

# LA FUNCION COORDINADORA DE LA ADMINISTRACION Y LOS ORGANISMOS AUTONOMOS

Por FERNANDO BENZO MESTRE

*Sumario:* 1. La teoría de la coordinación en la Ley de 26 de diciembre de 1958.—2. Los medios de coordinación en el sistema de la Ley.—3. Crítica del sistema y conclusiones.

## 1. La teoría de la coordinación en la Ley de 26 de diciembre de 1958

**E**N unos pocos y breves párrafos de la Exposición de motivos, la Ley de 26 de diciembre de 1958 se justifica a sí misma; pero hace también algo más: ofrece una doctrina sobre las Entidades estatales autónomas; doctrina evidentemente breve, sin duda incompleta, pero de una agudeza y variedad, dentro de su espontáneo desorden, que aconsejan su consideración detenida.

Comienza la Ley por tomar conciencia de la realidad de una sociedad en la que los problemas sociales, económicos y técnicos son cada vez mayores en número, intensidad y diversidad y fórmula, quizá ingenuamente, el principio—o el deseo imposible—de que todo el mundo complejo e intrincado de la Administración Pública se concrete e inserte en el marco de la Administración del Estado, jurídicamente más elaborado y más contrastado funcionalmente.

Esta sociedad, multiforme y descompensada, es la misma, realmente, que años después contemplará el Concilio Vaticano, diagnosticando los desequilibrios del mundo moderno como consecuencia de una rápida mutación, realizada con frecuencia bajo el signo del desorden, y de la misma conciencia agudizada de las contradicciones existentes hoy en el mundo (1).

Pero el legislador abandona rápidamente aquel vago anhelo de uniformidad ante la realidad de que todos los países modernos han intentado superar aquellas tensiones y multiplicidades mediante la creación de entes públicos paraestatales, y abre el mismo camino en nuestra legislación, abordando la instauración jurídica de una realidad, preexistente en nuestro país, pero regulada de manera parcial, por no abarcar aquella legislación la totalidad de los aspectos administrativos y fiscales que presentan aquellos entes, ni coordinar con la actual política del Gobierno en materia económica y social.

El deseo no podía ser más encomiable, aunque quedó frustrado parcialmente, quizá por su elevado punto de mira, y así gran parte de los problemas administrativos y financieros y la casi totalidad de los fiscales de estas entidades quedaron fuera del texto, que se auto-calificó como complementario de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y de la de Régimen Local, cerrando así el triángulo de la Administración estatal y la local con el vértice de la Administración Institucional.

La Ley justifica la realidad del problema con que se enfrenta, es decir, el fenómeno de la proliferación de las Entidades estatales autónomas, como una manifestación de la tendencia a la descentralización administrativa que acompaña ineludiblemente a la macroestatificación de la vida pública moderna, una de cuyas modalidades, la descentralización por servicios, da lugar frecuentemente a la creación de dichas Entidades como instrumentos adecuados para llevarla a cabo.

Así justificada la causa sociológica y política de su creación, la razón y el presupuesto de la existencia de estas Entidades radica en una triplete de circunstancias; de un lado, la diversidad de Entes, consecuencia de que la concepción moderna del Estado le atribuye, frente a la idea clásica, un número creciente de fines y, obligadamente, un progresivo aumento de competencias, para cuyo ejercicio necesita de los instrumentos más variados y numerosos; de otro lado, la autonomía de estos Entes, hijos emancipados como consecuencia de su importancia y número; y, finalmente, la agilidad inherente a

---

(1) Concilio Vaticano II. Constitución de la Iglesia en el mundo actual. 8. BAC, p. 217.

toda Administración moderna y más aún a la descentralizada, que vive en contacto directísimo con el administrado y que, a menudo, necesita la sensibilidad y rapidez de reflejos de la actividad empresarial privada, ya que las Entidades estatales autónomas constituyen, en muchos casos, los medios o instrumentos utilizables para que ciertos Departamentos desarrollen la política económica, industrial o intervencionista del Gobierno.

Diversidad, autonomía y agilidad son, por tanto, la causa inmediata de la existencia de las Entidades que estudiamos, como instrumentos por medio de los cuales se desarrolla la actividad administrativa de prestación.

La teoría de la descentralización no debe suponer, sin embargo, fisura alguna en el concepto de unidad de poder, tan arraigado en el Estado moderno; unidad de poder que, en cuanto a las Entidades que contemplamos, se manifiesta en la facultad que al Estado incumbe de dictar normas ordenadoras de estos Entes y de adoptar medidas de fiscalización de su actividad.

Así pues, la autonomía que la Ley concede a la Administración Institucional se concibe en tanto en cuanto es necesaria para que los servicios públicos atribuidos sean prestados de manera adecuada, pero nunca con carácter absoluto, y así la Ley habla de «una cierta autonomía», es decir, una especie de autonomía vigilada, que se desdobra en los dos campos de lo funcional y de lo financiero, aunque como hace observar Garrido Falla (2), la Ley «ha sido fundamentalmente dictada con preocupaciones financieras y trata de cohesionar, en lo posible, el viejo principio hacendístico de la "unidad de caja" con las exigencias de autonomía financiera que el funcionamiento de la moderna máquina estatal plantea en tantos aspectos». Esta cierta autonomía implica, pues, en sentido contrario, una cierta dependencia, por lo que la Ley se apresura a manifestar que estas entidades no son personas independientes del Estado, sino que están vinculadas al mismo, ya se trate de Organismos autónomos dotados de personalidad jurídica propia, de servicios administrativos sin personalidad jurídica distinta de la del Estado, o de empresas nacionales, creadas directa o indirectamente por el Estado.

La retención por parte del Estado de esta facultad de adoptar medidas normativas y de fiscalización es consecuencia de aquella dependencia que, en todo caso, conservan respecto de él las Entidades autónomas, en cuanto sujetos a una actividad de carácter público.

La teoría expuesta es de una evidente homogeneidad, porque par-

---

(2) GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho administrativo*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1960, vol. II, p. 351.

tiendo del principio de la unidad del poder del Estado y reconociendo la necesidad técnica de unidades intermedias entre el titular de dicho poder y el administrado, atribuye a tales instrumentos una capacidad de actuación autónoma, pero dependiente, con vistas a lograr la máxima eficacia en la actividad de la Administración Institucional, como tercera, en concordia con la Administración estatal y la Administración local.

Por no considerarlos entidades estatales nacidas de la descentralización de servicios propios de la Administración pública, quedan fuera de la Ley los organismos del Movimiento y la Organización Sindical y entidades que la integran; la Ley no se aplica a las Entidades que enumera el artículo quinto.

La teoría que acabamos de exponer constituye el fundamento doctrinal de la Ley de 26 de diciembre de 1958. El texto no queda libre de la acusación de incompleto que imputa a la legislación precedente sobre la materia, pero sería injusto desconocer las grandes riquezas que encierra, tanto legales como doctrinales.

Quizá el valor doctrinal más importante, y desde luego, la intención más vehemente del legislador, fué evitar que la aplicación del principio de la descentralización por servicios llevado a ultranza produjese un efecto multiplicador y el Estado se disgregase en sucesivos entes, corporativos o institucionales, y éstos en nuevos entes o servicios, con o sin personalidad jurídica, o empresas nacionales, formando una cadena difícil de regular e imposible de controlar.

No es costumbre que el legislador acampane su voz para proclamar su intención legislativa. Sólo en algunos textos constitucionales, que se reputan dictados por un pueblo o asamblea de pueblos, se oyen las palabras solemnes de: «Nosotros..., el pueblo o pueblos de..., con el propósito de...» Las leyes ordinarias o manifiestan en su articulado el objeto que persiguen o, lo que es más corriente, lo recogen en su preámbulo, donde la exposición de los motivos que impulsan al legislador son de más fácil redacción que una norma jurídicamente aplicable y exigible.

