

# JUSTIFICACION DE LA CREACION DE ORGANISMOS AUTONOMOS Y EMPRESAS NACIONALES

Por ANTONIO DE JUAN ABAD

*Sumario:* 1. Introducción.—2. El fenómeno de la diferenciación.—3. La normativa general.—4. La justificación de la creación.

## 1. Introducción

**E**L tema de la Administración institucional es un tema crucial en el campo del Derecho administrativo, sobre todo en los últimos tiempos. La acción del cumplimiento de los fines de interés general puede realizarse directamente, a través de órganos de la Administración estatal, o indirectamente, por órganos institucionales. Zanobini ha afirmado que este conjunto de organismos que se recogen bajo la denominación de Administración institucional, constituyen la administración indirecta del Estado, que se desarrolla no con órganos y medios propios del Estado, sino utilizando órganos, medios y actividades de la Administración, personas jurídicas.

Quizá uno de los puntos más destacados, dentro del tema de la Administración institucional, sea el planteamiento de la justificación de su creación. Es un hecho sociológico que la Administración, como

ente dinámico, está sufriendo constantes cambios en la dimensión de sus competencias. Constantemente se desgajan de ella servicios, órganos, funciones, y a la vez se integran en ella órganos, servicios y funciones que, por haber alcanzado un elevado grado de matiz público, de ser puros entes privados, pasan a hacerse órganos públicos, u órganos de naturaleza mixta, que participan de la Administración en su gestión y su funcionamiento.

En general, podemos afirmar que los organismos que integran la Administración institucional (dejando a un lado el problema de su delimitación) están constituidos sobre la idea del servicio público y la descentralización funcional que implica la atribución de una esfera propia de competencias, la creación de órganos independientes y el otorgamiento de un poder de decisión más o menos limitado por la Administración Central.

¿Cuál es la justificación de la aparición de estos Organismos autónomos? A nuestro entender, junto a las justificaciones de tipo político y social, la justificación de la creación de los Organismos autónomos, en el sentido en que utiliza el término la normativa vigente (ley de 26 de diciembre de 1958 de Entidades estatales autónomas), tiene una razón puramente económica, financiera y presupuestaria.

Sobre el alcance, valoración y contenido de esta justificación versarán los puntos esenciales de esta comunicación.

## 2. El fenómeno de la diferenciación

El punto de partida hay que fijarlo a finales del siglo XIX y principios del XX, época en la que comienzan a surgir los organismos públicos con una regulación independiente y con una cierta autonomía.

Conviene preguntarse cuál ha sido el camino seguido para la creación y actuación de los organismos, y la respuesta puede encontrarse en un amplio sector de la doctrina administrativa, que califica el fenómeno de aparición como un fenómeno de *diferenciación*. Al contemplar la Administración centralizada, se advierte cómo poco a poco se van diferenciando, desgajando o separando de ella determinados servicios en base a sus especiales características.

Esta diferenciación tiene lugar de tres formas diversas:

1.<sup>a</sup> *Diferenciación orgánica*.—Se produce por la simple creación de nuevos servicios, a los que se otorga una cierta independencia

funcional y orgánica, con lo que se inicia ya un desgaje de tipo primario.

2.<sup>a</sup> *Diferenciación por patrimonialización.*—En este supuesto se da un paso más en la nueva evolución, y al servicio, separado ya de la Administración, se le encomienda un patrimonio propio y se le conceden facultades especiales para la administración, independiente, de este patrimonio.

3.<sup>a</sup> *Diferenciación por personificación.*—Por último, el servicio patrimonializado muchas veces evoluciona hacia un *status* más perfecto, desde el punto de vista jurídico, y consigue lo que es meta en toda empresa de separación de la Administración Central; el otorgamiento de personalidad jurídica. Es la diferenciación por personificación, es la calificación jurídica (precisamente por ley) de Organismo autónomo. En estas instituciones se dan las tres notas fundamentales en toda entidad institucional, autónoma: 1) servicio independiente de la Administración; 2) disfrute y administración de un patrimonio propio, y 3) personalidad jurídica que comporta capacidad jurídica de Derecho público y, en su caso, capacidad jurídica de Derecho privado.

### 3. La normativa legal

Si nos planteamos el problema de la evolución legislativa, veremos que en el periodo anterior al nuevo Estado comienza a iniciarse este proceso; buena muestra de ello puede ser la creación del Instituto Nacional de Previsión en 1908, la independencia de las comunidades de regantes, la especial administración de los institutos y escuelas superiores, la evolución de las asociaciones y corporaciones profesionales.

Pero donde realmente comienza la proliferación es en el nuevo Estado. Citemos, por ejemplo, las fechas de creación de organismos tan relevantes en nuestra Administración pública como el Servicio Nacional del Trigo, creado en 1937; el Patrimonio Nacional Antituberculoso, en 1936; el Instituto Nacional de Colonización, en 1939; el Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional, en 1939; el Instituto Nacional de Industria, en 1941; el Instituto Social de la Marina, en 1941; el Patrimonio de Protección a la Mujer, en 1941, etc.

