

GARRIDO ROVIRA, JUAN: *Temas sobre la Administración descentralizada en Venezuela*. Colección «Estudios Administrativos» núm. 3, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1984, 190 pp.

Con encomiable sinceridad da cuenta el autor de la génesis de este libro en estos términos, con los que inicia su presentación: «Esta breve obra recoge, con las correcciones necesarias para darle unidad de sentido, diversos trabajos jurídicos ya publicados sobre materias relacionadas con la Administración Descentralizada.» La verdad es que sin la transcrita declaración del autor, el lector de la «breve obra» que no lo haya sido de los trabajos previos a los que en ella se da «unidad de sentido» no hubiera advertido que el libro que comentamos es un a posteriori de ele-

mentos previamente concebidos como independientes. La impresión de obra unitaria por desarrollo completo, aunque no exhaustivo ni detallado, de la materia abordada que produce su lectura es tal que podría pensarse que el designio de un libro sobre este tema fue anterior en la mente del autor a la redacción de los trabajos que ahora son sus capítulos.

La proximidad entre España y Venezuela en cuanto a la problemática administrativa a que el libro se refiere y la consiguiente homologabilidad de las respectivas regulaciones en ambos orde-

namientos jurídicos, aconseja recomendar su lectura a nuestros estudiosos y responsables de esa compleja y proteica realidad de las entidades estatales autónomas y su caleidoscopio de personificaciones jurídicas. Los lectores españoles de Juan Garrido Rovira —de la brillante escuela de inspublicistas venezolanos que tanto debe al fecundo magisterio de Manuel García Pelayo y Antonio Moles Caubet— no se sentirán desde luego lejanos de las fuentes doctrinales que él ha manejado, pues son frecuentes en su trabajo las citas de Garrido Falla, Baena del Alcázar, Ariño Ortiz, Pérez Moreno y Carro Fernández Valmayor.

Aunque la apuntada proximidad de problemas y soluciones jurídicas hace innecesario cualquier énfasis sobre el interés del libro, quizás no sea inútil reproducir a continuación sendos párrafos sobre la importancia del tema y la calidad del autor, extraídos del prólogo que firma Allan R. Brewer-Carías:

«El tema de la Administración Descentralizada en nuestro país, lejos de perder vigencia, cada vez tiene más importancia y actualidad. A nivel del gasto público consolidado, por ejemplo, la Administración Descentralizada Nacional tiene una participación del 75 por 100, correspondiendo el 25 por 100 restante a los gastos de la Administración Central y de las Entidad Federales y Municipales. Porcentualmente, por tanto, la importancia en la composición del gasto público de los entes descentralizados, conduce a afirmar que, realmente, la Administración Pública Venezolana está condicionada por sus entidades descentralizadas, y se caracteriza, además, por la existencia de éstas.»

«En este panorama, por supuesto, la aparición de este libro de Juan Garrido Rovira, no puede ser más oportuna, no sólo por los temas que aquí se tratan,

todos sobre diversos aspectos de la Administración Descentralizada, sino por la competencia y experiencia del autor en este campo, que se inicia cuando fue Consultor Jurídico, tanto de Cordiplán como de la Comisión de Administración Pública al comienzo de los setenta. Los aportes que hace en este nuevo libro, sin duda, serán de gran utilidad para las tareas reformistas en las cuales tantos como él hemos estado comprometidos.»

Además del mencionado prólogo de Brewer-Carías y de una Presentación del autor, el libro se compone de seis temas y un apéndice, cuyas rúbricas son las siguientes: 1. Los supuestos jurídicos de la Administración descentralizada. 2. Características y tipología de la Administración descentralizada. 3. Los Institutos autónomos de la Administración Pública Nacional. 4. La participación accionaria del Estado. 5. Las empresas del Estado. 6. Las empresas y participaciones del Estado dentro del marco de leyes especiales. El apéndice final es una clasificación de las participaciones accionarias y patrimoniales del Estado según sectores de actividad económica.

