

---

# Alguns apunts sobre la constitucionalitat de la privatització dels serveis públics

María José Carazo Liébana

Professora contractada doctora de l'Àrea de Dret

Constitucional de la Universitat de Jaén

## 1. Qüestions prèvies

## 2. Apunts sobre els processos privatitzadors

2.1. Aproximació al concepte de privatització

2.2. Activitats i administracions no susceptibles de privatització

2.2.1. Reserva constitucional d'Administració pública i Administració de sobirania

2.2.2. Administració prestacional no susceptible de privatització substancial: seguretat social, centres educatius públics i mitjans públics de comunicació

2.3. Activitats susceptibles de privatització

## 3. La constitucionalitat de la privatització a la llum de la vinculació dels poders públics als principis constitucionals i als drets fonamentals

3.1. El principi d'Estat social i democràtic de dret com a límit a la privatització

3.1.1. Estat de dret

3.1.2. El principi d'Estat democràtic com a límit a la privatització

3.1.3. El principi d'Estat social com a límit a la privatització

3.2. El reconeixement constitucional de drets fonamentals com a límit a la privatització. Els drets dels funcionaris i dels treballadors de les empreses públiques privatitzades

## 4. Consideracions finals

## 5. Bibliografia

## Resum

En aquest article es fa un estudi des d'una perspectiva constitucional de la legalitat de la decisió administrativa de privatitzar i la seva repercussió per a l'Estat social i democràtic de dret.

Paraules clau: *dret constitucional; privatització; dret administratiu; servei públic; legalitat.*

## Abstract

*This paper is a study from a constitutional perspective of the legality of the administrative decision to privatize and its impact on the social and democratic state of law.*

*Keywords:* constitutional law; privatization; administrative law; public service; law.

## 1. Qüestions prèvies

Un dels aspectes menys treballats per la doctrina constitucionalista és el que ha estat anomenat Constitució Econòmica. Ens referim als preceptes econòmics de la Constitució espanyola, bàsicament regulats en el títol VII; encara que també al llarg de l'articulat de la Constitució trobem referència a l'economia. Ens referim al dret de propietat privada de l'article 33 o al dret a la llibertat d'empresa de l'article 38. No obstant això, en aquest article ens centrarem en l'article 128.2, que reconeix la iniciativa pública en l'activitat econòmica, trencant així amb el principi de subsidiarietat que, en la legislació anterior, presidia l'actuació de l'empresa pública.<sup>1</sup> Prenent com a base aquest precepte, el Tribunal Constitucional (d'ara endavant, TC) sosté que la neutralitat de la Constitució en el marc econòmic no equival a l'obertura absoluta a qualsevol model econòmic. Sempre s'ha d'assegurar la garantia institucional de la propietat privada i la llibertat d'empresa, tot i que actualment ambdós drets es troben fortament penetrats per l'interès públic. Al mateix temps, l'orientació constitucional de l'acció dels poders públics cap a certs objectius i finalitats de caràcter econòmic i social, exclou igualment una actitud d'abstenció i de desentesa de l'Estat respecte de la marxa de l'economia.<sup>2</sup>

Així doncs, la valoració juridico-constitucional de les actuacions econòmiques dels poders públics no es pot fer en funció de la seva conformitat a un model econòmic predeterminat, sinó per referència

a les diverses i concretes normes que en la matèria conté la Constitució. És a dir, una mesura econòmica pública no serà inconstitucional per ser contrària a l'economia de mercat, sinó per perseguir una finalitat no emparable en la Constitució, per vulnerar drets o llibertats dels ciutadans o per contravenir l'ordre de distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes. El decisiu, a efectes de la valoració juridicoconstitucional, no és el sistema econòmic considerat en si mateix, sinó les normes jurídiques que, des de la Constitució, es projecten sobre el camp de l'economia. Pròpiament no hi ha una Constitució econòmica, sinó un dret constitucional econòmic.<sup>3</sup>

A aquests efectes els serveis públics s'han vist afectats per les noves corrents liberalitzadores. Aquest fenomen ha tingut l'impuls del dret comunitari europeu, de manera que la legislació administrativa ha experimentant un canvi profund, sobretot en la regulació dels diferents sectors de la nostra economia, de l'energia i dels transports i les comunicacions. Ara bé, la formulació de l'Estat en Estat social i democràtic de dret dóna lloc al reconeixement constitucional d'una sèrie de drets fonamentals que l'Administració ha de possibilitar als ciutadans, directament o no. I és aquí quan entra el debat sobre si és possible la privatització de serveis públics i si té cabuda constitucional o no.

L'activitat prestacional de l'Administració i la justícia social han donat lloc a diverses formulacions teòriques, des de la formulació de Duguít al voltant del servei pú-

1. Vid. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, F., "Reflexión sobre la empresa pública española", en diversos autors, *Reflexión sobre la empresa pública española*, Madrid, 1980, p. 56 i seg. La mateixa jurisprudència administrativa admet la derogació del principi de subsidiarietat, entre d'altres, en la sentència de 6 de setembre de 1989; també en la sentència del Tribunal Suprem de 14 de febrer de 1990, on es diu que "el art. 128.2 CE reconoce la iniciativa pública en la actividad económica con lo que se proclama en nuestro sistema constitucional la coexistencia de dos sectores, el privado y el público, que constituye lo que se ha dado en llamar un sistema de economía mixta apartándose así nuestra Constitución del orden político anterior en el que primaba el principio de subsidiariedad...".

2. Una valoració global i sistemàtica de les clàusules econòmiques contingudes en la Constitució permet arribar a la conclusió que aquesta sanciona de manera fonamental un sistema de llibertat econòmica que, al cap i a la fi, és projecció del principi de llibertat, i que constitueix un dels fonaments en què s'assenta la Constitució. Llibertat que no és possible desagregar; és una: existeix o no. Tot sistema democràtic postula i ha de conduir sempre a un sistema econòmic el nucli central del qual és inequívocament l'empresa. Afirmació inqüestionable a l'empara de l'article 38 CE, que cal completar assenyalant també que, per expressa prescripció constitucional, els poders públics tenen una àmplia comesa. Així, poden regular el comerç (article 51), redistribuir la renda (article 40), promoure el benestar mitjançant un sistema de serveis socials (article 50), atendre a la modernització, desenvolupament dels diferents sectors econòmics (article 130), vetllar per la utilització racional dels recursos (article 45), planificar l'activitat econòmica general (article 131), i un llarg etcètera d'actuacions per portar a terme; vid. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La ordenación jurídico-administrativa del sistema económico en los últimos cincuenta años", *Revista de Administración Pública*, núm. 150 (setembre-desembre 1999), p. 246 a 273.

