

EFICACIA Y DINAMISMO DE LOS ORGANISMOS AUTONOMOS

Por JUAN CRUZ DE ARRILLAGA

1. Planteamiento del problema

LA ley de Régimen jurídico de las entidades estatales autónomas admite tres diferentes tipos de institutos: los organismos autónomos, los servicios administrativos sin personalidad jurídica distinta de la del Estado, que tienen a su cargo exclusivamente la administración y distribución de fondos, y las empresas nacionales (artículo 1.º).

Los organismos autónomos —objeto del presente estudio— desarrollan, por lo general, una importante labor, tienen una poderosa influencia política, cuentan con abundantes medios económicos y poseen fuertes organizaciones burocráticas. Estos, sin embargo, carecen —¡pa-

rece ser un hecho innegable!—de la eficacia y dinamismo que la misión a ellos encomendada requiere. Ante esta realidad se plantea el dilema: ¿Qué es preferible: eficacia o control? Dicho de otro modo: ¿Puede conseguirse que los organismos autónomos desarrollen su gestión con el dinamismo de una empresa mercantil, sin menoscabo del necesario control estatal? ¿Cuáles pueden ser los modernos sistemas de control? He aquí la problemática del presente trabajo.

2. Sistemas comparados

De cada sistema comparado sólo se eligen aquellos elementos que, por su luminosidad, mayor claridad han de aportar al problema planteado. El contraste de unos con otros permitirá componer la figura total que se ha de proponer como conclusión del trabajo.

2.1 ALEMANIA

Según Chapman (1), Alemania es el país que, de una manera más perfeccionada y sistemática, ha sabido emplear la organización autónoma. Esta afirmación, realizada a la vista de los informes de cada país, no puede producir extrañeza alguna a quien haya podido visitar y conocer algunas de estas entidades en el país germano. ¿Cuáles son, pues, los caracteres más sobresalientes de la organización autónoma en Alemania? Podrían sintetizarse en éstos:

a) *Adaptación paulatina y eficaz de las antiguas formas administrativas a las necesidades institucionales y económicas modernas.*—Es fenómeno casi normal ver a los ministerios—federales y regionales—realizar solamente una labor de «política general (esto es, impulsión, coordinación y dirección), en tanto que la organización autónoma (staatlichen Gesellschaften, öffentlichen Anstalten...) es la encargada de desarrollar las funciones que podrían llamarse «gestoras» o «ejecutivas».

b) *Evolución hacia la «socialización» de las actividades mercantiles o empresariales.*—El término «socialización» no se emplea en el sentido que se le da normalmente. Apunta, más bien, al fenómeno por

(1) «La dévolution des pouvoirs aux institutions autonomes, y compris les organismes professionnels et les Universités». Rapport Général. XI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. Wiesbaden, 1959.

el cual todas aquellas actividades que *pueden* transformarse en «mercantiles» (por rentabilidad, caracteres del mercado, etc.), aunque originariamente fuesen desarrolladas por el Estado u organismos autónomos, son encargadas a empresas (a veces paraestatales) regidas por formas de carácter mercantil. De este modo se producen tres escalones perfectamente diferenciados:

- 1) Dirección de la política general: ministerios.
- 2) Ejecución de la política general: organismos autónomos.
- 3) Ejecución de la política empresarial-mercantil: empresas paraestatales (en España designadas «empresas nacionales») o de «interés social» (cooperativas, patronatos, etc., federados).

c) Los organismos autónomos tienen *libertad para administrar y disponer de un patrimonio*, aunque a su vez exista un ágil control superior.

d) La fiscalización o control se realiza normalmente *a posteriori*, por el Tribunal de Cuentas (Rechnungshof). Aunque a veces existe un interventor fijo en dichos organismos autónomos (se utiliza la terminología patria), éste reduce su labor a comprobar y garantizar operaciones «globales», nunca a fiscalizar la gestión diaria. Los cuadros directivos suelen ser, en parte, de designación o representación gubernativa.

