



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

El control parlamentario de la empresa pública: análisis de su problemática en Francia, Italia y España

Joan Subirats Humet



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència *Reconeixement- NoComercial – SenseObraDerivada 4.0. Espanya de Creative Commons.*

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia *Reconocimiento - NoComercial – SinObraDerivada 4.0. España de Creative Commons.*

This doctoral thesis is licensed under the *Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0. Spain License.*

"EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA EMPRESA
PÚBLICA. ANALISIS DE SU PROBLEMATICA
EN FRANCIA, ITALIA Y ESPAÑA"

por Joan Subirats Humet

Tesis para obtener el grado de Doctor
realizada bajo la dirección del
Dr. D. Jordi Solé Tura, Profesor
Agregado de la Facultad de Derecho
de la Universidad de Barcelona.

Diciembre, 1979

N. 95-932



INTRODUCCION

La presente tesis doctoral lleva por título :
"EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA EMPRESA PUBLICA. ANALISIS DE SU PROBLEMATICA EN FRANCIA, ITALIA Y ESPAÑA".
La temática que aborda presenta, bajo nuestro punto de vista, un doble interés. Por un lado recoge la actualidad de la problemática de la empresa pública, actualidad motivada por la magnitud que ha llegado a alcanzar, y por la polémica que despierta el análisis de sus perspectivas de futuro. Por otro lado, el estudio del control parlamentario de la empresa pública permite introducirnos en el estudio del Parlamento contemporáneo, de su tan traída y llevada crisis, y de un cierto proceso de transformación que creemos constatar.

La empresa pública simboliza el nuevo papel del Estado contemporáneo, que no se limita al tipo de prestación asistencial que constituye el contenido tradicional del concepto de servicio público, sino que irrumpe como sujeto de la actividad económica, industrial y mercantil, sometiéndose a las reglas del derecho privado. Por otra parte, la empresa pública es objeto de una creciente atención por parte de las asambleas legislativas, atención que por las especiales características que reúne su forma de control, ha ido poniendo en juego nuevos mecanismos parlamentarios de actuación.

En efecto, pensamos que este es uno de los signos que nos permiten aventurar que el Parlamento está sufriendo ciertos cambios y modificaciones en sus formas de actuación y funcionamiento. Es un proceso

aún contradictorio y difícil de aprehender, pero lo queremos resaltar y analizar. Formalmente el Parlamento ha reunido siempre las máximas atribuciones y poderes, pero en realidad desde hace bastante tiempo el verdadero centro de decisión política lo viene ocupando el gobierno. Las causas que han conducido a ello son bien conocidas. Se afirmaba que el Parlamento estaba mal preparado para afrontar la dirección del creciente intervencionismo estatal en todos los órdenes de la vida social, intervencionismo que ha convertido al Estado en una complejísima máquina difícil de abarcar y controlar. La lentitud de los procedimientos de discusión y actuación parlamentarios contrastaban con la urgencia con que el Estado debía atender sus cada vez más numerosas obligaciones. El resultado de este proceso ha llevado a la subordinación del Parlamento con respecto al gobierno, subordinación justificada por su "ineficacia", y sostenida por el continuum gobierno-mayoría parlamentaria que asegura una notable estabilidad al ejecutivo.

Pero esta situación ha ido cambiando. El Parlamento, voluntaria o involuntariamente, ha modificado sus relaciones con el gobierno, y al mismo tiempo está encontrando nuevas formas de ejercer su actividad de control, de representación de los intereses de la colectividad. En este sentido el tema de investigación intenta aportar luz sobre este proceso de transformación del Parlamento, y especialmente de la realidad actual del control parlamentario, tomando como objeto de análisis la empresa pública.

Una vez definido el objeto de estudio, era imprescindible acotar su ámbito general. Partíamos de la necesidad de centrar nuestro análisis en España, por razones obvias de oportunidad y utilidad, pero incorporando las experiencias que sobre esta problemática se habían dado en otros países.

En este sentido, si bien existían países como Inglaterra, con una cierta tradición en el tema, llegamos a la conclusión de que ni su sistema político ni la estructura de su sector empresarial público eran similares a los de nuestro país. Si queríamos ceñirnos a nuestra área político-cultural, Francia e Italia eran aquellos países que mejor respondían a nuestras coordenadas políticas y a la organización de la empresa pública española. En lo político se puede fácilmente constatar observando las influencias de las Constituciones francesa e italiana en nuestro texto constitucional. Con respecto a la organización y funcionamiento de los respectivos sectores empresariales públicos, las similitudes son también muy claras. La organización de nuestro INI corresponde en buena parte al sistema de entes como IRI o ENI que encabezan el sistema de empresas con participación estatal en Italia. La organización de la empresa pública en Francia presenta en cambio una mayor similitud con las empresas no encuadradas en el INI, y que dependen en su mayor parte de la Dirección General de Patrimonio del Estado.

La investigación se ha estructurado por países, y en cada uno de ellos se ha seguido una misma sistemática, procediendo a dividir el objeto de estudio en tres grandes apartados. En el primero de ellos se aborda el estudio de la empresa pública, empezando por su evolución histórica y teniendo en cuenta tanto las motivaciones que impulsaron su creación, como su situación actual. Seguidamente se alude a su formalización jurídica, su funcionamiento y la estructura en la que está inmersa. Finalmente se consideran los controles de todo tipo a que está sometida.

En el segundo apartado se analiza el Parlamento, su consideración constitucional y su más inmediata historia, la organización interna, los diversos organismos y centros de decisión, y sus funciones generales. En este apartado dedicamos una especial atención al tema del control parlamentario del gobierno en sus diferentes facetas.

En el apartado final se estudia el control parlamentario de la empresa pública en el país en cuestión, concretando sus medios de actuación, los sujetos afectados, sus perspectivas a corto y medio plazo, y enjuiciando por último su grado de incisividad y operatividad

En lo referente a España se ha hecho un especial hincapié en los aspectos del debate constitucional que incidían en nuestro objeto de estudio.

El método seguido, como se desprende de lo expuesto, parte de una visión plural de la problemática planteada, considerando sus múltiples aspectos, especialmente los jurídicos, pero también los sociológicos, económicos y los directamente políticos. Todo ello se enmarca en una visión histórica, intentando llegar a una síntesis globalizadora sobre el tema. Esta síntesis se refleja en las conclusiones que cierran el estudio llevado a cabo.

Para la realización de este trabajo se han utilizado distintas fuentes. Ante todo una amplia bibliografía que incluye también artículos de revistas especializadas, y la consulta de una gran cantidad de artículos y noticias aparecidos en distintos periódicos de toda España, y que, gracias a la ayuda financiera de la Cátedra de Derecho Político de la Universidad de Barcelona, fuimos recogiendo durante casi dos años. En este aspecto cabe destacar el vacío existente en la reciente literatura sobre la temática abordada, sobretodo en nuestro país. De todo ello damos cuenta en las notas que, divididas por países, se recogen al final de nuestro trabajo.

Debemos mencionar asimismo la consulta de los Diarios de Sesiones del Congreso y del Senado, que se han utilizado para estudiar nuestro reciente debate constitucional, así como para poder reflejar la intensidad del control parlamentario del gobierno durante las Cortes de la transición. La asistencia personal a numerosos plenos del Congreso, e incluso a algunas sesiones de la Comisión Constitucional durante el mencionado debate, resultaron muy útiles.

La generosa ayuda económica que durante dos años nos ha concedido el Centro de Estudios Constitucionales ha permitido la realización de algunos viajes y la visita a centros especializados, lo que resultaba absolutamente imprescindible para la consecución del fin propuesto. Así se visitó la Fondation Nationale des Sciences Politiques en París, donde se consiguió reunir una muy numerosa documentación sobre la situación de la empresa pública francesa y su control parlamentario. Acudimos también a Roma donde logramos mantener entrevistas con el Secretario General de la Camera dei Deputati, y con diversos letrados de la Comisión de Presupuesto y Empresas de Participación Estatal, y de la Comisión Interparlamentaria dedicada específicamente al control de las empresas públicas italianas. Gracias a ello conseguimos una gran cantidad de material parlamentario sobre el tema. Se acudió, también en la capital italiana, a las sedes del IRI y del ENI, y a la del centro de estudios CESPE. En España hemos acudido en numerosas ocasiones a la sede del Instituto Nacional de Industria donde, gracias a la colaboración de Eugenia Caumel y Eugenio Vela, pudimos consultar documentación muy importante e inaccesible normalmente.

Durante la realización del trabajo se han celebrado diversos Congresos y Sesiones de estudio relacionadas con nuestro ámbito de estudio. La asistencia a los mismos nos ha permitido ampliar nuestro material de investigación. Así el Congreso del Centre Européen de l'Entreprise Publique celebrado los días finales de mayo y principios de junio de 1978. En Barcelona el

Simposium "Parlamento y Sociedad Civil", celebrado en marzo de 1979, y organizado por la Cátedra de Derecho Político, y donde presentamos una comunicación sobre el tema de nuestra investigación. Finalmente unas sesiones sobre la empresa pública que organizadas por la revista Libre Empresa, se celebraron también en Barcelona en 1979, con la participación de renombrados especialistas como Fabián Estapé, Pedro Schwartz, Carles Gasóliba o Victor Mendoza, entre otros.

También hemos entablado contacto en el transcurso de nuestro proceso de investigación con diversos estudiosos del tema, como Giuliano Amato, Sabino Cassesse o Ada Collida. En nuestro país nos han resultado de una gran utilidad las orientaciones que Jose Luis Bonet nos prestó al iniciar nuestro trabajo y de cuya tesis doctoral tanto hemos aprendido.

Con la presentación de este estudio no consideramos concluido nuestro trabajo de investigación ni sobre la empresa pública, ni mucho menos sobre el control parlamentario. Nos gustaría proseguir investigando sobre la temática planteada centrándonos en el ámbito de Catalunya como comunidad autónoma.

Sólo nos queda reiterar nuestro agradecimiento al Centro de Estudios Constitucionales por su ayuda, y a los miembros del Tribunal que han accedido gustosamente a formar parte del mismo, y cuyas orientaciones han sido muy importantes. En este sentido quisiéramos destacar especialmente la influencia del magisterio de nuestro Director de Tesis Jordi Sole Tura,

y la cooperación entusiasta dispensada por los compañeros de la Cátedra de Derecho Político de la Universidad de Barcelona.

INDICE

<u>Capítulo Primero</u>	<u>Página</u>
EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA EMPRESA PUBLICA EN FRANCIA.....	25
I.- LA EMPRESA PUBLICA EN FRANCIA.....	26
1.-Del Ancien Régime al período de entreguerras.....	26
2.-Las primeras empresas públicas con temporáneas(1918-1935).La primera oleada nacionalizadora(1936-1937)..	36
3.-Las nacionalizaciones de 1944-1948.	36
a) razones de tipo ideológico.....	36
b) razones de tipo económico.....	41
c) tipos de nacionalizaciones.....	42
4.-El sector público francés después de las nacionalizaciones.....	47
5.-La situación actual de la empresa pública en Francia.....	51
a) el Programa Común y las nuevas nacionalizaciones propuestas....	51
b) el salvamento financiero de la siderurgia francesa.....	56
B.-Creación, estructura y funcionamiento de la empresa pública francesa.....	60
1.-Elementos definidores del concepto de empresa pública.....	60
2.-Creación de la empresa pública.....	64
3.-Estructura de la empresa pública...	65
a) Consejo de Administración.....	66
b) Dirección de la empresa.....	68
c) Asamblea General.....	70
d) el personal de la empresa públi ca.....	71
4.-El funcionamiento de la empresa pú blica.....	74
5.-La financiación de la empresa pú- blica.....	75

	<u>Página</u>
C.-El control de la empresa pública.....	78
1.-Introducción.....	78
2.-El control del gobierno.....	80
a) tutela administrativa o técnica.....	81
b) tutela económica o financiera.....	84
3.-El Rapport Nora y las nuevas formas de relación entre las empresas públicas y el Gobierno.....	85
4.-Los Contratos-Programa.....	88
5.-El control contable.La Commission de Verification des Comptes.....	92
a) Organización de la CVCEP.....	93
b) Funcionamiento de la CVCEP.....	94
6.-El control de la Cour des Comptes.....	97
II.- EL PARLAMENTO FRANCES.....	102
A.-Introducción histórica.....	102
1.-La III República.....	102
2.-La IV República.....	106
B.-El Parlamento de la V República Francesa..	111
1.-La concepción gaullista del poder.....	111
2.-El Parlamento en la V República.....	117
a) estructura del Parlamento.Bicamera- lismo.....	118
b) la organización de las Cámaras.....	119
-el Bureau.....	120
-la Conferencia de Presidentes.....	121
-las comisiones parlamentarias.....	122
-las comisiones especiales.....	125
-las comisiones de encuesta y con- trol.....	125
-las comisiones mixtas paritarias...	127
c) la función legislativa del Parlamen- to.....	127

Página

3.-Los medios de acción del Parlamento	
sobre el Gobierno.....	132
a) el nombramiento del Primer Ministro..	132
b) la cuestión de confianza y la moción de censura.....	133
c) otros medios de control del Parlamen- to. Las preguntas parlamentarias.....	136
d) las comisiones de encuesta y control.	143
e) las declaraciones gubernamentales y los debates de orientación.....	145
f) el control a través de la discusión presupuestaria.....	146
III.- EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA EMPRESA PUBLICA EN FRANCIA.....	149
A.-Introducción.....	149
B.-Medios de acción del Parlamento.....	150
1.-Medios de información.....	150
2.-Medios de acción parlamentaria.....	154
C.-Elementos de reflexión y crítica sobre la problemática del control parlamentario en Francia.....	160
1.-Sobre el control parlamentario en gene- ral.....	160
2.-Sobre el control de las finanzas y las empresas públicas.....	166
a) las finanzas.....	166
b) las empresas públicas.....	167

Capítulo Segundo

EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA EMPRESA PUBLI- CA EN ITALIA.....	173
I.- INTRODUCCION.....	174
II.- LA EMPRESA PUBLICA EN ITALIA.....	174
A.-Aproximación histórica a la empresa públi- ca en Italia.....	177

Página

1.-De la Unificación italiana a la I Guerra Mundial.....	177
2.-El período de entreguerras.....	181
3.-La creación del IRI.....	184
4.-La posguerra y la continuidad del IRI...	191
5.-Enrico Mattei y la creación del ENI.....	195
6.-Hacia la creación de un Ministerio específico.El informe de la Comisión Giacchi	199
7.-El Ministerio de las Participaciones Estatales.....	204
8.-Las empresas con participación estatal y el Mezzogiorno.....	209
9.-El "milagro económico" italiano y el crecimiento del sector público.....	209
10.-El "centro izquierda".La nacionalización de la energía eléctrica: el ENEL.....	211
11.-La planificación económica.El CIPE.....	219
B.-La estructura de la empresa pública en Italia.....	222
1.-La constitución italiana de 1948 y la iniciativa pública en materia económica..	222
2.-La personalidad jurídica de las empresas públicas italianas.....	224
3.-Empresa-Órgano del Estado.....	225
a) empresas estatales.....	225
b) empresas regionales y municipales....	227
4.-Empresa pública-organismo público (empresa ente).....	227
5.-Empresa pública bajo forma privada.....	231
c.-El sistema de las Participaciones Estatales	234
1.-Estructura formal del sistema de las participaciones estatales.....	234
a) el CIPE.....	235
b) el Ministerio de las participaciones estatales.....	235

	<u>Página</u>
c) los entes públicos de gestión.....	235
d) las sociedades financieras de sector.	236
e) las empresas con participación esta- tal.....	237
2.-El control del sistema de las participa- ciones estatales.....	237
3.- <u>Economicità</u> y fondos de dotación.Elemen- tos a destacar en el análisis del con- trol de las empresas con participación estatal.....	238
4.-El control de la Corte dei Conti.....	239
5.-Conclusiones sobre el control de las em- presas con participación estatal.....	241
D.-Análisis de los entes de gestión de las em- presas con participación estatal.....	244
1.-El IRI.....	244
2.-El ENI.....	249
3.-El EFIM.....	252
4.-El EGAM.....	255
5.-El GEPI.....	257
III.-EL PARLAMENTO ITALIANO.....	260
A.-Introducción histórica.....	260
1.-Del Estatuto Albertino a 1945.....	260
2.-La nueva Constitución de 1948.....	263
B.-El Parlamento italiano.....	266
1.-El Bicameralismo.....	267
2.-Grupos Parlamentarios y Conferencia de Presidentes.....	269
3.-Los órganos de las Cámaras.....	270
a) la Asamblea Plenaria.....	270
b) Los Presidentes de las Cámaras.....	271
c) Las Juntas.....	274

4.-Las Comisiones Parlamentarias y sus fun	
ciones.....	274
a) función legislativa.....	277
b) función de <u>indirizzo</u>	280
c) función de control.....	280
d) función <u>redigente</u>	281
e) función <u>referente</u>	281
f) función de iniciativa.....	282
g) función consultiva.....	282
h) función <u>conoscitiva</u>	283
5.-Comisiones especiales.....	283
a) para la Comunidad Europea.....	284
b) en función <u>referente</u>	284
c) especial de investigación.....	284
d) de encuesta.....	284
e) de vigilancia.....	285
f) <u>indagine conoscitiva</u>	285
g) consultivas.....	286
C.-Las relaciones entre Gobierno y Parlamen-	
to. La capacidad de información-inspección	
orientación política y control (en sentido	
estricto) del Parlamento Italiano sobre la	
actividad del Gobierno.....	287
1.-La función de inspección-información	
del Parlamento italiano, y sus instru-	
mentos.....	289
a) las preguntas parlamentarias.....	292
b) las interpelaciones.....	294
c) las comisiones de encuesta.....	296
d) las comisiones permanentes y sus po-	
deres de inspección.....	301
-los comités permanentes de control.	
El <u>legislative oversight</u>	304
-sesiones informativas con Ministros	
y dirigentes de entes públicos. Los	
<u>Hearings</u>	303

	<u>Página</u>
-las solicitudes de información.....	304
-Examen de las <u>Relazioni</u>	305
-la información sobre el nombramiento de altos dirigentes de entes públicos.....	306
e) La Corte dei Conti.....	309
f) Instrumentos <u>conoscitivi non ispettivi</u>	311
- <u>indagine conoscitive</u>	312
-las audiencias legislativas.....	313
-otros medios de información.....	314
2.-La función de orientación política del Parlamento.....	315
a) el concepto de <u>indirizzo</u> .La confianza como base de la responsabilidad ante el Parlamento del Gobierno.....	315
b) la cuestión de confianza.....	317
c) otros instrumentos de orientación política.....	318
-programación del trabajo parlamentario.....	319
-mociones.....	319
-resoluciones.....	320
-comunicaciones del gobierno.....	321
-otros instrumentos accesorios.....	322
d) la moción de censura.....	323
e) la crisis de Gobierno y la intervención del Parlamento.....	323
3.-La función de control-verificación del Parlamento.....	327
IV.-EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA EMPRESA PÚBLICA EN ITALIA.....	329
1.-Introducción.....	329
2.-El control parlamentario de la empresa pública hasta 1975.....	330
3.-El debate parlamentario de mayo de 1975 sobre el sistema de las participaciones estatales.....	334

	<u>Página</u>
4.-La comisión Chiarelli.....	340
5.- <u>La indagine conoscitiva</u> nº21.....	344
6.-La Comisión Parlamentaria para la recon- versión y la restructuración inudtrial..	347
7.-Los poderes de la comisión parlamentaria	350
8.-El nombramiento de los altos cargos.....	356
9.-Otros procedimientos de control parla- mentario.....	360
10.-A modo de resumen y recapitulación.....	361

Capítulo Tercero

EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA EMPRESA PUBLICA EN ESPAÑA.....	363
I.- LA EMPRESA PUBLICA EN ESPAÑA.....	364
A.-Antecedentes y evolución histórica de la Empresa Pública en España.....	364
1.-Introducción y antecedentes.....	364
2.-El Período Liberal.....	371
3.-La Dictadura de Primo de Rivera.....	376
4.-La Segunda República.....	384
5.-La Guerra Civil.....	387
a) sector republicano.....	388
b) sector "nacional".....	389
6.-Conclusión.....	390
B.-La empresa pública en la inmediata postguer- ra.....	392
1.-El proceso estatificador de la inmedia- ta postguerra.....	392
2.-La creación del INI.....	402
3.-La ley fundacional del INI.....	406
4.-RENFE.....	410
5.-CTNE.....	412

Página

C.-La evolución de la empresa pública española desde los años 40.(I) El INI.....	414
1.-Introducción.....	414
2.-Primera etapa (1941-1959).....	415
3.-Segunda etapa (1959-1963).....	428
4.-Tercera etapa (1964-1969).....	431
5.-Ultima etapa (1970-1978).....	441
D.-La evolución de la empresa pública española desde los años 40.(II) Las demás empresas públicas.....	453
1.-RENFE.....	453
2.-CTNE.....	454
3.-CAMPSA.....	454
4.-Petroliber.....	455
5.-Instituto de Crédito Oficial.....	455
6.-Tabacalera.....	458
7.-Otras empresas.....	459
E.-Régimen Jurídico de las empresas públicas en España.....	460
1.-Introducción.....	460
2.-Distribución de las empresas públicas según su carácter.....	461
a) organismos autónomos industriales y comerciales.....	461
b) empresas del Estado.....	462
c) empresas del INI.....	462
e) instituciones financieras del Estado.....	465
f) instituciones de seguros.....	466
d) empresas privadas controladas por el Estado.....	465
3.-Textos legales con incidencia en el sector empresarial público.....	466
a) Ley fundacional del INI.....	466
b) Ley de Entidades Estatales Autónomas.....	469
c) Ley de Patrimonio del Estado.....	472
d) La nacionalización de la Banca.....	473