Como se infiere de los respectivos títulos, los dos primeros temas constituyen lo que podríamos llamar el marco teórico o parte general y los cuatro siguientes la parte especial de este complejo orgánico llamado «Administración Descentralizada» con una expresión que como advierte el autor «ha adquirido carta de naturaleza constitucional con el texto del artículo 2.º de la Enmienda número 2 de la Constitución, el cual hace referencia a los funcionarios o empleados públicos al servicio de la Administración Central o Descentralizada de la República, de los Estados o de los Municipios» (p. 9).

Las quince páginas del *primer tema*

sitúan en un encuadramiento doctrinal clásico las funciones y la actividad administrativa del Estado, el concepto y modalidades de la descentralización y la personalidad jurídica como instrumento organizativo.

El *segundo tema* (pp. 29-35) presenta las características de la Administración Descentralizada, como conjunto de personas jurídicas, como estructura administrativa heterogénea y como complejo de actividades administrativas. Analizando luego las formas jurídicas de la Administración Descentralizada, Juan Garrido anota que «en Venezuela, el Estado, para el desarrollo de su actividad prestacional y comercio-industrial, ha acudido por igual a formas propias del derecho público y del derecho privado». Dado que la observación se aplica igualmente a España, también es pertinente para nosotros la valoración que sigue: «Es ésta, precisamente, la perspectiva bajo la cual se ha venido enfocando el tema de las formas jurídicas de la Administración Descentralizada en Venezuela. Sin desconocer en absoluto la validez de esta perspectiva, pensamos que a través de ella se acentúa demasiado la tradicional, y a veces artificial, distinción entre derecho público y privado en un tema que precisamente está necesitando de criterios jurídicos integradores, por cuanto, en definitiva, es siempre el Estado quien, sin por ello comprometer su unidad descentralizada su actividad multiforme para el cumplimiento de fines que le están constitucionales y legalmente atribuidos» (p. 33).

De este enfoque resulta una tipología de la Administración descentralizada que «atiende tanto al sustrato fundacional, institucional o real que tengan los entes descentralizados, como al sustrato asociativo o personal de éstos...». Así aparecen: personas jurídicas fundacio-

nales nacidas *ope legis* que son los Institutos Autónomos, y creadas por un acto del Estado en la esfera del derecho civil que son las fundaciones de origen estatal; y personas jurídicas asociativas originadas en la ley, en el contrato (Empresas del Estado y Asociaciones civiles con participación estatal) o en la ley y en el contrato (como el Banco Central de Venezuela y otros).

El *tercer tema* (pp. 39-57), que es el primero de los consagrados al Derecho positivo venezolano, estudia los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional, con descripción de su historia y caracterización jurídica (denominaciones, acto de creación, personalidad y patrimonios propios, objeto y régimen jurídico público). El análisis de la legislación venezolana se enriquece con la perspectiva comparatista que adopta el autor, bien explícita en este párrafo: «la existencia en el derecho comparado, y concretamente en Francia, España y Alemania de la figura del Establecimiento Público, concebido como una persona jurídica creada para gestionar un servicio público, dotada a tal fin de un patrimonio; y las referencias legislativas y doctrinarias a dicha institución en Venezuela plantean la necesidad de examinar si puede establecer en el derecho venezolano, y en qué términos, una determinada relación entre el Instituto Autónomo y el Establecimiento Público» (p. 40).

El concepto que Garrido nos propone de los Institutos Autónomos es el siguiente: «...entes públicos estatales, creados mediante ley, con personalidad jurídica autónoma y patrimonio propio, distinto e independiente del Fisco Nacional, que tienen a su cargo, dentro de un régimen de normas y procedimientos peculiares de derecho público, la realización de la actividad administrativa necesaria para la consecución de

determinados fines estatales» (p. 49).

El tema concluye con una mención individualizada de los Institutos Autónomos en la organización administrativa venezolana, agrupados bajo el respectivo Ministerio de tutela y con expresión del objeto de cada uno de ellos. Retengamos el dato estadístico, bien significativo, de que en la relación figuran 52 entes de este tipo.