3. Vid. RUIZ-RICO RUIZ, G., "La libertad de empresa en la Constitución económica española: especial referencia al principio de la libre competencia", *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 215, 1995, p. 223 a 258.

blic com a *“toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y controlado por los gobernantes, porque es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y porque es de tal naturaleza que no puede ser asegurada completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante.”*<sup>4</sup>

El finalisme característic del servei públic, consistent a garantir la prestació de trams que puguin quedar desatesos si es regeixen per mecanismes de mercat, exigeix en tot cas excepcions a les regles de la lliure competència.<sup>5</sup> I és que no cal oblidar que la finalitat de la prestació d'un servei públic no és la rendibilitat econòmica, sinó el principi de justícia social.

## 2. Apunts sobre els processos privatitzadors

### 2.1. Aproximació al concepte de privatització

Ens preguntem *ab initio* què cal entendre per privatització. Segons el Diccionari de la Reial Acadèmia de la Llengua, privatitzar és *“Transferir una empresa o actividad pública al sector privado”*. Es tractaria així del fet que activitats que s'han considerat públiques es remeten ara a l'àmbit privat. Seguint el professor Martín-Retortillo,<sup>6</sup> del concepte de privatització caben tres accepcions, les quals fan referència a fenòmens diversos: utilització per part de l'Administració de personificacions i procediments de dret privat, transferència al sector privat d'una activitat o funció pública, i transferència de l'activitat comercial i industrial de l'Administració al sector privat.

Una d'aquestes, la primera, és la que ha estat anomenada la fugida del dret administratiu. És a dir, utilitzar persones jurídiques privades per tal d'eludir l'aplicació de les normes de dret administratiu. A aquests efectes, hem de diferenciar clarament la criticable i criticada anomenada fugida del dret administratiu i el

supòsit de la privatització d'activitats industrials, d'activitats econòmiques separables de l'activitat pròpia de l'Administració, que és un procés constitucionalment correcte (almenys en una economia de mercat, com la que proclama l'article 38 de la nostra Constitució) i que permet l'aportació d'inversió privada a certs serveis, una reducció del dèficit públic i una possibilitat consegüent de destinar recursos públics a altres fins de caràcter social.<sup>7</sup>

Ara bé, estem davant d'una privatització de l'activitat en el seu sentit més propi quan no hi ha “reserva” originària de cap tipus a favor de l'Estat. Es tracta de comeses que passen així a ser privades. Convé tenir-ho molt clar. No obstant això, l'Estat no queda exempt de fer una tasca d'ordenació pública. L'exigència constitucional de la universalitat de drets fonamentals obliga a la seva realització prestacional, sia per part de l'Administració mateixa, sia imposant-la com a càrrega complementària als particulars que puguin intervenir en aquests àmbits. L'Estat ha de garantir a tothom la satisfacció de les exigències fonamentals.

En el procés privatitzador es fa patent el canvi experimentat a Europa des de la II Guerra Mundial. Al principi es va potenciar l'activitat industrial de l'Administració i es va generalitzar l'assumpció per part de l'Administració de nombroses comeses, que passaven així a ser directament exercides per la mateixa. Hi ha també una molt notable ampliació de l'acció administrativa en diferents camps que fins ara li eren del tot aliens. No obstant això, des de fa anys, estem assistint al moviment invers. En un primer moment aquest canvi es constata per l'ampli retorn a fórmules concessionals o altres d'abast semblant, sense detriment de la titularitat pública de l'activitat que així es manté. Això va suposar un evident alleujament organitzatiu i financer per al sector públic. En un segon moment aquest canvi es completa mitjançant la transferència al sector privat de comeses i funcions –no només de l'exercici de les mateixes– que fins ara tenien la consideració de pú-

4. Ressaltat per L. MARTÍN REBOLLO, en “De nuevo sobre el servicio público: planteamientos ideológicos y funcionalidad técnica”, en *Revista de la Administración Pública*, núm. 100-102 (vol. III), p. 2490 i seg.

5. LÓPEZ PELLICER, “El servicio público y la habilitación de actividades prestacionales de interés general a particulares”, en diversos autors, *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, 2000.

6. “Reflexiones sobre las privatizaciones”, *Revista de Administración Pública*, núm. 144 (setembre-desembre 1997), p. 7 a 43.

7. *Vid.* GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., “La privatización de la gestión de las infraestructuras: perspectivas actuales”, *Boletín Aranzadi Administrativo*, núm. 19/2000, Pamplona, 2000.

bliques. És això últim, en definitiva, el que constitueix el fenomen privatitzador des de la perspectiva que ara considerem.<sup>8</sup> Es produeix així una reducció de l'activitat pública. Un Estat més reduït, molt més reduït, però al mateix temps un Estat eficaç i fort.<sup>9</sup>

Volem deixar clar que privatitzar no és sinònim de deixar fer, sinó de regular, encara que sigui de manera diferent a la tradicional.<sup>10</sup> Com ha destacat Soriano,<sup>11</sup> la nova regulació, centrada en la supervisió, en l'activitat de policia, i no ja en la intervenció, podrà ser fins i tot més intensa.

A aquests efectes, la política de privatitzacions es pot plantejar, i de fet així es fa, com una decisió que afavoreix els valors de l'Estat social i democràtic de dret i, en concret, la vigència dels drets fonamentals. En tot cas aquesta afirmació es realitza dins del judici d'oportunitat, i representa una valoració política tan vàlida com la contrària. Ara bé, dit això, no totes les activitats que l'Administració exerceix són privatitzables. El principal problema per analitzar la constitucionalitat d'aquesta política de privatitzacions és que cap precepte constitucional no l'empara o la prohibeix expressament, de manera que per determinar-ne la legitimitat cal dur a terme una interpretació sistemàtica del text constitucional.