Al que leyere el preámbulo de la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958 le sería fácil destilar sus párrafos y obtener como intención esencial de sus autores una de sus frases, a colocar en su encabezamiento: «Para lograr la coordinación y unidad necesarias.»

Creemos que, a fin de resolver los problemas que hemos expuestos, la *ratio legis* de la norma que contemplamos fué precisamente el asegurar una unidad de conducta entre todos los sectores y niveles de la actividad pública, considerando que dicha unidad sólo podría

lograrse mediante el ejercicio por parte del Estado de una función coordinadora sobre la actividad de la Administración Institucional.

No nos parece que sea necesario ningún esfuerzo para convencer a un grupo de estudiosos de la reforma administrativa, de la necesidad y la conveniencia de una amplia contemplación de los grandes problemas. Planificación, programación, ordenación son términos que todos los sectores aplican hoy con afán de tecnificar esfuerzos comunes e individuales.

Es a esta técnica planificadora a lo que hemos llamado coordinación y cuyo estudio pretendemos esbozar en el sector de la Administración Institucional.

## 2. Los medios de coordinación en el sistema de la Ley

La función coordinadora que a la Administración corresponde en relación con los Organismos autónomos presenta cuatro modalidades:

- A) Coordinación jurídica.
- B) Coordinación funcional.
- C) Coordinación financiera.
- D) Coordinación técnica.

Por coordinación jurídica se entiende aquella que se ejerce ya sea mediante el sometimiento al ordenamiento jurídico general, a través de la reserva de rango de las normas peculiares, bien por la revisión de los actos de la Entidad o por el llamamiento de otras normas con carácter subsidiario.

La coordinación funcional ha de considerarse como el conjunto de medidas que, actuando sobre el ente en actividad, permiten a la Administración dirigir al Organismo hacia el cumplimiento de sus fines.

Constituyen coordinación financiera la serie de requisitos, autorizaciones, trámites y fiscalizaciones mediante los que el Estado controla la actividad financiera de estos entes estatales.

Finalmente, coordinación técnica son aquellas medidas que pretenden que el ejercicio de las funciones propias del Organismo sea el adecuado desde un punto de vista cualitativo, tanto aisladamente consideradas como en conexión con actividades análogas de otros sectores públicos o privados, a fin de que la actividad sea la adecuada al cumplimiento de los fines que justificaron su creación.

De todos estos medios de coordinación encontramos ejemplos en la Ley (3).

---

(3) Véase el cuadro inserto al final de este trabajo.

## A) COORDINACIÓN JURÍDICA

La coordinación jurídica se ejerce por los siguientes medios:

### 1. *Aplicación imperativa de la norma*

El artículo primero establece que las disposiciones de la Ley son aplicables a las Entidades o administraciones que regula, añadiendo que quedan sometidos a sus disposiciones:

- a) Los Organismos autónomos.
- b) Los servicios administrativos sin personalidad jurídica.
- c) Las empresas nacionales.

### 2. *Reserva de rango normativo*

Por disposición de rango de ley deberán regularse:

a) La creación de los Organismos autónomos (arts. 2 y 6). La ley de creación constituye el estatuto del organismo.

b) El establecimiento a favor de estos Organismos de recursos de cualquier clase que no hayan sido autorizados en sus leyes funcionales (art. 11).

c) Las operaciones de crédito que para el cumplimiento de sus fines concierten los Organismos autónomos, con aval o garantía del Estado, salvo ciertas operaciones de carácter transitorio y urgente para atender necesidades perentorias de tesorería (art. 12).

d) Las causas de extinción de estas Entidades (art. 14, apartado primero).

e) Los supuestos en los que la recaudación voluntaria de los arbitrios, derechos o tasas que deban percibir los Organismos no deban verificarse mediante timbres o papel de pagos al Estado (art. 49).

f) Las normas relativas a personal, cuando por su naturaleza requieran rango de ley (art. 82).

Deberán regularse por decreto:

a) El nombramiento de presidentes y directores que no tengan carácter nato, cuando ostentaren, al menos, la asimilación correspondiente a Director general (art. 9).

b) La modificación de las tarifas que correspondan a recursos autorizados, dentro del límite permitido en las normas reguladoras (art. 11).

c) Las operaciones de crédito que para el cumplimiento de los fines de su institución concierten los Organismos autónomos, sin aval

o garantía del Estado, salvo ciertas operaciones de carácter transitorio y urgente para atender necesidades perentorias de tesorería (artículo 12).

d) El estatuto general de funcionarios de los Organismos autónomos (art. 82).

Requieren acuerdo del Consejo de Ministros:

a) La modificación de las tarifas o precios correspondientes a las operaciones comerciales, industriales o análogas que realicen los Organismos estatales autónomos, salvo delegación en los Ministros correspondientes (art. 11).

b) Las operaciones de crédito de carácter transitorio y urgente para atender necesidades de tesorería, que consistan en la emisión de obligaciones o en la apertura de cuentas de crédito (art. 12).

c) La extinción de estas Entidades, por cumplimiento del fin para que fueron creadas (art. 14, apartado tercero).

d) La exclusión en los presupuestos de los Organismos que tengan a su cargo la realización de las operaciones comerciales, industriales o análogas de conceptos, tanto de ingreso como de gasto, relativos a dichas operaciones, cuando por cualquier motivo, no se encuentre limitada la cuantía total de las mismas (art. 19).

e) La aplicación a servicios públicos que se presten por la Administración Central u otros Organismos autónomos de los fondos de que disponga una de estas Entidades y que no le sean necesarias para atender a sus obligaciones (art. 25).

f) Los asuntos de personal o variaciones que mejoren la dotación del existente (art. 26).

g) Las modificaciones presupuestarias que no impliquen creación de nuevos recursos o modificaciones, no autorizadas, de tarifas (art. 29).

h) La aprobación de los presupuestos de los Organismos autónomos (art. 32).

i) La concesión de créditos extraordinarios y suplementos de créditos a dichos presupuestos (art. 34).

j) La autorización para que los Organismos autónomos a quienes por acuerdo del Gobierno se encomienda la ejecución de determinadas obras o servicios que, por su naturaleza especial, hayan de realizarse por administración y sin reconocer a sus gestores personalidad jurídica, puedan incluir en sus presupuestos las dotaciones necesarias para atender dichos gastos (art. 38).

k) La resolución que proceda como consecuencia del informe que puede emitir el Tribunal de Cuentas sobre la actuación de las Enti-

dades autónomas en relación con sus fines y con la hacienda del Estado y la economía nacional (art. 72).

1) La aprobación de las normas que no requieran rango de ley, relativas a funcionarios de los Organismos autónomos (art. 82, párrafo 2).

2) La aprobación de los presupuestos de los servicios administrativos sin personalidad jurídica, si los Ministros de que dependan disienten del informe de la Intervención General de la Administración del Estado (art. 87).

### 3. *Revisión jurídica de actos y disposiciones generales de la Entidad*

El capítulo IX de la Ley regula la revisión en derecho de los actos administrativos y disposiciones generales de los Organismos autónomos, estableciendo el siguiente esquema de recursos (arts. 76 a 78):

#### 1. Actos sujetos al Derecho administrativo:

##### 1) Vía administrativa:

###### a) De carácter general:

a') Recursos de reposición, ante el mismo Organismo.

b') Recurso de alzada, ante el Ministro de que el Organismo dependa, como regla general (4).

c') Recurso extraordinario de revisión, ante el Ministro respectivo en todo caso.

###### b) De carácter especial:

a') Recurso económico-administrativo, ante los órganos de dicha jurisdicción contra los actos sobre aplicación y efectividad de los arbitrios, derechos y tasas establecidos a favor de los Organismos autónomos.

##### 2) Vía jurisdiccional:

a) Recurso contencioso-administrativo, con arreglo a lo que establece la Ley de dicha jurisdicción, contra los actos y disposiciones de carácter general de los Organismos autónomos que sean firmes, en vía administrativa, así como en caso de incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 6 y 11 de la Ley.

