

LAS EMPRESAS PUBLICAS EN ITALIA*

Por GIUSEPPINO TREVES

Profesor ordinario
de la Universidad de Trieste

Sumario: 1. Desarrollo.—2. Tipos jurídicos.—3. Administraciones autónomas.—4. Entidades públicas de carácter económico.—5. Sociedades con participación accionaria pública.—6. Fines.—7. Origen del capital.—8. Intervención del Parlamento.—9. Intervención gubernativa.—10. Control del Tribunal de Cuentas.

1. Desarrollo

EL desarrollo y situación actual de las empresas públicas italianas se diferencian muy poco de lo que ha venido sucediendo a este tipo de empresas en los restantes países de la Europa occidental. Las grandes líneas vienen a ser comunes y han sido producto de tendencias y exigencias que, si bien con distinta intensidad, se han afirmado por doquier en esta última.

Los servicios postales han sido prestados desde su origen por el propio Estado. Lo mismo cabe decir de los telegráficos y telefónicos. Por motivos fiscales se ha reservado el Estado ciertos monopolios, como los del tabaco, la sal y la quinina. En 1905 se nacionalizaron

* Traducción de Eleuterio Sánchez.

los ferrocarriles, más por razones sociales y políticas que económicas: se trata de servicios públicos de capital importancia. La primera guerra mundial vió nacer algunas entidades públicas de crédito, dirigidas a financiar empresas privadas empeñadas en el esfuerzo bélico. Poco después de finalizada aquella contienda, se creó una importante entidad de seguros de vida, con el fin de regularizar esta rama aseguradora, aunque sin eliminar la iniciativa privada.

La economía estaba, pues, fundamentalmente en manos privadas, interviniendo el Estado solamente cuando lo exigía el interés público, controlando, limitando o estimulando—según los casos—la iniciativa privada, pero sin sustituirla. Era raro, por tanto, que se produjera una intervención directa en la economía y, cuando ésta resultaba inevitable, solía realizarse por medio de entidades públicas, que, por otra parte, se limitaban a una función subsidiaria de la actividad privada. Se permitía también a los municipios la prestación directa de algún servicio público, pero sin poder reservarse el monopolio del mismo más que en casos especiales: agua, transportes, gas y alumbrado.

La crisis económica de los años 30 señala el comienzo de una nueva política cada vez más alejada del neutralismo económico anterior. El instrumento principal de este nuevo giro fué el Instituto para la Reconstrucción Industrial (IRI), creado en 1933 con el fin de contribuir a la reorganización técnica y financiera de la actividad industrial del país, garantizando a las industrias préstamos a medio y largo plazo. Tales cometidos habían sido asumidos anteriormente por la banca, razón por la cual la crisis de la industria repercutió sobre ella. En lo sucesivo, la banca se limitaría a su misión específica: la concesión de créditos a breve plazo. La tarea, pues, del Instituto consistía en «sanear» el mercado financiero italiano, lanzando una serie de «salvavidas» financieros que le llevaron a asumir participación accionaria en empresas privadas. A la finalidad inicial se fueron añadiendo otras, sustitutivas incluso de aquélla, a tenor de las variaciones de la política económica del poder público. Esta política, sin embargo, debía llevarse a cabo siempre a través del mecanismo de las participaciones. Los criterios que, poco a poco, se fueron imponiendo a las empresas «participadas», fueron la autarquía económica, la revalorización de las tierras de ultramar, la defensa nacional y, a raíz de la última guerra, la reconstrucción nacional.

Ya antes de este último conflicto habían surgido entidades de carácter total o predominantemente público dedicadas a la activi-

dad financiera, y otras han sido creadas en los últimos años. A ellas se ha venido añadiendo algún que otro ente público de naturaleza industrial o comercial, cosa que no había ocurrido con anterioridad. La posguerra ha visto nacer otro gran organismo: la Empresa Nacional de Hidrocarburos (ENI), dedicada a la investigación y tratamiento petrolíferos con monopolio en la parte septentrional del país. El ENI se ha desarrollado mediante un complejo sistema de participaciones ordinarias, siguiendo el ejemplo del IRI. Un tercer gran organismo, la Empresa Nacional de Electricidad (ENEL), ha sido creada en 1962 como consecuencia de la nacionalización realizada en este sector y que ha constituido el segundo ejemplo de nacionalización llevada a cabo en Italia (el primero lo constituyen los ferrocarriles). Este acontecimiento tuvo un marcado carácter político y estuvo, en buena medida, en la línea de la corriente nacionalizadora que algunos años antes se había producido en Francia e Inglaterra. Las razones políticas, sin embargo, no han sido determinantes en las demás intervenciones directas y adquisición de participaciones que han tenido lugar en Italia en los últimos años. Se ha producido, eso sí, un creciente recurso al Estado por parte de los particulares, a la par que una acción estatal más enérgica y con fines más concretos.

Bastarán algunas indicaciones para dar una idea de la extensión alcanzada hoy por esta intervención pública. Se halla actualmente en manos del Estado la totalidad, prácticamente, de la energía eléctrica; de las comunicaciones; de los transportes aéreos y por ferrocarril; de la producción nacional de metano, hidrocarburos líquidos, carbón y fundición de hierro; del crédito a medio y largo plazo, así como alrededor del 70 por 100 del crédito a corto plazo, incluido el correspondiente a las Cajas de Ahorro. Posee también el Estado un porcentaje muy fuerte de los astilleros; la mayor parte de la industria del acero y del tráfico marítimo mixto; la mitad de la rama del seguro de vida. De esta enumeración se desprende, entre otras cosas, que las fuentes de energía han pasado casi por entero a control público.

Los datos anteriores ponen de relieve en qué medida la economía italiana, bien al hilo de las circunstancias o de una política deliberada, se ha ido viendo afectada gradualmente por una marcada impronta socialista. Este hecho, por lo demás, no contradice el espíritu de la Constitución de 1947. Si el artículo 41 proclama la libertad de la iniciativa privada, la somete al mismo tiempo a límites, controles y programas, dirigiéndola, en unión de la actividad económica pública, a fines sociales. Del mismo modo puede la ley.

en base al artículo 4.º, intervenir en relación con determinadas empresas o grupos de ellas que tengan por objeto servicios públicos o fuentes de energía, o impliquen una situación de monopolio, siempre que posean el carácter de interés nacional preeminente. La ley puede reservarlas desde el principio a la gestión pública, como ha hecho con los hidrocarburos en determinadas zonas, o transferirlas, mediante expropiación e indemnización—como ha hecho con la energía eléctrica—, a manos del Estado, de entidades públicas o de cooperativas de producción y consumo. De estas tres hipótesis, sólo se ha realizado hasta ahora la segunda.

