

## I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

## DICTÁMENES

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

491ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 10 Y 11 DE JULIO DE 2013

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El potencial económico inexplorado de la competitividad de la UE — Reforma de las empresas públicas» — Dictamen exploratorio**

(2013/C 327/01)

Ponente: **Raymond HENCKS**

El 15 de abril de 2013, Vytautas LEŠKEVIČIUS, Viceministro de Asuntos Exteriores, envió al Comité Económico y Social Europeo, en nombre de la futura Presidencia lituana del Consejo, una solicitud de dictamen exploratorio sobre el tema:

*El potencial económico inexplorado de la competitividad de la UE – Reforma de las empresas públicas.*

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de junio de 2013.

En su 491º pleno de los días 10 y 11 de julio de 2013 (sesión del 10 de julio de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 170 votos a favor, 10 en contra y 2 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Antecedentes

1.1 El presente dictamen exploratorio del CESE aspira a arrojar luz sobre la contribución específica que las empresas públicas pueden aportar a la competitividad de la UE. Su objetivo es precisar los retos específicos que existen en este ámbito para las políticas e instituciones europeas.

1.2 Este dictamen se atiene al marco de los Tratados, que conceden una amplia facultad discrecional a los Estados miembros respecto de la definición, organización y financiación de sus servicios de interés general. Asimismo, de acuerdo con los Tratados, compete a los Estados miembros la elección de las empresas encargadas de la ejecución de las misiones de servicio público y su estatuto (privado, público o colaboración público-privada) <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Los Tratados no prejuzgan en modo alguno el régimen de la propiedad en los Estados miembros. El artículo 345 del TFUE precisa que la UE es neutral en lo que atañe a la naturaleza pública o privada de los titulares de las participaciones de las empresas y no altera el régimen de propiedad en los Estados miembros.

1.3 Una autoridad pública puede decidir caso por caso la constitución de una empresa pública como uno de sus medios de acción, en función del análisis de un sector, los objetivos y las misiones fijados, así como las orientaciones que se promueven a largo plazo.

1.4 Con arreglo a la Directiva de la Comisión de 25 de junio de 1980 relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, se entiende por 'empresas públicas' «cualquier empresa en la que los poderes públicos puedan ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante en razón de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que la rigen».

«Se presumirá que hay influencia dominante cuando, en relación con una empresa, el Estado u otras administraciones territoriales, directa o indirectamente:

a) posean la mayoría del capital suscrito de la empresa; o

- b) *dispongan de la mayoría de los votos correspondientes a las participaciones emitidas por la empresa; o*
- c) *puedan designar a más de la mitad de los miembros del órgano de administración, de dirección o de supervisión de la empresa.»*

1.5 Todos los países europeos, a lo largo de su historia, han creado empresas públicas, bien directamente o bien nacionalizando o «municipalizando» empresas privadas. La variedad de razones para hacerlo es muy amplia:

- aplicar objetivos estratégicos vinculados a la seguridad exterior o interior, o a la seguridad de suministro de determinados bienes o servicios esenciales;
- construir infraestructuras necesarias para la vida económica y social;
- movilizar grandes inversiones (especialmente después de cada una de las guerras mundiales);
- fomentar nuevas actividades que no necesariamente son rentables a corto plazo;
- solucionar las deficiencias del mercado (monopolio natural, externalizaciones) o de la iniciativa privada;
- dar respuesta a las situaciones de crisis financiera, económica, social o medioambiental;
- aplicar las misiones de servicio público.

1.6 El análisis de la eficacia, la eficiencia y, llegado el caso, la necesidad de reformar las empresas públicas no puede limitarse a los indicadores usuales de rentabilidad de las actividades económicas, sino que deberá englobar el conjunto de estos objetivos y misiones que les asignaron las autoridades públicas.

1.7 De acuerdo con la definición oficial europea, la competitividad es la capacidad de mejorar de forma sostenible el nivel de vida de sus habitantes y de procurarles un alto nivel de empleo y de cohesión social.