---

(4) Véase AURELIO GUAITA MARTORELL: «Organismos autónomos y recurso de alzada.» Ponencia en la IV Semana de Estudios sobre la Reforma administrativa, Tarragona, julio 1966.

2. Actos no sujetos al Derecho administrativo:

- a) Podrán ejercitarse las acciones que correspondan ante los tribunales de la jurisdicción ordinaria.

4) *Aplicación subsidiaria de normas*

La Ley llama, con carácter supletorio de sí misma, a otras normas, como son:

a) En materia de cobranza de los créditos de los Organismos autónomos que procedan de sus ingresos de Derecho Público, las normas contenidas en los artículos 7 a 10 de la Ley de Administración y Contabilidad (art. 17).

b) En materia de contratación y ejecución directa de obras y servicios, el Capítulo V de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda pública, cuya redacción vigente es la dada por la Ley de 20 de diciembre de 1962 (art. 41).

c) En materia de recaudación ejecutiva, las normas sobre procedimiento de apremio contenido en el Estatuto de Recaudación, aprobado por decreto de 29 de diciembre de 1948 (art. 51).

d) En materia de fiscalización de derechos y obligaciones e intervención de ingresos y pagos, las normas establecidas para el ejercicio de estas funciones en los servicios centralizados y, concretamente, las disposiciones del reglamento de 3 de marzo de 1925, tal y como quedaron redactadas por el decreto de 11 de septiembre de 1953, o las que las sustituyan (arts. 59 y 63).

e) En materia de juicios de las cuentas y por alcances fuera de las cuentas, las disposiciones de la Ley de Contabilidad, de la Orgánica del Tribunal de Cuentas y las del reglamento de este Alto Cuerpo (arts. 71 y 73).

f) En materia de situaciones de funcionarios públicos, las normas correspondientes de la Ley de 15 de julio de 1954 o disposiciones que la sustituyan, constituidas hoy por el Capítulo IV del Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964 (arts. 80 y 81).

g) En materia de personal obrero, las normas del Derecho Laboral (art. 83).

h) En materia de Empresas Nacionales, las normas de Derecho Mercantil, Civil y Laboral (art. 91).

i) Finalmente, y con carácter general, regirán como derecho supletorio de las disposiciones contenidas en la Ley, las de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda pública (Disposición Final Tercera).

## B) COORDINACIÓN FUNCIONAL

Recuérdese que por coordinación funcional se ha entendido el conjunto de medidas que, actuando sobre el ente en actividad, permiten a la Administración dirigir al Organismo autónomo hacia el cumplimiento de sus fines.

Este tipo de coordinación se ejerce a través de los siguientes medios:

### 1. *Prefiguración del Organismo autónomo*

a) La creación del Organismo requiere, como ya hemos visto, disposición con rango de ley (art. 6).

b) La Ley de creación del Organismo constituye sus estatutos (art. 6, párrafo 3), quedando, por tanto, su contenido fuera del poder de actuación, tanto del propio Organismo como de la Administración activa.

c) La ley estatutaria determina de manera específica las funciones que la Entidad haya de tener a su cargo, así como su competencia (art. 6, párrafo 3, apartado A).

d) La propia disposición creadora determina el Ministerio al que el Organismo ha de quedar adscrito (art. 6, párrafo 3, apartado B).

e) Los estatutos prefijan, asimismo (art. 6, párrafo 3, apartados C) y D):

- las bases generales de organización de la Entidad.
- el régimen de acuerdos de sus órganos colegiados.
- el sistema de designación de los altos cargos.
- los bienes y medios económicos que se asignen al Organismo, para el cumplimiento de sus fines.
- los bienes y medios económicos de que han de disponer para la realización de dichos fines.

### 2. *Control de los medios de que el Organismo ha de disponer para el cumplimiento de sus fines*

a) Los medios personales se controlan:

- a') Los altos cargos (Presidentes, Directores, Consejeros, Vocales y personal directivo), de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivas normas fundacionales (art. 9), contenidas en los estatutos.

- b') El personal, en general, a través de las disposiciones del Capítulo X de la Ley.
- b) Los medios materiales se controlan:
  - a') Mediante la designación que—como hemos visto—han de realizar los estatutos (art. 6, párrafo 3, apartado D).
  - b') Por la aplicación de los bienes a su finalidad, pues la Ley preceptúa que los bienes que los Organismos reciban se utilizarán exclusivamente para el cumplimiento de sus fines, bien en forma directa, bien mediante la percepción de sus rentas o frutos (art. 10).

### 3. Control de la actividad del Organismo

Limitándonos a la actividad no financiera—puesto que a ésta dedicaremos un estudio separado—, la Administración controla el funcionamiento efectivo del Organismo:

- a) En su origen, por las normas legales y estatutarias de creación (art. 6).
- b) En su actividad:
  - a') Por el principio general de que los Organismos autónomos no podrán realizar funciones que no les estén expresamente asignadas en sus disposiciones fundacionales (art. 7).
  - b') Por la prohibición de dedicar sus fondos a fines distintos de los que constituyen su objeto (art. 7).
  - c') Mediante la ya vista adecuación de los bienes a los fines institucionales (art. 10).
  - d') Por las normas que sobre contratación y ejecución directa de obras y servicios contiene el Capítulo IV de la Ley.
  - e') Por los preceptos sobre la contabilidad de gestión que los Organismos autónomos están obligados a llevar (Capítulo VII).
  - f) Por la facultad inspectora general que, en cuanto se refiera al cumplimiento de los servicios encomendados al Organismo, corresponde al Ministro Jefe del Departamento a que esté adscrito (art. 74).
- c) A través del examen de sus cuentas y balances, el Tribunal de Cuentas puede emitir informes críticos sobre la actuación de los Organismos, en relación con sus fines (art. 72).

#### 4. *Previsión de la extinción del Organismo autónomo*

a) El artículo 14, párrafo 1, apartado tercero, prevé que el cumplimiento del fin para que fué creada la Entidad produce su extinción.

#### C) COORDINACIÓN FINANCIERA

Coordinación financiera, decíamos, es el conjunto de requisitos, autorizaciones, trámites y fiscalizaciones mediante los que el Estado controla la actividad financiera de estos Entes estatales.

Ya hemos indicado que la Ley se encuentra dominada por la preocupación de los problemas financieros de los Organismos autónomos, siendo a estos temas a los que dedica lo mejor y lo más amplio de sus normas. El Preámbulo plantea desde sus primeros párrafos la necesidad de abordar la totalidad de los problemas fiscales que presentan estas Entidades y dedica más de la cuarta parte de sus palabras a la delicada cuestión de la unificación de las Cajas públicas o supresión de Cajas especiales. El articulado de la Ley consagra exclusivamente a temas financieros, dentro del Título Primero, Capítulo II (de la hacienda de los Organismos autónomos), el Capítulo III (de los presupuestos de los Organismos autónomos), el Capítulo V (de la recaudación de ingresos y realización de gastos y pagos), el Capítulo VI (de la intervención de los Organismos autónomos) y el Capítulo VII (de la contabilidad de los Organismos autónomos). Es decir, 60 artículos de 93 que tiene la Ley; las dos terceras partes y más aún si se tiene en cuenta que muchos de los artículos de los restantes Capítulos y de los títulos II y III se consagran también a temas financieros.

Para la coordinación de la actividad financiera de estos Organismos, el Estado cuenta—en la Ley—con los siguientes medios:

##### 1. *Financiación*

El artículo 15 examina el contenido de lo que denomina la hacienda de estos Organismos y la declara compuesta por:

- a) los bienes y valores que constituyen su patrimonio.
- b) sus productos y rentas.
- c) las subvenciones que se les concedan.
- d) los ingresos ordinarios y extraordinarios.
- e) los beneficios de sus operaciones.
- f) los fondos procedentes de otros Organismos autónomos.

p) las subvenciones o aportaciones voluntarias de Entidades o particulares; y

h) cualesquiera otros recursos que se les atribuyan.