2. Tipos jurídicos

De lo hasta ahora expuesto se deduce que, a lo largo de los distintos periodos considerados, se ha ido dando preferencia sucesiva a distintas formas jurídicas de empresa pública. No puede, sin embargo, afirmarse que en un momento se haya dado exclusividad a ninguna de ellas. Actualmente tenemos ejemplos de todas.

En su origen, la modesta actividad económica ejercida por el Estado lo era según el mismo esquema organizativo empleado para el resto de sus funciones, es decir, mediante órganos centrales encuadrados en el sistema ministerial.

Las necesidades de gestión de un servicio público complejo, cuales son los ferrocarriles, llevaron al abandono de este criterio y dieron paso a la creación de organismos que gozan de una cierta libertad de acción, precisa para la mejor consecución de sus fines, pero siempre dentro de la organización estatal. Se dan así las administraciones o empresas autónomas o especiales.

En la rama crediticia, de los seguros y, más tarde, en la industrial, se dió preferencia durante el periodo comprendido entre ambas guerras mundiales a la entidad pública como el instrumento más apto para el desarrollo de aquellas actividades, inicialmente en régimen de concurrencia con la iniciativa privada.

Pero gradualmente, constreñido el Estado a asumir un volumen creciente de participación accionaria en empresas privadas, la forma de sociedad anónima pasa al primer plano, continuando en él hasta hoy por lo que respecta a las actividades industriales. Una excepción muy visible la constituye el ENEL, justificándose por el monopolio de la energía eléctrica que detenta.

Este proceso ha sufrido numerosas desviaciones en razón a que la elección de uno u otro método puede ser debida a criterios va-

riables e incluso a la mera casualidad. Por su parte, las participaciones estatales tienden a ser reagrupadas en entidades públicas encargadas de su gestión.

La noción de empresa pública, generalmente aceptada en la actualidad, engloba todas estas figuras jurídicas. Encara la sustancia del problema, en lugar de sus elementos formales o dogmáticos. Bajo este último aspecto, la calificación de empresa pública debería limitarse, objetivamente, a aquellas cuya actividad viene regulada por el derecho público. Tal restricción, sin embargo, resultaría inoportuna por dos razones. En primer lugar, actividades totalmente sujetas al derecho público íbamos a encontrar muy pocas, quizá solamente—y con reservas—los servicios postales. Y, en segundo lugar, nos íbamos a encontrar con actividades materialmente idénticas a las privadas, pero sujetas a un régimen jurídico distinto, de forma que, sólo impropiamente y no en sentido técnico, cabría hablar de empresas. En consecuencia, no obsta para la calificación de empresa pública el que la actividad económica desarrollada quede sujeta, en todo o en su mayor parte, al Derecho privado.

En cuanto al sujeto que realiza tal actividad, éste debería limitarse rigurosamente al Estado y demás personas jurídicas públicas. En la práctica, sin embargo, se ha ido afirmando una concepción más amplia y realista, hasta el punto de extenderse a un vastísimo sector de sociedades por acciones en cuyo capital participa el Estado u otro ente público, o al menos de aquéllas cuyo capital se halla total o mayoritariamente en manos de un sujeto público. Ello implica que otros sujetos, sin excluir los privados, pueden participar en el capital de tales sociedades, mediante la posesión de acciones. Se excluyen, en cambio, de la noción de empresa pública aquellas sociedades—cuyo número por lo demás es difícil precisar—en las que el Estado u otro ente público tienen una participación minoritaria, a menos que ésta lleve consigo el control de la sociedad. Nada impide, por otra parte, que acciones de cualquier sociedad vayan a parar a manos de una entidad pública por sucesión *mortis causa* o procedimiento ejecutivo.

Se llega de esta forma a constituir un conjunto de organismos que tienen en común el fin, los medios y el control público. Todos forman parte de lo que suele llamarse el grupo económico del Estado, cualquiera que sea su figura jurídica. El régimen de tales organismos no se diferencia mucho del correspondiente a las entidades públicas de tipo empresarial. Incluso la legislación, por lo menos en ciertos aspectos, se refiere a ellas conjuntamente y ello, por

varias razones. Se trata, en definitiva, de formas diversas de las que el Estado se sirve para la mejor consecución de sus fines.

Esta noción amplia de empresa pública no parece ser exclusiva del ordenamiento italiano. El artículo 90 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, de 1957, contiene referencias a las empresas públicas, llegando incluso a dictar un régimen particular para ciertas clases de las mismas. Ahora bien, la noción que subyace al Tratado es la generalmente aceptada en los seis países del Mercado Común, donde están muy difundidas las sociedades con participación accionaria pública.

En lenguaje corriente, la empresa no viene entendida tanto en el sentido de actividad económica como en el de sujeto, o por lo menos organismo, que dirige aquella actividad, mediante un frecuente proceso de personificación.

3. Administraciones autónomas

La primera forma de organización de las empresas públicas es la de administraciones autónomas o especiales. Existen no sólo en el campo de la organización estatal, sino también en el de los demás entes territoriales. Se trata, en definitiva, de órganos a los que se concede una posición de independencia mayor que la normal, en base a que la naturaleza de los servicios públicos que prestan exige una desvinculación de la rígida y uniforme reglamentación general de la Administración pública. De ellos cabe enumerar, dentro de la Administración del Estado, las administraciones de ferrocarriles, correos y telégrafos, teléfonos, monopolios, servicios de navegación en algunos lagos, bosques y puertos. Otras administraciones similares, como la de las carreteras estatales, no gestionan servicios con categoría de empresa.

La autonomía de estos organismos es, ante todo, administrativa, en cuanto que, a diferencia de las otras administraciones estatales, tienen un presidente, cargo que normalmente recae en el titular del ministerio a que está adscrito el organismo, y un consejo de administración integrado generalmente por funcionarios y cuyas tareas son casi exclusivamente consultivas. El informe de este consejo sustituye al del Consejo de Estado y se excluye la fiscalización previa del Tribunal de Cuentas.

Son de aplicación al personal las normas que rigen para los funcionarios del Estado, salvo derogación expresa, como ocurre con los ferrocarriles estatales.