Aquest estudi se centrarà en els límits constitucionals a la privatització, i no en els obstacles legals, ja que aquests són modificables lliurement pel legislador. Exemple d'això últim és la inalienabilitat dels béns de domini públic que preveu l'article 132.1 CE a la llum de l'article 339 del Codi civil, precepte que estableix que són béns de domini públic "*Los que pertenecen privativamente al Estado, sin ser de uso común, y están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional*". La nostra Constitució no impedeix que algunes administracions recorrin al dret privat, que es privatitzi el règim jurídic de determinades activitats o que es transfereixin al sector privat les empreses públiques que les desenvolupen. La qüestió fonamental és quin és l'àmbit material de l'Administració que no és susceptible de privatització.

## 2.2. Activitats i administracions no susceptibles de privatització

### 2.2.1. Reserva constitucional d'Administració pública i Administració de sobirania

L'afirmació constitucional de l'existència d'una activitat administrativa amb funcions pròpies ex article 106è CE està dotada de contingut i significat precisos. La reserva constitucional d'Administració està formada per la funció de direcció política i la funció executiva de policia i de foment. Aquestes funcions públiques sobiranes i que realitzen els fins propis de l'Estat, conformen no només el reducte constitucional on l'Administració no pot recórrer al dret privat, sinó també l'àmbit material que no li pot ser sostret. En definitiva, l'activitat de l'Administració que no pot ser privatitzada. La direcció política neix al Govern i s'executa a través de l'Administració territorial. Ni el Govern com a òrgan constitucional que és es pot privatitzar, ni l'Administració territorial, pel fet de ser la principal destinatària de la garantia institucional d'Administració pública.

La prohibició de privatització de la reserva constitucional d'Administració és especialment patent en el cas de l'activitat de policia. Així, la funció de garantir la seguretat ciutadana i la missió de protegir l'exercici dels drets i de les llibertats, és una competència exclusiva de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat –article 104 CE i article 1.1 de la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de Forces i Cossos de Seguretat–. L'atribució exclusiva d'aquestes funcions a l'Administració és una conseqüència de l'Estat democràtic de dret, que comporta el monopoli per part dels poders públics del *ius puniendi*, i la seva subordinació a la sobirania popular.

Igualment altres activitats administratives de policia com la de regulació i sanció són exclusives de l'Estat. Per això l'Administració és independent i exerceix principalment aquestes funcions que no poden ser privatitzades. Tampoc no és possible privatitzar l'Administració penitenciària, atesa la funció de sobirania que aquesta exerceix.

La prohibició de privatització de les funcions de sobirania no només s'estén a la privatització substancial –venda de l'Administració–, sinó també a la privatitza-

8. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Reflexiones sobre las privatizaciones", *Revista de Administración Pública*, núm. 144 (setembre-desembre 1997), p. 7 a 42.

9. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Reflexiones...", *op. cit.*

10. GÓMEZ-REINO CARNOTA, E., i ABEL VILELA, F. A. DE, "Privatización, eficiencia y responsabilidad patrimonial del Estado", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 4, 2003.

11. SORIANO GARCÍA, J. E., *Desregulación, privatización y derecho administrativo*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonya, 1993, p. 1 a 37.

ció funcional de la gestió. En aquest aspecte l'Administració no pot ser gestionada a través dels particulars.

No es pot oblidar que per al compliment de funcions públiques cal una posició d'autoritat, de manera que aquestes funcions no poden ser realitzades per un particular, ja que tots els ciutadans són iguals i cap d'ells no pot imposar la seva voluntat a un altre si no és mitjançant l'exercici d'alguna potestat concedida pels poders públics. De la mateixa manera, la Constitució prohibeix privatitzar la reserva constitucional d'altres poders de l'Estat. Les activitats de legislar, jutjar i executar el que s'ha jutjat són funcions inequívocament públiques del poder legislatiu i del poder judicial, i per tant inaccessible als particulars.

En aquest aspecte no és aplicable la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior, ja que queden excloses de la Directiva les activitats vinculades a l'exercici de l'autoritat pública. L'exclusió que esmenta l'article 2, apartat 2, lletra i), reflecteix el que disposa l'article 45 del Tractat CE, d'acord amb el qual les activitats vinculades a l'exercici de l'autoritat pública no se sotmeten a les disposicions relatives a la llibertat d'establiment i la llibertat de prestació de serveis.<sup>12</sup> Aquesta exclusió, de conformitat amb la jurisprudència del TJCE, només abasta activitats específiques, no professions senceres.<sup>13</sup>

La determinació de si certes activitats estan vinculades o no de manera directa o específica a l'exercici de l'autoritat pública, no és una qüestió que pugui decidir unilateralment un Estat membre, sinó que s'ha d'avaluar d'acord amb els criteris generals establerts pel TJCE. Així, el sol fet que un Estat

membre consideri una activitat com a exercici d'autoritat pública, o que sigui exercida per aquest, per un òrgan administratiu o per una entitat a la qual s'hagin assignat tasques públiques, no vol dir que aquesta activitat encaixi en el que disposa l'article 45 del Tractat CE. Quan s'enfrontin a casos en què hagin d'avaluar si una activitat de serveis cau dins de l'article 45 del Tractat CE, de manera que quedaria exclosa de la Directiva de serveis, els estats membres hauran de tenir en compte l'estret àmbit d'aplicació que el TJCE ha reconegut al referit article.<sup>14</sup>

Es podria discutir si la funció d'arbitratge és o no una espècie de privatització de l'Administració de Justícia. Cal tenir en compte que mitjançant l'arbitratge dues o més parts en conflicte decideixen que no sigui un jutge, sinó un àrbitre, qui resolgui el seu conflicte, amb subjecció al dret "arbitratge de dret" o al seu lleial saber i entendre "arbitratge d'equitat". A més, la resolució d'aquest conflicte adopta la forma de laude arbitral i té eficàcia de cosa jutjada. És a dir, sobre aquesta qüestió i amb les mateixes parts en conflicte, els tribunals no es poden pronunciar, ja que incorren en l'excepció processal de cosa jutjada.

