles en cuyo capital social sea mayoritaria la participación pública por agregación de la que corresponda, directa o indirectamente al Estado, a las Comunidades Autónomas y los Municipios o Provincias.

Artículo 3.º

1. La creación de las empresas públicas estatales que tengan el carácter de sociedades mercantiles, por fundación o adquisición de una participación del capital social de una sociedad existente, deberá ser acordada por el Gobierno, en virtud de Real Decreto y en base a alguno de los siguientes motivos:

- a) razones de seguridad y de defensa nacional;
- b) garantía de la producción de bienes o de la prestación de servicios que se consideren esenciales para la colectividad, en defecto o como complemento de la iniciativa privada;
- c) defensa de la libre competencia y del orden público económico;
- d) presencia pública en sectores estratégicos, que así sean declarados por Ley; y
- e) fomento del desarrollo económico de territorios deprimidos.

2. Fuera de los casos previstos en el apartado anterior, la creación de empresas públicas estatales deberá ser previamente autorizada por una Ley.

3. En el expediente de creación de las empresas públicas deberán figurar necesariamente un estudio técnico y económico de viabilidad y la memoria justificativa de la concurrencia de alguno de los motivos recogidos en el apartado 1 de este artículo.

4. La modificación sustancial o ampliación del objeto social o finalidad de una empresa pública estatal, así como su disolución se ajustarán al régimen establecido para su creación.

Artículo 4.º

1. Las empresas públicas estarán sometidas en sus relaciones con terceros, a las normas que regulan la actividad de las empresas privadas sin que pueda establecerse ninguna situación discriminatoria.

No gozarán de beneficios tributarios de carácter subjetivo ni podrán pactarse ni establecerse restricciones de la competencia que les favorezcan.

2. Las empresas públicas estatales deberán desarrollar su actividad con sujeción a los principios de eficiencia económica, coordinación, prevalencia del interés público y autonomía de gestión.

Las directrices del poder público del que dependan deberán ser generales y no interferirán su autonomía de gestión.

3. Sin perjuicio de lo dispuesto en las Leyes sobre presupuestos y programación de las empresas públicas estatales y en la legislación mercantil, deberán elaborar anualmente, para su examen y control por el Congreso de los Diputados y el Senado, una Memoria con información cuantitativa y sintetizada de su gestión, y en la cual se contengan los objetivos, los estados financieros, provisionales, el origen y aplicación de fondos, la relación de puestos de trabajo y la retribución, régimen de precios, situación de endeudamiento y cualesquiera otros datos que sean relevantes para su completa información.

Antes del primero de noviembre de cada año, el Gobierno deberá remitir a las Cortes Generales un informe sobre los objetivos económicos generales de las empresas públicas estatales en el ejercicio siguiente y el programa general de actuaciones a nivel sectorial, incluyendo la previsión de las inversiones correspondientes y su financiación.

Asimismo, el Gobierno presentará anualmente al Congreso de los Diputados y al Senado un estado de cuentas consolidado por sectores de las empresas públicas estatales.

En todo caso cada empresa pública remitirá al Congreso de los Diputados la misma información que las sociedades cotizadas en Bolsa están obligados a remitir a la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

4. Las empresas públicas estatales están obligadas a rendir cuentas de sus operaciones, cualquiera que sea su naturaleza, al Tribunal de Cuentas.

Sin perjuicio de ello, todas las empresas públicas estatales se someterán anualmente a auditoría externa, cuyos resultados serán elevados, para su examen, al Congreso de los Diputados y al Senado en unión de los documentos contenidos en el apartado número 3 precedente.

5. Los presidentes o vicepresidentes ejecutivos, consejeros-delegados, directores generales, gerentes y personal de alta dirección de las empresas públicas serán seleccionados según criterios profesionales y estarán sujetos al régimen de dedicación exclusiva en su cargo.