1.8 La Unión pierde cada año un poco de terreno en cuanto a productividad. Esta desaceleración es sinónimo de deterioro de la competitividad. Entre los índices reveladores de este retraso cabe citar una innovación insuficiente y la falta de inversiones en las infraestructuras y las tecnologías, así como en capital humano.

1.9 Por lo tanto, la competitividad de la Unión Europea y su atractivo dependen de las inversiones realizadas en las infraestructuras, la educación y la formación, la investigación y el desarrollo, la salud y la protección social, la defensa del medio ambiente, etc. Todos ellos son ámbitos en los que las autoridades públicas pueden utilizar empresas públicas como uno de los medios posibles de intervención.

1.10 Pero tanto el Estado como las autoridades públicas regionales o locales no son virtuosos por naturaleza y las empresas públicas también tienen deficiencias que pueden deberse a:

- un control administrativo, burocrático o «político»;

- la falta de responsabilidad de la autoridad pública, que puede limitarse a objetivos exclusivamente financieros o patrimoniales;
- la instrumentalización de la empresa pública para fines distintos de los de su función.

1.11 La empresa pública puede obedecer a estrategias defensivas u ofensivas por parte de la autoridad pública competente:

- defensiva, para limitar los efectos de la crisis, actuar como «bombero» en caso de quiebra de una empresa o para conservar los puestos de trabajo, nacionalizar provisionalmente mientras se encuentra un comprador, sancionar un abuso evidente de una empresa privada, etc.;
- ofensiva, para promover una política industrial o nuevas tecnologías, poner en práctica una política pública, desarrollar nuevos objetivos políticos, promover nuevos fines (biodiversidad, energías renovables, transición energética) o generar un nuevo modelo de desarrollo (sostenible, inclusivo).

1.12 Ello implica que la autoridad pública asume su responsabilidad para determinar las orientaciones estratégicas y concede una amplia autonomía de gestión a los administradores de la empresa. No obstante, la autoridad pública debe velar por el establecimiento de un control y una regulación eficaces y públicos, lo que requiere instaurar una gobernanza de sus empresas públicas basada en la participación de todas las partes interesadas competentes, así como de los representantes del personal de las empresas.

1.13 En cuanto a los servicios de interés económico general que los Estados miembros prestan por medio de sus empresas públicas, estas proponen actividades de carácter industrial y comercial que a menudo compiten directamente con las de las demás empresas.

1.14 Entre las empresas públicas que operan en un entorno liberalizado y competitivo cabe citar en primer lugar las industrias de red (electricidad, gas, comunicaciones electrónicas, transportes y correos), cuya accesibilidad y el suministro continuo, de buena calidad y a un precio asequible, son indispensables no sólo para los ciudadanos sino también para la mayoría de las empresas privadas. Por lo tanto, desempeñan un papel fundamental para la economía nacional y la competitividad global de un Estado miembro. Ello también es válido para otros sectores como el audiovisual, la vivienda, la asistencia sanitaria o social, en los que las deficiencias del mercado no permiten a todos los ciudadanos ejercer de una manera u otra sus derechos fundamentales.

## 2. Objeto de la solicitud de un dictamen exploratorio

2.1 En su carta de consulta, la futura Presidencia lituana pidió concretamente hacer hincapié en la mejora de la eficacia de las empresas públicas y en su importancia para la competitividad nacional. En ella solicita un análisis de la situación actual y de las buenas (o malas) prácticas, que se echa en falta en la esfera de la UE, al igual que una reforma estructural de la evaluación de la eficacia de este tipo de empresas en el marco de la coordinación de la política económica y de sus repercusiones en el mercado interior.

2.2 Aunque la legislación de la UE solo se refiere a algunos ámbitos específicos de las actividades de las empresas públicas (ayudas estatales y servicios de interés económico general), la futura Presidencia lituana propone, respecto de la reforma de las empresas públicas, limitar las iniciativas europeas a las medidas no legislativas y no fijar objetivos relativos al nuevo marco legislativo. De igual modo, la eventual privatización de las empresas públicas debería seguir siendo competencia exclusiva de los Estados miembros.