Doncs bé, encara que pugui semblar el contrari, no estem parlant d'una privatització de la funció d'administrar justícia, per diverses raons.

Concretament:

- L'arbitratge només és procedent quan les parts han signat un conveni arbitral, pel qual decideixen que les seves controvèrsies presents o futures es resoldran per aquesta forma de justícia alternativa. És fonamental la voluntarietat de les parts en conflicte. Si hi hagués imposició, llavors l'arbitratge seria inconstitucional.<sup>15</sup>

12. Vid. *Manual sobre la transposició de la Directiva de serveis*, Luxemburgo, 2007, p. 11 a 14.

13. Sentència de 9 de març de 2000, *Comissió contra Bèlgica*, assumpte C-355/98; vegeu també la sentència de 29 d'octubre de 1998, *Comissió contra Espanya*, assumpte C-114/97.

14. El TJCE ha declarat que l'article 45 no afecta les activitats d'índole merament auxiliar i preparatòria en relació amb l'exercici de l'autoritat pública (sentència de 13 de juliol de 1993, *Thijssen*, assumpte 42/92), ni les activitats de naturalesa merament tècnica, com les que concerneixen el disseny, la programació i l'operació de sistemes de procés de dades (sentència de 5 de desembre de 1989, *Comissió contra Itàlia*, assumpte 3/88). D'altra banda, hi ha diverses activitats de serveis que el TJCE ha considerat ja excloses de l'àmbit de l'article 45 del Tractat CE, com les d'avocat (sentència de 21 de juny de 1974, *Reyners*, assumpte 2/74), les activitats de les empreses de seguretat (sentència de 31 de maig de 2001, *Comissió contra Itàlia*, assumpte C-283/99; sentència de 9 de març de 2000, *Comissió contra Bèlgica*, assumpte C-355/98; sentència de 26 de gener de 2006, *Comissió contra Espanya*, assumpte C-514/03), les activitats d'auditors autoritzats davant d'entitats asseguradores (sentència de 13 de juliol de 1993, *Thijssen*, assumpte C-42/92), les activitats de disseny, programació i operació de sistemes de procés de dades (sentència de 5 de desembre de 1989, *Comissió contra Itàlia*, assumpte 3/88), les activitats portades a terme en el marc de contractes relatius als locals, subministraments, instal·lacions, manteniment, funcionament i transmissió de dades necessàries per a la gestió d'una loteria (sentència de 26 d'abril de 1994, *Comissió contra Itàlia*, assumpte C-272/91).

15. Vid. CARAZO LIÉBANA, M. J., "Sobre la constitucionalidad del arbitraje obligatorio en materia de transporte (comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de noviembre de 1995)", *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 222, 1996, p. 1305 a 1319.

- Només escau la solució arbitral quan la qüestió litigiosa sigui disponible. És a dir, quan les parts puguin decidir lliurement com donar-li solució, perquè la controvèrsia a dilucidar no afecti l'ordre públic o *ius cogens*. D'aquesta manera l'ordre públic opera com a límit infranquejable a l'arbitrabilitat d'un litigi.

- En el cas que sigui aplicable al procés una norma imperativa, aquesta ha de ser indefectiblement aplicada per l'àrbitre.

- Finalment, el laude arbitral resultant de la submissió de les parts en conflicte a l'arbitratge és susceptible d'un recurs ordinari davant l'Audiència Provincial, que es pot fonamentar en alguns dels motius d'anul·lació recollits en la Llei 60/2003, de 23 de desembre, d'arbitratge.

### 2.2.2. Administració prestacional no susceptible de privatització substancial: seguretat social, centres educatius públics i mitjans públics de comunicació

Ens referirem en aquest apartat als serveis públics pròpiament dits, prestats o no directament per l'Administració, la qual cosa ens porta indefectiblement a plantejar-nos si són aplicables la ja referenciada Directiva de serveis i les normes de transposició de la mateixa (concretament la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici,<sup>16</sup> i la Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per a la seva adaptació a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici).<sup>17</sup> Com a punt de partida hem de partir del concepte de serveis que utilitza l'esmentada Directiva. Aquest concepte, de conformitat amb el Tractat CE i la jurisprudència vinculada del TJCE, engloba tota activitat econòmica per compte propi realitzada normalment a canvi d'una remuneració, com recull l'article 50 del Tractat CE. Així, d'acord amb el significat que preveuen el Tractat CE i la Directiva de serveis, perquè

una activitat constitueixi un "servei" s'ha de realitzar per compte propi, és a dir, l'ha de realitzar un prestador (que pot ser una persona física o jurídica) al marge d'un contracte de treball, i a més s'ha de dur a terme normalment a canvi d'una remuneració; en altres paraules, ha de ser de naturalesa econòmica. Aquestes condicions s'han d'avaluar cas per cas en cada activitat. El sol fet que una activitat sigui realitzada per l'Estat, per un òrgan d'aquest o per una organització sense ànim de lucre, no significa que no constitueixi un servei d'acord amb el significat que recullen el Tractat CE i la Directiva de serveis. De conformitat amb la jurisprudència del TJCE, "*la característica essencial de la remuneración reside en el hecho de que esta última constituye la contrapartida económica de la prestación que se discute*". És irrellevant que la remuneració sigui abonada pel destinatari del servei o per un tercer; en qualsevol cas, cal assenyalar que el TJCE, en el context dels serveis d'educació prestats en el marc del sistema d'educació nacional, va declarar que les matrícules que els alumnes o els seus pares han d'abonar en ocasions per contribuir en certa mesura a sufragar els costos de funcionament d'aquest, no constitueixen com a tals una remuneració si el sistema es finança de tota manera essencialment mitjançant fons públics.<sup>18</sup>