Podríamos seguir enumerando una lista casi interminable de organismos que nos hacen llegar a la cifra realmente abrumadora

de 200 Organismos autónomos en la Administración Central, repartidos entre los distintos departamentos ministeriales, a los que hay que sumar 600 más, que dependen exclusivamente del Ministerio de Educación y Ciencia. La cifra de 800 Organismos autónomos por sí sola hace ya pensar en el número excesivo de estos entes públicos (1).

En una palabra, las facilidades dadas para la creación de estos organismos en una primera etapa, al prolongarse más de lo debido, condujeron a la necesidad de arbitrar medios jurídicos para el establecimiento de un control adecuado.

Los medios que se arbitraron en un primer momento tuvieron las características de un puro control económico y financiero, o más bien presupuestario. Buena prueba de ello son las leyes de 5 de noviembre de 1940 y 13 de marzo de 1943, y los decretos de 12 de octubre de 1951 y 3 de octubre de 1952.

La gran proliferación va originando duras críticas, en las que se acusa a estos organismos de atentar contra la unidad del Estado y producir, en palabras del profesor Alvarez Gendín, «un auténtico desbarajuste financiero». Es por ello por lo que se dicta en 26 de diciembre de 1958 la ley de Entidades estatales autónomas, ley que ha sido criticada por el profesor García de Enterría, al decir que fué redactada desde la perspectiva financiera y contable y no desde la perspectiva administrativa. Lo cual es indudablemente cierto.

#### 4. La justificación de la creación

La razón fundamental de la creación de los Organismos autónomos ha sido una razón de tipo financiero. Con otras palabras, podríamos decir que ha sido la búsqueda de una flexibilidad financiera, fuera de los cauces rígidos de un presupuesto estatal, que les permitiese una mejor utilización de los medios económicos puestos a su disposición, y que tenían su origen en el sistema tributario, imperante en el país en cada momento.

Ello nos exige, quizá muy brevemente, una crítica de la rigidez presupuestaria y el excesivo formalismo de la Administración española, que, sin duda alguna, ha provocado esta proliferación de manera indirecta.

A medida que se ensanchan las funciones de la Administración

---

(1) Se trata de datos provisionales facilitados por la Dirección General de Presupuestos, que se halla actualmente revisando el número de estos organismos y trata de reagrupar los de naturaleza análoga.

pública, a medida que la competencia de la Administración Central se extiende a nuevos sectores, pronto aparecen dos problemas: de un lado, la necesidad de nuevos medios económicos; de otro, la necesidad de articular la utilización de estos medios, al objeto de permitir a la Administración ejercer sus nuevas competencias en el plano económico, industrial y comercial.

Esta articulación se hizo precisa al margen del sistema presupuestario ordinario. La rigidez, nota que ha caracterizado—y en gran medida caracteriza hoy en día—a nuestros presupuestos generales del Estado; el excesivo formalismo en la ejecución presupuestaria, el predominio de la preocupación política del equilibrio presupuestario como fin esencial, etc., fueron factores condicionantes de esta «psicosis de independencia» que es posible advertir en gran número de servicios y organismos de la Administración Central que trataron de pasarse al terreno de la Administración institucional, donde había la idea de una mayor flexibilidad financiera.

Por ello, en el seno de nuestra Administración se puede advertir, como hecho sociológico, esta independización o separación de la Administración mediante la técnica de la diferenciación. Los servicios buscan una flexibilidad dentro o fuera del presupuesto. Para lograrla dentro del presupuesto, se utiliza la técnica de la patrimonialización mediante la obtención y el otorgamiento de una subvención global; fuera del presupuesto se consigue la flexibilidad, obteniendo la calificación jurídica de Organismos autónomos y la posibilidad de gozar de un presupuesto propio, independiente del del Estado.

Las disposiciones antes citadas trataron de regular ese estado de cosas, pero solamente consiguieron el establecimiento de unos controles puramente formales a través de obligaciones de carácter administrativo presupuestario que fueron impuestas a los diversos entes estatales autónomos. Pero—hay que reconocerlo claramente—no fueron suficientes. Entonces se planteó la necesidad de una regulación detallada de estos organismos y se redactó la ley de 26 de diciembre de 1958, que fué elaborada bajo la preocupación del control; control presupuestario y financiero. Las partes más elaboradas de esta ley son, precisamente, éstas (*vid.* tit. I y caps. II a VI), y las restantes cuestiones—organización, personal, funcionamiento—tienen un trato mucho más superficial y de pasada en la misma.

¿Qué efectos ha producido esta regulación en la vida de los Organismos autónomos?