2.2 SUECIA

La organización autónoma tiene aquí caracteres similares a los del sistema alemán, y también supone un ejemplo de cómo deben adaptarse las formas burocráticas antiguas a los nuevos criterios de descentralización administrativa de servicios.

2.3 FRANCIA

El sistema de fiscalización francés puede ser citado como modelo. Los organismos autónomos (*entreprises publiques*) —y esto es generalizable a las empresas nacionales (*entreprises mixtes*)!— son controlados de forma distinta a la Administración pública central; su organización contable y financiera es mucho más ágil. Tres son las principales formas de control:

a) Mediante una serie de normas de «tutela» que no merman en nada la libertad de gestión y que se dirigen a los puntos neurálgicos

de la vida de estos organismos (designación de dirigentes, incorporación de normas a los estatutos, fijación de precios monopolísticos, aprobación de los planes generales de inversiones, etc.).

b) Fiscalización *a priori* (o durante la gestión), que reduciéndose a una labor de vigilancia, consejo e información, tampoco supone limitación a la libertad de actuación de los gestores.

c) Fiscalización *a posteriori* (o consuntiva), realizada al final de cada ejercicio económico, sobre la gestión total y, en especial, sobre el balance y las cuentas de los organismos autónomos por funcionarios especializados de la Comisión de Verificación (Commission de Vérification) del Tribunal de Cuentas. Se realiza durante el periodo de un mes, aproximadamente, en los mismos domicilios sociales de los organismos (*in situ*). Resultado del examen fiscalizador de estos funcionarios es un informe, que pasa a la citada comisión para, en íntimo contacto con los gestores, estudiar las modificaciones que es preciso introducir en la marcha del organismo examinado.

2.4 Sistemas bastante parecidos al francés son los de Bélgica, Austria y otros países.

2.5 YUGOSLAVIA

Se trata de un país con un sistema generalizado de «nacionalización» de empresas. Las dos formas más importantes de control son:

a) Por medio de «censores» del Ministerio de Hacienda, que operan *in situ* y *a posteriori*.

b) Por control directo sobre las *cuentas corrientes* de sus depósitos de fondos obligados en el Banco Nacional.

2.6 GRAN BRETAÑA

Probablemente es el país—de los analizados—donde el control presenta mayores deficiencias, ya que dos son las clases de fiscalización, y ambas se revelan como insuficientes:

a) A través de medidas de «tutela» (inserción de normas en los estatutos, etc.).

b) A través de la Comisión de Aprobación de Cuentas, que está enclavada en el Parlamento.

Siguiendo los criterios de Chapman, se resumen a continuación los caracteres generales de los sistemas de control en el extranjero:

a) Normalmente casi todas las medidas van dirigidas a controlar la política general de los organismos autónomos; sólo escasos países fiscalizan la gestión diaria.

b) Es criterio general el de designar los cuadros directivos por el Gobierno.

c) Si existe control *a priori*, éste se reduce a la aprobación previa del presupuesto, a los llamados «poderes de impulsión» o a la política general de precios y a algunas otras medidas similares.

d) El control *a posteriori* recae sobre la aprobación de cuentas exclusivamente. Francia presenta en este aspecto la consecución más avanzada.

e) Es tendencia general la de suprimir las reglas de la «contabilidad pública» para estos organismos.

3. Situación actual en España

A pesar de la nueva ley de Entidades estatales autónomas, que ha venido a ordenar de modo definitivo la situación de las mismas dentro del panorama legislativo español, puede apreciarse, en la situación de los organismos autónomos, un fuerte contraste con las modernas directrices del Derecho comparado. Para el análisis del sistema español se tienen a la vista los siguientes textos legales, además del anteriormente citado: Ley de Administración y Contabilidad del Estado, ley sobre Organización, funciones y procedimiento del Tribunal de Cuentas del Reino y disposiciones complementarias.