Ja en el nostre ordenament jurídic, hi ha alguns preceptes constitucionals que obliguen el legislador a mantenir la continuïtat d'algunes administracions prestacionals, preservant-les d'una completa privatització substancial. Així, l'article 41 CE estableix que "Els poders públics mantindran un règim públic de Seguretat Social per a tots els ciutadans, que garanteixi l'assistència i les prestacions socials suficients en les situacions de necessitat, especialment, en cas de falta de feina". Ara bé, aquesta activitat sanitària no és exclusiva de l'Estat, és legítima *ab initio* la iniciativa privada. Encara que cal tenir en compte que entra dins dels serveis exclosos en la Directiva de serveis. L'exclusió que recull l'article 2, apartat 2, lletra f), abasta "*los servicios*

16. Suplement en llengua catalana del BOE núm. 283, de 24 de novembre de 2009. Segons l'exposició de motius, "Seguint la Directiva, aquesta Llei no s'aplica als serveis financers; els serveis i xarxes de comunicacions electròniques; els serveis en l'àmbit del transport, inclosos els serveis portuaris; els serveis de les empreses de treball temporal; els serveis sanitaris; els serveis audiovisuals, inclosos els serveis cinematogràfics i la radiodifusió; les activitats de joc, inclosos les loteries; els serveis socials relatius a l'habitatge social, l'atenció a la infància i el suport a famílies i persones temporalment o permanentment necessitades, proporcionats directament o indirectament per les administracions públiques, i els serveis de seguretat privada.

"A més, cal assenyalar que la Directiva tampoc no s'aplica a les activitats que suposin l'exercici de l'autoritat pública. En el nostre ordenament jurídic això implica que els actes duts a terme per fedataris públics, així com pels registradors de la propietat i mercantils, queden fora del seu àmbit d'aplicació. La Llei tampoc no s'aplica a l'àmbit tributari."

17. Suplement en llengua catalana del BOE núm. 308, de 23 de desembre de 2009.

18. *Vid. Manual sobre la transposició de la Directiva de servicios, cit.*

*sanitarios y farmacéuticos prestados por profesionales de la salud a sus pacientes con objeto de evaluar, mantener o restaurar su estado de salud cuando estas actividades están reservadas a profesiones reguladas en el Estado miembro en que se presta el servicio".* Això vol dir que no s'hi exclouen els serveis que no es presten a un pacient, sinó al mateix professional sanitari o a un hospital, com els serveis comptables, de neteja, de secretaria o administratius, el subministrament i manteniment d'equips mèdics i els serveis dels centres de recerca mèdica. Tampoc no s'hi exclouen les activitats no destinades a mantenir, avaluar o recuperar l'estat de salut dels pacients. Per exemple, les activitats concebudes per millorar el benestar o procurar relaxació, com les que es realitzen a centres esportius o gimnasos, queden regulades en la Directiva i hauran de ser considerades en les mesures de transposició. D'altra banda, l'exclusió dels serveis sanitaris només abasta les activitats que es reserven a les professions de salut regulades a l'Estat membre en què es prestin. Finalment, ha de quedar clar que l'exclusió dels serveis sanitaris abasta els serveis relatius a la salut humana i no s'ha d'estendre als serveis veterinaris, de manera que aquests han de ser considerats en les mesures de transposició.<sup>19</sup>

Així mateix, l'article 27 CE reconeix el dret a l'educació, que obliga els poders públics a garantir un ensenyament bàsic obligatori i gratuït. A més l'article 27.5 CE afirma que "Els poders públics garanteixen el dret de tothom a l'educació, mitjançant (...) la creació de centres docents", i l'article 27.6 diu: "Es reconeix a les persones físiques i jurídiques la llibertat de creació de centres docents, dins el respecte als principis constitucionals".

Finalment, l'article 20.3 CE assenyalava que "La llei regularà l'organització i el control parlamentari dels mit-

jans de comunicació social que depenguin de l'Estat". Aquest precepte impedeix la privatització completa i per tant la desaparició de les empreses públiques de comunicació, amb la finalitat que els poders públics tinguin instruments per garantir el dret a la informació dels ciutadans. Els serveis audiovisuals i de radiodifusió queden exclosos de la Directiva de serveis.<sup>20</sup>

Com es pot observar, els preceptes constitucionals esmentats obstaculitzen la privatització substancial d'aquests sectors de l'Administració sanitària, de l'Administració educativa i de l'ens públic RTVE. Ara bé, no cal oblidar que la prestació sanitària i l'ensenyament no són de titularitat exclusiva de l'Estat, sinó que són activitats que per pròpia voluntat del constituent els particulars poden exercir respectant la regulació sobre aquestes matèries dels poders públics, en règim d'autorització i no de concessió administrativa. En tot cas els preceptes constitucionals hostils a la privatització substancial de l'Administració pública no representen un mur jurídic insuperable enfront dels plans de privatització, ja que sempre és possible la reforma constitucional.<sup>21</sup>

### 2.3. Activitats susceptibles de privatització

Ja hem assenyalat que no és possible privatitzar la seguretat social, els centres educatius públics ni els mitjans de comunicació social dependents de l'Estat. Ara bé, en relació amb les activitats que desenvolupa l'Administració fora de la seva reserva constitucional sí que hi cap la privatització. Ens estem referint a dues categories:

a) L'activitat empresarial de l'Administració, que s'ha de desenvolupar en règim jurídic privat respectant les regles de la competència. Aquí es pot plantejar la

19. Vid. *Manual sobre la transposició de la Directiva de servicios, cit.*, p. 12.

20. L'exclusió que consigna l'article 2, apartat 2, lletra g), abasta els serveis audiovisuals, és a dir, aquells la finalitat principal dels quals és la comunicació d'imatges en moviment amb so o sense, inclosa la televisió i l'exhibició de pel·lícules a cinemes, independentment de la manera com es produeixen, distribueixen o transmeten. Abasta també els serveis de radiodifusió.