La autonomía financiera se manifiesta en términos de un presupuesto distinto al general del Estado, que comprende gastos e ingresos. Estos últimos están constituidos, además de por aportaciones estatales, por percepciones de diversa índole, tanto de naturaleza privada—precio del servicio y producto de investigaciones— como pública—tasas por licencias y concesiones—. El presupuesto se somete a la aprobación del Parlamento como anexo al estado de previsiones del Ministerio de que la Administración depende. Las normas que regulan la contabilidad general del Estado se aplican en tanto no hayan sido modificadas por disposiciones especiales, dando lugar en este último caso a una autonomía contable.

Las administraciones autónomas, sin embargo, no gozan de patrimonio propio, distinto del general del Estado. Este continúa siendo el propietario de los bienes que aparecen en sus inventarios y de los cuales sólo confía la administración.

La ley ha conferido personalidad jurídica, bajo ciertos aspectos, a la Administración autónoma forestal, sin perjuicio de su condición de órgano del Estado. Los bosques, sin embargo, siguen formando parte del patrimonio estatal.

Estas administraciones adquieren, por tanto, una cierta libertad de movimiento, que aumentarían gustosamente, mientras los órganos del Estado envidian la que ellas disfrutan. Tal libertad las coloca en situación de actuar con una agilidad que, de otra forma, les resultaría imposible y que les es absolutamente indispensable para el logro de los fines que les han sido confiados. El presupuesto separado les permite, entre otras cosas, poner de relieve el resultado de su gestión, así como recibir préstamos.

En la esfera estatal existen otros organismos que disfrutan en ciertos aspectos de esta autonomía, como la Caja de Depósitos y Préstamos y la Administración de la Deuda Pública, las cuales constituyen Direcciones Generales del Ministerio del Tesoro y son objeto de vigilancia por parte de dos comisiones especiales que incluyen representantes del Parlamento. Sigue una vasta gama de cuentas y fondos especiales, cuya autonomía va siendo cada vez más reducida. No sólo por esta última razón, sino también porque su actividad productiva se agota en el seno de la propia Administración, no pueden considerarse empresas públicas los laboratorios, talleres, arsenales y demás establecimientos dependientes del Ministerio de la Defensa. Su actividad se destina a satisfacer las necesidades del propio ministerio y no del mercado en general. Constituyen unidades económicas desde un punto de vista estrictamente material, no contable.

También en el seno de los demás entes territoriales pueden crearse organismos similares, con una cierta autonomía, pero siempre privados de personalidad jurídica separada y en dependencia directa del ente en cuestión. El ejemplo más frecuente es el de las empresas municipales, que prestan aquellos servicios de naturaleza industrial o comercial asumidos directamente por el municipio. Ya se ha indicado anteriormente cuáles son estos servicios. Tales empresas gozan de administración, presupuesto y cuentas separados de los municipales, de la misma forma que las administraciones autónomas estatales. Los beneficios netos van a parar al municipio, el cual hace también frente a las pérdidas. Tienen dos órganos principales, la comisión administrativa y el director. A la primera competen las funciones más importantes, y al segundo, la dirección y representación de la empresa. Esta distribución de tareas toma como modelo la existente en el municipio entre ayuntamiento y alcalde, y no la propia de las administraciones estatales autónomas, donde son raras las funciones deliberantes del órgano colegial. El ayuntamiento, en unión de los órganos estatales que sobre él ejercen control, disfruta de ciertos poderes en relación con estas empresas.

También las regiones ya establecidas, y especialmente Sicilia, han creado empresas autónomas o especiales para gestionar determinados servicios.

Aunque otras entidades públicas ejerzan actividades empresariales, cosa posible en el caso de los institutos públicos de asistencia y beneficencia, no suelen crearse los correspondientes organismos, ni existen hasta el momento núcleos organizativos separados para su gestión.

4. Entidades públicas de carácter económico

En el sistema establecido por el Código civil de 1942 tenían un puesto relevante las entidades públicas «cuyo objeto exclusivo o principal fuese una actividad comercial» (artículo 2.201), en contraposición a aquellas cuya finalidad empresarial fuese secundaria, cual es el caso de las mencionadas anteriormente. No solamente la gestión, sino el propio régimen jurídico de tales entidades públicas debían hallarse sometidos al derecho privado, «salvo lo dispuesto en sus leyes especiales» (artículo 2.093). Son los llamados entes públicos económicos.

Tenemos aquí un ejemplo, no raro, de cómo la realidad suele apartarse de las previsiones legislativas. Una de sus causas han sido los defectos intrínsecos de las propias regulaciones. A las enti-

dades públicas no se aplican los procedimientos de quiebra, la disciplina de las sociedades por acciones, ni tan siquiera las normas que regulan la representación. En la práctica, sólo se hallan sometidas al régimen del Código civil en materia de relaciones laborales, y ello salvando siempre la propia reglamentación especial e incluso el poder de autoorganización de las propias entidades. Pero es que, además, la normativa privada de las relaciones laborales que abarca otras leyes aparte del Código, es aplicable también a otras entidades públicas de carácter no empresarial, siempre en defecto de normas especiales. El aspecto procesal de la relación de empleo con estas entidades da lugar, por otra parte, a ciertas dificultades en caso de controversia. Tanto la jurisdicción ordinaria como el Consejo de Estado han sostenido la propia competencia. El Tribunal de Casación, por su parte, como árbitro de tales conflictos, ha circunscrito el área de divergencia, precisando que la jurisdicción ordinaria es competente sólo en los litigios laborales con la entidad que actúa como empresa con una finalidad inmediata de lucro; finalidad que no parece ser la específica de la actividad económica de los entes públicos.

Estas entidades, como se dirá más adelante, por más que actúen en régimen de competencia con la empresa privada, no tienen un fin institucional de lucro, al menos en su actual configuración. No obstante, podría admitirse la competencia del juez ordinario por distinta razón, a saber, basándose en que la relación sustancial, no sólo está sometida al derecho privado, sino que se establece contractualmente, por lo que excluye la competencia de la jurisdicción administrativa, limitada a las relaciones de empleo nacidas de actos unilaterales y formales de la Administración. Se justifica, pues, el criterio que reconoce la disciplina de las relaciones laborales del personal del ENEL por parte de las normas de derecho privado y de los contratos colectivos e individuales, así como la competencia de la jurisdicción ordinaria.