	<u>Página</u>
e) la legislación de los Planes de Desarrollo.....	474
f) Estatuto Jurídico de RENFE.....	475
g) Decreto de actualización técnica del INI.....	477
h) Ley General Presupuestaria.....	478
4.-Estatuto de la Empresa Pública.....	481
a) precedentes.....	481
b) El Estatuto en los Pactos de la Moncloa.....	485
c) Los proyectos realizados,El proyecto de diciembre de 1978.....	490
F.-El control de la empresa pública.....	493
1.-Introducción.....	493
2.-Formas de control de la empresa pública	493
3.-Control patrimonial y financiero.....	494
4.-Control de política económica sectorial	500
5.-Control de legalidad y revisión de cuentas.....	508
6.-Relación entre el INI y su grupo de empresas.....	512
7.-Posibles cambios a introducir por la aplicación del Estatuto.....	525
G.-La política regional de la empresa pública española. Las SODI.....	531
H.-La situación de la empresa pública en España en la actualidad.....	537
II.- LA NUEVA CONSTITUCION ESPAÑOLA Y LA EMPRESA PUBLICA.....	554
A.-La Constitución Española de 1978.Caracteres generales.....	554
B.-Análisis del articulado (I).....	558
1.-Artículo 9.....	558
2.-Artículo 33.....	566
3.-Artículo 38.....	570

	<u>Página</u>
4.-Artículo 40.....	576
C.-Análisis del articulado (II) Título VII...	580
1.-Elementos generales.....	580
2.-Artículo 128.....	581
3.-Artículo 129.....	587
4.-Artículo 130.....	590
5.-Artículo 131.....	591
6.-Artículo 136.....	599
III.- LAS CORTES EN LA TRANSICION.....	607
A.-Antecedentes.Las Cortes Orgánicas.....	607
1.-Naturaleza.....	607
2.-Funciones de las Cortes Orgánicas.....	610
3.-Representatividad de las Cortes Orgánicas.....	611
4.-Mecanismos de control de las Cortes sobre el Gobierno.....	614
B.-Las Cortes en la transición.....	618
1.-La Reforma Arias.....	618
2.-El Gobierno Suarez.La Reforma Política.	620
C.-Las Cortes de junio de 1977.....	626
1.-Las elecciones.....	626
2.-Normas de funcionamiento y carácter de las nuevas Cortes.....	627
3.-Las posibilidades de control parlamentario.....	629
4.-El caso Blanco y la moción de censura..	631
5.-La ley de relaciones con el Gobierno...	632
D.-Los Reglamentos provisionales de las Cámaras.Instrumentación de otros sistemas de control político sobre el Gobierno.....	641
1.-Cuestiones generales.....	641
2.-Preguntas.....	642
3.-Interpelaciones.....	643
4.-Mociones o proposiciones de ley.....	645
5.-Otros posibles instrumentos.....	648

	<u>Página</u>
E.-Alcance de la labor de control parlamentario sobre el Gobierno durante la primera legislatura. Algunas conclusiones.....	653
1.-Elementos generales. Actividad legislativa.....	653
2.-Preguntas e interpelaciones. Análisis por grupos parlamentarios.....	655
3.-Balance de otros instrumentos de control.....	661
IV.- EL PARLAMENTO EN LA NUEVA CONSTITUCION ESPAÑOLA.....	662
A.-Introducción.....	662
B.-Las Cortes Generales.....	662
1.-Principios generales.....	662
2.-Bicameralismo.....	663
3.-Reglamentos de las Cámaras.....	665
4.-Organos de las Cámaras.....	665
5.-El nombramiento del Presidente del Gobierno.....	668
6.-La función legislativa.....	669
7.-La aprobación del Presupuesto y el Tribunal de Cuentas.....	672
8.-Comisiones de investigación.....	675
C.-El control parlamentario en la Constitución de 1978.....	676
1.-Consideraciones Generales.....	676
2.-Análisis del articulado. Título V.....	677
a) Artículo 108.....	677
b) Artículo 109.....	681
c) Artículo 110.....	682
d) Artículo 111.....	683
e) Artículo 112.....	685
f) Artículo 113.....	690
g) Artículo 114.....	699
h) Artículo 115.....	701

	<u>Página</u>
3.-Algunas consideraciones críticas sobre las relaciones institucionales que establece la nueva Constitución.....	706
4.-Las posibilidades de control parlamentario a la luz de la Constitución.....	710
5.-La investidura del Presidente Suárez de marzo de 1979.....	713
 V.- EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA EMPRESA PÚBLICA EN ESPAÑA.....	 718
A.-Introducción.....	718
B.-El control de las Cortes Orgánicas sobre la empresa pública.....	719
C.-Las previsiones del Proyecto de Estatuto...	720
D.-El Programa Económico del Gobierno	723
E.-Balance crítico y perspectivas al respecto.	724
1.-Creación de una comisión parlamentaria..	724
2.-Instrumentos autónomos de información...	726
3.-Actividad de seguimiento de la comisión.	727
4.-Otras actividades de la comisión.....	728
F.-Conclusión.....	729
 CONCLUSIONES GENERALES.....	 731
 NOTAS.....	 753
NOTAS del Capítulo Primero.....	754
NOTAS del Capítulo Segundo.....	774
NOTAS del Capítulo Tercero.....	810
 ANEXOS (Del 1 al 8).....	 871

=====

CAPITULO PRIMERO : EL CONTROL PARLAMENTARIO
DE LA EMPRESA PUBLICA EN FRANCIA

EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA EMPRESA PUBLICA

EN FRANCIA

I. LA EMPRESA PUBLICA EN FRANCIA.

A. -Aproximación histórica.1) Del Ancien Régime al período de entreguerras.

Resulta aventurado situar el nacimiento de la empresa pública en Francia en un momento histórico preciso y determinado. Si en su concepción actual, las empresas públicas francesas fueron creadas entre 1925 y 1945 (apenas hace cincuenta años), las raíces de las mismas son antiguas en el país galo.

En efecto, la mayoría de autores entienden a la empresa pública francesa como un fenómeno de nuestro tiempo (1), pero creemos necesario considerar sus antecedentes más o menos próximos.

La continuidad en la creación de empresas públicas, expresión del intervencionismo estatal, explica la variedad de formas jurídicas y de organización que han ido adoptando a lo largo de su historia.

"Resulta curioso constatar la constancia con la que el Estado Francés ha controlado siempre estrechamente, e incluso asumido directamente, actividades económicas." (2)

La lucha de la Monarquía contra el Feudalismo, en la vía de la construcción del Estado Absoluto, inicia esta especial relación entre poder político e intervencionismo económico. Así, Luis XI comprende cómo el comercio y la industria son fuerzas capaces de asegurar la potencia del Estado en detrimento del Feudalismo, y por tanto, el Estado deberá usar de estos medios para inclinar la balanza a su favor.

La frase de Montesquieu "Je suis Empereur, lui dit-il, et vous me faites patron de galère" (3), se refiere precisamente a la relación entre Luis XI y Michel Gaillard, encargado éste último de llevar a cabo una amplia red comercial basada en el puerto de Marsella, y que el Rey auspiciaba (4).

Los monarcas que sucedieron a Luis XI siguieron el camino iniciado por éste, llamado por algunos "colbertienne avant la lettre". Así, la Monarquía favorecerá toda innovación técnica, fundará manufacturas, e intentará contribuir a la creación de una verdadera industria protegiendo a los innovadores de las rígidas reglamentaciones gremiales.

"El Estado Francés ha estado siempre profundamente ligado al mundo de los nego-

cios, se han creado paralelamente y casi recíprocamente, podríamos decir. Por otra parte, la Administración Francesa, de Sully a Colbert, de Laffemas (Comisario General de Comercio de Enrique IV) a Turgot y Necker, ha sido siempre intervencionista y no ha dudado jamás en hacer por ella misma, lo que otras administraciones, como la inglesa, preferían hacer hacer." (5)

El período liberal no ha suspendido, ni real, ni duraderamente esta tradición intervencionista. Ciertamente se ha favorecido el famoso laissez faire, pero se ha mantenido con intensidad el mecanismo de influencia e intervención del Estado en la vida económica nacional. Por ejemplo, el crédito ha estado siempre muy centralizado, ya que a pesar de que la Banque de France, creada en 1800, fuera una banca privada, su gobernador y subgobernador eran nombrados por el Estado a cambio de concederles el monopolio de la emisión monetaria, con lo que se aseguraba su control. Tan sólo a mediados de siglo se descentralizará el sistema bancario.

Por otra parte, el Estado liberal francés construirá los chemins de fer, cuya explotación concedió a una compañía arrendataria, hasta que en 1878 instituye la Administration des Chemins de Fer de l'Etat. También extendía el Estado su intervención a arsenales, manufacturas de armas, correos, las antiguas manufacturas de Colbert que aún subsistían (Gobelins, Sèvres, etc.), el monopolio del tabaco y las cerillas, la imprenta nacional y la moneda.

Es decir, una amplia gama de actuaciones del Estado, que aún sin parecerse ni poco ni mucho a las actuales empresas públicas, constituyen un precedente que sin duda debemos recoger.

- 2) Las primeras empresas públicas contemporáneas (1918-1935). La primera oleada nacionalizadora (1936-1937).

Si a pesar de considerarse el Siglo XIX como el siglo del Estado-gendarme, hemos visto cómo el proceso de intervención económica del Estado Francés se mantiene, no hay duda de que al iniciarse el período de crisis del sistema capitalista liberal, ese intervencionismo se va a acentuar.

No fue ajeno a ello el desarrollo de la Primera Guerra Mundial, que planteó al Estado la necesidad de crear fábricas de armamento, organizar los transportes, asegurar los suministros alimenticios, etc. Si estas intervenciones fueron efímeras, en cambio las que siguieron a los tratados de paz condujeron a que el Estado asumiera la gestión pública de ciertas empresas productivas.

En efecto, la recuperación de las regiones de Alsacia y Lorena tuvo como primera consecuencia la creación de una segunda red de ferrocarriles estatales, encargada de explotar este servicio en los territorios recuperados. Por otra parte, se creó en 1924 un etablissement public, la Office National Industrial de l'Azote (ONIA), destinada a explotar la licencia, concedida por el Tratado de Versalles a los franceses, de producción de amoníaco sintético.

También las minas de potasa del Alto Rin fueron sometidas a la intervención estatal, a través de un nuevo établissement public denominado Mines Domaniales de Potasses d'Alsace, creado en 1937.

La tendencia del Estado era conceder autonomía financiera y personalidad jurídica propia a estos establecimientos públicos, que se iban encargando de la gestión y dirección de esos recursos productivos, haciéndoles adoptar la contabilidad y las normas tradicionales del Derecho Comercial. De esta forma se adaptaban mejor a lo que debía constituir una gestión económica real. (6)

También las necesidades de reconstrucción después de la guerra favorecerán el surgimiento de nuevos establecimientos públicos. Estos serán conocidos como Offices, en sectores tales como el hidroeléctrico (a partir de la ley de 16 de octubre de 1919), o también como la concesión de la categoría de establecimientos públicos a los puertos autónomos del Havre, Burdeos y Estrasburgo (1924). Otras offices serán la Caja Nacional de Crédito (1920), o la Regie Autonome des Petroles (1939), conectada con la anterior Compañía Francesa de Petróleos, creada en 1924 a raíz de los acuerdos de Sanremo.

Esta serie de circunstancias fortuitas empezaron a dar al Estado una notable presencia en el mundo económico, despertando la atención de la opinión pública con respecto de las mencionadas offices, o los establecimientos públicos en general.

"En 1930, las offices fueron objeto de muchas críticas, sobre todo por parte de algunos miembros del Parlamento que les reprochaban ser el origen del despilfarro del erario público. Es por ello que la ley de 28 de Febrero de 1933 ha creado una comisión especial, conocida como Comission des Offices, encargada de proponer algunas medidas tendentes a reorganizar estos organismos en el plano administrativo y financiero. De conformidad con las conclusiones de la Comisión, un cierto número de oficinas y organismos administrativos fueron suprimidos o vieron desaparecer su autonomía financiera." (7)

Estas offices industriales y comerciales fueron sujetas a partir de 1934 a un control estatal muy riguroso. Tenían la siguiente organización:

-Consejo de Administración: Sus miembros eran nombrados por el Gobierno, en función de las necesidades de administración directa por el Estado, y figurando también una cierta representación de los intereses económicos (8).

-Director: Nombrado también por el Gobierno, tenía como misión asegurar el funcionamiento de la empresa, en los límites de la delegación concedida por el Consejo de Administración.

-Personal subalterno: Estaba sometido a las reglas del Derecho Privado; al igual que la office, en sus relaciones con consumidores y proveedores, estaba sometida al Derecho Civil o Comercial.

El Estado se aseguraba un control estricto sobre las decisiones de la empresa, ya que en aplicación del Decreto de 15 de Diciembre de 1934, para llevar a cabo las decisiones más importantes era necesaria una autorización previa. El presupuesto debía aprobarse por el Ministro de tutela o el Ministro de Finanzas, y, en general, todas las decisiones se basaban en el llamado sistema de aprobación tácita, por el que las decisiones no eran efectivas hasta quince días después de haber sido aprobadas, con lo que el Ministro podía recurrir en el plazo mencionado.

Finalmente, la presencia de controladores financieros en las offices, colocados bajo la autoridad del Ministro de Finanzas, y cuya competencia se extendía sobre todas las operaciones de la empresa que repercutieran en las finanzas de la misma, dejaban la autonomía teórica de que gozaban las offices en algo puramente formal, y las convertían prácticamente en servicios administrativos del Estado (9),

Por otro lado el Estado utilizará también los mecanismos de las sociedades de economía mixta (de capital privado y público al mismo tiempo) a raíz de diversas circunstancias.

En el curso de estos años se produce la conocida crisis de 1929, que va a afectar, en Francia, sobremanera a las compañías de transportes, tanto aéreos como marítimos o terrestres. En realidad les era imposible la subsistencia sin la constante ayu-

da económica del Estado, y al mismo tiempo la crisis les impedía devolver lo que éste les había adelantado anteriormente. El Estado se ha visto obligado a convertir estas empresas en sociedades de economía mixta, con lo que ha recuperado sus préstamos y se ha asegurado el cumplimiento de los imprescindibles servicios públicos.

Así se han creado en forma de sociedades de economía mixta la Société National des Chemins de Fer (SNCF) (1936), en la que el Estado pasaba a detentar el 51% de las acciones, dejando el resto a las antiguas compañías; de la misma forma se procedió con la Compañía General Trasatlántica en 1933, donde los préstamos del Estado se han transformado en el 83% del capital de la nueva empresa.

La creación de Air France surgió de un proceso análogo: en virtud de la Ley de 11 de Diciembre de 1932, el Estado ha pasado a ser accionista de las compañías aéreas que subvencionaba. Así, en 1933 el Estado participaba con un 25% en la sociedad de economía mixta resultante de la fusión de cinco compañías aéreas preexistentes, surgiendo Air France (10).

En 1936 se producirán una serie de nacionalizaciones producto de la política llevada a cabo por el Frente Popular. Muchos autores explican este incremento de la intervención del Estado en esos años como fruto de la "mentalidad anticapitalista" (11), o de una "profunda desconfianza hacia el capitalismo liberal" (12) del Frente Popular.

Fuera como fuese, lo cierto es que esta política afectó a sectores muy concretos de la vida económica francesa, y tuvo efectos más bien limitados.

Uno de los sectores afectados fue la Banca de Francia. En efecto, se reorganizó su régimen de gestión anterior, creando un Consejo General con veinte miembros, de los cuales sólo dos corresponderían a los accionistas, y repartiéndose los demás entre usuarios del crédito bancario y representantes del Estado. A pesar de ello no se modificó en absoluto el régimen de propiedad de las acciones de la Banca(13).

Si en los casos de la Banque de France o de la SNCF el predominio del Gobierno era total en la esfera de decisiones de la sociedad, sin por ello conectarse con un similar predominio en el terreno de la propiedad de la sociedad; con la reorganización de las industrias de armamento se dio un paso más, eliminando completamente a los antiguos accionistas.

La Ley de 11 de Agosto de 1936, en efecto, autorizó al Gobierno a proceder a la expropiación global o parcial de los establecimientos dedicados a la fabricación o venta de armamento. De esta forma, las fábricas cuya producción se destinaba al Ejército de tierra o a la Armada fueron simplemente convertidas en arsenales. En cambio, las dedicadas a la producción de material aeronáutico se reconvir-

tieron en nuevas sociedades nacionales. El Estado se reservó más del 90 % de las acciones.

Otro ejemplo, de esta mayor intervención del Estado en la vida económica del país durante esa etapa, lo tenemos en la creación de la Office du Blé (1936) tendente a regularizar el mercado de trigo, garantizando un precio legal, y a eliminar los excedentes de producción.

"El Frente Popular, establecido en el gobierno en 1936, para remediar la crisis, procedió a un cierto número de reformas fundamentales, acentuando la racionalización de los mecanismos económicos, y como consecuencia, el dirigismo del Estado. La creación de un cierto número de empresas públicas corresponde a esas preocupaciones." (14)

Para acabar este período sólo falta añadir algunas medidas tomadas en el transcurso de la ocupación alemana, y que fueron debidas a consideraciones esencialmente políticas:

a) En virtud de la Ley de 27 de Septiembre de 1940, el Estado tomó una participación del 67% de la Agencia Havas, de las cuales fueron inmediatamente otorgadas un 47% a un grupo alemán. Ello llevó a la separación entre las dos ramas de la Agencia, la informativa se encomendó a un establecimiento público nuevo, la Office Française d'Information, mientras la Agencia propiamente dicha se dedicaba a la pu-

blicidad.

b) Un establecimiento público denominado Chemin de Fer Mediterranée-Niger se creó en 1941 con el fin de construir y explotar una comunicación ferroviaria transahariana.

c) Una sociedad financiera de radiodifusión (SOFIRAD), dedicada a participar en la construcción de emisoras de radio en el extranjero, se creó en 1942 con una participación del Estado del 99%.

Como vemos, eran actividades marginales desde el punto de vista del desarrollo del conflicto, pero en las que el Estado Francés colaboraba sin problemas con los alemanes.

3) Las nacionalizaciones de 1944-1948.

En esta etapa es cuando se produce el gran salto de las nacionalizaciones en Francia, y cuando el sector público toma la extensión y el carácter actuales. En general podemos afirmar que en el origen de este movimiento nacionalizador encontramos motivaciones ideológicas, y también razones puramente económicas.

a) Razones de orden ideológico:

"En las condiciones de la Liberation, la puesta en marcha de un programa de nacionalizaciones aparece sobre todo como

una exigencia patriótica, una medida dirigida a los trusts que habían debilitado o traicionado a nuestro país, y también la condición de recuperación económica de una Francia independiente." (15)

Esta es la opinión actual de un grupo de economistas ligados al Partido Comunista Francés sobre este tema. Muy parecida era la opinión del Conseil National de la Résistance (CNR), donde existían corrientes comunistas, socialistas y del M.R.P., ya que en su Carta, donde se contenían las medidas a aplicar después de la liberación del territorio francés, se decía:

"La instauración de una verdadera democracia económica y social implica la desaparición de las grandes feodalités económicas y financieras de la dirección de la economía del país; el retorno a la nación de todos los grandes medios de producción monopolizados, fruto del trabajo común, de las fuentes de energía, de las compañías de seguros y de los grandes bancos." (16)

En marzo de 1945, los partidos socialista y comunista precisaron estas consignas del CNR, concretando su ámbito de aplicación:

"Después de recordar que las nacionalizaciones (que el Partido Socialista califica de socializaciones) no deben en ningún caso aplicarse a las pequeñas y

medianas empresas, sino exclusivamente a los monopolios de hecho, a los trusts, los dos partidos enumeran los sectores a nacionalizar o socializar. El crédito y las compañías de seguros en particular, la electricidad aparece como la más urgente en el terreno industrial, pero también las hulleras, minas de hierro y de bauxita, refinado de petróleo, producción de cemento, transportes marítimos, aéreos y terrestres; y entre las ramas de transformación, siderurgia, gran construcción mecánica y gran industria química, deben ser rápidamente nacionalizadas, sin que ello dé lugar a operaciones beneficiosas para aquellas personas cuyos bienes deberían ser confiscados por traición. La nacionalización en cada sector sólo afectará a las empresas principales." (17)

Como vemos, tanto en la óptica de los partidos de izquierda (SFIO y PCF), como en el mismo CNR se entendía como inevitable y necesaria la nacionalización de sectores clave de la economía del país. También el mismo General De Gaulle, ya en Argelia, en Marzo de 1944, preconizaba un sistema económico capaz de asegurar:

"...la plena utilización de los recursos nacionales, no sirviendo a intereses particulares, sino un sistema económico en el cual los grandes recursos de la comunidad pertenecerán a la Nación, en el que

la dirección y el control del Estado se ejercerá con la ayuda de aquellos que trabajen y de aquellos que inviertan."

Es, pues, evidente que en el seno del movimiento popular de la Resistencia se encontraban de forma clara e inequívoca la voluntad de "devolver a la Nación" muchos de los mayores recursos económicos del país.

Existía, al lado de esta firme voluntad nacionalizadora, una componente ideológica anti-estatista, procedente del sindicalismo francés de los años veinte. Leon Jouhaux, dirigente de la Confederation Generale du Travail (CGT), decía en 1920, en el Congreso de Orleans:

"No pensamos situar a un funcionarismo périmé en la dirección de la producción ...lo que entendemos por nacionalización es la devolución a la Nación de las propiedades colectivas, y es la explotación, bajo el control de la Nación, por la cooperación entre productores y consumidores." (18)

Encontramos esta misma voluntad y esta misma desconfianza entre los nacionalizadores de 1944-1946: "Queremos dejar el estatismo a la puerta" (19), afirma Ramadier, ponente en la Ley de 8 de Abril de 1946, por la que se nacionalizaba la electricidad y el gas.