Desde el punto de vista financiero, se consiguió frenar la proliferación por un lado, y ordenar la tramitación presupuestaria y el

control preventivo y posterior desde otro. Ambas cosas eran necesarias, sin duda, pero quizá en su aplicación hayan ido demasiado lejos, porque lo que es evidente es que la Administración es un cuerpo social vivo y dinámico y busca siempre, por una u otra vía, las soluciones eficaces, o estimadas eficaces, a sus problemas. Hoy, quizá, está extendida la idea de que la Administración institucional está excesivamente controlada, y por ese camino se afirma, perderá las ventajas que consiguió y le fueron otorgadas en aras de la descentralización funcional y de servicios. Esta afirmación es más aparente que real, pues en definitiva, el órgano de control más operante en este terreno es, sin duda alguna, el Consejo de Ministros (*vid.* arts. 26 y 27) a través de sus acuerdos en materia presupuestaria.

Los controles financieros internos (Intervenciones delegadas de la Intervención General de la Administración del Estado) y externo (Tribunal de Cuentas) tienen planteados en este sector de la Administración problemas similares a los de la Administración Central, pero es justo reconocer que han venido a poner cierto orden en la operatoria de estos organismos.

De todas formas, hay que revisar estos preceptos y adaptarlos a la nueva realidad económica del desarrollo. Hay que plantear radicalmente el tema de la creación dentro del sistema de Derecho administrativo y desde una perspectiva jurídico-administrativa. Es preciso elaborar un auténtico estatuto legal de los Organismos autónomos, y al hacerlo, revisar el tema de su justificación. Se crean Organismos autónomos de puro carácter administrativo, cuya justificación es muy dudosa, y, por el contrario, hay servicios centralizados de carácter comercial o industrial que están pidiendo una autonomía administrativa (entendida en su más amplio sentido).

La reforma de nuestros presupuestos generales del Estado y, consecuentemente, la de los presupuestos autónomos es una condición necesaria, pero no suficiente. El control legislativo o constitucional de las Cortes españolas puede ser la vía utilizada para detener o encauzar la creación ordenada de Entidades estatales autónomas, y ello a base de las memorias e informes de órganos especializados, tales como Tribunal de Cuentas, Intervención General, Dirección General de Presupuestos y Comisaría del Plan de Desarrollo Económico, que pueden aconsejar las medidas que deben adoptarse; entre tales medidas, y a modo de conclusiones, señalamos las siguientes:

## 5. Conclusiones

1.<sup>a</sup> Creación de Organismos autónomos en los departamentos ministeriales de carácter comercial o industrial o de gestión económica, y no en los tradicionalmente administrativos.

2.<sup>a</sup> Revisión de las excepciones del artículo 5.º de la ley de Entidades estatales autónomas de 26 de diciembre de 1958 y tratar de incluir en la normativa legal la gran cantidad de organismos excluidos, algunos de importancia incontestable (piénsese, por ejemplo, en el INP, Mutualismo Laboral, RENFE, CAMPSA, Telefónica, etc.).

3.<sup>a</sup> Elaboración de presupuestos consolidados, al objeto de que de la lectura de los Presupuestos Generales del Estado en bloque se pueda tener una clara idea del coste y rendimiento de los servicios y funciones del Estado, tanto se atiendan estos fines con fondos de la Administración Central como con fondos de Organismos autónomos. En otras palabras, cesar en la vulneración del principio de unidad de presupuesto y de unidad de cuenta.

4.<sup>a</sup> Fijación de porcentajes sobre el total presupuestario para el otorgamiento y cuantía de las subvenciones estatales a estos organismos.

5.<sup>a</sup> Regular, con la flexibilidad necesaria, la posibilidad de situación de fondos en Banca privada de estos organismos, midiendo en profundidad las consecuencias de tal medida.

6.<sup>a</sup> Ver hasta qué punto es posible reformar los límites cuantitativos de la intervención delegada, que puede en algunos casos dificultar o entorpecer las líneas ordinarias de la gestión de estos organismos.

7.<sup>a</sup> Dictar normas precisas en materias tan importantes como creación, organización y funcionamiento desde la perspectiva del Derecho administrativo y no exclusivamente desde la del Derecho financiero.

8.<sup>a</sup> Revisar y poner de acuerdo con la realidad la clasificación administrativa y la clasificación económica de estos entes estatales, pues ambas están *de facto* muy superadas.

9.<sup>a</sup> Meditar seriamente en la idea de que una reforma a fondo del régimen presupuestario y contable del propio Estado sería más que suficiente para eliminar motivos de justificación de creación de Organismos autónomos basados exclusivamente en razones puramente instrumentales y no auténticamente institucionales.

10. Pensar siempre que la elaboración de un nuevo estatuto del régimen jurídico de las Entidades estatales autónomas es tarea conjunta y coordinada de todos los departamentos ministeriales, tanto de los gestores como del financiero.