La financiación, pues, de estos Organismos se produce a través de las siguientes fuentes:

a) sus bienes y medios económicos, afectos al cumplimiento de sus fines (arts. 6, párrafo 3, apartado D), y 10).

b) sus recursos, autorizados en las leyes fundacionales o en ley posterior (art. 11).

c) los rendimientos de sus bienes o de sus operaciones.

d) los fondos procedentes de otros Organismos (arts. 15 y 25).

e) las subvenciones oficiales o particulares (art. 15), y

f) las operaciones de crédito que para el cumplimiento de los fines de su institución conclierten los Organismos autónomos (art. 12).

## 2. Control presupuestario

No vamos a intentar siquiera un estudio esquemático del tema, sino indicar las facetas en las que el Estado puede coordinar la actividad de las Entidades estatales, a través de sus presupuestos.

Son estos aspectos:

a) el principio general de que la gestión de estos Organismos está sometida a régimen presupuestario (art. 18).

b) la concepción del presupuesto, como constituido, en cuanto a sus gastos, por la relación detallada y ordenada sistemáticamente de las obligaciones y servicios a que han de atender durante el ejercicio, con determinación limitativa de los créditos que se asignan a cada uno de ellos; y en cuanto a sus ingresos, por la relación detallada y ordenada sistemáticamente de sus diferentes conceptos, con determinación previsoras de sus probables rendimientos durante el ejercicio (art. 22).

c) periodicidad, anual o bienal, pero con liquidación anual separada (art. 21).

d) estructura prefijada por normas de carácter general (art. 23).

e) unidad de caja, con posibilidad de aplicar a servicios públicos que se presten por la Administración Central o por otros Organismos autónomos los fondos propios que un Organismo no necesite para atender sus obligaciones (art. 25).

f) «tracto sucesivo» presupuestario, en cuanto cada presupuesto se redacta tomando como base el anterior (art. 28).

g) viabilidad financiera presunta, al no poderse formular los presupuestos con déficit inicial, ni contener créditos destinados a

obligaciones de carácter permanente que excedan del importe de sus ingresos ordinarios (art. 30).

h) procedimiento reglado para la tramitación del presupuesto (art. 32) o, en su caso, de los presupuestos de ingresos y gastos y de recursos y dotaciones (art. 36), para la publicación del documento (art. 40) y para la concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito (art. 34), e

i) normas especiales para los aumentos de gastos por personal (art. 26) y para los créditos con finalidad inversora (art. 27).

### 3. Ordenación de ingresos y pagos

Tiene lugar mediante:

a) la facultad de dictar las disposiciones reguladoras de la tramitación a que ha de ajustarse la recaudación voluntaria de los ingresos (art. 49).

b) la aplicación a la recaudación ejecutiva de las normas sobre procedimiento de apremio establecidas por el Estatuto de Recaudación (art. 51).

c) la determinación de la forma como han de percibirse los ingresos, ya sea mediante timbres o papel de pagos al Estado (artículo 49), en metálico, en los casos de recargos o participaciones en contribuciones o impuestos (art. 49), o mediante documentos justificativos (arts. 49 y 50).

d) la tenencia de los fondos en el Banco de España, a nombre del Organismo, bajo la rúbrica general de «Organismos de la Administración del Estado», teniendo sus saldos igual carácter que los de la cuenta del Tesoro Público (art. 52).

e) la apertura de cuentas corrientes en la Banca privada, con autorización del Ministerio de Hacienda (art. 53).

f) la intervención de los pagos, realizada por los Interventores-Delegados del Interventor general de la Administración del Estado, una vez acordado el gasto por el ordenador competente (art. 58).

### 4. Intervención

Se realiza de acuerdo con la regla general—contenida en el artículo 59—de que la fiscalización de los derechos y obligaciones y la intervención de los ingresos y pagos de los Organismos autónomos se acomodarán a las normas establecidas para el ejercicio de estas funciones en los servicios centralizados (art. 59), actuándose

estas competencias, según los casos, por el Interventor General o por sus Interventores-Delegados (arts. 60, 61 y 62).

### 5. *Contabilidad*

Se ordena según cuatro principios:

a) obligatoriedad de llevar una contabilidad que refleje los resultados de la gestión (art. 64).

b) dependencia contable del Ministerio de Hacienda, que la reglamentará, dirigirá e inspeccionará (art. 65).

c) libertad de forma, adaptándose, en lo posible, al sistema de partida doble y, en todo caso, con posibilidad de rendir las cuentas de:

- Presupuestos.
  - Cajas y Bancos.
  - Recursos.
  - Obligaciones.
  - Propiedades,
  - Patrimonio (art. 66), y
- d) periodicidad anual (art. 70).

### 6. *Fiscalización jurisdiccional*

a) La Administración Institucional está sujeta —igual que la Estatal— a la rendición de cuentas de sus operaciones al Tribunal de Cuentas del Reino, directamente o por conducto de la Intervención del Estado, aplicándose las normas que regulan la jurisdicción de dicho Tribunal, tanto en el examen, juicio y fallo de las cuentas como en los juicios por alcances fuera de las cuentas (arts. 64, 69, 71 y 72).

b) El Tribunal de Cuentas puede, asimismo, emitir informes sobre la actuación de los Organismos autónomos en relación con sus fines, con la Hacienda del Estado y con la economía nacional (artículo 72).

### 7. *Privilegios procesales*

Para la recaudación voluntaria y ejecutiva, prelación de créditos, cobranza y pago de créditos y deudas, etc., la Administración Institucional goza de los privilegios y sigue las normas de procedimiento aplicables a la Estatal (arts. 13, 16, 17, 49 y 51).

### 8. *Inspección financiera*

Sin perjuicio de la inspección sobre el cumplimiento de los servicios encomendados al Organismo, que corresponde al Ministro Jefe del Departamento a que estén adscritos (art. 74), la Ley regula una inspección de carácter financiero, al preceptuar que el Ministro de Hacienda podrá designar Delegados especiales que, previo estudio de las actividades de los Organismos autónomos, principalmente en su aspecto económico y financiero, le informen respecto de su situación y resultados de las mismas; inspecciones que tendrán lugar periódicamente, con la frecuencia que el Ministro considere conveniente, sin que entre una y otra puedan transcurrir más de cinco años.

### 9. *Servicios administrativos sin personalidad jurídica y empresas nacionales*

Las peculiaridades financieras de éstos Organismos imponen algunas desviaciones del esquema general de la Ley, que procura, en lo posible, aplicarles las normas, ya estudiadas, por las que se rigen los Organismos autónomos (arts. 86, 87, 89, 90 y 93).

### D) COORDINACIÓN TÉCNICA

La Ley no reguló expresamente este tipo de actividad coordinadora, aunque en el Preámbulo no deja de considerar, como uno de los motivos que urgen una adecuación de las estructuras del Estado a los intereses públicos, el número, intensidad y diversidad de los problemas técnicos que plantea la sociedad actual. Sin embargo, no cabe atribuir otra finalidad a la exigencia de que uno de los extremos que la ley de creación de cada Organismo ha de determinar es el de el Ministerio a que haya de quedar adscrito (art. 6) y la declaración terminante de que el régimen de descentralización no implica desvinculación de dichos Departamentos ministeriales (artículo 3). Esta vinculación no ha de entenderse como un cauce para un simple control administrativo—función muy limitada e intrascendente—, ni para un control jurídico—que muchas veces, por la jerarquía de las normas, excede de la competencia ministerial—, ni para un control financiero—atribuido al Ministerio de Hacienda—, sino para una actividad coordinadora de todos los Entes estatales que dependen de un Departamento por razón de una común actividad esencialmente semejante, complementaria o sustitutiva, que

exige una política de conjunto, desde el punto de vista de la actividad técnica propia del Ministerio de que depende un grupo de Organismos autónomos.