Ese antiestatismo se reflejó en la composición de los Consejos de Administración de las empresas nacionalizadas.

"Afirmando que la empresa nacionalizada debía corresponder a la Nación y no al Estado, el sindicalismo y el socialismo franceses querían llevar a término una verdadera democracia económica, confiando la gestión de las empresas nacionales a los Consejos de Administración tripartitos, en cuyo seno el Estado estaría situado en un plano de igualdad con respecto a los otros componentes de la Nación directamente interesados en la buena marcha de la empresa; es decir, el personal y los consumidores." (20)

Este era el sustrato ideológico que condujo a la formalización de un sistema de gestión tripartito, basado en la "representación de intereses":

a) Los trabajadores ya no se sentirían extraños en la empresa, ya que estarían asociados a su dirección por medio de sus representantes. b) Los consumidores, a los que debía satisfacer la empresa, ya no estarían sometidos a la ley de las grandes feodalités. c) En cuanto al Estado, que era quien aportaba el capital, tenía como misión fundamental el control financiero y contable de la empresa.

Esta teoría de la "representación de intereses"

es lo que hizo exclamar a Mater: "El Estado es un tercio con respecto a la Nación" (21). A pesar de ello, no todas las nacionalizaciones de la postguerra tenían un mismo carácter antiestadista. Así, las nacionalizaciones de las Houillères du Nord et du Pas de Calais (1924), y la que dio origen a la Regie Renault (1945), efectuadas por el gobierno provisional tienen en su reglamentación un carácter estatista y centralista, con una concepción autoritaria de la dirección de la empresa (22).

b) Razones de tipo económico:

Existían, evidentemente razones de tipo económico para las nacionalizaciones que se iban a efectuar, y no de menor peso que las hasta ahora expuestas. Así, por ejemplo, la importancia de las inversiones a efectuar para la modernización de las estructuras económicas anquilosadas, en las que sus anteriores propietarios sólo habían tenido en cuenta la rentabilidad a corto plazo (las minas de carbón); por otro lado, las explotaciones y las empresas estaban sometidas a una gran dispersión, poco útil ante las necesidades de combustible de un país en reconstrucción. Era necesario, pues, centralizar y reordenar los recursos disponibles.

La misma nacionalización de la energía eléctrica venía acompañada de las mismas exigencias y de la misma problemática.

En fin, es evidente que en la mente del legislador las nacionalizaciones iban dirigidas a los secteurs clés de la economía del país, cuyo desarrollo dirigía el rumbo económico del resto de los sectores.

c) Tipos de nacionalizaciones:

Vamos a examinar los sectores que fueron objeto de nacionalización, y los agruparemos en cuatro categorías fundamentales (23).

-La nacionalización de sectores clave de la economía:

Si como hemos visto el programa nacionalizador de la izquierda francesa incluía energía, minas de hierro, siderurgia, marina mercante, industria de cemento y ciertas industrias químicas; en la práctica sólo se llevó a cabo la nacionalización del gas, de la electricidad, y del carbón (1946); con lo que del programa descrito sólo se tuvo en cuenta a la energía, que ciertamente era lo más importante en aquel momento.

Las soluciones adoptadas para cada una de estas industrias tenían rasgos comunes:

1) Se trata de nacionalizaciones que afectan a la totalidad de las ramas de la actividad en cuestión. No pretenden solamente sustraer al capitalis-

mo privado la gestión de las empresas de interés nacional, sino incluso uniformizar las condiciones de explotación en el conjunto del territorio nacional.

2) Se crean nuevos establecimientos públicos, sometidos a una ley especial que los regula, que sustituyen a las antiguas sociedades explotadoras puestas en liquidación.

3) El esquema general para cada sector presenta la misma organización. Se crea un establecimiento nacional superpuesto a los establecimientos de carácter regional. A pesar de lo que regula la Ley de 8 de Abril de 1946 con respecto a un funcionamiento de tipo descentralizado de los establecimientos regionales de gas y electricidad, la realidad ha sido un funcionamiento absolutamente centralizado de esas industrias.

-La nacionalización de actividades de tipo financiero.

La acumulación de enormes masas de capital en las manos de algunos establecimientos financieros, había sido denunciada, desde hacia tiempo, como algo que impedía la independencia financiera del Estado. Es por este motivo que se procedió a la nacionalización de los establecimientos bancarios y las compañías de seguros, eliminando así esta posible dependencia.

En este caso las medidas adoptadas se oponen en alguna medida a las anteriormente descritas:

a) La nacionalización sólo es parcial. En lo que concierne a los bancos, sólo afecta a los cuatro bancos de depósito, y no incluye a los bancos de negocios. Con respecto a las compañías de seguros, sólo afecta a las 34 compañías más importantes de cada grupo al que pertenecen. A pesar de este carácter parcial, se regula de forma general cada una de las ramas afectadas con el fin de reforzar la disciplina de sector, y el control de los poderes públicos.

b) Las empresas nacionalizadas conservan su personalidad moral anterior. Sus acciones han sido traspasadas al Estado, su capital es propiedad de un sólo accionista, pero permanecen sometidas al Derecho Común.

-La nacionalización de servicios públicos deficitarios.

En este campo se siguió lo que se había hecho ya en 1937 al nacionalizar la SNCF, u otras empresas de servicios públicos, que sólo podían perdurar gracias al sostén económico del presupuesto del Estado. Así se hizo con la Compagnie des Messageries Maritimes que fue transformada en sociedad de capital mixto. (78% de acciones del Estado, y el resto los antiguos propietarios). Se le dotó de un estatuto similar al de la ya mencionada Compagnie Générale Transatlantique.

Una organización similar prevalecería finalmente en el sector de transportes aéreos. En un primer momento (junio 1945), se produjo la transferencia al Estado de las acciones de Air France, Air Bleu y Air France Transatlantique, iniciándose un régimen de gestión provisional. Por la Ley de Junio de 1948 se crea una nueva sociedad, la Compagnie Air France, de capital mixto, con un 70% en manos del Estado, y el resto podía dividirse, mitad y mitad, entre accionariado privado o colectividades locales.

Finalmente la creación de la Regie Autonome des Transports Parisiens (RATP), es otro ejemplo de nacionalización de un servicio público deficitario.

- Las nacionalizaciones accidentales.

Estas nacionalizaciones son el resultado de varias leyes especiales destinadas a sancionar los actos de colaboración con los ocupantes, o las cesiones efectuadas a favor de los alemanes; y, de otra parte las empresas periodísticas. En el primer caso destacan las nacionalizaciones de la Sociedad Renault, y de la sociedad Gnome y Rhône.

La nacionalización de la Renault se hizo en tres fases: -Una disolución como resultado de la sanción.

-Una atribución al Estado del activo y el pasivo.

-La creación de una Regie nacional (1945).

Desde un principio se ha pretendido hacer de Renault una entreprise national type (24).

Con respecto a Gnome y Rhône se ha convertido en una sociedad de capital mixto bajo la denominación de Société Nationale d'Etudes et de Construction de Moteurs d'Aviation (SNECMA), con el mismo régimen de las demás sociedades aeronáuticas.

Por otra parte, el Estado decidió quedarse con una serie de empresas confiscadas por los ocupantes, pero que habían sido adquiridas con aportaciones del Tesoro Francés, así el Estado se convirtió en accionista de las minas de cobre Bor, de la mencionada agencia de publicidad Havas, de los talleres de construcción metalúrgica Lavalette, de una fábrica de colorantes Francolor y de varias sociedades cinematográficas.

Finalmente una Ley, de 11 de Mayo de 1946, ha autorizado la transferencia al Estado de aquellas sociedades periodísticas que hubieran continuado funcionando durante la ocupación. Excepto aquellas a las que se hubiera permitido continuar expresamente

"De lo que acabamos de decir (se refiere a la descripción de las nacionalizaciones) se desprende que si bien las nacionalizaciones realizadas en el transcurso de los años 1944-1948 no han llegado al nivel de los programas de algunos partidos, han afectado, sin duda, a sectores de actividad muy variada y de im-

portancia vital. Extendiendo considerablemente el campo de la gestión pública, han afectado seriamente las posiciones del capitalismo liberal, y han modificado profundamente las estructuras de nuestra economía." (25)

4) El sector público francés después de las nacionalizaciones.

Desde 1948 no se han producido en Francia ninguna otra nacionalización de empresa o sector productivo. Para algunos esto demuestra :

"la resistencia de los potentados, que han desarrollado una violenta campaña, movilizando a los pequeños accionistas, usando de toda su influencia sobre los medios de expresión y la alta administración." (26)

Lo cierto es que en 1948 la coyuntura política había ciertamente cambiado, no sólo en Francia sino en toda Europa, y de la alianza antifascista que caracterizaba a los movimientos de resistencia o liberación en Italia o Francia, se pasó a gobiernos conservadores, más coherentes con los inicios de lo que se vino en llamar "guerra fría".

Así, a mediados de 1948, concepciones más liberales empiezan a prevalecer en el terreno económico, no se aceptan nuevas nacionalizaciones, y se pide con fervor la reorganización de lo ya nacionalizado.

Pero como señala Du Pont, todos admiten la irreversibilidad de lo realizado hasta entonces:

"En ningún momento, ni incluso cuando en el curso de la Legislatura siguiente gobiernos moderados accedieron al poder, fueron puestas en duda las grandes reformas de 1945-1948. Sus mismos adversarios tuvieron que reconocer su irreversibilidad." (27)

Sólo se vendieron las acciones del Estado en los Talleres Lavalette, y tuvieron que devolverse las acciones de Francolor a sus antiguos propietarios después de una sentencia de la Cour d'Appel de 1951.

A pesar de no realizarse nuevas nacionalizaciones, podemos decir que, sin ninguna duda, se ha dado un crecimiento del sector público francés desde 1948 hasta nuestros días. Este desarrollo se ha manifestado en la creación de nuevas sociedades de economía mixta, por la aparición de sociétés d'Etat, por la multiplicación de establecimientos públicos de carácter comercial o industrial, y la aparición de multitud de filiales de anteriores empresas públicas.

a) Nuevas sociedades de economía mixta.

Se crearon varias sociedades de economía mixta en estos años; así, por ejemplo, la Société des Pétroliers par Pipe-Line (TRAPIL), en 1949; la Compagnie Générale de Traction sur les Voies Navigables, y la Société Française pour la Reconstruction et Exploitation du Tunnel sous le Mont-Blanc (1957) (28).

b) Sociétés d'Etat.

Vemos aparecer también durante estos años unas nuevas empresas denominadas sociétés d'Etat, que están encaminadas a contribuir al desarrollo económico y social de los departamentos de ultramar, los territorios y Estados africanos de habla francesa. Estas sociedades se crearon en 1946 con fondos del Fonds d'Investissement des Départements d'Outre-Mer (FIDOM), y del Fonds d'Intervention pour le Développement Economique et Social (FIDES).

c) Establecimientos públicos de carácter industrial y comercial.

Este es, sin duda, el sector donde el crecimiento ha sido más espectacular. Establecimientos públicos han sido creados en muchos y diversos sectores: Comisariado de Energía Atómica (1945), Aeropuerto de París (1945), Oficina Nacional de Estudios e Investigaciones Aeronáuticas (1946), Centro Nacional para la Explotación de los Océanos (1967).

Por otra parte antiguos establecimientos de carácter administrativo han sido transformados en Etablissements Publics à caractère Industriel et Commercial, como el servicio de tabaco y cerillas (SEITA) (1959), o la televisión y radios nacionales (ORTF) (1959). (29)

d) La proliferación de filiales.

Este es uno de los aspectos más destacables del mundo empresarial público francés. Las empre-

sas públicas adquieren paquetes de acciones de otras empresas, o crean nuevas sociedades con aportaciones de capital privado, o incluso totalmente propio, pero bajo la forma de sociedad de capital mixto.

Esta actividad responde a objetivos muy diversos, y muchas veces alejados de los objetivos que tiene la empresa matriz como guía. Pensemos, por ejemplo que la empresa Renault participa directa o indirectamente en más de 250 filiales, y algunas tan alejadas del objetivo social de la empresa como las dedicadas a actividades inmobiliarias, parques de recreo u hoteles. Otra sociedad pública como las Mines de Potasse es accionista de 21 sociedades, entre las cuales la Société Commerciales des Potasses d'Alsace es titular a su vez de 21 participaciones en otras tantas empresas, y otra de ellas, Potasses et Engrais Chimiques participa en otras 11. (30)

Como vemos, esta es una forma muy importante de crecimiento silencioso (31) del sector público, que ha planteado numerosas dificultades y problemas de control a los que luego aludiremos; pero que en absoluto debe pasarse por alto en un análisis del sector público francés.

Diremos, a modo de conclusión de este apartado, que las Empresas Públicas francesas están fundamentalmente presentes en los siguientes sectores productivos: Energía y Minas, Transportes y Comunicaciones, Industrias Químicas, Industrias Mecánicas, Publicidad e Información, Seguros, Sector Bancario y Acti-

vidades diversas. Este es el esquema que hace el Re-
pertoire des Entreprises Publiques Françaises du
Secteur Industriel et Commercial de 1978, en el
que se recogen más de 50 empresas públicas y filia-
les más importantes (32).

5) La situación actual de la empresa pública
en Francia.

Dos acontecimientos han puesto de actualidad
el tema de la empresa pública en Francia. Por una
parte, nos referimos al tema del Programa Común de
la Izquierda y las nacionalizaciones que un triun-
fo del mismo comportaba; por otra parte, el muy re-
ciente salvamento de la siderurgia por parte del
Estado. Vamos a abordar cada uno de estos temas a
continuación:

a) El Programa Común de la Izquierda y las
nuevas nacionalizaciones propuestas.

Como es sabido, existen en Francia dos grandes
concepciones político-sociales enfrentadas en los
últimos años, fruto, entre otras cosas, del sistema
electoral puesto en pie por la V República. Derecha
e izquierda se enfrentan, sobre todo desde 1968, de
forma muy intensa y los resultados acercan cada vez
más a ambos bloques, en los que se encuadran final-
mente varios partidos.

El bloque de izquierdas, formado por los Ra-
dicales de Izquierda, el Partido Socialista y el

Partido Comunista redactó en 1972 el llamado Programme Commun, que pretende ser no sólo una declaración de los principales puntos de acuerdo entre las mencionadas formaciones, sino sobre todo un plan a aplicar cuando alcancen el poder. En ese programa ocupa un lugar destacado el tema de las nacionalizaciones, y el tema de la reforma de las empresas públicas en Francia. Este tema ha constituido un cierto caballo de batalla entre el Gobierno y la Oposición, e incluso entre los mismos partidos defensores del Programa Común (Sobre todo en las elecciones de Marzo de 1978).

Para la izquierda, las nacionalizaciones se enmarcan en la necesidad de buscar nuevas formas de aumentar las tasas de empleo; de romper con la dinámica del sistema capitalista; de conseguir un campo de pruebas de una organización, por así decirlo, socialista del trabajo; y para ello preconizan nuevos métodos de gestión y dirección de las empresas, incrementando los poderes de los trabajadores (en el camino, en cierta forma, del espíritu antiestatista de 1946).

En el terreno que hemos analizado, es decir, las relaciones entre Empresa Pública y Estado, el Programa Común propone la formación de una comisión permanente del Parlamento, encargada del control de estas empresas, la elaboración de un plan general para las empresas, la desvinculación de la empresa pública de la dirección presupuestaria y del "controlador" del Estado, el contacto con las regiones



y colectividades locales; proponen también la elaboración de planes o contratos de programa para cada sector con objetivos claros y precisos que comprometan por igual a la Empresa y el Estado. Los objetivos no serán sólo económicos, incluirán elementos sociales como: formación profesional, mejora de la seguridad, protección del medio ambiente, aumento de salarios, reducción de horas de trabajo, puestos de trabajo creados en la zona donde se radica la empresa, tasa de utilización de las capacidades, sumas destinadas a la investigación, etc. Esos contratos deberán discutirse a nivel de empresa, de Plan y de Parlamento.

Se da mucha importancia a la ligazón entre empresas públicas, tanto a nivel de colaboración económica, como en el campo de la investigación, en el de mejora del medio ambiente o en el de la cooperación internacional.

Veamos, en concreto, cuales eran las empresas y sectores que el Programa Común pretendía nacionalizar:

a) El conjunto del sector bancario y financiero.

- Los bancos de negocios, los principales holdings financieros, los bancos de depósitos.
- Los establecimientos financieros de venta a crédito, de financiamiento inmobiliario, de crédito-bail.

- Las grandes compañías de seguros privadas (con excepción de las de tipo mutualístico).
- Las filiales y las participaciones de estos organismos financieros.

b) Sectores industriales a nacionalizar por entero

- Recursos del subsuelo.
- Armamento.
- Industrias espaciales y aeronáuticas.
- Industria nuclear
- Industria farmacéutica, lo que significa la nacionalización, por ejemplo, de empresas como Dassault, Roussel-UCLAF, Rhone-Poulenc.

Sectores industriales a nacionalizar parcialmente

- Industria electrónica (ordenadores).
- Industria química.
Así por ejemplo, ITT-Francia, Thomson-Brandt, Honeywell-Bull, Pechiney-Ugine-Kuhlmann, St. Gobain-Pony-a-Mousson, Compañía General Eléctrica.

c) Participaciones financieras que pueden llegar a ser mayoritarias.

- Siderurgia.
- Petróleo
Entre otras: Usinor-Vallourec, Sacilor, Schneider y CFP-CFR-TOTAL
- Transportes aéreos y marítimos
- Tratamiento y distribución de aguas.
- Financiamiento de telecomunicaciones.
- Concesiones de autopistas.

Con ello se controlaría menos del 1% de empresas industriales del país, un 15% de la población activa, un 15% de la producción interior bruta, pero, sobre todo, ello represente el 25% de la población activa industrial, el 40% de las exportaciones, más del 50% de la inversión industrial y más del 75% de lo dedicado a investigación y desarrollo. (33)

Todo ello enmarcado en nuevo concepto de eficacia:

"La eficacia no debe confundirse con la rentabilidad financiera. La eficacia, para nosotros, es al mismo tiempo la realización de objetivos económicos y sociales; y la economía de medios. Se apoya a la vez sobre la plena utilización de las capacidades humanas y sobre la introducción, al máximo, de las inmensas posibilidades que ofrece hoy la ciencia, y que el capitalismo es incapaz de utilizar; es, pues, en el fondo, la transformación del proceso productivo" (34)

La derecha, evidentemente, se opone a esta nueva oleada de nacionalizaciones; los argumentos responden a la convicción de que ya es demasiado extenso el sector nacionalizado, por lo que un aumento del mismo sólo tendría consecuencias burocratizadoras, y pondría en peligro en determinados sectores, la, para ellos, necesaria competencia.

Y de ahí...

"Así, en todo el affaire de las naciona-

lizaciones se trata de saber si, confis-
cando la libertad de empresa, no se va,
al mismo tiempo, a confiscar la libertad
política; es decir, la libertad, simple-
mente." (35)

A pesar de esas razones esgrimidas por la de-
recha y el centro-derecha en Francia en contra de
las nacionalizaciones, seis meses después de celebra-
das las elecciones de Marzo de 1978, ganadas por los
partidos de centro-derecha y derecha, el Gobierno
Francés proponía al Parlamento la salvación finan-
ciera de la siderurgia, lo que equivalía a una cua-
si-nacionalización.

- b) El salvamento financiero de la siderurgia
francesa.

La siderurgia francesa se encontraba en una
situación difícil desde hacía cierto tiempo. A una
situación de crisis en la venta de acero, corres-
pondía un record de producción en 1974, cifrado en
27 millones de toneladas, por debajo aún de las pre-
visiones que el VII Plan preveía para el sector. A
estas cifras correspondía un endeudamiento califi-
cado de écrasant por los medios de comunicación.
(36).

Los cuatro grandes grupos de la siderurgia
francesa correspondían a Usinor, Sacilor-Sollac,

Chiers- Chatillon y Creusot-Loira-Dunkerque-Noemán-
día, cuyos efectivos humanos se acercaban a las cien
mil personas, con una cifra de negocios, en 1977, de
22.300 millones de francos, y unas pérdidas en este
mismo año de 4.700 millones de francos.

Ante tal situación, la prensa se preguntaba si,
realmente, se trataba de realizar un "plan de salva-
ción", o si, por contra, se trataba de un "plan de nau-
fragio". Se decidió prestar 10.000 millones de fran-
co, el 80% del FDES, y el 20% del Credit National
(établissement con estatuto especial). El préstamo
se entendía como "préstamo participativo", es decir,
comportaba la participación en esos organismos pú-
blicos en la gestión de las empresas. Los bancos
transformaron también el capital adeudado por las
grandes empresas siderúrgicas en participaciones
en las mismas.

El Gobierno niega, a pesar de que el Estado
junto con Paribas (Banco privado) dominan más del
70% del capital de esas empresas, que se trate de
una nacionalización. Lo negaron ya en la sesión de
la Asamblea Nacional de 21 de Abril de 1978, cuan-
do Michel Rocard, en nombre de los socialistas, de-
cía:

"Ese dinero del Estado concedido a fon-
do perdido deberá ineluctablemente ser-
viros como una palanca de poder... Un
proceso de control, eso es lo que se de-
nomina nacionalización... No podeis e-

uitar que ese control no pase por una toma de poder efectiva y completa... Os llevará a ello tanto la entidad del problema como la presión de los trabajadores." (37)

A pesar de esta "profecía del diputado socialista, y de que la misma realidad así lo confirmara, la mayoría en el gobierno no quiso aceptar el término nacionalización en el transcurso del debate de la Asamblea Nacional durante el que se aprobaron los créditos a las acerías, celebrado los días 9 y 10 de Octubre de 1978. El Ministro de Energía, René Monory, explicó los motivos que les llevaron a adoptar esta solución:

"Hemos rechazado tres falsas soluciones. La primera era la del proteccionismo, ya que las consecuencias sobre el empleo serían catastróficas. La segunda, la de la nacionalización, claramente rechazada en Marzo por los electores. La tercera, el depósito del presupuesto, solución en la que no hemos soñado ni por un momento. Una cuarta solución ha sido estudiada, y la hemos llevado a la práctica tan rápidamente como nos ha sido posible." (38)

La izquierda aceptó las explicaciones del Ministro, y aludió a que se trataba de...