3.1. RÉGIMEN DE TUTELA

Las principales limitaciones de los organismos autónomos, desde este ángulo de vista, pueden ser sintetizadas así:

a) *Limitaciones para su creación.*—Precisan de una ley que los cree, y a ella deben ajustarse los estatutos, no pudiendo dichos organismos realizar otras operaciones que las autorizadas por la ley fundacional (existen algunas excepciones). Todos ellos quedan bajo la tutela del Ministerio de Hacienda y de aquel otro del que dependa su actividad, al que deberán remitirle una memoria anual de la misma.

b) Los cuadros directivos son de designación gubernamental, y los aumentos en la dotación de *personal* precisan también una autorización del Gobierno.

c) *Los presupuestos* han de ser aprobados en Consejo de Ministros.

d) Ninguna tarifa podrá ser aumentada ni ningún recurso (ingreso) creado sin autorización del Gobierno.

Como se observa, casi todas estas medidas no suponen un obstáculo al desarrollo dinámico de la gestión diaria.

3.2 RÉGIMEN GENERAL ECONÓMICO

Está basado —¡debe afirmarse con claridad!— en criterios de recelo y desconfianza, más jurídicos que económico-contables. Pruebas de este aserto son:

a) Que los bienes que el Estado adscribe a los organismos autónomos continúan manteniendo su titularidad original.

b) Que rigen los «principios presupuestarios» (especialidad, periodicidad, etc.) para actividades casi siempre dinámicas, en las que, con frecuencia, deben intervenir criterios de oportunidad y rapidez.

c) Que la contratación de obras y servicios se realiza de acuerdo con las normas generales de la contratación administrativa, siempre lenta y, a veces, difícil.

d) Que los fondos deben ser custodiados en el Banco de España, con lo que se pierden posibilidades de atraer capitales privados al corro de las actividades públicas.

e) Que la planificación contable —aún no totalmente desarrollada— impide un exacto control de los costos (las cuentas actualmente previstas son: Presupuesto, caja y bancos, recursos, obligaciones, propiedades y patrimonio).

Este tipo de medidas y otras similares pueden ser sustituidas, sin merma de control, por otras más flexibles e incluso más eficaces, tal y como ocurre en los sistemas comparados más progresivos. A ello nos referimos posteriormente.

3.3 FISCALIZACIÓN «A PRIORI»

Casi todas las disposiciones de la ley de Entidades estatales autónomas están pensadas para mejorar el control de las mismas. Pero quizá la más característica de todas ellas sea la que se denomina «intervención».

La fiscalización de la gestión diaria queda encargada a la Intervención General de la Administración del Estado, órgano directivo del Ministerio de Hacienda que, a su vez, se encarga de la dirección de la Contabilidad pública. La intervención tiene seis principales manifestaciones, que pueden desdoblarse en otras muchas:

a) *Fiscalización del reconocimiento del gasto (u obligaciones).*—Todo gasto, para que pueda realizarse, debe ser informado previamente de modo favorable por la Intervención. Si es inferior a 1.500.000 pesetas, la informará el interventor delegado, y si es superior, la Intervención General. Algunos casos son taxativamente exceptuados (2).

b) *Fiscalización de liquidación de derechos.*—Toda liquidación de futuros ingresos—sea cual fuere su cuantía—se fiscaliza por el interventor delegado.

c) *Fiscalización formal de la ordenación del pago.*—Toda ordenación del pago—determinada normalmente por el director del organismo autónomo—debe ser también fiscalizada por el interventor delegado o general, según su cuantía. Se suele ejecutar sobre las facturas y justificantes. La diferencia entre esta intervención y la primera puede apreciarse en el ejemplo: Si se contrata el suministro de muebles para una oficina, la fiscalización del contrato es la del «reconocimiento del gasto», la del pago del primer suministro (contra presentación de la factura) es la «formal de la ordenación del pago».

d) *Fiscalización material del gasto.*—Que no es otra que la realizada sobre los pagos efectivos ejecutados por caja, y que se ejecuta, en la práctica, normalmente después de efectuados.