6. Ninguna persona podrá desempeñar simultáneamente, en representación del Estado, el puesto de miembro de los órganos de gobiernos o de administración de más de tres empresas públicas.

Artículo 5.º

Igualmente corresponde al Gobierno autorizar la participación minoritaria del Estado, de sus organismos autónomos y empresas públicas estatales en empresas privadas en virtud de los motivos expresados en el artículo 3.º

Artículo 6.º

Las empresas públicas estatales que desarrollen su actividad exclusiva o principal en el territorio de una Comunidad Autónoma deberán actuar coordinadamente con las empresas públicas autonómicas de similar objeto social o finalidad.

Artículo 7.º

1. Para la ejecución de las funciones de su competencia, las Comunidades Autónomas podrán crear empresas públicas mediante Ley de la Asamblea Legislativa correspondiente, salvo que los Estatutos de Autonomía dispusieran otra cosa.

2. Salvo que una Ley del Estado lo autorice, las Comunidades Autónomas no podrán crear empresas públicas de similar objeto social o finalidad que los de las empresas públicas estatales cuya actividad se desarrolle en el territorio de aquéllas.

3. El régimen que se establezca para el funcionamiento de las empresas públicas autonómicas incorporará los principios contenidos en el artículo 4.º de la presente Ley.

Artículo 8.º

La iniciativa pública de las Corporaciones Locales se sujetará a los principios establecidos en la presente Ley, cuyas facultades de creación y control corresponderán al Pleno de la Corporación de acuerdo con lo dispuesto en el art. 86 de la Ley 71/85 de 12 de abril reguladora de las Bases de Régimen Local.

TITULO III

DE LA RESERVA AL SECTOR PUBLICO DE RECURSOS O SERVICIOS ESENCIALES

Artículo 9.º

1. La reserva al sector público de los recursos o servicios esenciales a que se refiere el artículo 128.2 de la Constitución, deberá efectuarse en cada caso mediante Ley de Estado y tendrá carácter general para los bienes, derechos y actividades correspondientes.

Se exceptúan de esta regla los supuestos de municipalización y provincialización de servicios previstos en la legislación de régimen local.

2. La Ley de reserva deberá en todo caso determinar:

- a) el recurso o servicio esencial objeto de reserva, con expresión de los bienes, derechos y actividades que comprende;
- b) el régimen de gestión del recurso o servicio reservado;

c) el régimen de expropiación, que de acuerdo con la legislación general de expropiación forzosa, proceda respecto de los derechos e intereses patrimoniales legítimos de naturaleza privada afectados por la reserva;

d) las potestades de desarrollo legislativo y ejecución que se atribuyan a las Comunidades Autónomas; y

e) el régimen de levantamiento de la reserva, en su caso.

3. En el expediente previo a la elaboración del anteproyecto de Ley de reserva deberán figurar necesariamente una memoria justificativa del carácter esencial del recurso o servicio de que se trate y de las razones de interés general determinantes de la procedencia de su reserva al Estado y un estudio de viabilidad técnica y económica de la explotación, en función de los distintos sistemas posibles de gestión.

4. Si la Ley de reserva estableciera que el recurso o servicios se gestionen a través de empresas públicas estatales, se aplicará el régimen previsto para éstas en la presente Ley.

TITULO IV

DE LA INTERVENCION DE EMPRESAS

Artículo 10.º

1. La intervención de empresas por exigencias del interés general a que se refiere el artículo 128.2 de la Constitución deberá acordarse mediante Ley del Estado o con fundamento en una Ley del mismo carácter.

2. La Ley o el acuerdo administrativo de intervención deberán necesariamente determinar:

a) la empresa a la que afecta y el contenido y el plazo de la intervención, con expresión de las facultades que, en su caso, conserve el titular de aquélla;

b) el régimen de gestión pública de la empresa intervenida, con la participación que se conceda a la Comunidad Autónoma correspondiente;

c) el régimen de indemnización que proceda, de acuerdo con la legislación general de expropiación forzosa, en función del contenido de la intervención que se acuerde.