"...una estatización tecnocrática cuyo único resultado sería una nacionalización del déficit y de las deudas, y

para los grandes accionistas la seguridad de obtener beneficios sin riesgo. Todo ello no tiene nada que ver con la nacionalización democrática, preconizada por el Partido Comunista." (39)

Esta fue la intervención del diputado comunista Michel Porcu en la mencionada sesión. Del mismo tono fue la intervención de Michel Rocard que denunció la maniobra del Gobierno, a la que calificó de "nacionalización clandestina".

A pesar de todo, las medidas preconizadas por el Gobierno presidido por Raymond Barre fueron aprobadas por la Asamblea Nacional por 276 votos a favor contra 200 en contra.

En fin, lo cierto es que a pesar de las perspectivas del Gobierno sean las de devolver a manos privadas estas empresas después de su recuperación, las perspectivas de crisis permanente en el sector metalúrgico no permiten suponer este retorno al capital privado, sino más bien auspician una mayor presencia pública en el mismo.

B.- Creación, estructura, funcionamiento y control de la Empresa Pública en Francia.

- 1) Elementos definidores del concepto de Empresa Pública según la doctrina francesa.

No existe, en Francia, un Estatuto General de las empresas públicas. Como dijo Bernard Chenot en 1959:

"Se empezó a elaborar en 1946, en 1947 el Conseil Economique dio su visto bueno al proyecto, en 1948 se presentó en la Asamblea Nacional Francesa... hoy aún esperamos..." (40)

Se conoce a este documento (Que reproducimos en el anexo 2) como el proyecto del Gobierno Queuille (1949). En 1955, el Parlamento volvió a interesarse por el tema, y pidió por la Ley de 3 de Abril de 1955 que el Gobierno le remitiera un nuevo proyecto. El Ministerio de Finanzas llegó a realizar el anteproyecto; pero el Gobierno no le dió continuidad, y el Parlamento no pareció muy interesado, por lo que volvió a quedar olvidado el tema. sólo algunos especialistas continuaron reclamando su elaboración, sin mucho éxito hasta el momento (41).

No existe, por tanto, una regulación específica y unitaria del tema, pero podemos encontrar al-

gunos elementos definidores de carácter general.

Ante todo, cabe señalar cómo la Constitución de 1958 reconoce la iniciativa pública en materia económica, y sitúa en el Parlamento su creación o retrocesión -vía nacionalización. En efecto la Constitución de la V República incluye en su Preámbulo una ratificación del Preámbulo de la Constitución de 1946, de la IV República. En éste último se decía:

"Todo bien, toda empresa cuya explotación tenga, o ,en lo sucesivo, adquiera carácter de servicio público nacional o de monopolio de hecho, se convertirá en propiedad de la colectividad."

Y en la misma Constitución de 1958, se reconoce implícitamente esta realidad al incluirse en el Artículo 34, por el que se fija la reserva de Ley del Parlamento, lo siguiente:

"La Ley fija las reglas que se refieren a...las nacionalizaciones de empresas y la conversión de propiedad de empresas del sector público al sector privado."

Examinando este reconocimiento constitucional de la iniciativa pública en materia económica, vemos cuáles son las principales características que la doctrina francesa da a las empresas públicas, y sus distintos tipos.

Los últimos y más profundos análisis del tema

cifran en tres los elementos esenciales incluidos en el término Empresa Pública:

a) Su caracter industrial y comercial, lo que determina su objeto, alejándolas de fines de tipo administrativo. Por lo tanto, su campo de acción es similar al de cualquier empresa privada, con la única diferencia que el objeto de su actuación es la búsqueda del interés público, no forzosamente contradictorio con la obtención de beneficios (42).

b) Una personalidad jurídica propia, distinta de la colectividad, en este caso el Estado, a la que están ligadas: normalmente esa personalidad deriva de las mismas Leyes que han dado origen a la Empresa Pública. Como tales personas jurídicas gozan de personalidad administrativa, patrimonial, financiera y jurídica propias.

c) El sometimiento de su actividad a los poderes públicos. Evidentemente todas ellas están sometidas al control del Estado (control de muchos tipos, como veremos), y ese control deriva de la propiedad estatal, al menos parcial, del capital de la empresa (43).

Las empresas públicas en Francia se pueden distinguir en: Etablissements Publics y Societés, éstas últimas pueden todavía dividirse en sociedades de capital estatal, y sociedades de capital

mixto. La distinción se basa fundamentalmente en la forma jurídica pública de los Etablissements, en contraste con la forma jurídica privada de las Societés. En cuanto a su funcionamiento, no existen hou diferencias apreciables entre una y otra.

Fue la obra legisladora de 1946 la que diferenció unas y otras empresas públicas, colocándo a algunas empresas en la caregoría de Establecimientos (EDF, GDF, Charbonnages), otras en el de las sociedades de capital estatal (Bancas, Seguros), y otras, en fin, en la categoría de sociedades de capital mixto (SNCF, Air France).

Según observa Vedel:

"Es de forma bastante empírica que tal o tal otra forma jurídica se atribuye a ésta o aquella empresa pública. Muy a menudo, son las cuestiones de comodidad las que prevalecen." (44)

Vamos, pues, a usar el término Empresa Pública indistintamente para unas y otras, con la convicción de que, en su relación con el Estado, las distintas formas jurídicas sufren igual supervisión y control. Este es nuestro objetivo en el presente estudio, aunque evidentemente la distinción si tiene efectos jurídicos importantes.

Así, los Establecimientos Públicos no pueden recurrir al arbitraje en casos de litigio, y si , en cambio, lo hacen las Sociedades. Los contratos administrativos sólo se dan en algún caso cuando la empresa pública presente la forma de Estableci-

miento Público, siendo ello imposible si se trata de una Sociedad, sea de capital mixto o estatal.

2) La creación de la Empresa Pública.

En cuanto a la creación de la Empresa Pública en Francia, debemos distinguir entre empresas de nueva creación y empresas procedentes de una nacionalización.

En el primer caso, la creación de una nueva empresa es prerogativa del Gobierno desde 1958, siempre que se trate de una Sociedad, bien sea de capital mixto o estatal. Sólo será necesaria la Ley en los casos en que se trate de un Establecimiento Público, o en los casos de cualquier forma de empresa pública que proceda de una nacionalización, como prevee el artículo 34 de la Constitución Francesa de 1958.

El régimen jurídico de disolución de las empresas públicas se reserva al legislador por el mismo principio constitucional.

Es importante señalar que la creación de filiales, o la participación pública en ellas, siempre que el Estado tenga más del 50% del capital, sólo será necesaria la promulgación de un decreto para su plasmación.

Hasta ahora, y desde 1958, ha sido decidida por el Parlamento una sola nacionalización. Se tra-

tó de la nacionalización de las sociedades de energía eléctrica de los departamentos de Ultramar, acordada por el Parlamento por la Ley de 11 de Julio de 1975.

A pesar del carácter constitucional de la regla por la que cualquier nacionalización o desnacionalización debe ser acordada por el Parlamento, recordemos lo dicho acerca de las filiales como "nacionalizaciones silenciosas", o lo que la CVEP decía con referencia a algunas cesiones a intereses privados de acciones de la agencia Havas que llevaban a la Comisión de "inquietud y propuesta... aunque no pueda hablarse de desnacionalización" (45).

3) Estructura de la Empresa Pública en Francia.

Existen muchas variantes de las empresas públicas según la categoría a la que pertenezcan, según la importancia de la empresa, según el papel que en ella juega el Estado, y según la época en que ha sido creada.

A pesar de ello, podemos adelantar que en la mayor parte de los casos la gestión de la Empresa Pública ha sido confiada a varios organismos. Así, existe una autoridad deliberante, el Consejo de Administración, y una autoridad ejecutiva, el Presidente o el Director Genral. En las empresas públicas cuya forma jurídica es la Sociedad existe además la Asamblea General, que tiene por su composición un papel más bien reducido.

Otro elemento común de las de las empresas públicas es su gran centralización. Apenas son relevantes, a ese nivel, las estructuras descentralizadas, federativas, que a veces se han pretendido instituir en compañías como EDF o GDF.

Examinemos sucesivamente los diversos organismos antes mencionados:

a) Consejo de Administración. Son éstos de diferente tipo, forma y composición según las empresas (46). En general, responden a los criterios a los que aludíamos más arriba, es decir, hacer de la empresa una chose de la Nation. En este sentido, los componentes de los Consejos de Administración no tienen un mismo origen, como en las empresas privadas, donde representan a sus mandatarios para defender sus intereses comunes. Aquí los administradores de las empresas públicas tienen un origen diverso, y aparecen como defensores de intereses colectivos, que se coordinan para mantener a la Empresa Pública en las coordenadas que motivaron su creación.

En Francia, los Consejos de Administración de las empresas públicas se forman a partir de la llamada "representación de intereses" (47). En principio eran tripartitos, representativos de trabajadores, usuarios o consumidores, y del Estado. Desde el 11 de Mayo de 1953, se introdujeron en la representación de los usuarios las llamadas "personalidades cualificadas", designadas por el Estado en función de su competencia en materia industrial y financiera.

En las sociedades de economía mixta, normalmente el Estado tiene más representación que participación financiera (48). En los casos en que el Estado es mayoritario, en cambio, acostumbra a tener menor representación directa en el Consejo de Administración de la que le correspondería por su participación en el capital social. Ello se debe a que introduce la ya mencionada "representación de intereses", a costa de sus puestos en dicho Consejo.

En las demás categorías de empresas públicas, los Consejos de Administración tienen una representación cuatripartita con la introducción de la categoría de técnicos o personalidades cualificadas, dentro de la representación de los consumidores.

En general, podemos afirmar que la representación del Estado peca de falta de unidad, ya que muchas veces los administradores del Estado son nombrados por diferentes ministerios.

La representación de los trabajadores se hace a través del nombramiento por decreto, a propuesta de las organizaciones sindicales más representativas (49).

La representación de usuarios y consumidores es la más problemática; en general, se deja al Estado y a las organizaciones consideradas más representativas su designación (50).

Por último, las personalidades competentes se introdujeron en 1953 en EDF, GDF, y Charbonnages

superponiéndose a la representación de usuarios y consumidores, y dejando al Estado una total discrecionalidad en su elección. Normalmente se trata de antiguos dirigentes de empresas retirados, profesores de Universidad o jefes de empresas privadas.

Los poderes del Consejo de Administración varían del simple asesoramiento (Renault), hasta un poder de decisión más importante (Charbonnages, Houilleres). Normalmente la representación de intereses, al diversificar tanto la composición del Consejo, ha llevado consigo una disminución de la capacidad de dirección del Consejo, convirtiéndolo generalmente en un órgano de vigilancia y asistencia.

Como dice Delion:

"Pero la consecuencia principal de la representación de intereses en el Consejo ha sido reducir su influencia y, paradójicamente, favorecer la tecnocracia y el estatismo, que es lo que se pretendía evitar" (51).

b) La dirección de la Empresa.

Nos encontramos en este apartado con varias posibilidades:

- Un Presidente Director General (Renault, Air France, ORTF).
- Un Presidente y un Director General (EDF, GDF, Charbon.).
- Directorio (Soc. Nat. Poudres, SNECMA).

Su designación incumbe, en la casi totalidad de los casos, al Gobierno, que la realiza por decreto. Ello ocurre así desde el Decreto de 29 de Marzo de 1959 donde se enumeraban 33 empresas sometidas a esta disciplina. Esta lista tampoco es limitativa. Existen textos particulares para SNCF o las compañías marítimas con los mismos efectos prácticos.

Como afirma Laubadere:

"Conviene señalar, en cuanto a la dirección general, la importancia que ha tomado en la práctica este órgano en relación al Consejo de Administración. De hecho, y por razones muy naturales, el poder real de la empresa se ha trasladado a las manos de la dirección general, y ello ha convertido en algo menos que teórico la gran idea de las nacionalizaciones, es decir "la gestión colectiva" de las empresas" (52).

La repartición de poderes dentro de la empresa, como ya hemos venido señalando, se ha ido decantando hacia el órgano ejecutivo. Existen tres supuestos posibles:

- 1) El caso de las sociedades bancarias, donde Consejo de Administración y Presidente tienen cometidos distintos y no existe situación de inferioridad de ninguno de los dos órganos.
- 2) El caso de algunas empresas, fundamentalmente Renault, donde el Consejo de Administración es meramente consultivo, y es el Presidente-Director General quien ostenta plenos poderes.

3) Una tercera posibilidad, la más corriente, en la que originalmente se quería instituir un tipo de dirección colectiva, simbolizando a la Nación, en el puesto de mando. Así, los Consejos de Administración tripartitos eran quienes elegían a su Presidente y así repartían sus funciones decisorias y ejecutivas. La introducción de las "personalidades competentes" en el seno de la representación de usuarios en 1953 y el traslado del poder del nombramiento del Presidente y del Director General al Estado en 1959, han variado notablemente esta situación, como antes hemos visto. Actualmente se asiste a un verdadero control de estas empresas públicas por parte de la llamada "Tecnocracia":

"De esta preeminencia de la dirección general consolidada por la alianza con las "personas competentes" del Consejo, ha nacido eso que se ha venido en llamar la evolución de las empresas públicas hacia la tecnocracia" (53).

c) Asamblea General.

Existe, finalmente, una Asamblea General en las empresas organizadas en forma de Sociedad. Es preciso distinguir aquí las dos posibles formas de la Asamblea según la Sociedad sea nacional o de economía mixta.

Asamblea General de las Sociedades Nacionales: tal forma se da en los bancos nacionalizados, en los seguros. Según la Ley de 4 de Enero de 1973 esta asamblea está constituida por un colegio de accio-

nistas normalmente designados por el Estado, excepto un par o tres de representantes del personal y del accionariado obrero.

Asamblea Genral de las Sociedades de Economía Mixta: Tienen aquí aplicación las normas de Derecho Común de las Sociedades Anónimas, con numerosas excepciones (como las ya contempladas en relación a su composición). No tienen potestad de modificar el capital, ni otras decisiones consideradas importantes sin el acuerdo de la autoridad de tutela o directamente sin el visto bueno del ministerio.

d) El personal de las Empresas Públicas.

Según datos de la sección francesa del Centro Europeo de la Empresa Pública (CEEP), se pueden evaluar en más de un millón y medio la cifra del personal asalariado de las empresas públicas en Francia en el año 1976 (Ver Anexo I).

El dato es significativo por la importancia de la cifra, y plantea, en primer lugar, la necesidad de encuadrar a esos trabajadores en diferentes categorías para su estudio. En general, la mayoría de autores consultados diferencian dos grandes grupos; en primer lugar los sometidos a Derecho Común, luego los que tienen un estatuto especial.

Según Delion:

"Los gobiernos han oscilado entre los dos extremos, que son la asimilación

a los funcionarios públicos, y la asimilación a los asalariados privados"(54).

La distinción entre personal sometido al régimen de Derecho Público y el sometido al Derecho Privado es relativamente fácil de establecer. En general, es muy limitado el número de personas sometido a Derecho Público. Así:

- El Director General, o aquel que está a la cabeza de la empresa.
- Los contables que tienen estatuto de Contables Públicos.
- El Presidente y los miembros del Consejo de Administración.

De hecho la jurisprudencia del Conseil d'Etat ha tendido a encuadrar en esta categoría a los dirigentes, en sentido amplio, de la empresa. Los demás, sea cual sea su situación, están sometidos al Derecho Privado (55). La distinción entre los que están sometidos al Derecho Común y los que tienen un estatuto especial, viene determinada por el hecho de que muchas empresas han establecido una especie de convenio colectivo con sus empleados por el cual tienen "estatuto" de tales. De hecho, esta distinción tiene poca relevancia, ya que todos están sometidos al Derecho Privado.

En resumen, podemos decir que los estatutos se superponen a los simples contratos. Los en ellos encuadrados acumulan ventajas, debido, sobre todo,

a que los estatutos han sido pactados normalmente con las organizaciones sindicales, y conllevan numerosos organismos de control y seguimiento que tienden a mejorar la situación de los trabajadores de la empresa en cuestión.(56).

De hecho, como el mismo uniforme de Iberplan señala (57), la existencia o no de estatuto tiene poca importancia, en la misma Renault se ha establecido el accionariado obrero y no existe un estatuto propio de la empresa.

En cuanto a las relaciones personales de trabajo, podemos señalar que son las normales con algunas variaciones. Por ejemplo, el reclutamiento se organiza por los estatutos de forma parecida al funcionariado. Los salarios vienen determinados por los acuerdos entre el Consejo de Administración y las organizaciones sindicales. En caso de discrepancia persistente se recurre al arbitraje del ministerio de tutela.

Existen ventajas parecidas a las de los funcionarios en materia de salarios (plus de residencia, subsidio familiar, ventajas en la Seguridad Social, etc.).

Las empresas sin estatuto tienen otras ventajas. Los incrementos en los salarios según los balances de explotación anuales, o del progreso de productividad. Los contenciosos se someten normalmente a la jurisdicción contencioso-administrativa (excepto los que se refieren al Director, o a los Contables Públicos).

En cuanto a la responsabilidad, mezcla elementos de Derecho Privado y disposiciones provenientes del funcionariado; como, por ejemplo, los que se refieren a la prevención de posibles divulgaciones de secreto de fábrica sometidas al Código Penal.

La reglamentación de conflictos de trabajo no tiene un interés especial, ya que no se aparta de lo normal, con una mayor relevancia del papel del ministro de tutela en los casos de empresas con estatuto. Quizá convenga detenerse algo más en la temática de la huelga, ya que ha sufrido algunas limitaciones en virtud de la llamada salvaguardia del "interés público", o de la "continuidad del servicio público". Lo más importante quizá sea la Ley de 31 de Julio de 1963 que regula el derecho huelga en los servicios públicos, aunque en la aplicación de la ley se ha desbordado muchas veces este marco. En la práctica, esa reglamentación significa que es necesario avisar con 5 días de antelación, notificando fecha, hora, duración de la huelga, etc. También se prohíben las huelgas rotativas o por escalones, y la ley reserva un mecanismo muy fácil de renovación de la huelga en caso de incumplimiento de algunas de las condiciones expuestas (58).

4) El funcionamiento de la Empresa Pública.

La Empresa Pública en Francia actúa como empresa privada en la mayoría de sus relaciones eco-

nómicas. La jurisprudencia les ha ofrecido estatuto de comerciantes, estando inscritos en el registro de comercio es posible la quiebra (59), etc.

En sus relaciones con el personal o con los usuarios actúa también en el marco del Derecho Privado, y también ocurre así en el trato con terceros, tanto a nivel de contratos, como con las responsabilidades que contraen (con las salvedades que examinaremos).

En fin, la aplicación del Derecho Público es normalmente la excepción. Ya hemos visto lo referente a las relaciones con el personal. En cuanto a los contratos, puede ocurrir que sean de carácter administrativo, pero son también los más raros (60).

Las empresas públicas francesas tienen que hacerse cargo de las cargas fiscales normales a toda empresa (61).

Finalmente, en este apartado convendría decir algo con respecto a la naturaleza de los bienes de las empresas públicas. Sólo señalaremos su distinta consideración jurídica según provengan de una nacionalización, se hayan adquirido posteriormente, o bien provengan del Estado (62).

5) La financiación de la Empresa Pública.

Debemos señalar ante todo que dichas empresas reciben remuneración por sus servicios. Normalmente

hay muy pocas empresas públicas autosuficientes. El recurso a los empréstitos es normal, sean éstos privados, o bien se trate de ayudas del Estado a través del Presupuesto o del Fonds de Developpement Economique et Social (FDES). También en determinadas empresas como SNCF, Air France, o las compañías marítimas del Estado, ocurre que éste entrega determinadas compensaciones económicas por el mantenimiento de tarifas por debajo de los costes.

También pueden haber compensaciones en forma de subvención por el cumplimiento de determinadas sujeciones establecidas por el Estado y las empresas. Por ejemplo, la formación del personal de Air France, o el servicio a algún lugar no rentable económicamente (SNCF, Air France)(63). El Estado subvenciona también algunos déficits de explotación, participa en las cargas sociales (retiros, por ejemplo) de las empresas, o favorece con el descuento de impuestos a determinados servicios de las empresas (carga de mercancías en SNCF) o a las mismas empresas (RATP).

Como vemos se trata de escoger las fuentes de financiación entre tres posibilidades:

- a) Ingresos procedentes de la venta de servicios.
- b) Subvenciones de los poderes públicos.
- c) Préstamos de organismos públicos o privados.

Ahora bien, ni los precios pueden tender solamente a conseguir beneficios, ni los préstamos pueden tener carácter arbitrario, ya que los primeros

han de basarse muchas veces en decisiones políticas, y siempre han de tener en cuenta el interés público, y los segundos precisan de la autorización previa del Ministro de tutela para poder solicitarlos en el mercado financiero.

Como vemos las fuentes de financiación están muy mediatizadas por su carácter de empresas públicas, y éste es uno de los elementos más diferenciadores con respecto a la empresa privada (64).