e) *Fiscalización de las inversiones de cantidades.*—Si se han realizado «depósitos de fondos a justificar», se referirá a la inversión de dichos depósitos. Si se trata de anticipos y créditos, a su correcta inversión en las obras para que fueran concedidos. Se efectúa normalmente sobre los justificantes de la inversión o las «certificaciones de obra».

f) *Comprobación de la existencia de personas y bienes.*—Para control de su efectiva realidad. Se desarrolla normalmente por la

(2) Legalmente, la fiscalización debe ser despachada en quince días, salvo casos de urgencia, en los que el plazo se reduce a cuarenta y ocho horas. Sin parar la atención en otros retrasos, que a veces se producen en la práctica, resulta desorbitado que cualquier gestión diaria, involucrada en el sistema de fiscalización, pueda sufrir un retraso—en esta época moderna que vivimos—de quince días.

presencia del interventor en las «recepciones de obras», mediante la fiscalización de los inventarios, etc. La intervención participa en otras ocasiones y momentos, como, por ejemplo, en las subastas, etc. Se puede apreciar por lo expuesto la existencia de un cuadro verdaderamente agobiante: superabundancia de controles y gran complejidad—jurídica y real—en su aplicación; a ello debe añadirse el desconocimiento frecuente, incluso en los técnico-administrativos llamados a actuar, todo lo cual provoca una continua rémora en la buena marcha de los organismos autónomos. Es comprensible que una evolución en este campo presente arduas dificultades. Pero esto no puede permitir sustraerse a la imperiosa necesidad de solicitar una radical reforma del sistema. Pero de ello se hablará posteriormente.

3.4 FISCALIZACIÓN «A POSTERIORI»

Al final del ejercicio económico cada organismo autónomo debe rendir sus resultados al Tribunal de Cuentas. En la práctica se realiza, con importantes retrasos, remitiendo, junto con los justificantes de las operaciones, las cuentas y balances. Teóricamente la ley prevé la posibilidad de que «censores» de dicho tribunal se desplacen a los organismos para, *in situ*, realizar un examen más detallado de la gestión. Lo cierto es que no es dicha fiscalización ni eficaz ni operante; probablemente, porque dicho tribunal carece de los medios que su gestión exigiría (estructuración, autoridad, recursos económicos, etc.).

4. Concepto «organismo autónomo»

La ley de Entidades estatales autónomas configura los organismos autónomos como: «Entidades de Derecho público, creadas por la ley, con personalidad y patrimonio propios, independientes de los del Estado, a quienes se encomienda expresamente, en régimen de descentralización, la organización y administración de algún servicio público y de los fondos adscritos al mismo, el cumplimiento de actividades económicas al servicio de fines diversos y la administración de determinados bienes del Estado, ya sean patrimoniales o de dominio público.»

Como se observa, el concepto de «organismo autónomo» es algo complejo, sin contornos terminantes. En él se entremezclan funcio-

nes de «servicio público» con otras de carácter «económico», e incluso «mercantil». Con ello se ha legalizado una situación: muchos de los organismos autónomos podrán realizar desde ahora, junto a funciones públicas o políticas, otras funciones «mercantiles» e «industriales», y esto en perjuicio de su total dinamismo. Se trata de una verdadera mistificación de su auténtica naturaleza conceptual.

5. Crítica del sistema español

Resumiendo las ideas expuestas podría sintetizarse el juicio crítico que merecen los organismos autónomos en España en estos puntos fundamentales:

a) A partir de la ley de Entidades estatales autónomas se inicia un robustecimiento profundo del «principio de control».

b) A pesar de todo, se manifiesta insuficiente, por formalista, al estar basado aquél en principios jurídicos más que en principios económico-contables.

c) El sistema de fiscalización empleado supone, casi siempre, un entorpecimiento y un retraso en el despacho dinámico de los asuntos.