### 3. Crítica del sistema y conclusiones

Expuestos los medios de que el Estado dispone, en todas las facetas (jurídica, funcional, financiera y técnica), de la actividad de los Organismos autónomos, cabe preguntarse si con una gama tan rica de instrumentos de planificación, de programación y de control, como la que el Estado se ha preparado, se efectúa una verdadera coordinación de la Administración Institucional.

La respuesta forzosamente ha de ser desalentadora. Teóricamente, porque hay que repetir una vez más que la Ley está dominada por una opresiva desconfianza sobre la gestión financiera de los Organismos autónomos y dedica más de sus dos terceras partes a regular minuciosamente su hacienda, sus presupuestos, su contabilidad y su intervención. Ello no está mal, pero no es bastante. La Administración autónoma ha nacido para el cumplimiento de unos fines, que, al no poder ser satisfechos por la Administración Central, han impuesto la descentralización por servicios, como solución técnica. Prácticamente, porque para que esta descentralización no destruya la unidad de poder del Estado y produzca una proliferación de ramas cuya frondosidad oculte el tronco, es imprescindible que la actividad de los Entes descentralizados sea, de hecho, coordinada por la Administración Central.

Esta doctrina, innegablemente obvia, no está, sin embargo, reflejada en la Ley del 58, en la que toda idea de coordinación general de la Administración Institucional está ausente.

Quizá la causa de todo ello sea la falta de un órgano adecuado para el ejercicio de la función. No olvidemos que la puesta en camino de la Reforma Administrativa ha sido posible en España, en gran parte, porque ha habido un órgano encargado de esta función.

Y carece de sentido pensar, en un momento en que nadie duda de la existencia de una ciencia de la Administración junto al Derecho Administrativo, que no deban existir órganos administrativos que, con criterios científicos, coordinen y planifiquen la existencia y actividad de los Organismos autónomos.

Pero no quisiera acabar esta Ponencia sin ofrecer unas soluciones, cuya única fuerza radica, posiblemente, en su evidencia.

De los cuatro modos de coordinación expuestos hay uno de ellos, la coordinación jurídica, que escapa al poder decisorio de la Admi-

nistración ejecutiva, precisamente por tratarse, en general, de normas de derecho cuya producción excede de la competencia de los Departamentos ministeriales o, aun naciendo de ellos, una vez dictadas, se imponen a su autor; por otra parte, son materia del Derecho Administrativo, no de la ciencia de la Administración.

Los otros tres medios de coordinación sí constituyen objeto propio de la actividad administrativa; pero la Ley les concibe con absoluta independencia, y su coordinación sería quizá la única consecuencia práctica que nos atreveríamos a obtener de esta Ponencia.

La coordinación general de la Administración Institucional vendría así a constituir el vértice superior de un triángulo, cuyos ángulos inferiores estarían ocupados por la coordinación financiera, de un lado, y la funcional y técnica del otro.

A estas tres funciones deberían corresponder los respectivos órganos que las ejerciesen, y, sin embargo, no siempre es así, en sentido estricto. En efecto:

1. La coordinación funcional y técnica debe entenderse encomendada por la Ley a los Ministros a cuyo Departamento se adscriba cada Organismo. En este sentido, el artículo 14 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado atribuye a cada Ministro la alta inspección y demás funciones que les correspondan respecto de los Organismos autónomos adscritos al Departamento. La diversidad en la naturaleza de las funciones que cada Ministerio tiene encomendadas quizá impidió al legislador precisar más sobre las modalidades de ejercicio de esta función de coordinación funcional y técnica.

2. La coordinación financiera ha sido encomendada por la Ley, en sus múltiples facetas, al Ministerio de Hacienda, de acuerdo con las competencias propias de este Departamento. Pero dentro ya del Ministerio, una competencia tan específica como es el control financiero de la actividad de los Entes estatales, está disgregada entre el Ministro, como Jefe superior; el Subsecretario de Hacienda, como Inspector General; el Subsecretario del Tesoro y Gastos Públicos, de quien depende el sector presupuestario; la Inspección General; la Intervención General de la Administración del Estado, en sus dos facetas interventora y contable; la Dirección General de Presupuestos, etc.

Sin pretender negar la competencia propia de cada Centro Directivo, creemos que la acción coordinadora del Ministerio de Hacienda, respecto a la Administración autónoma, sería más eficaz si se efectuase por un órgano único que, teniendo en cuenta los acuerdos dictados por cada Centro Directivo, en su propia esfera,

propusiese el Ministro y a los centros las medidas conducentes para coordinar, desde el punto de vista financiero, la actividad de los Entes autónomos.

Esta idea que propugnamos ha sido ya introducida en numerosos países, a través de las llamadas Inspecciones de Finanzas.

En Francia (5) es donde la institución tiene más tradición y arraigo.

El origen remoto de la Inspección General de Finanzas se remonta al 19 de Fructidor del año IX, es decir 1801, en que el Consulado creó una Inspección del Tesoro, encargada «de asegurar la adecuada gestión de todos los contables y vigilar que se sometían exactamente a las instrucciones que recibían».

Poco después, al propio tiempo que la Inspección de Finanzas se convertía en el Cuerpo de control único del Ministerio, se desprendía de la dirección inmediata de los servicios de gestión. Si hasta 1828 estuvo ligada a la contabilidad pública, a partir de esta fecha pasó a depender del Secretario general. En 1895, la Inspección General de Finanzas fué situada bajo la autoridad directa del Ministro, y así permanece en la actualidad.

Individualmente, los Inspectores de Finanzas tienen a su cargo una división, ya sea territorial o especial. En el primer caso ejercen sus funciones dentro del correspondiente territorio, en especial de los de carácter local, correspondiéndoles concretamente la conceptualización de los funcionarios que en dichos servicios desempeñan los puestos más elevados. Los Inspectores que tienen a su cargo una división especial asumen, en la totalidad del territorio nacional, la vigilancia de un sector concreto, de los que están sometidos a control financiero (Organismos de crédito, Bancos populares, Cajas de crédito agrícola, Seguridad social, Correos y Telecomunicación, etc.).

Le corresponden las siguientes competencias:

1. El control de la contabilidad pública, a través de todos los agentes contables, ya sean del Tesoro, de las Empresas nacionales o de los presupuestos anexos, como el de Correos y Telecomunicación.

2. La inspección de todos los servicios periféricos del Ministerio de Finanzas (contribuciones directas e indirectas, derechos de registro, aduanas, etc.).

3. El control, a partir de la ley de 30 de marzo de 1947, de las contabilidades administrativas y de las ordenaciones de pagos delegadas, sean civiles o militares. Dicho control implica no sólo el de la contabilidad de gastos e ingresos, sino la facultad de realizar —dice la ley— «todas las comprobaciones e investigaciones necesarias para verificar

---

(5) Tomado del estudio de M. VALLS: *L'Inspection Générale des Finances en France*.

las hechas en las contabilidades administrativas sometidas a control».

4. El control de toda clase de Organismos que hayan solicitado del Estado cualquier tipo de ayuda, subvención, préstamo, anticipo o garantía de interés.

5. La participación, a través de Inspectores de Finanzas individualmente designados, en numerosas comisiones de control financiero, juntas de compras de diferentes Departamentos, en la Sociedad Nacional de Ferrocarriles, Electricidad y Gas de Francia, Compañía Nacional del Ródano, Comisaría de Energía Atómica y Comisiones de examen de cuentas de las Empresas públicas.

En cuanto a la manera cómo la Inspección de Finanzas trabaja, hay que hacer notar, ante todo, que ninguna disposición de carácter reglamentario la regula. Aunque diversas órdenes ministeriales han intentado establecer los principios básicos de actuación, a fin de crear un cierto número de reglas permanentes, lo cierto es que la práctica de las comprobaciones e inspecciones se modifica constantemente como resultado de la experiencia obtenida. En especial la actuación cada vez más intensa de la Inspección en relación con los servicios financieros públicos viene imponiendo una progresiva agilización de los tradicionales métodos de actuación.