Podría resumirse diciendo que hemos asistido a un progresivo esfumarse de la equiparación entre empresas regidas por entidades públicas y empresas privadas, no obstante mantenerse formalmente la misma disciplina para la actividad de unas y otras. La propia figura del ente público económico ha ido perdiendo terreno. No existen tales entidades en el campo de los transportes y son decididamente excepcionales en el comercio. Las de tipo industrial han sido puestas en liquidación, como superfluas, prácticamente en su totalidad, o bien transformadas en sociedades por acciones. El carácter público del reciente ENEL se debe a su particular posi-

ción. Existe, sin embargo, una importante entidad pública en materia de seguros de vida, el Instituto Nacional de Seguros, y son numerosas las entidades de este tipo dedicadas al crédito, las cuales se hallan sometidas a una disciplina muy particular. De una parte, están las tradicionales, dedicadas al crédito ordinario, como las cajas de ahorro y montes de piedad; los bancos de Nápoles, de Sicilia y, más recientemente, de Cerdeña, el Instituto Bancario de S. Pablo de Turin, el Monte de Pastos de Siena y el Banco Nacional del Trabajo. De otra parte, están los institutos especiales de crédito que operan a medio y largo plazo, como el Instituto Mobiliario italiano, el Mediocrédito y los institutos regionales de crédito a la pequeña y media industria, ciertos consorcios y otras instituciones especiales.

Carácter público tienen también el IRI, ENI y demás entidades autónomas de gestión de empresas con capital público. Puede afirmarse que todas ejercen una actividad auxiliar de la desarrollada por estas últimas, pero de ello tendremos ocasión de hablar más adelante. No tiene, empero, carácter empresarial la actividad de coordinación y tutela de ciertos sectores económicos, como la celulosa y el papel, el cáñamo y el arroz, ejercida por alguna entidad que representa una fase ya superada de nuestra vida económica.

Bajo el perfil organizativo, resulta interesante constatar las tendencias opuestas manifestadas en las instituciones de crédito, por una parte, y en el ENEL, por otra. Algunas de las primeras tienen secciones especializadas, a las que puede incluso conferirse personalidad jurídica propia. Así ha sucedido con las secciones autónomas para el crédito cinematográfico, hotelero y turístico a la pequeña y media empresa; así como con las secciones de cooperación del Banco Nacional del Trabajo. Sin embargo, entre el banco y las secciones hay prevista una ligazón, en cuanto ciertos órganos administrativos son comunes. Idéntica necesidad de compenetración se ha hecho sentir respecto a instituciones bancarias distintas; así, el gobernador del Banco de Italia es también presidente de algunas de aquéllas. Por el contrario, el ENEL ha mantenido una estructura unitaria y centralizada, que le separa de la evolución seguida en otros países que han procedido a la nacionalización de servicios de este tipo. El ENEL, en efecto, comprende una dirección central y numerosas unidades operativas en contacto directo con los usuarios, las cuales se agrupan en distritos, y éstos, a su vez, en ocho grandes divisiones territoriales.

5. Sociedades con participación accionaria pública

La participación accionaria del Estado y demás entidades públicas ha ido adquiriendo gran relevancia. El Estado se sirve, directa o indirectamente, de las sociedades por acciones, que son un instrumento del capitalismo privado, para llevar a cabo su propia intervención en la economía. También se vale de otros expedientes similares, como son las sociedades financieras y el recurso al capital privado bajo la forma de acciones u obligaciones. Se dan entonces las sociedades mixtas con capital público y privado. La sociedad con participación pública tiende a conjugar la supremacía estatal con la autonomía y elasticidad de la empresa privada y con el propio capital privado. La amplitud y variedad de formas es característica del sistema italiano.

Desde sus comienzos, el IRI manejaba un cierto número de participaciones en sociedades privadas en forma de acciones. Lo mismo ha ocurrido más tarde con el ENI. Pero quedaban fuera de estos dos grupos un cierto número de participaciones administradas directamente por el Estado, al par que otras actividades económicas de éste de diversa índole. Se ha tratado, por ello, y a partir de hace aproximadamente un decenio, de reagrupar también a éstas en entidades públicas llamadas de gestión, a las que han sido transferidas las acciones e intereses del Estado. Ello ha supuesto una obra de ordenamiento y reorganización que ha hecho posible una cierta uniformidad de criterios, en base especialmente a la actividad desarrollada por un nuevo ministerio: el de las participaciones estatales. Aún quedan algunas participaciones de menor cuantía fuera de su control. La ordenación conseguida no ha quedado inmóvil, sino que se halla en constante evolución, por más que en la actualidad se lleve a un ritmo muy lento.

El desarrollo de las entidades de gestión y, en particular, del IRI y del ENI, hace necesario un examen algo detenido de sus ramificaciones.

La mayor de todas estas entidades que administran las participaciones accionarias indirectas del Estado es el IRI, considerando el principal grupo industrial del Mercado Común Europeo en cifra de negocios. Posee acciones en más de 150 sociedades, que totalizan alrededor de 300.000 empleados. Dada su naturaleza de persona jurídica pública, el IRI participa directamente en el capital de numerosas empresas de su grupo y posee la totalidad o la mayoría de las acciones de las cinco «cabezas de grupo»: Finsider, Finmeccanica,

Fincantieri, Sip y Finmare. Cada una de ellas está encargada de la dirección, coordinación técnica y control de una serie de empresas que operan en un sector económico homogéneo, industrial o de servicios, como el siderúrgico, el mecánico, el de los astilleros, el telefónico y el de los armadores. Estos *holdings* de derecho público poseen ellos solos con la participación del IRI y, en algún caso, de terceros, las acciones de empresas que operan directamente en el respectivo sector económico, es decir, empresas efectivamente operativas, las cuales, a su vez, pueden poseer acciones de otras empresas independientes. Sólo recientemente se han constituido algunas empresas con participación de más de una «cabeza de grupo».

Al margen de estos sectores económicos, existen bastantes otros en los que operan empresas del IRI sin hallarse encuadradas en ninguna sociedad financiera. Entre ellos cabe destacar por su importancia el bancario—que comprende el Banco Comercial Italiano, el Crédito Italiano, el Banco de Roma y el Banco del Espíritu Santo—y el de las obras públicas en su rama de carreteras. En ciertos casos, como ocurre con la Montecatini, la participación del IRI es minoritaria, razón por la que no cabe calificarla de empresa pública, a falta de un mínimo poder de control. Existen también empresas concesionarias de servicios públicos cuya posición merece un tratamiento aparte.