6. Polémica latente

En la misma médula del problema que se expone parece existir una polémica y una disyuntiva: Tribunal de Cuentas e Intervención General de la Administración del Estado. A través de los años, varias son las posiciones adoptadas. Desde 1890, con Germán Gamazo, hasta nuestros días, con Domínguez Alonso y Fábregas del Pilar (3), muchos son los que han opinado en uno o en otro sentido. En 1925, un real decreto-ley intenta romper la disyuntiva aprobando el estatuto del Tribunal Supremo de la Hacienda pública, órgano independiente llamado a sustituir a los otros dos mencionados; sin embargo, el éxito no acompaña a la empresa. Este es el único intento legal; des-

(3) FÁBREGAS DEL PILAR: *El control de la actividad fiscal del Estado según el Derecho español*, 1956.

MANUEL DOMÍNGUEZ ALONSO: *Control y fiscalización de las entidades total o parcialmente financiadas por el Estado en el Derecho comparado europeo*, 1958.

pués ya no hay otros, adquiriendo mayor o menor prevalencia uno de los dos organismos citados, según la coyuntura política del momento. Hasta hoy dura el *statu quo* originario. Sin embargo, la nueva realidad económica española exige romper con el mismo. Las necesidades de eficacia son urgentes y profundas y están muy por encima de posturas o posiciones personales o de grupo adquiridas anteriormente. Una nación en vías de desarrollo debe instrumentar sus estructuras de la forma más hábil posible. Fracasos anteriores no pueden impedir la búsqueda de soluciones, si bien éstas deben encontrarse en un diálogo abierto y ser tomadas con cautela y tacto. Pero por encima de todo es preciso afirmar: los organismos autónomos españoles precisan estar dotados de una mayor eficacia y de un dinamismo total.

7. Posibles soluciones

Brevemente se señalan a continuación los puntos claves que, a nuestro juicio, debe tener en cuenta una reforma del tipo indicado.

7.1 · CONCEPTO DE ORGANISMO AUTÓNOMO

Desde el punto de vista conceptual hay algo en nuestros organismos autónomos que les desvía de su verdadera y correcta naturaleza. Las empresas nacionales (entreprise mixte, staatliche Gesellschaft, etc.) están llamadas a desarrollar actividades mercantiles o empresariales cuando las mismas no pueden estructurarse—por razones de mercado u otras semejantes—bajo formas netamente privadas (sociedades por acciones, cooperativas, etc.); dichas empresas se rigen por criterios de rentabilidad, si bien pueden recibir apoyos especiales del Estado para su mejor defensa ante la competencia (precios políticos, etc.). Los organismos autónomos, sin embargo, están llamados a realizar labores diferentes, no medibles según criterios de rentabilidad, pero con una autonomía de gestión perfectamente delimitable e independiente (centros docentes y de investigación, comités permanentes de trabajo, etc.); éstos pueden convertirse un día determinado en empresas nacionales, precisamente cuando su economía interna, por una apreciable nivelación de ingresos y gastos, permita dar este paso. Sobre este punto conviene matizar algunos aspectos. No cabe duda de que la mayoría de los

organismos autónomos actualmente existentes en nuestra Patria carecen de la nivelación anteriormente señalada. Pero sus actividades presentan en muchos casos —y esto si bien sutil es importante— las características propias de cualquier actividad empresarial (por ejemplo, la financiación o la construcción de viviendas y su administración en el INV, la actividad aseguradora en el INP, etc., que podrían ser ejecutadas —y de hecho así ocurre— por empresas y sociedades privadas y, en su caso, nacionales). ¿Qué ocurre entonces? Pues que por una deficiente concepción estructural siguen dependiendo económicamente de los presupuestos generales del Estado en vez de gozar de un patrimonio propio y de los medios hábiles para realizar actuaciones verdaderamente empresariales. Parece preciso, pues —previos los correspondientes estudios de adaptación y rentabilidad—, convertir dichos organismos autónomos en empresas privadas o nacionales cuando y en la medida en que esto sea posible. De este modo el concepto de organismo autónomo quedaría limitado a aquellas «instituciones», con funciones ejecutivas y gestoras autónomas sin matiz empresarial o mercantil (4).