3. En el expediente previo a la elaboración del anteproyecto de Ley o a la adopción del acuerdo de intervención deberán figurar necesariamente una Memoria justificativa de las exigencias del interés general que legitimen la intervención de la empresa de que se trate y de las medidas de todo orden que deberán adoptarse durante su vigencia y un estudio de la viabilidad técnica y económica de su futura explotación.

4. La eventual responsabilidad de la Administración por razón de los daños y perjuicios derivados de la intervención será exigible en los supuestos y con sujeción al régimen general legalmente establecido.

TITULO V

DE LAS PRIVATIZACIONES

Artículo 11.º

1. Se considera privatización toda enajenación por parte del Estado, Comunidad Autónoma o Corporaciones Locales de su participación accionaria directa o indirecta en las empresas públicas, bien en su totalidad o bien en aquella parte que determine la pérdida de su posición mayoritaria, o de más del quince por ciento de los activos de las empresas públicas, ya se realice de una sola vez o en enajenaciones parciales y sucesivas.

En el mismo régimen se aplicará a la enajenación de las participaciones minoritarias del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales en empresas privadas.

2. Deberán ser privatizadas o disueltas y liquidadas las empresas públicas, cuando hayan cumplido el fin para el que fueran creadas, éste devengue imposible, o incurran en cualquiera de las causas de disolución previstas en la legislación mercantil.

3. La privatización de las empresas públicas responderá a los siguientes objetivos:

a) Fomentar la libre competencia.

b) Mantener estrictamente el carácter de especialidad de las empresas públicas y su carácter finalista, respecto al servicio del interés general.

Artículo 12.º

La privatización y liquidación de empresas públicas se acordará por el Consejo de Ministros en virtud de Real Decreto, de acuerdo con un procedimiento que se ajustará a los siguientes requisitos:

1. La privatización se realizará, con carácter general, a través de oferta pública de las participaciones accionarias en los mercados secundarios, o en virtud de concurso público.

2. Sólo procederá la venta directa cuando se acredite que la continuidad de la empresa o su desarrollo futuro exigen que su titularidad se transmita a propietarios determinados.

3. Cualquiera que sea el procedimiento que se utilice, el Gobierno remitirá al Congreso de los Diputados y al Senado una Memoria justificativa de las causas de la privatización y la justificación, en su caso, del procedimiento elegido.

4. Previamente a la privatización se practicará una valoración de la empresa pública o de la participación significativa de que se trate, por dos expertos independientes designados conforme a la legislación mercantil.

5. El precio de venta no será en ningún caso inferior a la valoración resultante.

6. En toda privatización se reservará un porcentaje del cinco por ciento total para su suscripción por los trabajadores de la empresa de cuya privatización se trate.

7. Los empleados de las empresas objeto de privatización conservarán sus derechos y obligaciones conforme a la legislación laboral.

8. El importe resultante de las privatizaciones se destinará al saneamiento del sector público empresarial y a amortizar deuda pública.

Artículo 13.º

La privatización de las empresas públicas de las Comunidades Autónomas o de las Corporaciones Locales se lle-

vará a cabo con arreglo a lo establecido en los artículos anteriores por sus órganos competentes correspondientes.

DISPOSICION DEROGATORIA

Quedan derogados:

1. El apartado 3 del artículo 6.º de la Ley General Presupuestaria aprobado por Real Decreto Legislativo 109/1988, de 23 de septiembre.

2. El Capítulo V del Título II de la Ley del Patrimonio del Estado.

3. El artículo 123 de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, en cuanto se oponga a lo establecido por la presente Ley.

Imprime RIVADENEYRA, S. A. - MADRID

Cuesta de San Vicente, 28 y 36

Teléfono 247-23-00.-28008 Madrid

Depósito legal: M. 12.580 - 1961