2.3 Por último, la futura Presidencia lituana lamenta que, hasta ahora, las iniciativas y los documentos aprobados o anunciados por la Comisión Europea no hayan generado debate general alguno sobre la reforma de las empresas públicas, su gestión, la mejora de su eficacia y su contribución a la competitividad y a la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Hasta la fecha, la Comisión y el Parlamento Europeo se han centrado solo en dos aspectos: el cumplimiento de las normas sobre ayudas estatales y las normas sobre la prestación de servicios de interés económico general.

### 3. Propuestas del CESE

3.1 El CESE apoya plenamente la petición de la futura Presidencia lituana relativa a un análisis de la situación actual y de las buenas (o malas) prácticas, así como a una reforma estructural de la evaluación de la eficacia de este tipo de empresas en el marco de la coordinación de la política económica y de sus repercusiones en el mercado interior.

3.2 De los Tratados se deriva una obligación reforzada para la Unión y los Estados miembros de velar por el buen funcionamiento de los servicios de interés económico general, especialmente desarrollando una dinámica progresiva de evaluación de los resultados de estos servicios. Mientras que ello no sea una realidad, las evaluaciones de los resultados no contribuirán a satisfacer las necesidades de los ciudadanos y de la economía a nivel nacional y europeo.

3.3 Esta evaluación deberá servir para incrementar la eficacia y eficiencia de los servicios de interés económico general y su adaptación a la evolución de las necesidades de los ciudadanos y las empresas. Asimismo deberá aportar a las autoridades públicas los elementos que necesitan para adoptar las decisiones más pertinentes. Además, deberá desempeñar un papel esencial para llegar a un arbitraje armonioso entre el mercado y el interés general, así como entre objetivos económicos, sociales y medioambientales.

3.4 El CESE, en el dictamen «Una evaluación independiente de los servicios de interés general»<sup>(2)</sup>, presentó propuestas para determinar a escala europea las formas de intercambio, confrontación, comparación y coordinación. Por lo tanto, corresponderá a la Unión impulsar la dinámica de esta evaluación independiente en el respeto del principio de subsidiariedad y de los principios mencionados en el Protocolo anejo a los Tratados

reformados elaborando, en un marco de diálogo con los representantes de los agentes interesados, un método de evaluación armonizado a escala europea y basado en indicadores comunes, así como los medios para su funcionamiento.

3.5 El CESE, en el marco de sus reflexiones sobre la manera en que las empresas públicas podrían incrementar su contribución a la recuperación económica y la competitividad de la Unión, se ha interesado en distintos dictámenes por la cuestión de los servicios de interés económico general europeos.

3.6 Desde el 8 de octubre de 2001 existe un estatuto de la sociedad europea. Este estatuto, aplicable desde el 8 de octubre 2004, ofrece a las empresas que operan en varios Estados miembros la posibilidad de constituirse en una única empresa de derecho europeo y aplicar las mismas normas: un sistema único de gestión y de publicación de la información financiera. Por lo tanto, las sociedades que adoptan este estatuto evitan tener que cumplir la legislación de cada uno de los Estados miembros en los que tienen una filial, logrando de esta forma reducir sus costes administrativos.

3.7 En este marco, debe estudiarse la puesta en práctica de un «estatuto de empresa pública europea», algo que ya abordó la Comisión Europea en 2011 respecto de Galileo<sup>(3)</sup>, que en la actualidad es una empresa pública europea *de facto*.

3.8 En concreto, se podrían prever empresas públicas europeas para las grandes redes de infraestructuras europeas, definidas como una política común en los Tratados, en materia de energía de transporte, que colaborarían con las empresas nacionales o locales de dichos sectores, con el fin de aplicar las nuevas disposiciones y competencias recogidas en el Tratado de Lisboa, en especial, la política de la Unión en el ámbito de la energía (artículo 194 del TFUE).

