

SOBRE EL FUTURO DE LAS ADMINISTRACIONES INSTITUCIONALES O AUTONOMAS

¿CUAL será el futuro de las administraciones autónomas? ¿Aumentarán o disminuirán en su importancia? ¿Llegarán a desaparecer?

Para situar el tema conviene recordar los inconvenientes y las ventajas de las administraciones autónomas.

1. Los *inconvenientes* de la proliferación de entidades autónomas son, principalmente, de orden político, jurídico, organizativo y financiero. Se recuerdan ahora sólo estos dos últimos.

Inconvenientes de orden organizativo, en cuanto perturban la pureza de la aplicación de los principios básicos de organización (unidad de dirección, coordinación, control, etc.).

Inconvenientes de orden financiero: sobre todo, ruptura del principio de unidad de presupuesto y de unidad de caja; parañfiscalidad,

etcétera. Este es el inconveniente que ha alcanzado una gravedad mayor en la Administración española. No es de extrañar, pues, que —tanto en los informes de la OCDE sobre la economía española, como en el famoso informe del Banco Mundial—, se insista en la necesidad de un mayor control financiero de los organismos autónomos e incluso en la conveniencia de una reintegración de los mismos al seno de la Administración pública estatal.

Sin embargo, no es de esperar que en el futuro se produzca una desaparición, ni mucho menos, de las administraciones autónomas; aunque sí sea necesaria una ordenación de las mismas que comporte su reducción a límites más ajustados.

No hay que olvidar que, a pesar de que el fenómeno de proliferación de entidades autónomas sea de origen reciente, existen servicios públicos que, por su propia naturaleza, piden una organización autónoma.

Así ha ocurrido desde tiempos lejanos, por ejemplo, con las Universidades —y precisamente su crisis coincide con la reducción o pérdida de su autonomía— y con otros servicios públicos, como los referentes a las aguas, que tienen una tradición autónoma muy acusada (Comunidades de Regantes; más recientemente, Confederaciones Hidrográficas).

2. Las administraciones autónomas, además, presentan también *ventajas* indudables que las justifican, en muchos casos, por razones de orden técnico y de orden político.

El progreso tecnológico será en el futuro un factor muy favorable a las administraciones autónomas.

Ciertamente, la creación de un organismo autónomo se justifica: cuando sus directivos necesitan disponer de una cierta libertad o elasticidad de acción, de gestión; cuando el ejercicio de las funciones que incumben a ese organismo se acomoda mal a una estrecha subordinación a las oficinas o unidades de la Administración central; cuando el reclutamiento del personal a su servicio y los métodos de trabajo que deben emplearse se apartan de las normas administrativas habituales.

Y todo esto ha de ocurrir con harta frecuencia en el futuro, precisamente en atención a ese proceso tecnológico. Pensemos en un ejemplo. El desarrollo de la energía nuclear, tanto para usos pacíficos como bélicos, no es previsible que pueda dejarse en manos de particulares. Será éste —y así viene ocurriendo ya— un típico servicio o actividad de la Administración pública del futuro. Pues bien, ningún país de los que actualmente se ocupan de investigaciones y producciones nucleares, ha encuadrado semejante actividad de la Administración

pública en las estructuras administrativas existentes. Con una u otra modalidad, los organismos que se ocupan de la energía nuclear se han estructurado con carácter autónomo. (En España, desde luego, la Junta de Energía Nuclear es un organismo autónomo.)

3. A las anteriores razones de orden técnico, se añaden otras de carácter político.

La creación de personas públicas autónomas responde, muchas veces, al deseo de organizar la representación de intereses y asociar a los particulares y a ciertos grupos a la gestión de determinados servicios públicos. Semejante asociación o colaboración de los particulares no puede hacerse sino con la presencia de los interesados en los órganos de entidades públicas más o menos autónomas; no se concibe, en cambio, que la gestión de un Ministerio pueda estar organizada, por ejemplo, mediante una comisión integrada por no funcionarios.

Es éste un argumento importante en pro de ciertas administraciones autónomas: la conveniencia de lograr la colaboración de los administrados en la gestión de algunos servicios públicos.

También desde el punto de vista político, las entidades o corporaciones autónomas pueden servir en ocasiones para garantizar la neutralidad política de determinadas actividades públicas. Y para poner a sus agentes al abrigo de intromisiones de los políticos en el ejercicio de sus tareas. Ello ha sido así en otros tiempos y deberá ser cada vez más, por ejemplo, para los entes u organismos de la enseñanza superior, como las Universidades.

4. En definitiva, y con los riesgos de toda profecía, se puede pensar que el futuro traerá la subsistencia de las entidades autónomas, si bien con un paliativo: disminuirán, precisamente, aquellos organismos autónomos que han nacido casi exclusivamente por motivos financieros.

Quiere decirse lo siguiente: hasta ahora, la profusión de organismos autónomos se ha producido, sobre todo, por el deseo de no ver sometidos ciertos servicios a normas de gestión financiera lentas y entorpecedoras. Ahí cabe, y es urgente, una reforma a fondo.

En el caso de España, la Ley de Administración y Contabilidad de 1911 no responde en absoluto a las necesidades de agilidad de la acción administrativa del presente y mucho menos a las del futuro. Pero modificadas esas normas, nada debe impedir que muchos de los organismos autónomos, creados con el deseo de soslayarlas, se reintegren a las estructuras no autónomas de la Administración.

Los inconvenientes de la paraafiscalidad son tan claros y patentes que aquellos organismos autónomos que respondieron, cabalmente, a

un deseo de sustraerse al sistema fiscal y financiero de la Administración general del Estado, agilizando tal sistema, perderán su razón de ser.

Razón de ser que, por otra parte, ha periclitado ya, si se toman en consideración los graves inconvenientes que, por ejemplo, en materia de retribución de personal —las famosas tasas parafiscales— han producido esos organismos autónomos.

Pero se insiste en que, haciendo abstracción de semejantes administraciones autónomas (nacidas para sustraerse a los defectos derivados de la arterioesclerosis del sistema financiero público vigente), puede predecirse la subsistencia y aun el aumento de organismos autónomos, fundados en razones de orden técnico y político.—A. O. C.