Los trabajos del Centro se fijan anualmente, mediante un programa que aprueba el Ministro, a propuesta del Jefe del Servicio, previo informe del Comité de Inspectores Generales. Para esta programación, el servicio de Inspección de Finanzas tiene en cuenta la suma de funciones que tiene atribuidas; de un lado, las peticiones de estudios formuladas por la Administración Central; de otro, la inspección de los servicios periféricos del Departamento; además, atiende a la formación profesional de los Adjuntos, proporcionándoles un conocimiento teórico y práctico de los servicios básicos de la administración financiera. Finalmente, es cada vez más frecuente que la Inspección, de acuerdo con el Ministro, incluya en su programa anual de trabajo el estudio de alguno de los grandes temas financieros del momento. Así, en los últimos años se han estudiado la política de desarrollo regional, el Presupuesto social de la nación y la organización de los servicios periféricos de Educación Nacional; en 1962 se han estudiado los problemas de la formación profesional, los obstáculos al desarrollo de la investigación científica y técnica y las dificultades de las reformas urbanas; en 1963 se ha emprendido una amplia investigación sobre las modalidades de estudio, preparación, financiación y ejecución de las inversiones del Estado y de los Entes públicos.

En cuanto a las consecuencias prácticas de dichas conclusiones, hay que tener en cuenta que el Servicio de Inspección no es superior

jerárquico de los servicios sometidos a su control, ni tiene sobre ellos poder coactivo alguno. Corresponde pues, a la Administración Central tomar en consideración espontáneamente las observaciones y propuestas formuladas. A nivel de Departamento, los Inspectores Generales, con ocasión de sus visitas de inspección anuales, perciben la atención prestada a sus instrucciones; a nivel central, la Inspección General de Finanzas vigila si las Direcciones Generales han tenido o no en cuenta sus informes y observaciones. Sin embargo, la Inspección de Finanzas ha de mantener un cuidadoso equilibrio entre su derecho a vigilar el cumplimiento prestado al resultado de sus trabajos y su incompetencia para intervención en la actividad de gestión de los órganos financieros.

En Italia (6), desde su constitución como Estado unitario en 1870 hasta 1877, el Ministerio de Finanzas fué el encargado de obtener, conservar y utilizar de la mejor forma posible los medios necesarios para la consecución de los fines del Estado, pero a partir de aquella última fecha, el aumento de la actividad estatal aconsejó la subdivisión de dicho Ministerio en dos, conservando el de Finanzas la obtención y gestión de los tributos y rentas patrimoniales y la administración del patrimonio inmobiliario del Estado, mientras que se atribuía al del Tesoro el control de los gastos públicos, la gestión de los servicios de tesorería y la ejecución del Presupuesto. En 1922, ambos Departamentos volvieron a fundirse en el de Finanzas, hasta que, a partir de 1947, se separaron de nuevo, añadiéndose un tercero, el Ministerio de Presupuestos, encargado principalmente de coordinar la política financiera y de dar el consentimiento previo a los proyectos de ley relativos a los gastos públicos.

Por otra parte, la creciente intervención del Estado en las actividades de producción aconsejó la creación, en 1956, de un cuarto Ministerio, de Participaciones Estatales, encargado de gestionar las empresas públicas y la participación del Estado en las empresas privadas.

La Contaduría General del Estado y la Inspección General de Finanzas, de ella dependiente, forman parte del Ministerio del Tesoro.

En el año 1923 se aprobó la Ley de Contabilidad del Estado, aún hoy día vigente en gran parte. Dicha Ley, en lo referente a los controles administrativos internos, confirmó los principios establecidos por las Leyes de 1869 y 1884. A partir de 1923 se han producido

---

(6) Tomado del estudio de CARLO MARZANO: *L'Ispettorato Generale di Finanza nell'Amministrazione statale italiana*.

algunos cambios, pero sin modificar los citados principios esenciales cuya evolución puede resumirse en las siguientes etapas:

a) Perfeccionamiento de los aspectos estructural y funcional del sistema de control.

b) Modificaciones impuestas por la extensión de la actividad del Estado, especialmente en los campos económico y social, y

c) Cambios encaminados a adaptar la estructura y funcionamiento de los servicios administrativos, de gestión y control, al principio enunciado por el artículo 5 de la Constitución de 1948, que proclama la más amplia descentralización administrativa de los servicios públicos, frente al criterio anteriormente vigente, inspirado en el criterio de la centralización.

Los principales textos legislativos en que se refleja esta evolución son las Leyes de 29 de julio de 1939 y de 16 de agosto de 1962, sobre organización de la Contaduría General del Estado; el Decreto del Presidente de la República de 30 de junio de 1955, sobre descentralización de los servicios del Ministerio del Tesoro y la Ley de 18 de agosto de 1960 sobre extensión a las administraciones descentralizadas de la posibilidad de utilizar ciertas formas de pago reservadas hasta entonces a la Administración Central.

El artículo 29 de la vigente Ley de Contabilidad de 1923, establece que «el Ministerio del Tesoro ejerce el control financiero y contable de toda la Administración del Estado y de los Organismos autónomos que de ella dependen. Con este objeto tiene competencia para efectuar comprobaciones e inspecciones en todas las oficinas y servicios que realizan gestión financiera o de contabilidad».

Sin embargo, la experiencia demostró pronto que esta inspección no era suficiente. La importancia creciente de la Administración indirecta del Estado; la conveniencia de que las normas de la Contabilidad pública fuesen aplicadas e interpretadas rectamente; la necesidad de que todas estas funciones se ejercieran con un criterio uniforme, a fin de asegurar, no sólo la legalidad financiera, sino también la adopción de medidas que permitiesen economías presupuestarias; razones todas ellas que pronto aconsejaron la creación, dentro de la Contaduría General, de un órgano especializado, capaz de desempeñar las mencionadas funciones.

Así, la Ley de 26 de julio de 1939, que reorganizó la Contaduría General, creó en ella la Inspección General de Finanzas.

Esta Ley confió a la Inspección General de Finanzas, entre otras, la misión de controlar los servicios que, directa o indirectamente, tienen relación con las finanzas públicas, funcionen adecuadamente.

La Inspección, bajo la autoridad del Inspector General de Finanzas-Jefe, se subdivide actualmente en tres servicios, compuestos de sectores o divisiones, al frente de cada uno de los cuales se encuentra un Inspector General.

El Servicio I se ocupa de la dirección y coordinación del servicio de inspección, de constatar la regularidad de los gastos de las administraciones públicas y de la gestión de los depositarios de fondos y bienes del Estado, así como de vigilar el adecuado funcionamiento de los servicios públicos de carácter financiero. Este Servicio, del que dependen los Inspectores, se subdivide en tres sectores, cada uno de los cuales tiene como misión la coordinación de un grupo de administraciones del Estado y de los Entes públicos que dependen de ellas.

El Servicio II vigila la gestión económica y financiera de los Organismos públicos de carácter financiero; dirige, vigila y coordina el ejercicio adecuado de las funciones de control encomendadas por el Ministerio del Tesoro a su delegado cerca de organismos, instituciones, sociedades y grupos en los que las finanzas públicas tienen participación. Este Servicio se subdivide en tres sectores, encargados de coordinar el control de los organismos inspeccionados por un grupo de administraciones del Estado y dos oficinas, una de las cuales tiene una competencia general para todas las funciones de control, y otra tiene como misión específica vigilar la gestión de los *stocks* de productos alimenticios.

El Servicio III, que se ocupa de los Organismos públicos relacionados con las finanzas, examina:

a) Los estados provisionales, las modificaciones presupuestarias, los estados de ingresos y gastos de dichos Organismos, así como los informes sobre su gestión, resultado de la intervención financiera del Estado, así como las posibilidades de adoptar medidas que permitan elevar el grado de eficacia de sus servicios y conservar o dar a su gestión un mayor sentido económico.

b) Los proyectos de ley relativos a la creación, modificación, suspensión, financiación y reglamentación de tales Organismos.

c) El funcionamiento de los órganos de control, su constitución y modificación y el nombramiento en ellos de representantes del Tesoro.

d) Los datos relativos al resultado del funcionamiento de tales Organismos, a fin de poder adoptar las medidas necesarias para fomentar su eficacia y funcionamiento, estimular el sentido de la responsabilidad que tienen encomendada y llamar, en su caso, la

atención sobre la conveniencia de que por los Ministerios competentes se adopten medidas excepcionales.