La tendencia, en el caso de las empresas públicas francesas, va en el sentido de una disminución en el autofinanciamiento (48% en 1967, 36% en 1977), un mantenimiento de la ayuda del Estado (8% en 1967, 7% en 1977), una disminución de los préstamos de carácter público (10% en 1967, 7% en 1977), y unos aumentos significativos en los préstamos del mercado financiero libre francés (27% en 1967, 36% en 1977), y extranjero (3% en 1967, 12% en 1977) (65).

Como vemos se está lejos del autofinanciamiento, situación normal, en estos años de crisis, incluso en la empresa privada; pero lo importante es destacar el crecimiento del endeudamiento con respecto del mercado financiero libre, que indica, desde nuestra perspectiva de análisis, una tendencia a eludir el control de la actividad financiera de las empresas, a través de lo que Lalumière llama debudgetisation (66).

C.-El control de la Empresa Pública.

1) Introducción.

Al abordar este tema incidimos, de hecho, en la temática más general de las relaciones entre el Estado y las empresas públicas.

Delion dice al respecto:

"La estructura del Estado, hecha para asegurar un cierto número de tareas administrativas y políticas, está mal preparado para asumir las responsabilidades de tutela económica que implica la posesión de un vasto patrimonio industrial" (67).

El Estado encuentra dificultades en hallar un eficaz, y al mismo tiempo no sofocante control de sus empresas, a las que ha dotado de autonomía para evitarles una excesiva dependencia, pero que precisa controlar de cerca para evitar lo que los franceses llaman feodalités económicas, estados dentro del Estado, que confundan el interés corporativo de la empresa con el interés general que tienen como objetivo prioritario y original.

La experiencia de la postguerra dejó un recuerdo que identifica empresa pública con mala gestión, deudas, etc. El Gobierno pretende desmentir esa creencia con el reforzamiento del control propio y de

la Cour des Comptes, pero ello provoca duplicidades en los mecanismos de control, excesivas cautelas a priori, que acaban por ahogar la autonomía de gestión de la empresa. En el binomio control-autonomía se encierra uno de las más clásicas problemáticas de las empresas públicas.

En este campo, además, no existen diferencias apreciables entre unas y otras formas de Empresa Pública en Francia:

"Es sin duda en relación con los controles donde mejor se ha marcado la unidad de las empresas públicas. Hubiera podido parecer lógico reservar una suerte diferente a los Establecimientos Públicos, las Sociedades Nacionales, o las Sociedades de Economía Mixta, diversificando el rigor del control en función de las estructuras. En cambio, del análisis de los textos y del examen de la vida cotidiana de las empresas se desprende que ello no es en absoluto así. La participación del Estado implica invariablemente un control, en el que las modalidades han sido en gran parte unificadas, sean cuales sean sus estatutos jurídicos internos" (68).

Hechas estas primeras salvedades, entraremos en el terreno ya concreto del control y tutela del Estado sobre las empresas públicas.

"Tutela y control son conceptos muy sutiles; la tutela hace participar al Gobierno en la misma gestión de la empresa, sea sobre la persona de los dirigentes, sea sobre sus decisiones. El control se dirige más bien a la verificación, sea previa o no, de la regularidad de los actos de gestión" (69).

Esta distinción es ciertamente discutible (70), pero nos resulta indudablemente útil y la usaremos seguidamente. Examinaremos así primeramente la tutela administrativa y económica del Gobierno sobre las empresas públicas, viendo a continuación el control contable ejercido por la Cour des Comptes.

2) El control del Gobierno.

Normalmente se distinguen dos grandes apartados de la tutelle del Gobierno en relación a las empresas públicas:

- La tutela administrativa o técnica ejercida fundamentalmente por el Ministro de tutela, o sea al que corresponde la actividad de la empresa, y por otra serie de organismos estatales menos importantes.

- La tutela económica y financiera ejercida fundamentalmente por el Ministro de Economía y Finanzas, y en general por el Gobierno o los ministros en algunos casos.

Así, en general, podemos citar como agentes

del control a priori, o tutela gubernamental: al propio Gobierno, al Ministro de Finanzas o al de "tutela", o los dos a la vez; a los comisarios del Gobierno y contrôleurs del Estado que actúan en nombre del Ministro de tutela y del Ministro de Finanzas respectivamente; y algunos organismos especiales en asuntos como precios, mercados, operaciones inmobiliarias, etc.

a) Tutela administrativa o técnica.

Los ministerios franceses que tienen una mayor actividad en este campo son los de Transportes, Industria, Finanzas, y en menor escala Agricultura, Defensa, Información, e incluso el Primer Ministro que controla el Comisariado de Energía Atómica.

El Ministro respectivo está representado en la empresa por un "Comisario del Gobierno" que puede actuar por delegación en su nombre, o que puede constituir solamente un nexo de unión con los órganos de la empresa.

El término "Comisario del Gobierno" refleja una cierta pretensión del Ministro de ser el único verdadero tutor de la empresa. De hecho, ello se traducirá en el Decreto de 11 de Mayo de 1953, que fue años después derogado, el cual decía que el "Comisario del Gobierno daba a conocer al Consejo de Administración la opinión del Gobierno sobre los problemas que le habían sido presentados".

No hay texto legal que regule de forma conjunta la institución de los comisarios del Gobier-

no. Al principio sólo existían en las sociedades de economía mixta, en las que el Estado era minoritario, después en todas las empresas públicas. Su presencia en la empresa refuerza los cargos directivos designados por el Gobierno, como Presidente, Director General y varios consejeros.

A veces se trata de un comisario que se dedica totalmente a su labor de empresa, a veces, en cambio, ejerce otras funciones, e incluso es el mismo Director General del Ministerio de tutela correspondiente.

Los poderes del Comisario del Gobierno son:

- I.-Asistir al Consejo de Administración o a la Asamblea General.
- II.-Usar, ante ciertas deliberaciones, del derecho de veto total o suspensivo, esperando la decisión del Ministro de tutela.
- III.-Pedir la repetición de las deliberaciones en momentos especialmente comprometidos.
- IV.-Enviar directrices generales a la empresa acerca de su gestión.

De hecho, su papel viene más definido en los estatutos de cada empresa (71). Es difícil definir su papel, ya que resulta complicado hablar de "control técnico". Es, en la práctica, un alter ego del Ministro respectivo en la empresa, el cual, a través de los informes del Comisario juzgará la ade-

cuación técnica de los programas y medios que ha dispuesto la empresa para lograr sus objetivos. Los comisarios no deben modificar o reformar estos medios técnicos, lo cual eliminaría toda pretensión de autonomía empresarial, debe exigir mejores resultados, y si no se logran, cambiar a los dirigentes.

Otros organismos que intervienen en este apartado de tutela técnica son el consejo del FDES para la aprobación de los programas de inversiones de las empresas, basados eventualmente en las previsiones de los Planes, que, como sabemos, tienen carácter plurianual. También interviene la Comisión Interministerial de salarios para las remuneraciones del personal; la Comisión de verificación de balances, etc.

El Ministro de tutela tiene asimismo poderes de veto en relación con los mecanismos de fijación de precios, en relación a todo lo concerniente a la planificación, y, en fin, sobre toda una serie de cuestiones como salarios, operaciones inmobiliarias y otras. En general, podemos decir que este poder de veto se ejerce raramente (72).

Finalmente cabe señalar en este apartado lo que se a venido en llamar "tutelas paralelas", que Laubadere (73) compara a las que se producen paralelamente a las decisiones de las autoridades locales, que necesitan de la autorización previa de diversas direcciones administrativas como sanidad, urbanismo, etc., antes de poner en marcha alguna de sus decisiones

Las principales tutelas paralelas ejercidas por los organismos colegiados antes mencionados, se refieren a inversiones, operaciones inmobiliarias, mercados públicos, remuneración del personal y precios.

Raramente actúan con potestad delegada del Ministerio, y normalmente se limitan a manifestar su acuerdo o desacuerdo con la decisión adoptada por la empresa, y dejan al Ministro de tutela la decisión final (74).

b) Tutela económica o financiera.

Se basa fundamentalmente en la aprobación previa de ciertas decisiones financieras por el Gobierno o los ministros de finanzas o tutela correspondientes. Estas decisiones son las siguientes: Presupuestos, balances, cuentas de resultados, ampliaciones o reducciones de participaciones financieras, las medidas relativas a las remuneraciones y a las modalidades y regímenes de jubilación de los administradores, Presidente y Director General, y otras cuestiones que pueden estar incluidas en los estatutos particulares de cada empresa. Esta aprobación previa puede hacerse por decreto (en los casos de ampliaciones o reducciones de la participación de más del 50%), por acuerdo ministerial conjunto del Ministro de Finanzas y del Ministro de tutela (remuneraciones y retiros), o por decisión de uno de los dos ministros solamente.

El Ministerio de Finanzas tiene su intermedio en la empresa pública llamado "controlador del Estado", que tiene misiones de control financiero.

Existe un estatuto propio del cuerpo de controladores del Estado fijado por Decreto de 5 de Febrero de 1957. Tienen poderes de investigación sur pièces et sur place, y derecho de asistencia a los Consejos de Administración.

Los controladores del Estado ejercen una misión sobre la actividad económica y financiera de la empresa, y tienen en este campo facultades análogas a las de los comisarios del Gobierno. Tienen poder de aprobación (visan previamente las órdenes de pago) y poder de veto (muy limitado y raramente utilizado después de la derogación de los Decretos de 1953) (75).

3) El Rapport Nora y las nuevas formas de relación entre las empresas públicas y el Gobierno.

Lo visto hasta ahora explicita sólo formalmente las posibilidades de tutela y control del Gobierno sobre las empresas públicas. De hecho, hasta 1967 se podía hablar tranquilamente de "dependencia" de las empresas públicas con respecto del Gobierno. La aparición de déficits cada vez más importantes en empresas como EDF, SNCF, o RATP motivó una creciente intervención del Gobierno desde 1948, que acabó configurando la gestión directa de las empresas por el Gobierno.

En muchas de estas empresas la tutela llegaba a suprimir, de hecho, la autonomía de gestión de la empresa. El Gobierno, a través de sus poderes de autorización previa en muchos de los aspectos clave de la gestión económica y financiera, llegaba a eliminar cualquier posibilidad de una gestión ágil y eficaz (76).

En 1965, el entonces Primer Ministro Georges Pompidou encargó a un grupo de trabajo del Comité Interministerial de Empresas Públicas (creado para el seguimiento del V Plan) la elaboración de "todas las medidas susceptibles de favorecer el mejoramiento de las estructuras y de las condiciones de gestión del sector industrial, comercial o financiero en que el Estado es propietario o accionista".

Este grupo de trabajo, presidido por M. Simon Nora entregó en 1967 un rapport que fue conocido posteriormente como Rapport Nora (77). En este rapport después de un análisis introductorio sobre el origen, la importancia y los resultados de las nacionalizaciones en Francia, se formulaban una serie de críticas y de propuestas sobre las modalidades de gestión de las empresas públicas.

Las críticas efectuadas iban en el mismo sentido al que antes aludíamos: Excesivo control gubernamental, poca agilidad en el funcionamiento de las empresas, encabalgamiento de controles, etc.

En cuanto a las orientaciones que se proponían en el rapport, tendían, en general, a restituir a

las empresas públicas una cierta autonomía que parecía indispensable; a conferir a los tutores técnicos la responsabilidad de la política a aplicar en los diversos sectores; y a permitir a la tutela financiera, descargada de las tareas para las que estaba mal preparada, consagrarse al problema de los equilibrios generales.

De hecho, el grupo presidido por M.Nora distinguía entre las empresas públicas del sector concurrencial y las grandes empresas cuya misión esencial es el servicio público. Las primeras, reconocía el rapport, gozaban de amplia autonomía; las segundas, en cambio, estaban sujetas, por su situación crónicamente deficitaria, a controles sin número, a transferencias continuas de capital, resultantes del mantenimiento de precios políticos, o de servicios poco rentables.

El informe afirmaba que tales empresas debían sujetarse al mercado, y encaminarse hacia una política de eficacia, de responsabilidad y de rendimiento. El Estado debía usar de sus medios con prudencia.

Frente al constante endeudamiento de algunas empresas, proponía encaminarse hacia una política de "precios-verdad", es decir, establecidos en función de los costes, o al menos, lo más cerca posible.

En cuanto a la política de dirección de la empresa, se preconizaba se confiriera a hombres capa-

ces técnicamente, y que, en general, la tendencia fuera a descentralizar:

"El inicio de las proposiciones que siguen tienen un nombre: descentralizar, cada vez que ello sea posible. Es mejor para el Estado hacer hacer, que hacer por él mismo. un exceso de centralización no conduce como muchos creen a reforzar los poderes del Estado, sino a debilitarlo" (78).

La tendencia propugnada era agilizar, equiparar la empresa pública a la privada. A las empresas se las debe juzgar por sus resultados; pero entre tanto, dejarlas decidir por cuenta propia (79).

Se trata de encontrar pues, el mecanismo en que ambas responsabilidades, las de dirección de la empresa como tal y las del Estado como supervisor de los resultados de la actividad misma, tengan una clara delimitación.

4) Los Contratos-Programa.

El Rapport Nora proponía dos tipos de documentos a establecer. Por una parte, un documento base, una especie de carta que regiría sus relaciones, conciliando intereses de la empresa e intereses propios, y obligando a la empresa a determinados servicios (aunque fueran poco o nada rentables) frente a los cuales el Estado asumiría su compensación después de evaluar lo más precisamente posible su coste real.

Por otra parte sería necesario otro documento para comprobar si los resultados de la empresa son buenos o no, en base a criterios objetivos, predeterminados y contrastables a medio plazo.

Es en esta doble perspectiva en la que se encuadra una de las propuestas más importantes del Rapport Nora, y que más consecuencias tuvo de inmediato: los llamados acuerdos programáticos o Contratos-Programa. En este documento se incluirían: tanto los datos de la autoridad de tutela en base a las dotaciones de capital, las autorizaciones y las garantías de préstamo, como los objetivos que la empresa tiene por misión conseguir, basándose en la productividad, equilibrio de la cuenta de explotación, inversión, etc. Compromisos todos ellos evidentemente revisables en cualquier momento.

"La puesta en marcha de este procedimiento contractual debería acompañarse de una modificación del papel de las autoridades de control, que consistiría únicamente en la verificación de los compromisos suscritos, comprobando si han sido respetados; los dirigentes de las empresas serían juzgados a partir de los resultados económicos y financieros de su gestión, es decir, el control se realizaría a posteriori" (80).

Las consecuencias del Rapport Nora fueron recogidas por el Primer Ministro Chaban Delmas el 16 de Septiembre de 1969, y definitivamente retomadas el 22 de Octubre de 1971 (81).

El Primer Ministro indicó en su discurso al Parlamento que las empresas públicas tenían una triple misión:

- Contribuir al desarrollo económico cumpliendo "de forma ejemplar su función de empresa, manteniendo al mismo tiempo su carácter de instrumento privilegiado de planificación".
- Realizar una misión de servicio público.
- Constituir un elemento motor del progreso social.

Por otra parte, el Primer Ministro cifró en cuatro los principios por los que había de regirse este tipo de empresa:

- Adoptar un verdadero "comportamiento de empresa", desarrollando su productividad y rentabilidad, sin abusar de su condición de monopolio o de su dominio del mercado.
- Mantenerse independientes de los intereses privados.
- Gozar de una gran autonomía de acción, sin menoscabo del control a posteriori, que deberá examinar cómo han usado esa autonomía de gestión.

De esta forma surgieron los Contratos de programa, cuya aplicación constituye la estrategia más reciente aplicada por el Gobierno Francés sobre las empresas públicas.

Hasta ahora se han firmado los siguientes Contratos-Programa:

- Electricité de France (por 5 años),
23-XII-1970.
- SNCF (renovando la concesión de 1973),
27-I-1971.
- ORTF (ahora S.P.F., por cuatro años),
29-X-1971.
- A principios de 1978 se firmaron los
contratos de Air France, Air Inter y
Charbonnages de France.

Realmente la puesta en marcha de esta política ha transformado grandemente la concepción de la Empresa Pública (82).

En cierta forma las empresas públicas han re-
encontrado una autonomía de gestión que no es ili-
mitada, pero al menos es sustancial. Por desgracia
la época de aplicación de estos Contratos-Programa
ha sido, y es, muy difícil. El gran aumento de los
costes, la crisis económica, el constante aumento
de la inflación, han impedido al Estado dejar ple-
na libertad tarifaria a las empresas y, en muchos
casos, han eliminado prácticamente muchos de los
aspectos originariamente positivos de los Contratos.
A pesar de ello, muchos autores opinan que es pre-
ciso continuar en esa vía (83).

En Octubre de 1976 Veded ha realizado un in-
forme destinado al Conseil Economique et Social.

En el mismo se señala en relación con la SNCF que la reforma provocada en 1970 por la firma del primer Contrato- Programa "ha estado marcada por la reorganización y modernización de la gestión, por una racionalización de la explotación, por progresos en el campo tecnológico, por un crecimiento de la productividad y la realización de inversiones no muy costosas por cierto."

El mismo informe Vedel recomendaba la reanudación de la política contractual una vez superada la crisis de 1973-1974, que había puesto en duda su efectividad. Así se hizo, y en este momento se están negociando nuevos contratos de empresa con RATP, la Compañía General Marítima o la SNCF (84).

5) El control contable sobre las empresas públicas en Francia. La Commission de Verification des Comptes.

Este es un tipo de control externo, un control a posteriori o post-ejecución. Aquí vamos a examinar el control jurisdiccional que ejerce la Cour des Comptes sobre la actividad de las empresas públicas.

Como señala Delion:

"Hasta 1936 el problema de la creación de un órgano especializado de verificación económica no se había planteado" (85).

Las pocas empresas que existían de carácter público solucionaban este aspecto con la presencia de agentes contables que se sometían a la jurisdicción de la Cour des Comptes. Después de la Liberación, con la creación de numerosas empresas públicas, se instituyó un organismo especial llamado Chambre de Verification des Comptes, al principio sólo con competencia sobre EDF y GDF, pero rápidamente ampliada a Charbonnages y Houilleres.

La voluntad de hacer depender estas empresas de un solo organismo demuestra la tendencia a unificar todo el control a posteriori en este campo.

De hecho, ni esta iniciativa ni otras como el Conseil des Comptes des Entreprises Publiques o el Conseil Superieur des Entreprises Publiques pasaron del papel. Finalmente, la ley de Finanzas de 6 de enero de 1948, en sus artículos 56 a 60, crea la llamada Commission de Verification des Comptes des Entreprises Publiques (CVCEP). De hecho, los artículos mencionados són simplemente una nueva redacción de los artículos 31 y 32 del proyecto de Estatuto de la empresa pública de 1948 (86)

Examinemos la composición y el funcionamiento de esta Comisión :

a) Organización.- Se componía de cinco secciones : Transportes y Comunicaciones, Energía, Banca, Seguros e Información, y finalmente la sección de Empresas Químicas, Mecánicas y Diversas. Cada sección era presidida por un Conseiller-Maitre y

de la Cour des comptes , y comprendía tres Conseillers-Maîtres y dos representantes del Ministerio de Finanzas nombrados por una Orden Ministerial. Asistían a las deliberaciones con carácter consultivo un representante del ministerio de tutela técnica, el Controlador del Estado en la Empresa, y un representante de la Comisaría del Plan. La Comisión disponía de unas 50 personas con carácter auxiliar que compartían su tiempo en la Comisión con otras obligaciones. La Comisión se reunía en asamblea plenaria para redactar su Rapport General, bajo la presidencia de un Presidente de Cámara de la Cour des Comptes.

Competencia.- Comprendía los establecimientos públicos (excepto los que dispusieran de contable público), las sociedades de Estado y las sociedades de economía mixta, en las cuales el Estado tiene, al menos, la mayoría del capital. El Ministro de Finanzas podía extender su competencia a otros casos.

b) Funcionamiento.- Este era quizá el aspecto más original de la Comisión. En efecto, en la verificación de cada empresa pública la Comisión tenía una competencia muy amplia:

"La Comisión procede anualmente al examen de las cuentas de la gestión, balances y cuentas de resultados de las empresas sobre las que tiene competencia, y saca todo tipo de conclusiones sobre los resultados financieros de esas empresas; expresa su opinión sobre la re-

gularidad y la sinceridad de las cuentas, propone, en caso necesario, los cambios que se deban hacer a las cuentas, y expresa su juicio sobre la calidad de la gestión comercial y financiera de la empresa; en el rapport de conjunto sobre la actividad y los resultados de las empresas controladas, puede señalar, si le parece necesario, las modificaciones que opina deban ser introducidas en la estructura o en la organización de estas empresas y expresa su opinión sobre las perspectivas de futuro" (87).

Esta larga cita demuestra que su competencia era casi absoluta. Como dice Lescuyer (88), no se podía despreciar su importancia y señala asimismo como los cambios introducidos en 1953 en los Consejos de Administración fueron debidos a un informe de la Comisión.

Lalumière constata la originalidad de los métodos de la Comisión:

"La discusión de los Rapports particulares se efectúa de forma contradictoria; ante cada sección competente, los dirigentes o los representantes de cada empresa, a los cuales se les ha comunicado previamente el contenido del Rapport, defienden su gestión, exponen sus problemas, revelan sus proyectos. Después de su salida, la presencia en las deliberaciones del Controlador del

Estado y de un representante del Plan, que tienen voz, permite entender los diversos aspectos del funcionamiento de la empresa, comprendiendo el papel de los organismos de tutela" (89).

De hecho, el aspecto esencial de esos Rapports particulares (que permanecían en secreto) era el juicio de valor sobre la regularidad de las operaciones, es un aspecto casi secundario, ya que la Comisión no tenía jurisdicción propiamente dicha, según Auby y Ducos, se trata de un organismo administrativo consultivo" (90).

Existía desde hacía muchísimo tiempo una polémica sobre la operatividad de la existencia de una Comisión de este tipo.