El otro gran *holding* de derecho público, el ENI, posee una estructura algo distinta. De él dependen directamente tres grandes sociedades, las cuales son al mismo tiempo financieras y operativas. El capital de una de ellas, la SNAM, se halla enteramente en manos del ENI, mientras éste posee sólo la mayoría del de las otras dos, la AGIP y la ANIC. Estas tres sociedades están a la cabeza de grupos más o menos homogéneos de empresas operativas. En el capital de estas últimas participa el ENI, la mayor parte de las veces en su totalidad, con cierta frecuencia—especialmente cuando existe también participación extranjera—al 50 por 100, y, en muy pocos casos, en minoría. Hay que notar que en el capital de varias de estas empresas participan sociedades que están a la cabeza de grupos distintos, produciéndose así un cruce de participaciones. Y también aquí algunas de las empresas del nivel operativo participan en el capital de otras, complicando aún más la estructura del ENI.

Al lado de estos dos grandes complejos existen otros menores, algunos de los cuales han alcanzado un notable desarrollo. El principal de todos es un ente autónomo de gestión que abarca una treintena de empresas dedicadas a la mecánica (EFIM-FIM), la ma-

yor de las cuales depende de la Financiera Breda, habiendo recibido también capital del IRI. Siguen el ente autónomo de gestión de las empresas termales, que comprende unas 18 de éstas, cuyo capital posee en su casi totalidad, y el ente autónomo de gestión para el cine, con dos únicas empresas dependientes del mismo.

Por último, no es rara la participación de un ente de gestión en el capital de empresas que pertenecen a otro, lo que aumenta las interconexiones entre los grupos.

Se da también el caso de entidades públicas que, pese a no poderse considerar como de gestión, han asumido notables participaciones, a veces exclusivas, en empresas privadas para hallarse en condiciones de cumplir mejor sus fines. Esto sucede, especialmente, con la Caja para el Mediodía y con el Instituto Nacional de Seguros. Las regiones, por su parte, suelen recurrir a este expediente para fomentar el propio desarrollo económico y social. Existen, sin embargo, dudas acerca de la posibilidad de que municipios y provincias, sometidos aún a una legislación anticuada, puedan constituir sociedades para la prestación de los propios servicios en régimen de concesión, aunque no parece vayan a correr riesgos menores con la gestión directa de los mismos. En la realidad está muy difundida la participación accionaria.

Toda esta vasta red ha reducido mucho, aunque no suprimido del todo, la antigua figura del Estado accionista. Este sigue poseyendo aún todo el capital de la COGNE y algunas otras sociedades. Otras dependen de la Administración ferroviaria. Hay que notar que estas sociedades no se hallan sometidas a reglamentaciones particulares, siéndoles aplicable la legislación mercantil y no disfrutando de privilegio fiscal alguno. También se aplica el derecho privado a sus actividades. Por su parte, la programación económica actualmente en estado de avanzada elaboración, mientras va a tener carácter puramente indicativo para la empresa privada, podrá aplicarse con imperio a las empresas públicas, a las que no se extiende la garantía del artículo 41 de la Constitución, según el cual «la iniciativa privada es libre».

Los empleados no participan, sino en algún caso muy concreto y de forma limitada, en la administración de las empresas, pese al principio sancionado en el artículo 46 de la Constitución. Las «empresas con participación estatal prevalente» se han separado de las organizaciones sindicales, del resto de los empleadores, y se han reunido en dos organizaciones específicas, las cuales pueden ser inducidas, en mayor medida que las restantes, a tomar en consideración las propuestas de las asociaciones de trabajadores.

6. Fines

Cuál sea la finalidad de estas empresas es una cuestión muy discutida, cuyo relieve jurídico, no obstante, pasa a segundo término ante sus aspectos económicos y financieros, por lo que se reduce a un problema puramente nominalista el calificar, o no, como empresario a un ente público del que depende una empresa. En cuanto a las empresas que adoptan forma de sociedad, la carencia de fin de lucro significa solamente que se ha utilizado dicha forma indebidamente.

La imposibilidad de que exista un fin de lucro se deriva a veces directamente de la propia naturaleza de las actividades que desarrollan las empresas públicas. Para las grandes entidades es la propia ley la que determina la carencia de fines lucrativos: la dirección en que han de orientarse las actividades del IRI la establece el Gobierno en base al interés público; el ENI tiene como finalidad la promoción y realización de iniciativas de interés nacional; el ENEL persigue fines de utilidad general. Expresiones similares suelen emplearse respecto a los institutos de crédito. En cuanto a los entes de gestión, está prescrito que deben operar con arreglo a criterios de «economicidad». Hay que reconocer que este término no resulta muy clarificador, pero generalmente suele tomarse en el sentido, no de utilidad o rentabilidad, sino de vitalidad económica, de equilibrio económico a largo plazo.

Por lo que respecta a las empresas dependientes, sus funciones pueden ser muy diversas. Algunas entran en concurrencia con las privadas o ejercen un monopolio de derecho o de hecho que puede permitirles la obtención de un lucro, incluso importante, pero siempre subordinado a una finalidad pública, como puede ser la intervención en una situación de monopolio u oligopolio en sectores especialmente importantes. Otras empresas, por su parte, prestan servicios de utilidad general incluso con déficit. Son aquellas de las que echa mano el Estado en sectores en los que la iniciativa privada no se arriesga, bien para fomentar la industrialización de regiones poco desarrolladas, bien para la modernización de sectores que lo precisan, bien para la defensa de los que se hallan en crisis. Ultimamente, y actuando en la línea de las directrices gubernativas en materia económica, las participaciones estatales han servido de instrumento de activación de la economía nacional, mediante inversiones anticoyunturales, y están llamadas a ser un instrumento de primer orden para la puesta en práctica del plan económico nacional en curso de preparación.

Resulta, pues, obvio que el fin lucrativo es, en principio, ajeno a las empresas autónomas estatales, las cuales se proponen la prestación de ciertos servicios públicos esenciales. Sólo las empresas de monopolio, establecidas por razones fiscales, tienen como finalidad la obtención de ingresos.

7. Origen del capital

El capital de las empresas públicas proviene de diversas fuentes. El de algunas instituciones públicas de crédito, como el Banco de Nápoles, el Banco de Sicilia, el Instituto Bancario de S. Pablo de Turín y el Monte de Pastos de Siena, se nutre de antiguas fundaciones. El capital de las cajas de ahorro y de las instituciones regionales de crédito para la financiación de la pequeña y media empresa puede ser aportado en su mayoría por particulares. En la constitución del capital de otras entidades públicas interviene el Estado conjuntamente con otros sujetos públicos e incluso privados, como es el caso del Banco de Italia, del Banco Nacional del Trabajo, del Instituto Mobiliario Italiano y de otras instituciones públicas de crédito. No puede decirse, sin embargo, que nos encontremos aquí con sociedades públicas, aunque no quepa negar la presencia de una cierta estructura asociativa. Se trata, en efecto, de relaciones que, aunque de naturaleza patrimonial, son de derecho público, ya que vienen reguladas por normas especiales que sólo son aplicables al organismo administrativo concreto y no a las relaciones entre particulares. La ley creadora del ente especifica también sus fines, que, como ya se ha dicho, no son de lucro. Quienes participan en el capital pueden, en ocasiones, percibir un interés a deducir de los beneficios, lo que está expresamente prohibido para las cajas de ahorro. Por último, el Estado ejerce poderes superiores a los de los otros participantes, correspondiéndole también el determinar la eventual liquidación y sus modalidades.