En Bélgica (7), las dudas que precedieron a la creación de la Inspección de Finanzas surgían del deseo de conciliar dos ideas, aparentemente contradictorias; de un lado, resultaba evidente que para una eficaz gestión de las finanzas públicas, para el desarrollo adecuado de una política presupuestaria basada en la ejecución sistemática de un programa financiero de Gobierno aceptable, eran indispensables órganos apropiados; por otra parte, era evidente que debía mantenerse íntegra la responsabilidad del Ministro, evitando conceder a un grupo de funcionarios, por muy competentes que pudieran ser, una competencia que sólo al titular del Departamento correspondía, frente al país y frente al Parlamento.

Y precisamente la existencia de esta autonomía es la base de la función de los Inspectores de Finanzas, es lo que constituye la originalidad característica de la institución y lo que confiere a los Inspectores un carácter específico y delicado, pero que proporciona, al mismo tiempo, la mejor garantía de su continuidad y de su eficacia. De un lado, los Inspectores son, efectivamente, funcionarios dependientes del Ministro de Finanzas, en cuanto a la mayor parte de sus funciones, y del Ministro encargado de la coordinación administrativa, respecto de otra parte de su actividad; pudiera decirse que son los embajadores de los Ministros cuya competencia reside esencialmente en el control de la actividad administrativa; son, en resumen, los guardas vigilantes de una sana gestión financiera. Pero, por otra parte, están también a la disposición del Ministro, al que han sido adscritos por el de Finanzas, y su función es la de trabajar a sus órdenes y tenerle informado de la actividad que realizan. En todo caso, está en la raíz de la función el que el Inspector de Finanzas no adopta decisión alguna; su competencia se limita al informe y al consejo.

A partir de 1961, se amplía el campo de actuación de la Inspección de Finanzas, que ya no se limita a vigilar el presupuesto en su función financiera, sino que se extiende a su función macroeconómica. En efecto, el Gobierno Lefèvre Spaak declaró, en 2 de mayo de 1961, que «a fin de vigilar la consecución de los objetivos económicos y financieros de la política del Gobierno, se revisarán las funciones y la organización del Cuerpo de Inspectores de Finanzas». El artículo 17 del Real Decreto de 5 de octubre de 1961 confía

---

(7) Tomado de los estudios de G. ILEGEMS: *Historique de l'Inspection des Finances en Belgique*, y de MAURICE SPREUTELS: *L'Inspection des Finances dans l'avenir*.

al Cuerpo un papel colaborador con la Oficina de Programación Económica; al mismo tiempo, se encarga a la Sección central de la Inspección de Finanzas la elaboración de las cuentas macroeconómicas del Gobierno y demás Organismos de Derecho público, con destino al presupuesto económico nacional y a las cuentas nacionales. Finalmente, el Real Decreto de 5 de octubre de 1961 establece dos nuevas atribuciones de la Inspección en el campo de la política de expansión económica; así, el párrafo 3 del artículo 17 prevé que: «en el ejercicio de sus funciones, los Inspectores de Finanzas deben examinar con preferencia si las propuestas de gastos públicos están de acuerdo con las decisiones del Consejo de Ministros y de los diferentes Comités Ministeriales. El Primer Ministro, el Ministro de Finanzas y aquel bajo cuyas órdenes ejerzan sus funciones pueden encomendar a los Inspectores de Finanzas las misiones que consideren convenientes en el campo de la política económica y social del Gobierno». En el ejercicio de estas funciones, el Inspector de Finanzas, tras el estudio de los datos de los servicios afectados y los del propio servicio, informará al Gobierno sobre la incidencia de la propuesta de gasto no solamente en el área de la política estructural, sino en la de la política coyuntural; para el Gobierno es de gran importancia conocer si la medida propuesta tienen un carácter anti o procíclico.

El Servicio Central de la Inspección de Finanzas elabora, asimismo, desde hace años la estadística funcional de los gastos públicos.

El Inspector de Finanzas no entra sino de forma indirecta en el problema de la oportunidad política del gasto, analizando si la propuesta concuerda o no con el programa de gastos establecido por el Gobierno.

Por el contrario, el Inspector de Finanzas interviene de manera efectiva en el análisis de lo que se ha denominado «eficiencia», que no es sino una forma de oportunidad técnica, mediante la cual se obtiene, utilizando los recursos disponibles, el mejor resultado posible en el logro de los fines prefijados.

Otra misión a la que el Gobierno belga ha llamado a la Inspección de Finanzas tiene relación con el Plan de Expansión Económica. En 1958 se creó en Bélgica la Oficina de Programación Económica, que elaboró un primer Plan quinquenal de Expansión Económica, con carácter provisional, hasta que por Ley de 30 de julio de 1963 se aprobó el Plan definitivo de Expansión Económica para los años 1962 a 1965. En virtud del Real Decreto de 5 de octubre de 1961 los Inspectores de Finanzas colaboran con la Oficina de Programación Económica, mediante la alta vigilancia de la ejecución

del Plan; sus informes deberán en el futuro desbordar los límites de lo puramente financiero para enfocar los problemas con la óptica del programa de Expansión Económica.

En Holanda (8), la Inspección de Finanzas es una de las divisiones del Servicio del Presupuesto del Estado, que a su vez forma parte de la Tesorería General del Ministerio de Finanzas. La Inspección no es, pues, un órgano independiente directamente subordinado al Ministro, como es la Inspección General de Finanzas en Francia, sino una sección de dicho Ministerio integrada en la jerarquía administrativa. Contrariamente a lo que se hace en Bélgica, los funcionarios de la Inspección holandesa no están adscritos a los diferentes Departamentos para actuar como consejeros presupuestarios y financieros de los Ministros respectivos, sino que permanecen a disposición del Ministro de Finanzas. Así pues, la Inspección, como una de las secciones de la Tesorería General, integra el Organismo de que se vale el titular del Departamento para ejercer su competencia en materia de política presupuestaria general.

La idea fundamental en la organización de la Inspección es que se designa un Inspector para cada uno de los distintos Ministerios, estando cada Inspector asistido por varios adjuntos, constituyendo una Sección. Por excepción, en el Ministerio de Enseñanza, Artes y Ciencias constituyen dos Secciones, así como en la Dirección de Asuntos para la Defensa.

Estas Secciones pueden ser denominadas «verticales»; existen, además, otras dos «secciones horizontales», una para las cuestiones técnicas referentes a la construcción de viviendas y otra para la reglamentación de sueldos y pensiones y para la legislación en materia de Seguridad social. Los Inspectores de las Secciones verticales son «generalistas», no «especialistas», mientras que el desempeño de las horizontales exigen un tal grado de conocimientos concretos que, a fin de poder dialogar con los técnicos de los respectivos Ministerios, los Inspectores están auxiliados por adjuntos técnicos.

En Luxemburgo (9), el control de los gastos públicos, tal y como se realiza actualmente, se efectúa en sucesivas etapas y presenta diferentes lagunas en relación con los controles existentes en otros países.

Desde hace años el Consejo de Estado luxemburgués viene reiterando la necesidad de una vigilancia más estrecha de los gastos

---

(8) Tomado del estudio de D. A. P. W. VAN DER ENDE: *L'Inspection des Finances aux Pays-Bas*.