"El problema esencial que planteaba la competencia de la Comisión, era delimitar su campo de acción en relación a la de la Cour des Comptes " (91).

Delion dedicó unas páginas de su libro ya citado (92) al tema "Comisión de Verificación o Cámara de la Cour des Comptes". Defendía en él, citando incluso opiniones del propio Presidente de la Cour en 1952, la necesidad de "acabar", por así decirlo, institucionalmente la Cour des Comptes, Confiriéndole las tareas de la CVCEP, que, según él, había surgido como órgano independiente debido a la novedad de los organismos a controlar que aconsejaban confiar su control a un organismo también nuevo; quizá influyó el temor a ampliar en

demasía el número de magistrados de la Cour.

Concluía Delion:

"Esas razones son de pura oportunidad, y se puede pensar que no son determinantes en estos momentos" (93).

El tiempo parece haberle dado la razón a Delion ya que la Ley de Finanzas rectificativa de 22 de Junio de 1976 confiaba a la Cour des Comptes la verificación de las cuentas y la gestión de las empresas públicas, eliminando así a la CVCEP e integrando sus componentes y funciones a la Cour.

6) El control de la Cour des Comptes.

Como acabamos de mencionar, la Ley de Finanzas de 22 de Junio de 1976 en su artículo 7, modifica la Ley de 22 de Junio de 1967, por la cual la Cour des Comptes sólo verificaba las cuentas de los agentes contables de las empresas públicas que dispusieran de tales. Esta Ley de 1976 modificaba esta reglamentación ampliando la labor de la Cour a todo el ámbito de las empresas públicas francesas.

Los métodos utilizados por la Commission de Verification continuarán utilizándose por la Alta Jurisdicción desde el primero de Enero de 1977, fecha de la supresión de la Comisión. Pero se han introducido novedades importantes por la Ley ya citada.

Así: el campo de competencia de la Cour es mucho más amplio que el de la Comisión. Su compe-

tencia se establece por Derecho sobre las empresas públicas. Se puede ejercer por otra parte sobre "todas las sociedades, grupos u organismos, sea cual sea su estatuto jurídico, en las cuales el Estado, las colectividades, personas o establecimientos públicos, los organismos sometidos al control de la Cour, posean la mayoría de capital o de los votos de los organismos deliberantes"; al mismo tiempo que sobre las filiales de las empresas u organismos públicos en las cuales posean la mayoría del capital o de los votos. También finalmente tiene poder de control sobre los organismos que se benefician del concurso financiero de las empresas públicas o sus filiales. Su competencia debe, de hecho, sobrepasar el millar de empresas (frente a las 140 que examinaba antes la Comisión).

La Cour podrá hacer uso, si lo cree conveniente, de sus medios de comunicación tradicionales: comunicados o rapports del Primer Presidente de la Cour a los Ministros, cartas del Procurador General y de los Presidentes de Cámara a las autoridades competentes.

Contrariamente a lo que sucedía en el anterior sistema, y este es un punto muy importante en nuestra perspectiva, la Comisión de Finanzas del Parlamento podrá pedir a la Cour el inicio de enquêtes, y el Primer Presidente de la Cour podrá poner en conocimiento de las comisiones parlamentarias las constataciones y observaciones de la Cour.

La misma Comisión de Verificación (CVCEP) afirmaba en su último informe, con fecha de 9 de Julio de 1976:

"Hasta ahora sectores enteros escapan al control del Estado, y al control a posteriori: la Ley de 22 de Junio de 1976 abre en este sentido nuevas perspectivas. Transmitiendo a la Cour des Comptes la misión que hasta ahora le incumbía, la CVCEP formula el deseo de que esta transferencia y la reorganización que debe acompañarle, contribuya a asegurar a los poderes públicos la plena dirección del sector público y comercial del Estado" (94).

Convendría, antes de cerrar este apartado, dar algunos ejemplos de información general sobre la organización, composición y competencias de la Cour des Comptes, ya que como hemos visto tiene ahora un importante rol en el control de las empresas públicas (95).

"Existe en algunos países un control jurisdiccional de la ejecución del presupuesto, confiado a un tribunal especial, que se denomina generalmente Cour des Comptes o Chambre des Comptes. Se ha querido así confiar a un órgano independiente e imparcial el cuidado de verificar las contabilidades públicas. Dos motivos esenciales parecen explicar la existencia de esa institución. En primer lugar, se ha querido proteger las finanzas públicas contra las dilapidaciones, malversaciones o negligencias, so-

bre las que ciertas influencias políticas podrían conducir al Gobierno o al Parlamento a echar un velo más o menos espeso. En segundo lugar, se ha querido proteger a los contables públicos de toda arbitrariedad, asegurando la verificación de sus cuentas fuera de toda influencia política o partidista" (96).

Esta larga cita de Duverger explica suficientemente el origen de la existencia de la institución que examinamos. Sus rasgos fundamentales son los siguientes:

- Su control es enteramente independiente de la administración y se ejerce por Magistrados inamovibles.
- Es un control que se ejerce posteriormente a la ejecución de las operaciones financieras.
- Este control comporta una sanción directa a los contables, y es la misma Cour quien los juzga; pero también comporta una sanción indirecta en relación a los administradores y los ordoneurs, a los que sólo puede denunciar a las autoridades administrativas superiores, o a los poderes públicos, o traspasar esa responsabilidad a la Cour de Discipline budgetaire et financiere.

La Cour des Comptes es un cuerpo intermedio entre el Conseil d'Etat, del que tiene una similar forma de reclutamiento, y los tribunales, de los que recuerda su organización y el estatuto de sus miembros.

Se compone desde 1977 de un Primer Presidente, siete Presidentes de Cámara, 69 Consejeros maîtres, 96 Consejeros referendaires y 46 Auditores.

Normalmente, excepto el Primer Presidente que es nombrado directamente por el Gobierno, el ascenso de escalafón en la Cour se produce por elección entre los más antiguos de la categoría inferior. En en el eslabón inferior, es decir los auditores, el ascenso se produce vía Ecole National d'Administration.

La Cour se divide en siete Cámaras, cuyo trabajo reparte el Primer Presidente.

La competencia de la Cour viene determinada por el Artículo primero de la Ley de 22-6-1967 que dice: "La Cour des comptes juzgará las cuentas de los contables públicos". En su Artículo 5 reafirma un principio que ya encontramos en 1807, "no tiene jurisdicción sobre los ordonateurs, salvo que hayan sido declarados contables de hecho". El concepto de contable es "material" (97), es decir, contempla todo aquel que efectúe las operaciones de tal, aunque no tenga un título legal acreditativo.

En general se puede afirmar que sus poderes jurisdiccionales no van más allá del juicio acerca de las cuentas, el control de las potestades de autorización de gastos y control de cuentas de los contables superiores del Tesoro, y, finalmente, el juicio acerca de las gestiones de hecho, o sea de las realizadas por por los antes mencionados contables por vía de hecho. No tiene atribuciones penales, las irregularidades que descubra debe noti-

ficarlas al Ministro de Justicia. No obstante ejerce una verdadera función represiva bajo forma de multas o sanciones a las personas sometidas a su jurisdicción.

Existe también el llamado control extrajurisdiccional que para muchos autores constituye su actividad esencial en la actualidad.

Así, ejerce control sobre la ejecución de la Ley de Finanzas a través de una declaración general de conformidad. Es muy importante, asimismo, el control administrativo. En principio, la Ley le niega toda potestad jurisdiccional sobre los administradores, pero en el curso del examen a que somete escrituras, documentos y otras piezas que le son suministradas, puede descubrir irregularidades o errores; el deber de la Cour en este caso es informar a las autoridades administrativas superiores, o a los poderes públicos, de los mismos.

Como señala Lumière:

"En su control administrativo, la Cour no se limita a un simple examen de la regularidad de la gestión de los organismos sometidos a sus verificaciones; aprecia, igualmente, la calidad de esta gestión. El Artículo 1º de la Ley de 22 de Junio de 1967 confirma la orientación de este control: ...la Cour...asegurará el buen uso de los fondos créditos y valores, gestionados por los servicios del Estado y por las otras personas de Derecho Público" (98).

II.- EL PARLAMENTO FRANCES.

A.- Introducción histórica.

En esta segunda parte de nuestro análisis sobre la empresa pública y su control parlamentario en Francia, entramos en el estudio del Parlamento y de sus medios de control sobre la política del Gobierno en general. Vamos a examinar ante todo las experiencias de la III y IV Repúblicas Francesas, para pasar después al actual Parlamento de la V República, fruto de la Constitución de 1958.

1) La III República.

De hecho, la historia de las instituciones políticas francesas se caracteriza por una extrema inestabilidad constitucional. Así, desde 1791, fecha de la primera Constitución escrita, hasta 1944, se pueden contar hasta quince Constituciones. La mayoría de duración muy breve.

En la mayoría de manuales de Derecho Constitucional elaborados en Francia, se alude a un período de inestabilidad constitucional que transcurre hasta 1870, o mejor hasta 1875, fecha de aprobación de la Constitución de la III República (99); y posteriormente un período constitucionalmente estable hasta 1940, fin de la III República.

Normalmente se habla de la III República francesa como la expresión clara del régimen parlamen-

tario puro, donde los poderes del ejecutivo eran débiles, y la Asamblea imponía su ley derribando Gobiernos a capricho y sin temor a una posible disolución después de la experiencia de MacMahon en 1877. Debemos precisar algunos elementos; ante todo conviene decir, con Burdeau, que la inestabilidad gubernamental no alteraba profundamente el contenido político de la obra del Gobierno. No existían opciones políticas muy diferenciadas, el triunfo de una de las opciones no significaba la derrota de las otras, las diferencias eran más personales que políticas (100); y después de todo, existía una continuidad real del aparato estatal, que mantenía las orientaciones generales constantes.

"Es evidente que un gran país no cambia de política cada tres meses" (101).

De hecho el Gobierno de un partido no se hace intolerable a los demás, como de hecho es inherente al liberalismo, se gobierna poco.

"La frecuencia de las crisis ministeriales hacía olvidar la permanencia del personal de gobierno, la habilidad de los Presidentes de Gobierno hacía creer a las Cámaras que dirigían, cuando, en realidad, a menudo sólo hacían que seguir" (102).

Es decir, resumiendo, existía en la III República Francesa una subordinación de todos los órganos ejecutivos al Parlamento, reforzada por la gran actividad de las comisiones permanentes parlamentarias que limitaban al Gobierno, y por la práctica caída en desuso del poder de disolución de las Cámaras.

Ahora bien, de hecho, la situación respondía a la plenitud del liberalismo, donde el Estado, se pensaba, debía ser confinado a tareas administrativas. La actividad económica, por ejemplo, se desarrollaba de forma automática, regida por leyes naturales. El Estado no debía perturbar esta armonía económica perfecta, resultante de la iniciativa individual privada. El Estado hacía poco, y por tanto el papel del Gobierno no era relevante. La gran preponderancia del Parlamento, y su mayor aparente actividad, escondían de hecho una forma de resolución de los conflictos entre las clases económicas influyentes del país.

Cuando cambiaron determinados factores, cambió esa situación. El aumento de conflictividad social, el inicio de la presencia parlamentaria de representantes de clases hasta entonces marginadas, la necesidad de hacer frente a nuevos problemas (como las grandes guerras, las crisis económicas a gran escala) obligan a trastocar los papeles. El Parlamento está mal preparado para hacer frente a los nuevos problemas, tiene un funcionamiento lento, no tiene los mecanismos adecuados de intervención, y es el Gobierno quien empieza a tomar la batuta.

A pesar de ello:

" La preponderancia del Parlamento subsiste aún. Todas las tentativas para reformar el Estado (como, por ejemplo, el proyecto Doumergue en 1942) en el sentido de más aún al ejecutivo, fracasarán ante la oposición del Parlamento" (104).

La situación, a pesar de los esfuerzos del Parlamento, había ya cambiado. El ascenso de los partidos socialistas en los años 20, los peligros de una salida autoritaria constreñían al Parlamento a dar soluciones, y frente a su excesiva premiosidad de intervención, permitía al ejecutivo ir ocupando parcelas de decisión.

Varias causas condujeron al derrumbe del régimen de la III República francesa. Cadart señala (105) tres motivos fundamentales: por una parte, el alejamiento del pueblo de un juego político cada vez más confuso, en el que a una crisis seguía otra rápidamente, sin que ello supusiera el menor cambio real; por otra parte, el multipartidismo del momento se concretaba en débiles partidos de centro con constantes oscilaciones en sus planteamientos, tremendamente frágiles e incapaces de homogeneizarse políticamente; finalmente, señala Cadart, la parálisis del Derecho de Disolución jugaba en el mismo sentido. Era necesario que el Senado concediese su autorización, con lo que las "mayorías" podían romperse sin riesgo alguno de sanción, sin riesgo de disolución.

"Estas fueron las causas fundamentales del derrumbe del régimen antes de la guerra extranjera. Esta guerra no hizo sino precipitar el derrumbe del sistema que estaba condenado a desaparecer de todas formas" (106).

Trás el intervalo de Vichy, y el período provisional de 1944 a 1946, Francia, mediante Referéndum, se dotó de la Constitución que dio lugar a la IV República.

2) La IV República.

Durante el período provisional había funcionado un sistema unicameral, con una cierta preponderancia de la Asamblea sobre el Gobierno. El primer proyecto de la nueva Constitución (una vez rechazada la posibilidad de volver a la Constitución de 1875, que apoyaban fundamentalmente comunistas y socialistas), reproducía aproximadamente el sistema de equilibrio de poderes que funcionaba durante el período provisional.

Después de una campaña en contra de este proyecto, donde destacó la oposición del General De Gaulle, se redactó un nuevo proyecto que dio lugar, después de su aprobación, a la nueva Constitución. Podemos decir que se establecía un régimen parlamentario bicameral, cuyos principios no diferían en exceso de los de la III República. Si acaso reforzaban el papel de la Asamblea.

"Otro problema lo constituyó el bicameralismo que se había convertido en desigual en 1946. Esta desigualdad de las Cámaras ha acentuado la inestabilidad gubernamental. En efecto, durante la III República era posible que un Gobierno, por débil que fuese, se apoyase en una Cámara contra la otra. Esto ya no es posible a partir de 1946. El Gobierno sólo puede apoyarse en la Asamblea Nacional, el Conseil de la Republique sólo tiene poderes consultivos" (107).

La evolución posterior del funcionamiento institucional, y sobre todo la reforma de 1954, acercó ambos regímenes:

"Las instituciones constitucionales de 1946 han sufrido desde 1946 a 1958 una evolución que ha modificado sensiblemente su carácter. Estas modificaciones han venido determinadas casi siempre por la misma práctica de los órganos constitucionales (costumbre constitucional). Esta evolución puede resumirse así: se ha asaitado a un retorno al sistema político de la III República" (108).

En efecto, en la IV República se utilizaba el mismo sistema de designación de Gobierno que en la III República. Al inicio de cada legislatura el Presidente de la República, después de las consultas de ritual, designaba al Presidente del Gobierno. Este sometía a la Asamblea Nacional el programa y la política del Gabinete que se proponía constituir. Para la formación del Gobierno, era necesario contar con la confianza de la mayoría absoluta de los Diputados, confianza que se otorgaba al Primer Ministro, el cual posteriormente nombraba a sus Ministros, con lo que quedaba formado el nuevo Gobierno. Pero era necesaria aún una segunda votación, esta vez destinada a conseguir la confianza del nuevo Gobierno. Se trataba, pues, de una doble investidura.

"Pero contrariamente a lo que se pretendía, este sistema no ha logrado disminuir el número de crisis ministeriales, sino que, en cambio, las ha convertido en más difíciles y lentas de resolver" (109).

En 1954 se modificaron estas disposiciones eliminando una de las investiduras necesarias, y pasando de mayoría absoluta a mayoría simple el requisito necesario para obtener la confianza de la Cámara.

En cuanto a los mecanismos de mise en jeu de la responsabilité politique constituyen el "primer gran ejemplo de parlamentarismo racionalizado después de la segunda guerra mundial" (110). En este sentido se busca la estabilidad gubernamental por encima de todo, rodeando de cautelas tanto la cuestión de confianza como la moción de censura.

La cuestión de confianza estaba regulada de la siguiente forma:

- 1º.- Sólo el Presidente del Consejo podía plantear la cuestión de confianza, y sólo después de deliberar el Consejo de Ministros.
- 2º.- La votación se celebraba un día después de que la cuestión de confianza se había planteado, y mediante escrutinio público.
- 3º.- La confianza sólo podía ser denegada mediante la mayoría absoluta de los diputados de la Asamblea.
- 4º.- La pérdida de la confianza significaba la dimisión del Gobierno.

El derecho de disolución de las Cámaras, contrapartida clásica al principio de responsabilidad, se encontraba muy limitado por el artículo 51 que lo regulaba; en efecto, sólo podía utilizarse des-

pués de 18 meses de Legislatura y después de dos votos de confianza ganados por el Gobierno.

Si estos son los requisitos formales para conseguir una mayor estabilidad en el Gobierno, en la práctica ello no se consiguió.

Se plantearon en las tres legislaturas de que constó la IV República 164 cuestiones de confianza: 45 entre los años 1946 y 1951; 73 entre 1951 y 1956, y finalmente 46 entre 1956 y 1958. Ello significó que los 21 gobiernos que conoció la IV República, 13 fueron derribados en la Asamblea por una cuestión de confianza. Esta superabundancia de cuestiones de confianza se explica por el papel político que jugaban las mismas en relación con el sistema de partidos existente entonces en Francia.

El primer partido de Francia era entonces el PCF (25% de los votos). Los demás partidos, centristas, moderados y socialistas, tenían una estructuración débil y difícilmente compatible. Ello hacía que, al estar descartados por principio los comunistas del Gobierno, los sucesivos gobiernos buscasen en la cuestión de confianza los mecanismos que reagruparan a sus mayorías, o les permitieran hacer avanzar sus programas entre las disputas de sus mismos partidarios.

La cuestión de confianza servía también para detener las maniobras de obstrucción y cortar las discusiones que al Gobierno no interesaban. En de-

finitiva, el artículo 49 de la Constitución de 1946, no sirvió para lograr la estabilidad del Gobierno, y ello fundamentalmente debido a la ausencia de una mayoría estable (la fragilidad de la mayoría provenía fundamentalmente de la débil estructuración de los partidos centristas y radicales), al sistema de recuento de los votos (ya que muchas veces no dimittía el Gobierno por tener la mayoría de los votos en contra, sino por no tenerlos a favor; ya que las abstenciones eran, en realidad, votos en contra, en los casos de votación de confianza ligada a la aprobación de un texto), y por la inexistencia de un verdadero derecho de disolución de la Asamblea por parte del Gobierno (111).

Al lado de la enorme utilización de la cuestión de confianza, la moción de censura para la que regían las mismas condiciones y mayorías requeridas para la cuestión de confianza (art. 50), se vió relegada de una forma total. En efecto, sólo conocemos 14 mociones en los años de la IV República, de las que sólo 5 fueron discutidas y ninguna fue aceptada.

En fin, ningún Gobierno tenía una mayoría estable, a cada problema se formaban mayorías y minorías diversas; si a esto añadimos la gravísima crisis colonial de Argelia, y el desinterés popular por las crisis parlamentarias y sus complejidades, tendremos los elementos que configuran la aparición del General De Gaulle, en 1958, como auténtico Salvateur de la Nation.

Decía Sainz de Baranda en 1957:

"No intentamos ni podemos tampoco dar soluciones -sería pretencioso-, ni intentamos -por arriesgado- predecir sobre el futuro del sistema constitucional francés. Baste que indiquemos, como resumen, que a corto o a largo plazo no puede permanecer una situación en la que se carece de leadership, de dirección" (112).

B.- El Parlamento en la V República Francesa.

1) La concepción gaullista del poder.

Geoges Bidault afirmó, refiriéndose a cómo el General De Gaulle convenció a los Diputados para que le otorgasen plenos poderes:

"Habría podido limitar su discurso a decir: Entre el Sena y vosotros estoy yo" (113).

La frase revela los tintes melodramáticos de la situación francesa de 1958. Ante el desprestigio de la IV República, y aprovechándose del climax existente, De Gaulle propuso la redacción de una nueva Constitución, que fue aprobada por Referéndum el mismo año de 1958.

Georges Vedel afirmaba en este mismo año de 1958, comentando la racionalización parlamentaria que se pretendía introducir en el proyecto de lo que después sería la Constitución de la V República:

"Un francés sólo puede ser escéptico, debido a su experiencia nacional, ante las

virtudes de la "racionalización" del parlamentarismo. Y, de hecho, el actual proyecto de Constitución Francesa a través de la racionalización de los títulos conduce curiosamente a un régimen intermedio entre la monarquía constitucional y el régimen presidencialista" (114).

En efecto, De Gaulle encarna en sí mismo una concepción del poder por encima de toda delimitación:

"Un estatuto sólo puede ser impuesto a una autoridad conferida; resulta absurdo esperar una delimitación de un Poder que encarna un hombre a raíz de una vocación personal. Se puede sujetar a un funcionario a la ley que regula su servicio. Pero no se reglamenta la actividad de un jefe o de un guía que la Providencia o la Historia ha designado" (115).

De Gaulle tenía une certaine idée de la France, distinta de sus adversarios políticos. Pensaba que en 1958 habían deux types d'hommes, deux régimes, deux Frances, y ante esta profunda escisión, las instituciones, la Constitución, debía respetar ese poder arbitral, esa autoridad salvadora, ese poder por encima del mismo ordenamiento político.

"A fin de que aquellos que tienen como misión el hacer prevalecer el interés general puedan imponérselo a aquellos que tienen como misión representar intereses parciales y privados" (116).