21. Un exemple, el trobem a Alemanya amb dues administracions –la *Bundesbahn* (Ferrocarrils Federals) i la *Bundespost* (Correu Federal)–, que eren administracions prestacionals, encara que també desenvolupaven funcions d'autoritat. Era opinió gairebé unànime que aquest precepte establia l'obligació constitucional (87.1 LF) de mantenir una estructura organitzativa específica de dret públic per al servei de correus i de ferrocarril, el que simultàniament actuava com a prohibició general de la privatització. Va ser necessària, en conseqüència, una modificació constitucional per escometre les dites privatitzacions, reforma que es va portar a terme el 1993 i 1994, mitjançant una modificació de l'article 87.1.1 LF i l'addició dels nous articles 87 e) i 87 f), segons els quals l'oferta de serveis als terrenys postal, de les telecomunicacions i ferroviari ja no es realitzarà com a tasca de l'Administració pública, sinó que caurà exclusivament en l'àmbit de responsabilitat regit pel dret privat de les empreses privades sorgides en l'àmbit del correu i dels ferrocarrils. Lògicament la privatització ha obligat a separar clarament l'activitat prestacional de la *Bundesbahn* i de la *Bundespost* de l'activitat pública de sobirania, ja que aquesta última, en pertànyer a la reserva constitucional de l'Administració, no és privatitzable.

privatització substancial de les empreses públiques que desenvolupen aquesta activitat econòmica en competència amb els particulars.

b) L'activitat de servei públic i l'activitat instrumental o de subministrament, que poden ser realitzades indistintament a través del dret administratiu o del dret privat. Es caracteritza pel fet de ser una activitat de prestació positiva de béns i serveis per part de l'Administració. L'Administració gaudeix de la titularitat de l'activitat, que pot ser desenvolupada, sia directament, sia acudint als concessionaris particulars (mitjançant la privatització de la gestió). L'activitat de servei públic, en no pertànyer a la reserva constitucional de l'Administració i en no exercir aquestes funcions de sobirania, pot ser legítimament privatitzada.

Reiterem la incorrecció d'incloure l'activitat de servei públic dins de les funcions públiques sobiranes, i l'Administració prestacional dins de la de sobirania o intervenció. No és inconstitucional la decisió política de privatitzar les activitats qualificades com a servei públic i de privatitzar substancialment les empreses públiques que presten aquests serveis. Al mateix temps és plenament constitucional la decisió contrària, és a dir, el legislador segueix tenint la possibilitat de reservar-se diferents àmbits materials i declarar-los serveis públics, sempre dins el marc del dret comunitari.

### 3. La constitucionalitat de la privatització a la llum de la vinculació dels poders públics als principis constitucionals i als drets fonamentals

Per analitzar si la privatització encaixa en l'ordenament constitucional vigent, cal analitzar-la a partir de les clàusules i dels principis constitucionals de l'Estat de dret, de l'Estat democràtic i de l'Estat social, i del reconeixement constitucional dels drets fonamentals.

#### 3.1. El principi d'Estat social i democràtic de dret com a límit a la privatització

##### 3.1.1. Estat de dret

En línia de principi, la privatització pot representar una defensa de l'Estat de dret per una sèrie de raons. Podríem indicar que amb l'actual dimensió del sector públic és molt difícil un control efectiu sobre empreses públiques, que garanteixi en la seva actuació el respecte

als drets fonamentals i als principis constitucionals. En conseqüència és una decisió més eficient reduir el sector públic per garantir l'adequada prestació de serveis. D'altra banda, la privatització obliga l'Administració a centrar-se en les seves funcions tradicionals, que són les que justifiquen històricament l'existència de l'Estat: seguretat pública, justícia, defensa, entre d'altres. Es podria defensar, així mateix, que la privatització afavoreix la llibertat d'empresa –38 CE- i el dret de propietat –33.1–, ja que l'actuació de les empreses públiques en el mercat no sempre respecta el dret de la competència. Per finalitzar amb aquesta argumentació a favor de la política de privatitzacions, podríem subratllar que la privatització fa disminuir la presència dels poders públics en la societat, enfortint així les llibertats individuals.

No obstant això, en determinades circumstàncies l'Estat de dret és també una barrera enfront de les mesures privatitzadores. Concretament la privatització és o ha de ser una decisió legal, o si més no, no prohibida per la llei. En el nostre ordenament no hi ha cap prohibició legal expressa a la privatització (com sí que passa en el cas alemany) amb tasques municipals obligatòries.

Això posa de manifest la conveniència que el Pla de privatitzacions s'aprovi per Llei i se'n faciliti així el control parlamentari. Que, a més, ha d'establir un procediment privatitzador objectiu i imparcial amb convocatòria pública i coneixement de les condicions de l'oferta, i amb uns criteris d'adjudicació amb prou elements reglats que disminueixin la discrecionalitat, per motius de seguretat jurídica i per la interdicció de l'arbitrarietat. Això és així perquè, si bé hi ha decisió política en l'opció de la privatització, no n'hi ha en la de a qui adjudicar. En definitiva, la clàusula de l'Estat de dret representaria un efecte inhibitor de la privatització en el cas de les funcions públiques sobiranes, però en cap cas no suposa una prohibició general a les privatitzacions.

##### 3.1.2. El principi d'Estat democràtic com a límit a la privatització

Ens plantejem aquí en quina mesura l'existència de l'Estat democràtic pot afectar la privatització. Hem de dir que privatitzar equival a disminuir el camp d'extensió del control polític, en reduir el radi d'acció dels poders públics. Això no és inconstitucional, perquè la plenitud del principi democràtic no té res a veure amb



una major intervenció dels poders públics en la societat, i amb el consegüent increment del control polític.

### 3.1.3. El principi d'Estat social com a límit a la privatització

Una política de privatitzacions pot significar una defensa de l'Estat social, almenys per dues raons:

a) Suposa concentrar els fons públics que realment caracteritzen l'Estat social enfront de l'Estat liberal (aturats, gent gran, disminuïts...)

b) Privatitzar significa defensar l'Estat social, perquè l'activitat assistencial prestada pels particulars en règim de concurrència "pot ser" de millor qualitat que la prestada pels poders públics.

Ara bé, la clàusula d'Estat social obliga els poders públics a "promoure les condicions per tal que la llibertat i la igualtat (...) siguin reals i efectives" i "remoure els obstacles que n'impedeixin (...) la plenitud" (article 9.2 CE). Igualment els poders públics han de crear les condicions favorables per al progrés social i econòmic, per a una distribució de la renda regional i personal més equitativa, i especialment per assolir la plena ocupació (article 40.1 CE).