El *cuarto tema* (pp. 61-118) analiza exhaustivamente la participación accionarial del Estado venezolano. Se inicia con una atinada reseña de antecedentes históricos, de la que me parece útil reproducir unos párrafos relativos a nuestra común historia y a la calificada presencia de españoles vascongados en los albores del desarrollo económico venezolano:

«El 25 de septiembre de 1728, como resultado del convenio celebrado entre la Corona Española y la Provincia de Guipúzcoa se constituyó la Real Compañía Guipuzcoana de Navegación de Caracas, la cual, dentro de una perspectiva histórica integral, tiene un importante significado en relación a la participación accionaria del Estado venezolano.

En efecto, la suscripción de doscientas (200) acciones de la mencionada compañía por parte de los Reyes de España, es decir casi un siete por ciento (7 por 100) del capital, por cuanto el número total de acciones era de tres mil (3.000), constituye probablemente el primer antecedente histórico de la participación accionaria del Estado en nuestro país.

En 1752 se aumentó el capital de la compañía y se abrió en suscripción a los caraqueños, quienes a través de algunas de las familias más conocidas, entre ellas la del Libertador Simón Bolívar, tomaron participación en la compañía de referencia.

La Compañía Guipuzcoana desarrolló sus actividades hasta el 10 de marzo de 1785, fecha en la cual se fusionó por incorporación con la Real Compañía de Filipinas» (pp. 61 y 62).

Otro momento de gran interés en esta reseña histórica es el de las participaciones accionarias confiscadas al dictador Juan Vicente Gómez, en el cual sitúa Juan Garrido el comienzo del Estado empresario: «A la muerte de Gómez, el Congreso Nacional, por Acuerdo de 19 de agosto de 1936, confiscó los bienes que se encontraban a nombre de aquél, de su herencia o de persona interpuesta. Como consecuencia de ello, todos los mencionados bienes, evaluados en la cantidad de *noventa y nueve millones setecientos veintitrés mil quinientos cincuenta y ocho bolívares con treinta y nueve céntimos* (Bs. 99.723.558,39) pasaron en plena propiedad a la Nación, en virtud de razones y principios que son materia de derecho político y constitucional.

Dentro de esos bienes se encontraban un conjunto de empresas destinadas a la producción de energía eléctrica, azúcar, textiles y aceites, así como una unidad agropecuaria» (pp. 66 y 67).

Es la proliferación de las participaciones estatales la que explica la creación por el Decreto número 1293 de 25 de noviembre de 1975 del Registro Nacional de Empresas y Participaciones del Estado, que como nos dice el autor «tiene una importancia de primer orden para la organización de las Empresas del Estado, así como para la racionalización de los recursos financieros utilizados por ellas» (p. 70).

Este capítulo incluye un cuadro de la participación accionaria del Estado en 1976, en el que figuran, agrupadas por Ministerios a los que se vinculan, las empresas participadas por el Estado que en esta fecha existían, con indica-

ción en cada caso de si la propiedad estatal es total o parcial (mediante las siglas PT y PP) y del objeto social y de los accionistas respectivos. Eran más de 150. La información que proporciona este cuadro se actualiza en el siguiente (pp. 100-108), que relaciona las participaciones accionarias del Estado en 1981, agrupándolas siempre por Ministerios y distinguiendo en bloques según el volumen de capital estatal, participaciones entre el 50 por 100 y el 100 por 100 del capital —son 168 empresas—, participaciones entre el 30 por 100 y el 49 por 100 —25 empresas— y participaciones menores del 29 por 100 —precisamente 29 empresas—. La lista total se eleva por tanto a 222 sociedades con participación estatal, lo que supone un incremento del 48 por 100 respecto al número de las que había en 1976.

Después de haber «contado los árboles de este bosque», Juan Garrido expone las razones (obviamente políticas y económico-financieras) y características de la participación accionaria del Estado, establece útiles precisiones conceptuales, jurídicas, y elabora una minuciosa tipología de las sociedades anónimas con participación del Estado.