7.2 Por otro lado, los organismos autónomos precisan una mayor agilidad y flexibilidad. ¿Cómo conseguir su dinamismo sin pérdida del necesario control estatal? A continuación señalamos las medidas para corregir, modificar y/o reforzar la situación actual.

7.2.1 En cuanto a las normas de tutela, parece que deben subsistir algunas de las existentes; su creación por ley; la autorización gubernamental de sus estatutos (para la aprobación o modificación); el refrendo del Estado para el cambio de sus actividades propias, de sus fuentes de ingresos o de las tarifas y precios; la aprobación del Gobierno de los presupuestos anuales; la designación por el Gobierno de los órganos rectores; la tutela del Ministerio de Hacienda y del competente por la actividad, y la correspondiente remisión de las memorias anuales.

Todas estas normas no suponen ningún límite a la acción dinámica de los organismos autónomos, pudiendo ser, al mismo tiempo, medios eficaces de control para exigir las correspondientes responsabilidades reguladas en la ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, en la de Procedimiento administrativo y en el Código penal.

7.2.2 En cuanto al régimen *económico-contable* de los citados organismos, proponemos serias modificaciones. Quizá todas ellas

(4) La Administración central y la regional o provincial desarrollarían funciones de política general, esto es, dirección, coordinación e impulsión.

puedan resumirse en una sola: supresión de las limitaciones formales que establece la ley de Administración y Contabilidad. De un modo más concreto creemos es preciso:

a) Dotarlos de un *patrimonio propio* y de unos medios de acción absolutamente dinámicos (supresión de los sistemas de contratación pública, libertad de colocación de fondos en cuentas corrientes, etc.). Existen otros controles utilizados normalmente en la vida mercantil que ofrecen las mismas garantías, si bien con una mayor posibilidad de rapidez y eficacia (doble control, doble firma, pliegos minuciosos de condiciones de contratación, etc.).

b) Sustituir las normas de la contabilidad pública y el sistema presupuestario por una contabilidad afin a la mercantil, donde (según los planes contables) aparezca un fácil control de costes y un balance de situación que permita la posterior fiscalización de una manera clara y evidente (5). Es obvio que para el control ofrece mejores técnicas la contabilidad que el derecho. Lo dice un abogado.

7.2.3 Queda, por último, el análisis del problema más vidrioso: la fiscalización. Entendemos por ella —y aquí nos desviamos radicalmente de la concepción actual— algo muy concreto: la labor de «inspección-asesoramiento» que han de realizar expertos ajenos a los organismos autónomos para mantenerlos dentro de los cauces deseados por el Estado.

Tres son los mecanismos existentes actualmente para fiscalizar su labor: la Intervención del Estado, el Tribunal de Cuentas y los delegados especiales que en algunos casos designa el Ministerio de Hacienda.

¿Son precisos los tres? A nuestro juicio, rotundamente no; bastaría con uno. Una perfecta unidad de criterio y dirección exige esta simplificación: ¿Cuál debe ser preferido entre los citados? El problema resulta marginal, a nuestro juicio. No se trata de destruir ninguno, sino más bien de integrarlos, de aunar sus esfuerzos y de reestructurarlos en un nuevo organismo capaz de dirigir la contabilidad y fiscalizar las labores de los citados entes autónomos. No se diga que esto ya se experimentó (Tribunal Supremo de la Hacienda en 1925) con un rotundo fracaso. Si fracasó, ¿por qué achacar las culpas a la idea y no, quizá, al proyecto y su posterior realización? Aquellas circunstancias económicas y políticas han cambiado, y hoy existen —se puede afirmar con seguridad— hombres capaces de rea-

(5) El estudio de la planificación contable de los organismos autónomos reclama un minucioso trabajo de investigación, por cierto, muy necesario.

lizar la idea, dotados del suficiente sentido común, de la paciencia necesaria y de la fe precisa para superar las dificultades.