La misma experiencia de la que se partía, la experiencia de la IV República, fortalecía esa convicción. Los partidos no son capaces de fundamentar un verdadero Poder. Expresan una gran diversidad de aspiraciones de diversas clases sociales, múltiples tendencias de opinión, y todo ello es conveniente ideológica y socialmente, pero no es conveniente desde el punto de vista político, pensaba De Gaulle, ya que existe una obra común en la que no caben diferencias: "la independencia, la fuerza, la grandeur y la permanencia de la Nación" (117).

Dice De Gaulle:

"La idea que yo tengo del Estado es la de una institución de decisión, de acción, de ambición, que sólo expresa y sirve al interés nacional. El poder fuerte y continuo de que el Estado precisa no están en condiciones de dárselo los partidos" (118).

Los partidos no deben ser excluidos, ya que aunque no constituyan la voluntad nacional sirven a su expresión, como así lo regula el artículo 4 de la nueva Constitución:

"Los partidos y los grupos políticos concurren a la expresión del sufragio..."

Esta concepción del poder expresada por De Gaulle se completa con varios elementos más que configuran el ordenamiento constitucional de 1958. Ante todo se trata de acotar, de limitar la hegemonía del Parlamento, partiendo de la restauración

de la idea de Estado. Pero un Estado entendido no como un conjunto de servicios, de aparatos, una superestructura neutra y maleable, sino como la encarnación de un poder.

"Un poder a la medida de los imperativos que la Nación no puede negligir sin riesgo de derrumbe; un poder que no está a derecha ni a izquierda, sino un poder en el que se exprese de la voluntad unificada de toda Francia" (119).

En este contexto, la Constitución de 1958 consagra la existencia de dos planos en el ejercicio del poder, el plano étatique y el plano de la democracia parlamentaria. Dice Burdeau (120) que no se trata de establecer una oposición entre el poder del Estado y el poder del Pueblo, sino de establecer una jerarquía, viendo al poder estatal como una condición previa al ejercicio del poder democrático.

El poder del Estado viene consagrado por el Artículo 5 de la Constitución:

"El Presidente de la República vela por el respeto de la Constitución. Asegura por su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la continuidad del Estado..."

Ese poder no puede proceder de los partidos que simbolizan las diferencias, y que son precisamente objeto del poder de arbitrage del Presidente, ese poder proviene de la voluntad unitaria de la

Nación, expresada en la elección directa de la figura del Presidente de la República (121).

En cuanto al poder democrático, es competencia y es ejercido por el Parlamento, el cual formado por el sufragio universal, a través de los partidos, y manteniendo la responsabilidad.

El Parlamento ejerce el poder democrático y goza de una auténtica fuerza al venir formado por el sufragio universal a través de los partidos; el Gobierno es responsable ante la Asamblea Nacional. Si en alguna medida sus poderes están limitados, ello es debido a la existencia del poder estatal, del poder del Presidente y las facultades que la Constitución le reconoce.

Esos dos poderes no rivalizan, sino que colaboran en el proyecto gaullista, y el instrumento de esta colaboración es el Gobierno, y especialmente su jefe, el Primer Ministro, puesto que "debe su existencia a la decisión del jefe del Estado, y su continuidad a la confirmación parlamentaria"(122).

A pesar de ello De Gaulle mantiene un poder de arbitraje que en caso de conflicto coloca la decisión en manos del pueblo, por medio de referéndum.

"(Ese poder de arbitraje) pone en pie una autoridad superior a los partidos, y a todos los intereses, y a todas las fuerzas, y a todas las pasiones, en la medida en que representa la voluntad de la vida nacional y la legitimidad de la patria" (123). "El árbitro es, pues, en definitiva la autoridad que en caso de

una situación particularmente grave, toma por si sola la responsabilidad de definir la política que se ha de seguir" (124).

Como vemos este poder de arbitraje se acerca más al del gobernante, en el sentido amplio de la palabra, que a una posición au-dessus de la mêlée (125).

En este sentido se combina el artículo 5 de la Constitución, destinado a un ejercicio permanente del poder de arbitraje; y el artículo 16, destinado a un pleno ejercicio soberano de ese poder "superior" en casos de grave crisis.

Ahora bien, debemos aclarar quién decide esta actuación, qué medidas pueden adoptarse, etc. A todo ello debemos responder que es el General De Gaulle el que decide el cuándo y el cómo. Puede recurrir directamente a la Nación si el Parlamento se desvía de sus deseos (recordemos la crisis que siguió a la moción de censura a Pompidou en 1962, y que De Gaulle resolvió con un Referendum que le dio la razón y desautorizó a los partidos), y como afirma en 1964:

"Debe quedar claro que la autoridad indivisible del Estado está confiada al Presidente totalmente por el pueblo que lo ha elegido, y que no existe ninguna otra autoridad, ni ministerial, ni civil, ni militar, ni judicial que no esté conferida y mantenida por el Presidente" (126).

"En esta perspectiva ya no es la Constitución la que determina las competencias y fija los poderes de los órganos del Estado, es exclusiva y soberanamente la voluntad del Presidente de la República" (127).

Así, poco a poco va desapareciendo la idea de arbitraje de la terminología gaullista, para ir configurándose la idea-clave del Presidente como Guide de la France et Chef de l'Etat Republicain. Como ironiza Burdeau, De Gaulle no basaba esta expresión en la Constitución, sino en el papel que la reservaba la Historia.

"Ser el guía de los franceses es una prerrogativa que descansa en su legitimidad personal. Se puede llegar a ser Presidente de la República, pero es preciso nacer Salvador" (127).

2) El Parlamento de la V República.

Como acabamos de ver, la situación del Parlamento de la V República en el sistema institucional previsto en la Constitución de 1958 es muy distinta a la que anteriormente ocupaba.

"Se ha conservado la base parlamentaria, pero se ha fortificado en el nuevo régimen al Ejecutivo en la persona del Presidente de la República, que no solamente es el contrapeso del Parlamento, sino que se coloca por encima del mismo, ya que el Parlamento tiene en el nuevo régimen unas competencias claramente limitadas.

...La hegemonía del Parlamento de la IV República ha sido reemplazada por la hegemonía del Ejecutivo de la V República" (128).

Vamos a examinar a continuación, partiendo de los datos que ya tenemos, la estructura interna del Parlamento Francés en la actualidad, examinando posteriormente sus posibilidades legislativas, y su capacidad de control, desde la moción de censura hasta la formulación de preguntas.

a) Estructura del Parlamento: Bicameralismo.

El Parlamento Francés se compone de dos Cámaras: la Asamblea Nacional y el Senado. La Asamblea Nacional viene elegida desde 1958 por sufragio universal, uninominal mayoritario a dos vueltas (129). Las desigualdades que el mismo sistema mayoritario provoca, vienen agravadas en el caso francés por la arbitrariedad del découpage de las circunscripciones electorales. Se dan casos extremos, como las circunscripciones de Lozère con sólo 36.000 electores, y la de Essome con más de 200.000 electores. Esos dos factores provocan que sea necesario contar con 30.000 votos para elegir un diputado de UDR (como media), frente a los 70.000 que son necesarios al PCF para obtener un diputado (130).

La Asamblea Nacional se compone de 490 diputados representantes de la metrópoli, de los D.O.M. (Departamentos de Ultramar) y de los T.O.M. (Territorios de Ultramar).

El Senado se elige por sufragio indirecto, a través de un colegio electoral formado asimismo por elegidos en otras elecciones. Así comprende este colegio en cada Departamento: los Diputados del Departamento, los consejeros generales y los representantes de los consejos municipales, que varían según el tamaño de la población (131). En total se puede calcular en unos 100.000 el total del cuerpo electoral senatorial.

Se está de acuerdo en que la ventaja de la población rural en la composición de este colegio electoral es clara y neta, ya que su representatividad es decreciente en relación a la demografía y al desarrollo económico territorialmente considerado (132). Lo que, como confirman algunos estudios al respecto (ver nota 132), ayuda a consolidar su carácter netamente conservador.

Mientras la Asamblea Nacional se renueva cada cinco años totalmente, el Senado lo hace parcialmente por tercios, cada tres años, con lo que el mandato senatorial es de nueve años.

Dejando a un lado las incompatibilidades y las inmunidades de que gozan los parlamentarios, entraremos en el estudio de la organización de las Asambleas.

- b) La organización de las Asambleas Parlamentarias.

Generalmente las Asambleas Parlamentarias tie-

nen una propia soberanía para organizar su funcionamiento interior. Normalmente ello se efectúa a través de la aprobación de los Reglamentos Interiores de las Cámaras. En Francia desde 1958 es obligatorio que esos Reglamentos Interiores se sometan a la aprobación del Conseil Constitutionnel que verificará su adecuación a la Constitución (133). Así se ha hecho, y de una forma muy restrictiva para con los poderes de la Cámara.

Por otra parte, como iremos viendo, tampoco pueden fijar libremente el orden del día, ni la organización del debate; tampoco pueden organizar libremente sus comisiones, y el recurso a la creación de comisiones de encuesta o de control está seriamente limitado. Ni el mismo presupuesto interno de las Cámaras es de exclusiva competencia parlamentaria, ya que son previamente revisadas por un magistrado de la Cour des Comptes. Como dice Cadart(134), "las asambleas ya no son soberanas".

Vayamos examinando sus órganos:

-El Bureau.

El Bureau es el órgano dirigente del trabajo de las Asambleas. Está formado por un Presidente, Vicepresidentes, Secretarios y Questeurs. El Bureau de la Asamblea Nacional está formado por 22 miembros (el Presidente, 6 Vicepresidentes, 12 Secretarios, y 3 Cuestores); y por 16 miembros en el Senado (el Preisdente, 4 Vicepresidentes, 8 Secretarios, y 3 Cuestores). El Presidente de la Asamblea Nacional es elegido por la duración de la Legislatura, mediante

un escrutinio secreto, por mayoría absoluta en las dos primeras vueltas, y relativa en la tercera (art. 32 de la Constitución y 9 del Reg. de la A.N.).

El cargo de Presidente de la Asamblea Nacional es en Francia un cargo importante, ocupado normalmente por una personalidad de la mayoría, con un claro compromiso político con respecto a ella, sin veleidades, pues, de independencia indiscutible tipo Speaker inglés, pero con voluntad de objetividad política (135).

El Presidente del Senado se elige del mismo modo que el Presidente de la Asamblea Nacional (art. 3 Reg. Senado), y después de cada renovación parcial del Senado, o sea cada tres años. Su importancia es grande, debido al hecho de que sustituye al Presidente de la República en caso de interinidad, pero con un recorte notable de los poderes de un Presidente normalmente elegido.

En el seno del Bureau, los Presidentes tienen una relevancia particular debido a que además de dirigir los debates de la Cámara a la que pertenecen, deben dar su conformidad a la disolución de la Asamblea Nacional, y a la aplicación del artículo 16 de la Constitución. Al mismo tiempo designan cada uno de los tres miembros del Conseil Constitutionnel.

-La conferencia de Presidentes.

Organiza el orden del día de cada Cámara en los límites que le permite el Gobierno por el artículo 48:

"El orden del día de las Cámaras indica, prioritariamente, y en el orden que el Gobierno haya fijado, la discusión de los proyectos de ley presentados por el Gobierno y de las proposiciones de ley aceptadas por él".

Esta potestad gubernamental ya señalada anteriormente como límite a la soberanía de las Cámaras:

"Asegura la preponderancia del poder ejecutivo en materia legislativa y, en contrapartida, marca una decadencia evidente de las Asambleas" (136).

Con lo que de hecho el Parlamento pierde esa capacidad de inspiración de la acción del Ejecutivo e incluso de la potestad de iniciativa legislativa del Parlamento, "ya que si no pueden discutir los textos de ley propuestos por sus miembros, ¿de qué sirve presentarlos?" (137).

La conferencia de Presidentes está formada por el Presidente de la Cámara correspondiente, los Vicepresidentes de la misma, los Presidentes de Comisión, el Ponente General de la Comisión de Finanzas y los Presidentes de los Grupos Parlamentarios (138) que disponen de voto proporcional al número de miembros de sus grupos respectivos, y de un representante del Gobierno que designa libremente el mismo (art. 48 Reg. Asamblea Nacional).

-Las Comisiones Parlamentarias.

Las Comisiones Parlamentarias son órganos encargados de la preparación de los debates parlamentarios, a través del estudio previo de proyectos y proposiciones de ley. Pero al mismo tiempo son organismos políticos en la medida en que refuerzan, por sus correspondientes competencias técnicas, la autoridad de las Asambleas y sus posibilidades de controlar al Gobierno. Si esto es así en general, la Constitución de 1958 ha hecho todo lo posible para reducir la importancia de estas comisiones.

En efecto, el último párrafo del artículo 43 de la Constitución limita a un máximo de 6 el número de las comisiones permanentes en cada Cámara, con lo cual el número de sus componentes es enorme (de sesenta a ciento veinte miembros cada una) lo que acumula excesivas competencias en una comisión y dificulta la constitución de órganos especialmente peligrosos para la actividad del Gobierno. Su composición obliga a trabajar en subcomisiones que pueden tener una mayor incidencia de control o supervisión de la actividad del Gobierno, pero que pueden ver frenada su operatividad por el pleno de la comisión de la que forzosamente dependen, y que está basada en una distribución proporcional a los escaños de cada grupo, con lo que se asegura la fidelidad fundamental al Gobierno, basdo en la mayoría parlamentaria de que dispone.

Por otra parte, a partir de 1958 se instituyen unas comisiones especiales de encuesta y control cuyo cometido es informar a la Asamblea.

"Este conjunto de medidas denota una voluntad clara de arrinconar a las comisiones permanentes en tareas estrictamente legislativas, mientras las tareas de control e información eran confiadas a comisiones ad hoc" (139).

En la Asamblea Nacional las comisiones permanentes en cada Cámara son las siguientes:

- 1ª.-Asuntos culturales, familiares y sociales (unos 120 miembros).
- 2ª.-Asuntos exteriores (unos 60 miembros).
- 3ª.-Defensa nacional y Fuerzas Armadas (unos 60 miembros).
- 4ª.-Finanzas, economía general y Plan (unos 60 miembros).
- 5ª.-Leyes constitucionales, Legislación y Administración general de la República (unos 60 miembros).
- 6ª.-Producción e intercambios (unos 120 miembros).

En el Senado:

- 1ª.-Asuntos culturales (45 miembros).
- 2ª.-Asuntos económicos y Plan (70 miembros).
- 3ª.-Asuntos extranjeros, Defensa y Fuerzas Armadas (45 miembros).
- 4ª.-Asuntos sociales (45 miembros).
- 5ª.-Finanzas, control presupuestario y de cuentas económicas de la Nación (36 miembros).
- 6ª.-Leyes constitucionales, legislación, sufragio universal, Reglamento y administración en general (38 miembros).

Debemos recordar finalmente que su número era de 19 en la III y IV Repúblicas y constituyeran poderosos medios de control (140).

-Las Comisiones Especiales.

El Gobierno o la Asamblea pueden solicitar la formación de una comisión especial o comisión ad hoc para el examen de un texto determinado (art.43 párrafo 1º de la Constitución). Estas comisiones pueden estar compuestas muy libremente, introduciendo por ejemplo a aquellos parlamentarios especialmente competentes en la materia del texto a debatir. Su duración se reduce a lo que dure el debate sobre el texto, hasta que se haya llegado a un acuerdo sobre su adopción o rechazo. Estas comisiones han sido muy poco utilizadas desde 1958 (141).

-Las Comisiones de Encuesta y Control.

Esas comisiones no están reguladas constitucionalmente, sino por la Orden nº 58-1100 de 17 de Noviembre de 1958. El artículo 6 de la mencionada Orden delimita las formas de creación y las funciones de esas comisiones.

Las comisiones de encuesta son un medio de recogida de información de las Asambleas sobre un asunto determinado. Las Asambleas pueden dedicar a algunos de sus miembros a esa tarea que, al concluir la encuesta parlamentaria, permitirá tomar alguna decisión legislativa o política.

Las comisiones de control vienen definidas en la citada Orden del modo siguiente:

"Las comisiones de control se forman para examinar la gestión administrativa, financiera o técnica de los servicios públicos o de las empresas nacionales, con vistas a informar a la Asamblea que las ha creado del resultado de su examen".

Tanto unas comisiones como otras han visto truncadas sus posibilidades de actuación, en los regímenes, anteriores por la ordenación de que han sido objeto a partir de 1958.

La creación de las comisiones de encuesta y de control en cada Cámara supone el acuerdo de la Conferencia de Presidentes u de la mayoría de la Cámara. Se forman proporcionalmente a los grupos parlamentarios de cada Cámara, y su número no excede de treinta (art. 140 Reg. A.N.).

Su duración es temporal, limitada a cuatro meses como máximo, y no puede volver a crearse una comisión sobre el mismo tema hasta doce meses después de la disolución de la anterior. Muy recientemente, por la Ley de 19 de Julio de 1977, se ha modificado lo anteriormente dicho, en el sentido de alargar el plazo de duración de las comisiones de encuesta y control a seis meses, sin variar, no obstante, ninguno de los aspectos mencionados que, como veremos limitan en gran medida las posibilidades tanto de formación como de actuación de las comisiones de encuesta y control.

-Comisiones Mixtas Paritarias.

Creadas en el marco del procedimiento legislativo, examinaremos las Comisiones Mixtas Parlamentarias al al estudiar esta función parlamentaria.

c) La función legislativa del Parlamento.

El procedimiento de creación y aprobación de las leyes viene regulado en Francia por los artículos 34 y 37 de la Constitución de 1958.

El artículo 34 define el dominio de la ley, es decir, aclara cuáles son los conceptos y los temas en los que existe reserva de ley. Por lo tanto, la ley pasa a tener un carácter excepcional. Según Cardart:

"La ley es una norma jurídica votada por el Parlamento y referida a una materia legislativa, es decir, a las materias del marco legislativo definido por el artículo 34 de la Constitución" (142).

Es la primera vez que se limita constitucionalmente el terreno reservado a la ley.

El artículo 37 completa al 34 al afirmar: "Las materias que no sean las propias del dominio de la ley poseen un carácter reglamentario". Como vemos, la competencia excepcional del Parlamento, la competencia de aprobar leyes, y la competencia de Derecho Común es la del Gobierno actuando a través del poder reglamentario.

Otras dos novedades importantes en el campo de lo jurídico podemos encontrar en la Constitución de 1958. Por una parte la creación de las leyes orgánicas como categoría superior a las leyes ordinarias pero inferiores a la Constitución, las cuales son votadas por el Parlamento y aprobadas por el Conseil Constitutionnel. Por otra parte nos encontramos con el artículo 38, por el cual el Gobierno puede, para llevar a término su programa, pedir al Parlamento la autorización de tomar por ordonnances, medidas que están normalmente bajo el dominio de la ley (siempre por un tiempo limitado).

Situándonos en el dominio de la ley, establecido por el artículo 34 y que afecta a temas importantes (143), vemos cómo el legislador, el Parlamento, puede verse privado incluso ahí de sus competencias. Así, por la posibilidad de recurrir directamente al pueblo a través del referéndum que regula el artículo 11 de la Constitución, para aprobar un proyecto de ley; por el mismo Presidente de la República en virtud, y en las situaciones reguladas por el artículo 16; y finalmente por el ya citado artículo 38 que prevé la posibilidad de que el Gobierno legisle sobre temas incluidos en la reserva de la ley.

La elaboración de la ley en cada Asamblea está sometida a fuertes medios de intervención por parte del Gobierno, en todas las fases del proceso.

La iniciativa legislativa, como vimos al hablar del orden del día, está compartida entre Gobierno y Parlamento, pero de hecho de cada seis días, cinco se destinan a proyectos del Gobierno, o a proposicio-

nes que el mismo ha aceptado. Así, entre 1959 y 1965, de las 515 leyes aprobadas, 467 son de origen gubernamental, y sólo 48 de origen parlamentario (la proporción es de 10 a 1). En 1970, sobre 118 proyectos de origen gubernamental, 87 han sido asumidos (un 75%), en cambio de las 709 de origen parlamentario sólo 18 lo han sido (un 2'4%).

Este gran desequilibrio se debe en principio a la cómoda mayoría del Gobierno en el Parlamento (144) y a la aplicación restrictiva que se hace del artículo 34 de la Constitución por parte del Conseil Constitutionnel, que actuando como regulador de los dominios de la ley y el reglamento, favorece siempre a éste último (145).

Debemos considerar también la importancia del artículo 40 de la Constitución, por el cual no son admisibles las proposiciones y enmiendas de los miembros del Parlamento cuando significan aumento de gastos o disminución de ingresos. Por el artículo 92 del Reglamento de la Asamblea Nacional, el Gobierno puede en todo momento oponer las disposiciones del artículo 40 a cualquier propuesta, informe o enmienda; lo que da lugar a la suspensión del procedimiento legislativo hasta "la decisión de la comisión de Finanzas" (146).

Al mismo tiempo existe una autocensura de la Asamblea, ya que el Bureau puede rechazar un proyecto si considera que está afectado por el contenido del artículo 40. La aplicación de esta medida

ha hecho rechazar numerosos proyectos de ley, sobre todo enmiendas, a veces con "curiosos" argumentos (147).

El Gobierno, por otra parte, tiene grandes poderes en el transcurso del debate parlamentario. Puede recurrir al vote bloqué con lo cual paraliza la discusión artículo por artículo, obligando a un voto conjunto de todo el proyecto, a pendre ou a laisser, lo que impide cualquier otra enmienda. Puede también el Gobierno oponerse a la discusión de una enmienda que no haya sido incluida en la discusión. También puede recurrir siempre a un medio de presión extraordinario para hacer aprobar un texto, que consiste en vincularlo a una cuestión de confianza, como veremos más adelante.