A més, l'Estat social està íntimament vinculat al títol VII CE, "Economia i Hisenda", especialment pel que fa a l'habilitació de la iniciativa pública en l'activitat econòmica i la reserva al sector públic de recursos o serveis essencials. Ens plantejem si la possibilitat d'intervenir en empreses quan ho exigeixi l'interès general, o la previsió de la planificació de l'activitat econòmica, suposa un bloqueig a la privatització. Entenem que no, ja que no hi ha cap obligació constitucional que l'Estat o un altre poder públic intervingui forçosament en algun sector de l'economia. Seran les circumstàncies en cada cas les que determinin la conveniència de la intervenció econòmica estatal. Això és, els preceptes del títol VII de la Constitució no s'oposen als projectes privatitzadors.

En conclusió, es pot afirmar que la clàusula d'Estat social no implica limitacions jurídiques a les mesures privatitzadores. L'Estat social recull un conjunt de drets socials i econòmics, però no obliga necessàriament a què l'Estat es transformi en Estat empresari. Llevat de les excepcions comentades en relació amb els drets d'educació, salut i informació, en la resta dels casos la conservació d'un sistema públic que presti serveis és una decisió tan legítima com ho és la privatització dels mateixos, sempre que l'activitat privada satisfaci

convenientment aquests drets socials. Si no és així, l'eficàcia dels drets socials i la responsabilitat subsidiària de l'Estat social obligarien a una intervenció directa de l'Administració. La privatització que suggerim en el judici d'oportunitat implica mantenir el mateix nivell de drets socials, però abandonant la gestió directa dels serveis socials que realitza l'Estat.

### 3.2. El reconeixement constitucional de drets fonamentals com a límit a la privatització. Els drets dels funcionaris i dels treballadors de les empreses públiques privatitzades

La privatització pot reduir indirectament l'eficàcia dels drets fonamentals en la societat. Quan es privatitza es disminueix el radi d'acció dels subjectes sotmesos a control i, per tant, dels mateixos drets polítics. Això és així perquè algunes empreses públiques en procés de privatització provenen de la conversió de les antigues direccions generals de l'Administració territorial i d'organismes autònoms. Un clar exemple, el trobem en el servei de Correus. Fins als nostres dies, Correus ha anat evolucionant per adaptar-se a les noves necessitats de la societat, canvis que han adquirit un ritme de vertigen. El 1992, deixa de ser una Direcció General per transformar-se en Organisme Autònom de caràcter comercial, i cinc anys després, en Entitat Pública Empresarial. El juny de 2001 estrena una nova forma de gestió sota un nou règim jurídic: el de Societat Anònima Estatal.

Els organismes autònoms, igual que les direccions generals de l'Administració territorial, compten amb funcionaris i amb personal laboral pertanyent a l'Administració pública—amb un règim semblant al dels funcionaris—, que han fet oposicions o proves selectives per a la seva incorporació. El problema és què fer amb els funcionaris i amb el personal laboral amb un règim específic, quan una Direcció General i un Organisme Autònom es transformen en empresa pública, o quan una empresa pública—una societat mercantil amb participació pública— es privatitza. Doncs bé, quan es transforma una Direcció General o un Organisme Autònom en una empresa pública el més convenient és donar als funcionaris la possibilitat d'escollir entre dues sortides: a) la primera, seria prestar serveis a l'empresa pública en qualitat de personal laboral, romanent com a funcionaris públics en situació d'excedència voluntària; b) la segona opció que tindran els funcionaris de serveis

de l'Administració territorial o d'organismes autònoms que es transformin en empreses públiques, és quedar com a funcionaris al Ministeri al qual estaven adscrits.

La situació es complica si aquestes empreses públiques són privatitzades –venudes als particulars–. Aquesta situació ha estat correctament resolta per la Llei 13/1996, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social, que reforma la Llei de la funció pública 30/1984. Es fa una nova redacció de l'article 29.3, de manera que "És procedent declarar en situació d'excedència voluntària els funcionaris públics quan estiguin en situació de servei actiu en un altre cos o escala de qualsevol de les administracions públiques, o passin a prestar serveis en organismes o entitats del sector públic i no els correspongui quedar en una altra situació". Normativa actualment derogada per l'Estatut bàsic de l'empleat públic (Llei 7/2007, de 12 d'abril), que regula la dita situació d'excedència voluntària de manera anàloga a la legislació precedent.

També els drets del personal laboral de les empreses públiques han de ser tinguts en compte quan s'inicia un procés privatitzador. En privatitzar les empreses aquest personal resta fora de tot vincle amb l'Estat. Per això és convenient incorporar al contracte de venda una clàusula, en virtut de la qual l'adjudicatari es compromet a mantenir un determinat nombre de llocs de treball a l'empresa, durant el termini que en cada cas estableixi el decret que declari la privatització. El compliment d'aquest compromís es pot garantir mitjançant la inclusió de clàusules penals adequades.

Una atenció especial mereixen els problemes de personal si el procés es produeix en un sentit contrari, és a dir, si una empresa pública es transforma en un Organisme Autònom o tornada al dret públic. El personal laboral d'aquestes societats ha ingressat a les mateixes sense cap procediment que garanteixi el mèrit o la capacitat, a diferència de l'accés a la plantilla laboral de l'Administració pública o d'un Organisme Autònom, per al qual es requereix superar un concurs oposició. La solució més correcta, des del punt de vista constitucional, és exigir al personal laboral de les empreses públiques, com a requisit per passar a ser personal laboral de l'Organisme Autònom, aprovar un conjunt de proves, sense perjudici que es valori també l'experiència adquirida en l'exercici de les seves funcions en l'antiga empresa pública. D'aquesta manera es dona compliment a les exigències constitucionals de respecte al mèrit i a la capacitat –article 103.3 CE– i al principi d'igualtat –en relació amb altres treballadors

laborals de l'Administració que sí que han realitzat les proves–, que són els límits constitucionals expressos a la llibertat del legislador per desenvolupar el dret d'accés a l'ocupació pública de l'article 23.2 CE.