El capital de las entidades de gestión y del ENEL es totalmente estatal. El de las primeras se nutre de un fondo de dotación, que puede ser aumentado sucesivamente, y de las participaciones. El patrimonio inicial del ENEL está constituido por los bienes que le fueron transferidos a raíz de la nacionalización de la industria eléctrica. Revierten en el Tesoro los beneficios netos del IRI, como reembolso del fondo de dotación y de las aportaciones sucesivas. También va a parar al Tesoro una parte de los beneficios netos de las

demás entidades. Estos beneficios, sin embargo, nunca han sido considerables.

Tanto las entidades de gestión como las empresas que administran recurren con frecuencia al capital privado por no ser suficiente el fondo de dotación estatal ni la autofinanciación. Se calcula que la aportación de los particulares al conjunto de aquéllas, bien sea en forma de participación accionaria, bien como préstamos u obligaciones, resulta casi seis veces superior a la del Estado. En general, no se recurre al ahorro privado más que para aquellas empresas que ofrecen perspectivas de rentabilidad. En cuanto a las otras, en las que prevalece el cumplimiento de una finalidad de carácter público, son las sociedades financieras «cabezas de grupo» y los entes de gestión correspondientes quienes atienden a sus necesidades. Sociedades financieras y entes de gestión, a su vez, se nutren de la emisión de obligaciones y sólo en última instancia recurren al Tesoro.

Cabe añadir que ni las empresas autónomas estatales o comunales dedicadas a la prestación de servicios públicos, ni el ENEL, admiten la participación de capital privado, aunque no se excluyen los préstamos obligacionarios, suscritos en gran medida por los particulares. Y que a la emisión de obligaciones recurren también algunos institutos públicos de crédito.

8. Intervención del Parlamento

La intervención estatal constituye uno de los aspectos más delicados del problema de la empresa pública. Adopta varias formas, que no pueden englobarse bajo el genérico término tradicional de control.

Debe mencionarse, en primer lugar, la intervención del Parlamento. En el ejercicio de su poder legislativo, el Parlamento ha dado directamente vida a las administraciones autónomas estatales y a las entidades públicas, fijando su organización, fines y disciplina, amén de sus medios materiales, y regulando algunos elementos significativos de la vida de las propias empresas bajo la forma societaria.

En un régimen parlamentario como el italiano, el Parlamento asume también la tarea fundamental de controlar al poder ejecutivo y particularmente al Gobierno. Los ministros que tienen bajo su dependencia a las empresas o que, por lo menos, ejercen sobre ellas un poder de dirección y vigilancia, son a su vez responsables

frente a las asambleas legislativas de la actuación de aquéllas. En teoría, la responsabilidad ministerial no debiera extenderse más allá de sus propios poderes de intervención en las empresas, dejando aparte la gestión de éstas, confiada a las correspondientes administraciones. En la práctica, sin embargo, no resulta tan sencillo trazar una línea neta de separación entre las dos esferas, ni se ha intentado siquiera, a diferencia de lo ocurrido en otros países, sin que, por otra parte, se hayan derivado de ello inconvenientes. Al Parlamento corresponde, además, un poder de control sobre toda la Administración pública. Con todo, no se han producido hasta ahora en esta materia batallas parlamentarias de relieve.

El Parlamento dispone de algunos instrumentos particulares para el ejercicio de su control de tipo político. Las principales entidades públicas, y especialmente el IRI, el ENI y demás entes de gestión, el Instituto Nacional de Seguros, la Caja para el Mediodía y el ENEL, deben presentar al Parlamento sus cuentas generales (que, sin embargo, no se hallan sujetas a su aprobación) y varios informes y programas. No tienen que presentar el presupuesto propiamente dicho, lo que sí es, en cambio, obligatorio para las administraciones autónomas estatales. El Parlamento recibe también anualmente informes programáticos del ministro de las participaciones estatales. Como es obvio, la obligación de confeccionar presupuestos e informes alcanza también a las empresas dependientes, las cuales, por lo demás, se hallan sujetas a la misma publicidad que las demás sociedades, y, al igual que el resto de entidades públicas, divulgan de diversas formas los resultados de la propia gestión.

Finalmente, el Tribunal de Cuentas presenta al Parlamento sus propios informes acerca de las entidades subvencionadas por el Estado, categoría que comprende a la mayor parte de las empresas que estamos considerando. Ello supone un amplio material informativo, completado por juicios de gran valor. De un tiempo a esta parte, tales informes suelen llegar al Parlamento a un ritmo más vivo, lo que contribuye a suscitar el interés de este último por ellos. Hasta ahora no han sido nombradas comisiones especiales para llevar a cabo investigaciones en este campo. Conviene, finalmente, poner de relieve que la aprobación de los presupuestos generales y de las leyes relativas a las distintas empresas públicas no deberían ser las únicas ocasiones en que el Parlamento ejerciera su vigilancia sobre una actividad pública que ha adquirido proporciones tan notables.

9. Intervención gubernativa

La intervención gubernativa en las empresas públicas se sitúa, como es lógico, en el centro del sistema. Con relación a ella, resulta oportuna una indicación preliminar. Según la Constitución, el Estado debe respetar una fundamental exigencia de independencia por parte de las entidades públicas territoriales, es decir, de los municipios, provincias y aún más de las regiones, ya que todas ellas son comunidades políticas naturales que tienden a satisfacer fines y necesidades generales de los ciudadanos. Estas entidades gozan de la posición indistintamente llamada de autogobierno, autonomía, autarquía e independencia, por poner de relieve los dos criterios que presiden sus relaciones con el Estado. De una parte está el democrático, constituido por la posibilidad que tienen los interesados de participar en la propia Administración, aunque sea por vía indirecta mediante la elección de representantes. De otra, está el criterio liberal, que impide una excesiva subordinación de estas entidades al Estado, mediante directrices o controles que reducirían sustancialmente los beneficios del criterio anterior. La independencia, por tanto, afecta lo mismo a los individuos que integran una colectividad que a la entidad que representa a ésta. Enfrente está la organización estatal, con funcionarios nombrados desde arriba y una estrecha relación jerárquica entre sus dependencias, reforzada por una dirección central y un intenso control de oportunidad.