3.9 El CESE, en el dictamen sobre el «Libro Verde - Hacia una red europea de energía segura, sostenible y competitiva»<sup>(4)</sup>, defendió que se lleven a cabo estudios sobre la conveniencia y viabilidad de un servicio de interés general europeo de la energía al servicio de los ciudadanos, con un enfoque común en materia de precio, fiscalidad, normas financieras, de seguridad, de continuidad, de desarrollo económico y de protección del clima.

3.10 En este mismo Libro Verde, la Comisión aboga por un gestor europeo del sistema de transporte de gas mediante la creación progresiva de una empresa independiente para que gestione una red de transporte de gas unificada en toda la UE.

<sup>(2)</sup> DO C 162 de 25.6.2008, p. 42.

<sup>(3)</sup> Evaluación de impacto sobre la Propuesta de Reglamento relativo al establecimiento y la explotación de los sistemas europeos de radio-navegación por satélite (2014-2020) (SEC(2011)1446).

<sup>(4)</sup> DO C 306 de 16.12.2009, p. 51.

3.11 Estos servicios europeos, independientemente del estatus del prestador (público, privado o colaboración público-privada), podrán aportar una plusvalía en ámbitos esenciales y multinacionales o transnacionales como la seguridad de aprovisionamiento energético, el aseguramiento de los recursos hídricos, la conservación de la biodiversidad, el mantenimiento de la calidad del aire, la seguridad interna y externa, etc., en la medida en que dichos servicios puedan prestarse más eficazmente a nivel europeo que a escala nacional o local.

3.12 A este respecto, el CESE se pronuncia a favor de colaboraciones públicas (Unión y Estados miembros) y privadas para aumentar la seguridad de aprovisionamiento energético y lograr una administración integrada de las redes interconectadas de energía (gas, electricidad, petróleo). Asimismo, defiende el desarrollo de la red eólica marítima y la conexión de los parques eólicos con la red en tierra firme, lo que podría reducir considerablemente los costes de explotación y de inversión e incitar en mayor medida a invertir en nuevos proyectos de redes <sup>(5)</sup>.

3.13 En el marco de las competencias de cada Estado miembro –por ejemplo, en materia de combinación energética–, las cuestiones de orden social y empresarial, planteadas por la gestión y la utilización de los recursos naturales, la energía nuclear,

el cambio climático y la gestión sostenible, así como la seguridad, trascienden las fronteras tradicionales de los Estados y sólo encontrarán respuesta satisfactoria en una concepción europea del interés general y de servicios adecuados.

3.14 También podría plantearse la cuestión de las actividades económicas de las agencias europeas ejecutivas.

3.15 En la actualidad hay seis <sup>(6)</sup> que engloban para el período 2007-2013 programas que suponen unos 28 000 millones de euros. La mayoría de estos programas corresponde a ámbitos en los que la UE tiene competencias para apoyar a los Estados miembros.

3.16 Por una parte, puede considerarse que estas agencias ejecutivas son una forma de subcontratación de determinadas funciones de la Comisión y, por lo tanto, cabe preguntarse en qué medida son realmente independientes; pero, por otra parte, sus misiones y responsabilidades les llevan a intervenir directamente en las actividades económicas y sociales. En consecuencia, ¿estamos tan alejados de la definición amplia establecida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre los conceptos de actividad económica y de empresa?

Bruselas, 10 de julio de 2013.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Henri MALOSSE

<sup>(5)</sup> DO C 128 de 18.5.2010, p. 65.

<sup>(6)</sup> Agencia Ejecutiva de la Red Transeuropea de Transporte (TEN-T EA), Agencia Ejecutiva del Consejo Europeo de Investigación (ERCEA), Agencia Ejecutiva de Investigación (REA), Agencia Ejecutiva de Competitividad e Innovación (EACI), Agencia Ejecutiva de Sanidad y Consumo (EAHC) y Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (EACEA).