El quinto tema (pp. 121-36) se dedica a las Empresas del Estado que, en Derecho venezolano, constituyen una categoría concreta de empresa pública, y expone los antecedentes, términos y alcance de esa expresión, su caracterización jurídica y el régimen jurídico-administrativo a que están sometidas. Hay aquí unas jugosas páginas sobre la cuestión, ciertamente no nueva para la doctrina y la jurisprudencia de aquende y allende el Océano y nada bizantina, de si la personalidad jurídica de la Empresa del Estado es pública o privada. Reproducimos los párrafos en que el autor expresa sus conclusiones:

«Si tomamos como criterio los conceptos expresados por nuestro más Alto Tribunal encontraremos que las Empresas del Estado reúnen algunas características (creación, patrimonio, programación, beneficios) que, doctrinalmente, permiten conceptualizarlas como personas públicas. Pero al mismo tiempo, otras características (organización y funcionamiento) las presentan como personas privadas.

Ante esta circunstancia ambivalente pensamos que la calificación de la Empresa del Estado como persona pública o privada desde el punto de vista doctrinario no admite términos absolutos debiendo, en consecuencia, precisarse en qué sentido se dice que la Empresa del Estado es persona pública o privada.

Desde el punto de vista jurídico-positivo, podemos afirmar que formalmente la Empresa del Estado es una persona jurídica privada, y, materialmente tal institución, conservando su condición jurídico-formal, tiene en muchos aspectos el régimen de una persona pública, tal como puede inferirse del análisis del derecho administrativo aplicable a las Empresas del Estado. Como ejemplo de leyes administrativas que contienen normas aplicables a las Empresas del Estado pueden citarse: La Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los Planes Administrativos Desarrollados por el Poder Nacional; la Ley sobre Conservación y Mantenimiento de Obras e Instalaciones Públicas; la Ley Orgánica de Crédito Público; la Ley Orgánica del Sufragio; la Ley Orgánica de Salvaguardia del Patrimonio Público; la Ley de Protección y Desarrollo de la Marina Mercante Nacional; la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República; la Ley Orgánica de

la Corte Suprema de Justicia» (p. 136).

El *sexto tema* (pp. 139-156), titulado las empresas y participaciones del Estado dentro del marco de leyes especiales, «presenta en términos analítico-descriptivos generales el marco legal especial de algunas Empresas del Estado y participaciones accionarias del mismo». El lector puede localizar las referencias clave del Derecho positivo aplicable en Venezuela a las empresas y participaciones del Estado para la explotación y comercio de hidrocarburos, de la industria del hierro, de la petroquímica, de las de promoción del desarrollo industrial, de las industrias, naval, aeronáutica, y de desarrollo de las industrias militares, de inversiones financieras especiales, de desarrollo regional, de desarrollo agrícola y, finalmente, de desarrollo urbano y sanitario.

El *séptimo tema* (pp. 159-168), trata de las fundaciones civiles como entes estatales descentralizados, su conexión causal con los fines del Estado y su constitución y funcionamiento. También respecto de las fundaciones hace el autor un censo completo de las existentes, según los Ministerios a los que están vinculadas (son 16), otras de ori-

gen estatal (son 19) y las de ámbito regional y municipal (son 37).

El libro concluye con un Apéndice (pp. 171-184), que es ciertamente un complemento valioso, en que se transcribe la clasificación de las participaciones accionarias y patrimoniales del Estado venezolano según sectores de actividad económica. Esta clasificación fue elaborada por la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), Dirección de Desarrollo Administrativo, con base en la clasificación industrial uniforme de todas las actividades económicas (CIU) de las Naciones Unidas, y publicada en diciembre de 1980, formando parte de la Clasificación Institucional y Sectorial de los Organismos Descentralizados de la Administración Pública. Al lado de cada una de las entidades mencionadas figura el correspondiente porcentaje de participación del Estado.

Para terminar diremos que el mejor elogio que puede hacerse del trabajo de Juan Garrido Rovira es que su lectura provoca el deseo de que podamos contar algún día con un estudio semejante de la homóloga realidad española.

RAFAEL GONZALEZ-GALLARZA