Estos esquemas organizativos opuestos se atenúan y entrecruzan mediante las más diversas modalidades en el régimen de las entidades públicas, según el grado de independencia recibida del Estado. Puede decirse que la mayor parte de las entidades que ejercen actividades económicas y no sólo las administraciones autónomas estatales, han sido creadas por el Estado, con dinero del Tesoro en su mayor parte, y persiguen fines del propio Estado. Estos entes no son centros autónomos de intereses sociales. En tales condiciones, el conferirles personalidad jurídica tiene, ante todo, una función instrumental: permitirles la gestión empresarial con la necesaria agilidad y elasticidad, al margen de la rigidez del presupuesto y contabilidad estatales. Se trata, en definitiva, de miembros de la organización estatal separados por razones de conveniencia. Pueden serles aplicados dirección y control de oportunidad como si se tratase de la propia organización estatal, toda vez que no son en el fondo sino dependencias estatales personificadas.

Se hace preciso, sin embargo, que esta dirección y control no se

hagan muy intensos, hasta el punto de obstaculizar la consecución de aquella finalidad que se pretendía al concederles personalidad jurídica. Los presidentes y consejos de administración de las empresas deben gozar de un poder discrecional en la gestión de las mismas: éste es el nudo gordiano del problema, para cuya solución no bastan las solas fórmulas jurídicas.

Hay quien engloba dirección y control en una noción más amplia de este último, siguiendo un criterio tradicional que encuentra su apoyo en algunos expertos en administración privada. Sin embargo, ambos elementos deben distinguirse siempre, aunque a veces tiendan a mezclarse. Mientras el control implica una verificación, una revisión de lo hecho por otros, la dirección es esencialmente una guía, por más que pueda realizarse valiéndose de medios de control.

Expresión característica del poder de dirección son las directrices, que determinan los fines e incluso los resultados de la actividad del órgano o sujeto a que se dirigen, pero que tampoco descuidan totalmente los medios para su logro. Con todo, siempre queda un margen discrecional para la ejecución. La directriz se halla a caballo entre la recomendación no vinculante y la orden que deja poco margen de decisión al subordinado.

Es natural que las «directrices» hayan encontrado un vasto campo de aplicación en las empresas públicas, a las que puede dictarlas el Gobierno, las comisiones ministeriales y los ministros.

Ante todo es el Gobierno quien fija las directrices generales de política económica valederas para los ministros responsables o directamente para las propias empresas.

También adquieren un relieve especial en este campo las comisiones ministeriales, que en Italia se han venido multiplicando de un tiempo a esta parte como instrumentos de descongestión del trabajo del Consejo de Ministros, permitiendo una coordinación de la actividad de varios ministros y una profundización en los problemas técnicos. Dos criterios puede decirse que se han seguido en el terreno que nos ocupa. En ciertos casos, la comisión ministerial impone directamente sus directrices a las empresas públicas de actuación económica. Esto ocurre, por ejemplo, con la Comisión para la Energía Eléctrica, que transmite sus directrices al ENEL; con la de crédito y ahorro, que las transmite al Banco de Italia, y con la del Mediodía, que fija directrices a la Caja para el Mediodía. La Comisión de Ministros para el Crédito da instrucciones a las sociedades de crédito, tanto públicas como privadas. En otras ocasiones, sin embargo, como sucede con las participaciones esta-

tales, la comisión respectiva tiene simplemente la misión—por otra parte, rara vez cumplida en la práctica—de coordinar la actividad del ministro de las participaciones con la de los demás ministros interesados, en lo que se refiere a concretar las directrices generales respecto a los diversos sectores controlados por cada ministro. La actividad de una empresa pública puede, desde luego, afectar a la competencia de más de un ministerio, tanto más cuanto que tal actividad se equipara, en principio, a la de una empresa privada. Corresponderá, pues, al ministro de las participaciones elaborar las directrices de las distintas entidades sujetas a su intervención, sin hallarse, en estricto derecho, obligado a seguir las indicaciones de la correspondiente comisión, puesto que goza de una posición constitucional de independencia, mientras la Constitución no reconoce a las comisiones ministeriales. Entre el Gobierno y las empresas se interponen, por tanto, varios órganos que llevan a cabo una concreción sucesiva de las directrices.

Al ministro de las participaciones estatales le han sido, pues, conferidos poderes para elaborar directrices generales para el IRI, el ENI y demás entes de gestión. Estos poderes no han sido definidos con precisión y hay que pensar que no se manifiestan sólo a través de instrucciones formales, sino también mediante varios sistemas informales de colaboración que contribuyen a armonizar las relaciones entre el ministro y los dirigentes de las entidades. Las directrices pasarían después de los entes de gestión a las sociedades financieras y, finalmente, a las propias empresas, concretándose cada vez más hasta llegar al ejercicio de los derechos del accionista público, ejercitados siguiendo las normas del Código civil.

La dirección de las empresas por parte del ministro se lleva a cabo mediante el nombramiento de los administradores, que son con frecuencia funcionarios ministeriales, mientras la disolución del consejo de administración, caso de inobservancia de disposiciones legales o estatutarias o de graves irregularidades o en interés público, ofrece al ministro la posibilidad de imponer una sanción por la transgresión de sus directrices.

Los mismos controles pueden ejercerse como instrumento de dirección. Cuanto más discrecionales, tanta más ocasión brindan a la Administración para dirigir a quienes le están sometidos conforme a su línea propia de acción.

Los controles ministeriales son de diversa índole. Se hallan sujetos, por lo general, a autorización o aprobación los actos principales de la vida del ente, como la adquisición y venta de participaciones accionarias, la emisión de obligaciones, la modificación de los esta-

tutos, la distribución de beneficios y las cuentas generales. Pero cada entidad constituye un mundo aparte y no es posible una extensión analógica de las normas de una a las demás. La participación de funcionarios ministeriales en los colegios revisores de cuentas de las entidades representa un ulterior instrumento de control ministerial interno. El control ministerial, no obstante referirse principalmente a operaciones financieras, no siempre tiene lugar *a posteriori*.