#### 4. Consideracions finals

És evident que estem assistint a un important moment de canvi en l'Administració i en el dret administratiu. No obstant això, el procés de liberalització no està donant lloc a un replegament de l'activitat estatal i del dret públic, sinó a la seva transformació. L'Estat abandona l'activitat de producció directa de béns i serveis i la responsabilitat de l'organització de la gestió d'aquesta, sia mitjançant la prestació directa o mitjançant l'adopció d'alguna de les formes de gestió indirecta. Aquesta funció queda ara a les mans de la iniciativa privada. Tanmateix, això no significa que els interessos dels ciutadans en els sectors essencials (aigua, transports, telecomunicacions, gas...) quedin a l'arbitri del mercat.

La satisfacció de les necessitats dels ciutadans en aquests sectors se segueix considerant una cosa essencial per la qual l'Estat ha de vetllar. La ruptura amb l'antiga forma de gestió dels serveis públics no es pot traduir en un obstacle per a l'obtenció de determinats béns i serveis bàsics en condicions d'igualtat, regularitat, continuïtat, qualitat i assequibilitat de preus. L'activitat de prestació es troba en franca retirada, però segueix viva la significació ideològica del servei públic. Per això, l'activitat administrativa i el dret administratiu no s'han reduït, sinó que simplement han canviat. Els objectius segueixen sent els mateixos, però els mitjans per assolir-los són ara ben diferents.

Es declaren determinats serveis com "serveis universals", s'imposen a les empreses privades determinades obligacions específiques, s'assegura la universalitat, regularitat i raonabilitat dels preus dels serveis, i l'Administració adquireix un nou paper summament important: regular, supervisar i controlar els mercats per garantir-ne el funcionament.

En conclusió, ens trobem davant l'enfonsament de la concepció continental europea del servei públic, el nucli de la qual és la reserva de la titularitat del mateix per part de les autoritats públiques, i l'auge de la concepció anglosaxona, d'acord amb la qual els serveis de interès general són oferts per empreses privades sota el control de l'Administració. El dret administratiu anglosaxó s'ha revelat en molts aspectes més flexible

i més coherent amb la nova filosofia d'eliminació de monopolis legals, obertura de mercats i foment de la competència com a formes d'assolir una major eficiència, reducció de preus i competitivitat en una economia globalitzada.

La Constitució pot justificar el procés de privatització en termes d'eficàcia administrativa i d'eficiència i economia de la despesa pública (articles 31.2 i 103.1), però també imposa els seus límits: no es poden transferir al sector privat funcions pròpies de la sobirania (com l'Administració de Justícia), i a més no pot desaparèixer la presència pública en serveis educatius o sanitaris, ni pot desaparèixer un règim públic de seguretat social (article 41 de la Constitució).

## 5. Bibliografia

ARIÑO ORTIZ, G., *Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público*, Marcial Pons Ediciones Jurídicas, Madrid, 1993, p. 243 i 244.

BLANQUER CRIADO, D. V., *Introducción al Derecho Administrativo*, Tirant lo Blanch, València, 1998.

DESDENTADO DAROCA, E., *La crisis de identidad del Derecho Administrativo: privatización, huida de la regulación pública y Administraciones independientes*, Tirant lo Blanch, València, 1999.

GARRIDO FALLA, F., "Privatización y reprivatización", *Revista de Administración Pública*, núm. 126, setembre/desembre 1991, p. 7 a 26.

GIMENO FELIU, J. M., "Sistema económico y derecho a la libertad de empresa versus reservas al sector público de actividades económicas", *Revista de Administración Pública*, núm. 135, setembre/desembre 1994, p. 149 a 211.

GÓMEZ-FERRER MORANT, R., "La reserva al sector público de recursos o servicios esenciales", en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (coord.), *Estudios sobre la Constitución española: Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. V, Civitas, Madrid, 1991.

GÓMEZ-REINO CARNOTA, E., i ABEL VILELA, F. A. DE, "Privatización, eficiencia y responsabilidad patrimonial del Estado", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 4, 2003.

LINDE PANIAGUA, E., "La retirada del Estado de la sociedad: privatizaciones y liberalización de servicios públicos", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 7, p. 31 a 50.

LÓPEZ PELLICER, J. A., "El servicio público y la habilitación de actividades prestacionales de interés general a particulares", en diversos autors, *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tirant lo Blanch, 2000.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Reflexiones sobre las privatizaciones", *Revista de Administración Pública*, núm. 144, setembre/desembre 1997, p. 7 a 43.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Las empresas públicas: reflexiones del momento presente", en diversos autors, *Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel F. Clavero Arévalo*, Civitas, Madrid, 1994, p. 1015 i seg.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La ordenación jurídico-administrativa del sistema económico en los últimos cincuenta años", *Revista de Administración Pública*, núm. 150, setembre/desembre 1999, p. 246 a 273.

OSBORNE, D., i GAEBLER, T., *La reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Ediciones Paidós, Barcelona, 1994, p. 53, 62 i seg., i 81 i seg.

PÉREZ MORENO, A., i MONTOYA MARTÍN, E., "Formas organizativas del sector empresarial del Estado en la era de las privatizaciones", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 39, juliol/setembre 2000, p. 53 a 103.

PIÑAR MAÑAS, J. L., "Privatización de empresas públicas y Derecho comunitario", *Revista de Administración Pública*, núm. 133, gener/abril 1994, en especial p. 34 i 35.

PIÑAR MAÑAS, J. L., "Reflexiones sobre la privatización de la empresa pública en España", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 84, octubre/desembre 1994, p. 553 a 573.

RIVERO ORTEGA, R., *Administraciones Públicas y Derecho Privado*, Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 140 i seg.

RUIZ-RICO RUIZ, G., "La libertad de empresa en la Constitución económica española: especial referencia al principio de la libre competencia", *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 215, 1995, p. 223 a 258.

SERNA BILBAO, N. DE LA, *La privatización en España: fundamentos constitucionales y comunitarios*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 1995.

TRIGO PORTELA, J., *Veinte años de privatizaciones en España*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 2004.

TRONCOSO REIGADA, A., *Privatización, empresa pública y Constitución*, Marcial Pons, Madrid, 1997.

VILLAR ROJAS, F. J., *Privatización de servicios públicos*, Tecnos, Madrid, 1993. ■