(9) Tomado del estudio de JOHNY SCHMITZ: *Le Contrôle des dépenses publiques au Luxembourg*.

públicos. En efecto, en su informe sobre el presupuesto del ejercicio de 1953, el Consejo manifestó:

«¿No sería necesario organizar desde ahora una más estrecha vigilancia de los gastos públicos? La Comisión de Economías y Racionalización, creada a tenor del artículo 6 de la Ley de 24 de diciembre de 1946, ha prestado innegables servicios, pero su actividad se ejerce en un campo limitado. Sería de desear la organización de un control semejante en relación con la utilización del crédito en ciertos sectores en los que las inversiones son ciertamente elevadas. El Consejo de Estado supervisa, por ejemplo, los créditos asignados al Ministerio de Obras Públicas, tanto en el presupuesto ordinario como en el extraordinario. Un control similar, ejercido por el órgano adecuado, posibilitaría, en la opinión del Consejo de Estado, el logro de positivas economías.»

En 1956 el Consejo de Estado manifiesta de nuevo que el Gobierno debería controlar la ejecución del presupuesto. Este control que, afirma, debería ante todo, ejercerse sobre la oportunidad del gasto, no interferiría la competencia propia del Tribunal de Cuentas, que se ejerce sobre el control de la legalidad del mismo.

Por su parte, en su informe relativo al proyecto de presupuesto de 1962, la Comisión especial encargada de su estudio en la Cámara de Diputados expresó dentro del mismo orden de ideas: «Una última observación, relativa a la ejecución del presupuesto; comparando nuestra administración de finanzas con la de otros países, se tiene la impresión de que se imponen ciertas reformas urgentes. Ante todo, esta Comisión considera de la más alta utilidad la creación inmediata de una Inspección de Finanzas. Algunos altos funcionarios, controladores del gasto y dotados de suficiente poder de investigación y situados en los diferentes Ministerios, podrían ahorrar al Estado sumas considerables. Su misión sería no solamente la verificación de si los caudales públicos se gastan conforme al presupuesto —quedando reservado al Tribunal de Cuentas el examen de la legalidad del gasto—, sino también una facultad de censura o, al menos, de crítica sobre la utilidad del mismo, sin perjuicio de la resolución final del Gobierno. Estos Inspectores de Finanzas constituirían para el contribuyente la garantía de que el dinero del Tesoro se gasta lo más económicamente posible.»

Finalmente, en las declaraciones gubernamentales de 16 de marzo de 1959 y de 19 de febrero de 1963, el Presidente del Gobierno, Ministro de Estado y de Finanzas, Pierre Werner, se mostró partidario de la creación de una Inspección de Finanzas, como medio de realizar en el futuro importantes reducciones en el gasto público. En

efecto, decía Werner, «existe, sin duda, otro medio de conseguir nuevas disponibilidades: la economía, la limitación del gasto público. Cada día tengo ocasión de comprobar el desagrado con que los interesados acogen cada una de mis propuestas de moderación en los gastos. Y, sin embargo, estas economías son posibles y necesarias. Estoy decidido a perfeccionar el control de la ejecución presupuestaria mediante la creación de una Inspección de Finanzas que, sin mezquindad, pueda aportar luz sobre costumbres y procedimientos difícilmente evitables y que irremediabilmente incrementen los gastos públicos».

Creemos que lo expuesto es más que suficiente para abonar nuestra tesis de que para el adecuado ejercicio de la función de coordinación financiera que compete al Ministerio de Hacienda, respecto a la Administración Institucional, sería de extraordinaria conveniencia la existencia de una Inspección de Finanzas, con competencia financiera sobre todo en el sector público; centro cuyo germen ya existe, por otra parte, en la Inspección General de nuestro Ministerio de Hacienda, cuyas funciones, organización y personal, guardan una evidente semejanza, que no puede juzgarse sea casual, con la Inspección de Finanzas francesa.

3. Finalmente, la función que hemos denominado de coordinación general plantea el tema de la actividad pública institucional y la necesidad de su tratamiento total y simultáneo.

Ya en el informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (10), al estudiar la función de los Organismos autónomos y de las Empresas públicas, proclamaba que «a los Organismos autónomos se les ha dado, típicamente, mucha mayor libertad en la elaboración de sus propios programas de gastos y, por consiguiente, han estado menos sujetos al proceso normal de coordinación que supone el procedimiento presupuestario. Creemos—continúa el informe—que en las actuales circunstancias esto puede ofrecer más inconvenientes que ventajas, puesto que un objetivo fundamental de la planificación del Gobierno para el desarrollo es mejorar la coordinación».

La Ley de 28 de diciembre de 1963, por la que se aprueba el Plan de Desarrollo Económico y Social para el período 1964-1967, atribuyó, en su artículo 3.º, a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos la función de establecer la debida coordinación entre los órganos encargados de la ejecución del plan, ordenando, en su artículo 4.º, a los servicios estatales, locales y de Organismos autónomos y empresas na-

(10) Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Oficina de Coordinación y Programación Económica. Madrid, 1962, p. 178.

cionales, a los que corresponda la realización del Programa de Inversiones Públicas, acomodarse a los criterios de prioridad, fases y plazos de ejecución señalados en el Plan.

Con un criterio de plena aplicación a la Administración Institucional, dice el documento sobre «Factores humanos y sociales del desarrollo» (11) que una exigencia esencial de la política del desarrollo es la de instrumentar la coordinación de la política social. La coordinación fundamental es, naturalmente, cometido directo del mismo Gobierno y de sus comisiones delegadas. Pero la existencia de esta coordinación no sustituye, sino que, por el contrario, su eficacia depende en buena parte de una coordinación planteada a nivel técnico.»

Esta función coordinadora abarca las tres contempladas facetas de la Administración: estatal, local e institucional. Así afirma Hernández-Sampelayo (12), que «parece que la problemática general de las relaciones entre tales Administraciones ha de orientarse no sólo a la determinación de las conexiones entre las mismas, sino también a la del ámbito de actuación respectiva, reparto de competencias, coordinación de actividades, etc.».

Y en igual sentido afirma Bonnefous (13) que «la unión no se hará al nivel de las oficinas de Organización y Métodos, sino a la escala de las más altas instancias del Estado. Es preciso que un organismo, al corriente del conjunto de problemas que plantea la orientación de la Administración, traduzca al lenguaje administrativo el nuevo santo y seña».

No es que propugnemos la creación de un departamento ministerial, como el italiano de Participaciones Estatales, cuyos tres servicios son precisamente Inspección General, Asuntos Económicos y Asuntos Administrativos del Personal, pero sí la necesidad de un órgano con nivel de diálogo no inferior y aun superior a los centros directivos que sirva de instrumento al Gobierno y a sus Departamentos para dar a las funciones y a la actividad de la Administración Institucional el impulso político y técnico coherente que necesita.

---

(11) Factores humanos y sociales del desarrollo. Separata de la monografía. Madrid, 1965, p. 60.

(12) JOSÉ MARÍA HERNÁNDEZ-SAMPELAYO: «Principios para la reforma de la Administración Institucional». Lección inaugural de la IV Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa. Tarragona, 1966.

(13) EDOUARD BONNEFOUS: *La reforma administrativa*. Publicación de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno. Madrid, 1960, p. 201.

LA FUNCIÓN COORDINADORA DE LA ADMINISTRACIÓN Y LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS .....	Coordinación jurídica .....	a)	Aplicación imperativa de la norma.
		b)	Reserva de rango normativo.
		c)	Revisión jurídica de actos y disposiciones generales.
		d)	Aplicación subsidiaria de normas.
	Coordinación funcional .....	a)	Prefiguración del Organismo autónomo.
		b)	Control de los medios.
		c)	Control de la actividad.
		d)	Previsión de la extinción del Organismo autónomo.
	Coordinación financiera .....	a)	Financiación.
		b)	Control presupuestario.
		c)	Ordenación de ingresos y pagos.
		d)	Intervención.
e)		Contabilidad.	
f)		Fiscalización jurisdiccional.	
Coordinación técnica.	g)	Privilegios procesales.	
	h)	Inspección financiera.	
	i)	Servicios administrativos y empresas nacionales.	