Las empresas públicas pueden encontrarse también en una posición especial de subordinación frente al Estado u otro ente público territorial cuando han obtenido la concesión de un servicio público. Empresas del grupo IRI desempeñan, en régimen de concesión estatal, los servicios telefónicos de uso público local, las líneas marítimas de preeminente interés nacional, los servicios aéreos de línea, la radiotelevisión y algunas carreteras. También algunas instituciones públicas de crédito desempeñan en concesión los servicios de recaudación de impuestos por cuenta de entidades locales. Un ente público económico como el ENEL, tiene incluso la obligación de conceder a las entidades locales, regionales y algunas entidades públicas económicas que lo soliciten y sean autorizadas por el Ministro, la concesión del ejercicio de ciertas actividades relacionadas con la energía eléctrica. Finalmente, algunas instituciones de crédito y de seguros desempeñan por cuenta y riesgo del Estado, en un régimen que se diferencia un tanto de la concesión, ciertos servicios de seguros y de financiación de empresas privadas. En todos estos casos se añaden a los controles generales a que se hallan sometidas las empresas de que nos ocupamos, aquellos otros especiales derivados de la concesión o de la específica relación gestora.

10. Control del Tribunal de Cuentas

Un ulterior órgano de control que en el momento actual está asumiendo en esta materia un relieve superior al que tenía en el pasado es el Tribunal de Cuentas, el «ojo del Parlamento». Le ha sido devuelto por el artículo 100 de la Constitución el control de las entidades «a las que el Estado contribuye por vía ordinaria». Una ley de 1958 ha especificado cuáles son estas entidades que reciben aportaciones que inciden directa o indirectamente sobre el presupuesto del Estado, distinguiendo dos categorías. De una parte, están las entidades que

reciben aportaciones que, bajo cualquier denominación, haya tomado a su cargo una administración pública con caracteres de periodicidad, o que desde más de un bienio vienen consignadas en su presupuesto. También, las entidades autorizadas a imponer tributos, tasas o contribuciones, o a participar en los mismos. Pero las entidades públicas que rigen empresas suelen pertenecer a otra categoría prevista en la ley de entidades públicas, categoría a la que la Administración del Estado contribuye con aportaciones patrimoniales en forma de capital, de servicios o de bienes, o bien mediante concesión de garantías financieras. Como se ha dicho antes, las grandes entidades públicas que administran las participaciones y el mismo ENEL han recibido del Estado un fondo de dotación.

La ley ha establecido una cierta diferencia entre el control ejercido sobre las entidades de una y otra categoría. Se trata, sin embargo, siempre de un control posterior, no preventivo. Las entidades del primer tipo deben enviar al Tribunal de Cuentas las suyas generales y el balance de ejercicio con la correspondiente cuenta de pérdidas y ganancias, juntamente con los informes de los respectivos órganos administrativos y de revisión. Los representantes de las Administraciones del Estado o de las entidades públicas que formen parte, en cuanto tales, de los colegios revisores de cuentas de tales entidades, vienen obligados a suministrar al Tribunal, a petición de éste, toda clase de informes y datos que les sea posible obtener. Siempre que el Tribunal estime insuficiente para un control normal los elementos recibidos, puede exigir de las entidades controladas y de los ministerios competentes informes, datos, actas y documentos relativos a la gestión financiera.

En cuanto a las entidades del segundo tipo, el control del Tribunal se ejerce, conforme a la ley de 1958, por medio de un magistrado del mismo, nombrado por su presidente, que asiste a las reuniones de los órganos de administración y revisión. Este magistrado tiene, pues, por un lado facultades inferiores a las que el Tribunal ejerce en el primer caso, en cuanto que no pueden reclamar los datos que éste, y por otro lado, facultades superiores, en cuanto que puede participar en las reuniones de los órganos de las entidades controladas. Es ésta no sólo la interpretación literal de las disposiciones en cuestión, sino también la que resulta de los trabajos preparatorios. En la práctica, el magistrado del Tribunal, que actúa como revisor de los revisores, goza realmente de poderes más limitados que estos últimos, los cuales, por lo menos, pueden en cualquier momento proceder a inspeccionar y controlar, lo mismo que a pedir informes de los administradores (art. 2.403 del Código Civil). En efecto, el magistrado debe limitarse

a «asistir a las reuniones». Por lo demás, resulta difícil imaginar cómo una sola persona pueda llevar a cabo un control eficaz sobre una entidad de las dimensiones del IRI o del ENI.

El Tribunal de Cuentas, sin embargo, está decidido a llevar a cabo, en relación con las entidades de la segunda categoría, un control aún más estrecho que el ejercido sobre las de la primera. Para ello, y aparte de la vigilancia ejercida, no sobre puntos concretos y de vez en cuando, sino directa e ininterrumpidamente por medio de su magistrado, el Tribunal mantiene su derecho a recabar actas y documentos indistintamente de todas las entidades sujetas a su control. Este poder, aunque pueda juzgarse oportuno, no se comprende bien de dónde deriva, y resulta significativo que una ley posterior, la de 1962, creadora del ENEL, al someter a éste a la ley de 1958, haya enumerado los artículos de ésta que le son aplicables, excluyendo aquellos que se refieren al control del Tribunal sobre las entidades de la primera clase.

En ocasiones, un mayor control del Tribunal puede justificarse desde otro ángulo. El Estado ha incluido en su propio presupuesto una aportación periódica anual a un ente económico, haciéndolo, de hecho, entrar en el primer grupo. Las facultades que ello confiere al Tribunal respecto a tal ente podrían, por tanto, sumarse a las normales. Falta, sin embargo, su inclusión en el decreto que declara sometidas a control las entidades de la primera especie, aunque cabría pensar que tal decreto sólo tiene carácter declarativo y no constitutivo de la sujeción. Algunas entidades públicas de tipo económico y ciertas sociedades de participación estatal se hallan, sin embargo, sometidas a control del primer tipo.

Incluso reducido, el control del Tribunal de Cuentas, lo mismo directo que indirecto, sobre las entidades de gestión reviste una importancia difícil de exagerar, dada su independencia e imparcialidad. El propio Tribunal ha entendido su misión como enjuiciamiento de la actividad de una entidad en relación con sus fines institucionales, aunque limitado al ámbito de la legalidad. Escapa, con todo, al Tribunal, el control de la gestión, es decir, la eficacia económica de la empresa, que es por lo menos tan útil como el financiero. Sin embargo, el Tribunal, habituado a este último, no parece ser el órgano más idóneo para llevar a cabo aquél, al menos sin una reforma de su estructura tradicional y un reforzamiento de sus facultades investigadoras.