¿De quién debe depender este nuevo organismo? Es punto ya más difícil de determinar. En las circunstancias políticas actuales probablemente pueda afirmarse que del Ministerio de Hacienda, aunque tampoco deben cerrarse posibilidades, desde un punto de vista técnico, a la Presidencia del Gobierno, a las Cortes y al mismo Tribunal de Cuentas. Razones existen para defender una u otra postura; sin embargo, insistimos, por el momento parece preferible vincular el control al Ministerio de Hacienda.

¿Cuál debe ser el sistema de actuación? En primer lugar, es preciso afirmar que no debe mantenerse por más tiempo la fiscalización *a priori* o sobre la gestión diaria de los organismos autónomos (supresión de la intervención). Sólo en casos especiales—por la importancia de los intereses generales puestos en juego—podría admitirse la designación de un «interventor» permanente. El Banco Hipotecario Alemán (Pfanbriefanstalt)—no se trata de un organismo autónomo según la concepción expuesta, pero el ejemplo puede servir como orientación—tiene un interventor del Estado, cuya única misión es vigilar para que las cédulas hipotecarias emitidas representen siempre la necesaria cobertura de los créditos hipotecarios otorgados; dicho «interventor» trabaja con datos diarios—eminentemente estadísticos—que le proporcionan los restantes departamentos del organismo, pero no fiscaliza las operaciones diarias.

En consecuencia, es necesario reforzar la fiscalización *a posteriori* o consuntiva. Este es el punto neurálgico de la cuestión planteada. Una buena fiscalización *a posteriori*, reforzada con los sistemas de responsabilidad actualmente en vigor, permitiría, por un lado, que los organismos autónomos desarrollasen su labor de forma eficaz y dinámica, y, por otro, que el control fuera de una extremada sensibilidad. ¿Cuáles son los jalones fundamentales de esta fiscalización *a posteriori*? Veámoslos:

7.2.3.1 La formación de un cuerpo de expertos «censores»—seleccionados entre los técnicos existentes en estas materias—perfectamente preparados en contabilidad, especializados en la gestión de los organismos autónomos, con independencia funcional, gran autoridad y prestigio profesional ante los citados entes.

7.2.3.2 La realización de visitas anuales por estos «censores» a los organismos autónomos *in situ* para la inspección-asesoramiento (preferimos esta designación mixta para evitar el instintivo significado peyorativo que se da en nuestra Patria al concepto de «ins-

pección», intentando reflejar en ella un gran sentido de «colaboración»). Visitas de larga duración: un mes al menos de trabajo serio y minucioso (jornadas completas), controlado y supervisado por uno o dos «censores-jefes», encargados de que se cumpla eficazmente la misión de aquellos «censores».

7.2.3.3 La redacción por los mismos de un detallado informe después de cada visita, de acuerdo con un extenso cuestionario previo, en el que quedarían planificadas previamente las cuestiones y problemas que han de ser examinados en el desarrollo de la fiscalización (6).

Dicho informe versaría no sólo sobre el análisis contable y de justificantes —médula del mismo—, sino también sobre la gestión total, los principios de rentabilidad, la estructura financiera, la organización interna, la disposición e inversión de fondos, etc. El citado «cuestionario-base» exige un paciente y concienzudo estudio preparatorio (contable, jurídico, económico, etc.); de él depende la eficacia de las visitas.

7.2.3.4 Los informes deben ser elevados al organismo fiscalizador a que nos hemos referido, y posteriormente estudiados en íntimo contacto humano —comités de trabajo— con los gestores de los organismos autónomos afectados. El resultado de estas conversaciones daría lugar a la elaboración de un informe definitivo que habría de dirigirse a los ministerios de tutela encargados, en cada caso, de actuar en consecuencia. Las fisuras que la eficacia última de estos informes pudiera presentar no serían nunca consecuencia del sistema que se defiende, sino de otras causas políticas, que no se evitan tampoco en la situación actual.

(6) En nuestro poder obra un cuestionario similar con cerca de 1.000 puntos objeto de examen e inspección.