En este apartado nos referiremos finalmente al tema de los rapporteurs de las comisiones permanentes, y a las llamadas comisiones mixtas paritarias. Los rapporteurs de las comisiones, o ponentes de las mismas, tienen una gran importancia en el análisis del proyecto de ley, y sus dictámenes gozan de un gran prestigio. Pueden intervenir en cualquier momento del debate en la Asamblea, y normalmente su capacidad de introducir enmiendas es mucho mayor que la cualquier otro diputado, tienen también otros poderes, especialmente en labores de control que examinaremos más adelante (148).

Las comisiones mixtas paritarias se forman a raíz de que exista desacuerdo entre la Asamblea Nacional y el Senado sobre algún aspecto determinado de un proyecto de ley. El Gobierno puede proceder a la creación de esta comisión mixta paritaria (art.

45 de la Constitución), que consta de 14 miembros, 7 Senadores y 7 Diputados, elegidos por ambas Cámaras, y que tienen como misión (después de que ambas Cámaras han procedido a dos lecturas de la proposición, o a una si el proyecto está sometido a urgencia legislativa) la redacción de un texto aceptable para ambas Cámaras.

El Gobierno puede entonces presentar este texto a las dos Cámaras sin que sea posible presentar nuevas enmiendas (salvo opinión favorable del Gobierno). Si alguno de estos pasos falla, no existe acuerdo sobre el texto de la comisión o ésta no llega a un acuerdo, el Gobierno puede finalmente presentar el texto a la Asamblea Nacional para que dicte en última instancia.

Como hemos visto, el Gobierno puede convocar o no a la comisión mixta paritaria; presentar el nuevo texto a las Cámaras o finalmente presentarlo a la Asamblea Nacional. Existen, pues, muchas posibilidades para el Gobierno de utilizar al Senado para no dejar pasar un texto molesto, o para, en cambio, pasar un texto con el apoyo de la Asamblea y el desacuerdo del Senado.

Como vemos, el Gobierno es siempre maître du jeu y el Senado está condenado a ser auxiliar del Gobierno, o mantenerse como asamblea legislativa con competencias reducidas (149).

No vamos a entrar aquí en más detalles sobre la función legislativa del Parlamento Francés, pero

nos parece claro el formidable recorte que ha sufrido su capacidad legislativa con la Constitución de 1958 y las regulaciones posteriores. Tendremos ocasión de ver más adelante las posibles formas de fortalecer el papel del Parlamento con el fin de "restaurar el principio de legalidad" (150).

- 3) Los medios de acción del Parlamento sobre el Gobierno.
 - a) El nombramiento del Primer Ministro y la investidura parlamentaria.

Como ya hemos visto, el Parlamento no interviene para nada en el nombramiento del Jefe del Estado Y tampoco interviene en la designación del Primer Ministro. El artículo 8 de la Constitución confiere al Presidente de la República la potestad de nombrar al Primer Ministro. A pesar de ello, el polémico artículo 49 señala:

"El Primer Ministro, previa deliberación del Consejo de Ministros, compromete ante la Asamblea Nacional la responsabilidad del Gobierno sobre su programa o eventualmente sobre una declaración de política general".

La polémica se ha planteado ante la palabra "compromete", ya que se entiende por algunos como "puede comprometer", y por otros como "debe comprometer". La práctica de los gobiernos primeros de la V República fue la de considerar su investidura por el Parlamento como un requisito obligatorio a cumplir. Pero en 1962 a raíz del primer gobierno

Pompidou, éste señaló al Presidente de la Asamblea que el Consejo de Ministros había decidido comprometer su responsabilidad de gobierno en torno su programa. Y si así fue la primera vez, no se volvió a repetir ni en el segundo ni en el tercer gobiernos Pompidou.

"Se pasó así de una especie de investidura parlamentaria (Debré 1959, Pompidou 1962) a una especie de parlamentarismo negativo, aunque no sea legítimo aplicar esta expresión a un régimen semi-presidencial" (151).

La práctica política ha consolidado esta interpretación coherente con la elección por sufragio universal del Presidente de la República, que es quién nombra al Gobierno (152).

b) La cuestión de confianza y la moción de censura.

Si en la Constitución de 1946 la cuestión de confianza y la moción de censura fueron objeto de algunas precauciones, fruto de la endémica inestabilidad de los gobiernos en Francia; en la Constitución de 1958, ante el mantenimiento de la inestabilidad en la IV República, las precauciones fueron mucho mayores.

El artículo 20 establece que el Gobierno es responsable ante el Parlamento. El artículo 49 fija las condiciones para el ejercicio de la responsabilidad política, a través de formas racionalizadas de la cuestión de confianza y la moción de

censura, y el artículo 50 determina que el rechazo de la confianza, o la adopción de una moción de censura determinan al Primer Ministro a presentar al Presidente de la República la dimisión de su Gobierno.

El artículo 49, párrafo 3º de la Constitución permite al Primer Ministro, previa deliberación del Consejo de Ministros, el comprometer la responsabilidad del Gobierno en la votación de un texto que se somete a la aprobación de la Asamblea. Si el Gobierno plantea así la votación, ésta deberá celebrarse 24 horas después. Si después de este plazo no se ha presentado ninguna moción de censura, el texto se considera aprobado.

"¿Qué entendemos por texto? Es evidente que se trata, para empezar, de un texto legislativo en curso de elaboración, un proyecto de ley o una proposición de ley; o una de sus disposiciones; un artículo o una enmienda, sea cual sea su origen. El Gobierno puede comprometer su responsabilidad sobre la adopción, o sobre el rechazo de ese texto" (153).

La moción de censura que se presenta en relación a la mencionada cuestión de confianza sobre un texto, recibe el nombre de moción de censura "provocada", para así distinguirla del curso normal de presentación de mociones de censura que examinaremos más abajo. Las condiciones de presentación de este moción de censura "provocada" son las siguientes:

- 1º.-Debe ir firmada por una décima parte de los diputados.
- 2º.-Después de su presentación existe un tiempo de reflexión de 48 horas.
- 3º.-La discusión sobre la moción de censura se abre como máximo el tercer día de sesión después de depositada la misma.
- 4º.-El Presidente de la Asamblea da a conocer el texto de la moción.
- 5º.-Los autores de la misma la defienden.
- 6º.-Los diputados intervienen.
- 7º.-El Gobierno responde.
- 8º.-El voto es nominal, y sólo toman parte en la votación quienes están a favor de la moción presentada.
- 9º.-Es preciso contar con la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea para que la moción resulte aprobada.
- 10º.-La aprobación de la moción de censura comporta la dimisión del Gobierno.

Este sistema favorece al Gobierno en el caso de que no cuente con una clara mayoría, o si un proyecto provoca graves dudas en sectores de la mayoría, ya que este procedimiento coloca a la Asamblea en una doble alternativa: aceptar el texto sin introducir enmienda alguna, o derribar al Gobierno, lo que resulta una decisión evidentemente incómoda.

Burdeau ha dicho con respecto a ello:

"Esta nueva técnica hace de la ley, ya no la expresión de la voluntad general, sino la consecuencia de la resignación parlamentaria" (154).

En realidad se trata de convertir en eficaz un sistema de racionalización introducido ya en 1946. Entonces se precisaba también de la mayoría absolutamente para adoptar una moción de censura como para rechazar una cuestión de confianza. La novedad en 1958, lo que convierte en eficaz al sistema, es la prohibición de las abstenciones, que por lo tanto juegan a favor del Gobierno.

Para derrotar al Gobierno se precisa no sólo la mayoría de los votos, sino la mayoría de los miembros que componen la Cámara.

Este procedimiento ha sido utilizado diez veces en el período 1958-1975.

Pueden presentarse también mociones de censura "espontáneas" (art. 49, párrafo 2). El procedimiento es el mismo de la moción de censura "provocada", con sólo dos precisiones, puede ser motivada, y si la moción es rechazada, sus firmantes no pueden presentar otra en la misma sesión parlamentaria(155).

Se han presentado dieciséis mociones de censura "espontáneas" entre 1958-1978. Sólo el primer Gobierno Pompidou (1962) fue derribado por una moción de censura después de un largo debate, y debido a su intento de convocar referéndum sin contar con las Cámaras.

- c) Otros medios de control del Parlamento sobre la actividad del Gobierno. Las Preguntas parlamentarias.

Hemos examinado hasta aquí los mecanismos de puesta en juego de la permanencia del Gobierno. Veamos ahora cuales son los procedimientos que el ordenamiento constitucional francés admite a fin de controlar day to day la labor gubernamental; lo que permite una actividad constante y que puede tener influencia en la opinión pública a través de los medios de comunicación. Nos referimos a interpelaciones, preguntas y a la labor, en este campo, de las comisiones parlamentarias.

Las interpelaciones fueron desde 1875 hasta 1958 el medio esencial de control parlamentario. Desde 1958, en cambio, no se admiten debido a que no están previstas en la Constitución. El mismo Conseil Constitutionnel denegó en 1959 a las Cámaras la posibilidad de continuar las preguntas orales con un debate y voto posterior de una resolución. De este modo se pretendía evitar una degeneración de las interpelaciones hacia una forma más "fácil" de poner en juego la responsabilidad del Gobierno.

"El parlamentarismo racionalizado ha establecido en este campo reglas muy estrictas a fin de que el Gobierno sólo pueda ser derrotado por procedimientos precisos y solemnes" (156).

En este sentido se querían evitar las "sorpresas" que podían derivarse del reconocimiento de un instrumento como el de las interpelaciones. Se trataba de trasladar el centro de la actividad del control parlamentario sobre el Gobierno, de los mecanismos de puesta en juego de la responsabilidad, a los mecanismos de información y control diarios:

"A diferencia de los sistemas parlamentarios de 1875 y 1946, y para asegurar la estabilidad ministerial; el control está actualmente orientado más hacia la información recíproca que hacia la mise en jeu de la responsabilidad política" (157).

En este contexto las preguntas escritas u orales adquirían gran importancia. Como el máximo inspirador de la Constitución de 1958, Michel Debré, afirmaba, gracias al procedimiento de las preguntas "se podrá oír la voz de la oposición" (158). Pero las esperanzas de los autores de la Constitución no se concretaron en un funcionamiento flexible, ágil y eficaz del mecanismo puesto a disposición de los parlamentarios.

Veamos ante todo cómo funcionan estas preguntas parlamentarias. Las preguntas pueden ser escritas u orales. Unas y otras están destinadas a obtener del Gobierno o de alguno de sus miembros informaciones o explicaciones de todo tipo. Deben "redactarse de forma escueta y limitarse a los elementos esenciales e indispensables para la comprensión de la pregunta" (art. 133 Reg. A.N.).

Las preguntas escritas "no deben incluir ninguna alusión de tipo personal a terceros" (art. 139 Reg. A.N.). Las preguntas escritas u orales se remiten al Presidente de la Cámara a que pertenezca el parlamentario en cuestión. El Presidente de la Cámara es quien remite al Gobierno. Se inscriben en or-

den de llegada (excepto las preguntas de "actualidad"), y se publican en el diario de sesiones de la Cámara. Se reserva una sesión (media jornada) a las respuestas de las preguntas orales.

Podemos distinguir cuatro modalidades de preguntas orales, y las preguntas escritas. Así, existen preguntas orales "simples" o sin debate, preguntas orales con debate, preguntas de actualidad, y las recientemente instituidas questions au gouvernement.

Las preguntas orales simples son las más frecuentes, dan lugar a la lectura de la cuestión por el diputado que la ha formulado, a una exposé de cinco minutos por el mismo, y la respuesta del Gobierno sin límite de tiempo. Finalmente se puede dar un pequeño intercambio de palabras entre ambos.

Las preguntas orales con debate, en las que está excluido de forma expresa el que finalicen con una votación, constituyen un instrumento mucho más poderoso de control que las anteriores al provocar un debate de la Cámara, y por lo tanto, obligando al Gobierno a asumir posturas frente a lo planteado; la importancia de este debate posterior, a fin de evitar la degeneración de este tipo de preguntas en mociones de censura non réglées (159).

Las preguntas de actualidad fueron creadas por una resolución del 23 de Octubre de 1969 de la Asamblea Nacional a fin de evitar el que la mayor parte de preguntas orales simples quedaran sin res-

puesta por falta de tiempo. Pueden presentarse dos horas antes de la reunión de la Conferencia de Presidentes, y se dirigen al Primer Ministro. La Conferencia de Presidentes tiene frente a ellas, como frente a las demás hasta ahora examinadas, amplios poderes discrecionales sobre su oportunidad, su posible agrupación, sobre su aplazamiento, etc.

No dan lugar a ningún tipo de debate, y se les reserva la primera hora de la sesión destinada a las preguntas. La prepotencia del "imperialismo de la mayoría" (160), y el poco respeto por el tiempo destinado a su planteamiento y respuesta han quitado toda efectividad a esa innovación. Así, por ejemplo, durante la primera sesión de la primavera de la Asamblea Nacional, del 2 de Abril al 30 de Junio, del año 1973 se respondieron sólo 69 de las 200 preguntas planteadas.

Las Cámaras aprobaron varias resoluciones encaminadas a mejorar esta situación. Así propusieron dedicar más de una sesión a la semana a este tema, propusieron que fuera obligatoria la presencia del Ministro a quien concerniera la respuesta de la pregunta inscrita en el orden del día, o permitir la intervención de los Presidentes de las Comisiones en nombre de las mismas; pero el Conseil Constitutionnel rechazó una tras otra todas estas propuestas que pretendían mejorar el procedimiento de información y control (161).

En 1974, el 12 de Junio, y después de la elección del nuevo Presidente de la República, Valery Giscard d'Estaing; en Mayo de este mismo año, se pro-

cedió a una reforma en el mecanismo de las preguntas; cambiándose el día dedicado a las mismas: se trasladó del viernes tarde al miércoles tarde en la Asamblea Nacional, manteniéndose el martes en el Senado. Se lograba de este modo aumentar la presencia de parlamentarios en la presentación y debate de las preguntas. Por otra parte se dejaba la primera hora de la sesión a unas preguntas de actualidad "reactualizadas" (162).

Estas preguntas pueden presentarse desde varios días antes de la sesión hasta 14 horas antes del mismo día. El Primer Ministro y los demás miembros del Gobierno preparan las respuestas, y deberán estar presentes en el transcurso del tiempo dedicado a estas preguntas.

La primera media hora se destina a la respuesta de las preguntas de la mayoría, y la otra media hora a las preguntas de la oposición. No existe un rôle determinado para la respuesta, ni tampoco decide la Conferencia de Presidentes cuáles se responden antes o después. Se ordenan por sorteo, y el Presidente de la Cámara sólo puede ordenar preguntas por temas emparentados. Normalmente por este procedimiento se llegan a contestar de 14 a 20 preguntas en una hora (163).

A pesar de ello, la tónica general en la satisfacción de las preguntas planteadas es muy pequeña. Entre 1970 y 1973 se plantearon 366 preguntas orales con debate de las que sólo se respondieron 145 (un 30% aproximadamente. Y en ese mismo período de tres años se plantearon 313 preguntas orales sin debate

de las que sólo se respondieron 153 (un 45% aproximadamente) (164).

En cuanto a las preguntas escritas, debemos indicar que padecen los mismos defectos que encontramos en casi todos los países con un régimen parlamentario. En general sólo interesan al diputado que ha planteado la pregunta, y que generalmente pretende con ella servir intereses localistas o clientelistas. Su difusión se limita al Diario Oficial de Sesiones, y el Gobierno está obligado a responder en el plazo de un mes, aunque muchas veces no se cumplen estos plazos (165).

En la práctica están consideradas "como una especie de servicio de información jurídico gratuito puesto a disposición de los parlamentarios y de sus electores" (166). Su número es extraordinariamente alto y revela el particularismo de esta institución. En los años precitados, se plantearon 22.406 preguntas por escrito, de las que se respondieron 16.357 (167).

En conclusión, podemos afirmar que las preguntas parlamentarias no han tenido el éxito, ni la utilidad que esperaban los legisladores de la Constitución de 1958, a los que hemos hecho referencia anteriormente. Y ello es particularmente grave si creemos, como Duverger, que:

"En un parlamentarismo mayoritario esos medios de control se convierten en esenciales, ya que la responsabilidad política del Gobierno no se pone en juego casi nunca" (168).

El control parlamentario se entiende cada vez más como control día a día, y en este contexto las preguntas juegan un papel muy importante. Burdeau afirma al respecto:

"A través de las cuestiones...es todo el espíritu del parlamentarismo que se desvela. Que las mismas estén bien encuadradas en la práctica política británica, mientras en Francia nunca hayan llegado a superar la alternativa entre un procedimiento anodino y una máquina de guerra más o menos hipócrita, demuestra que muchas veces son más significativas esas diferencias en un procedimiento aparentemente secundario del régimen, que en instituciones más visibles". (169).

d) Las Comisiones de Control y Encuesta.

Hemos examinado más arriba (170) las restricciones a que está sometida la formación de estas comisiones a partir de 1958. Durante las III y IV Repúblicas estas comisiones tenían poderes muy importantes. Podían constreñir a cualquier sujeto a presentarse ante la comisión, bajo pena de sanciones judiciales severas. Muchas veces adoptaba encuestas paralelas a las actuaciones judiciales, sobre todo en casos de escándalo que incidían en la opinión pública, etc.

"Bajo la III y IV Repúblicas su formación era un importante momento de la vida parlamentaria y muy a menudo la existencia del Gobierno estuvo subordinada a su actitud" (171).

Como señalan Emeri y Bidegaray (172), su funcionamiento estuvo estrechamente ligado a la puesta en juego de la responsabilidad política del ejecutivo, y por lo tanto sus decisiones finales comportaban una verdadera toma de posición política del Parlamento con respecto del Gobierno. Por todo ello al llegar a 1958 se considera el recurso a la creación de comisiones de encuesta y control como sinónimo de crisis entre ejecutivo y legislativo.

"Es por ello por lo que los fundadores de la V República han limitado el uso que se podía hacer de las mismas, en límites muy estrechos, que sitúan al Gobierno en una posición de fuerza en todos los momentos del procedimiento" (173).

En efecto, los miembros de la comisión se eligen por escrutinio mayoritario, a diferencia de las demás comisiones, lo que da una total hegemonía a la mayoría en las mismas. Por otra parte la decisión de su creación debe ser tomada en la Asamblea Nacional por la Conferencia de Presidentes, con lo que muchas de las propuestas no han pasado de ahí.

"Sólo es preciso, para hacer fracasar una petición de creación de comisión de encuesta, rechazar pura y simplemente, en la Conferencia de Presidentes, la inscripción de esta petición en el orden del día de la Asamblea" (174)

Recordemos por otra parte que sus trabajos son secretos, tienen verdaderas dificultades para hacer

publicas sus conclusiones (175). Muy pocas comisiones han sido creadas durante estos años. En Octubre de 1958 y Junio de 1972 se plantearon las siguientes comisiones: En la Asamblea Nacional se plantearon 25 propuestas de creación de comisiones de encuesta, de las que sólo se constituyó una. De las 8 propuestas de comisiones de control sólo se constituyeron 2. En el Senado, de 11 comisiones de encuesta se constituyó 1, y de 6 comisiones de control se llevaron a cabo 4. En total 50 comisiones propuestas en ambas Cámaras, y sólo 8 constituidas en 24 años (176).

"En realidad las imperfecciones, que se aceptaban incluso por la misma mayoría, del control susceptible de llevarse a cabo por el procedimiento de las comisiones, derivan menos de tal o tal otra disposición jurídica relativa a su formación, sus competencias o sus poderes; que del espíritu en el cual se situó esta institución en 1958, y que aún hoy explica las actitudes que se toman ante la misma" (177).

- e) Las declaraciones gubernamentales y los debates de orientación.

Se pueden dar también declaraciones o comunicaciones del Gobierno en cualquier momento, que tienen fundamentalmente un valor de debate de la política del Gobierno, pero sin posibilidad ninguna de sanción política. Como afirma Cadart (178), se pueden comparar a las preguntas orales con debate, pero aquí la iniciativa corresponde al Gobierno. Se

pueden dar de forma improvisada y sin limitación temática alguna.

Los debates de orientación aparecieron en la legislatura de 1972, en un momento en que el Gobierno se sentía seguro y pretendía conseguir una mejor plataforma consensual para su programa legislativo. Se trata de declaraciones gubernamentales con debate, pero también sin votación. Se realizan sobre un tema previamente acordado (política exterior, urbanismo, tec.) y después de la exposición del programa por el Ministro correspondiente, y de la política que piensa seguir su departamento sobre el tema en cuestión, se abre el debate parlamentario.

Desde ciertos sectores de la oposición se ha acusado la abundancia con la que se han dado ultimamente estos debates generales, sin conclusiones muy claras, como un intento del Gobierno por llenar su orden del día prioritario, y evitar la puesta en marcha de órdenes del día con temas complementarios, con temas difíciles para el Gobierno (179).

f) El control a través de la discusión parlamentaria.

El voto del Presupuesto por el Parlamento es también un tradicional medio de control sobre el Gobierno. Según la tradición democrática, la votación presupuestaria revela el poder del Parlamento sobre el Gobierno. Al ser el presupuesto una ley, está sometido al normal proceso legislativo, pero, por su especial importancia, está sometido a normas especiales, que en la práctica han disminuido el poder del Parlamento.

En cuanto a la discusión sobre el contenido de la ley, ya durante la IV República, para evitar que algunos diputados aprovecharan la discusión del Presupuesto para proponer "medidas demagógicas", se dictó, por la ley de 19 de Junio de 1956, en su artículo diez, que toda enmienda que comportar un aumento de las cargas o disminución de los recursos debería ir acompañada de medidas compensatorias (nuevos recursos, o economías en otras partidas).

Como ya hemos visto (180), la Constitución de 1958 constitucionalizó esta medida en su artículo 40. Interpretando al revés esta medida constitucional, se podría concluir que sólo serían admisibles las enmiendas que tuvieran por objeto reducir o suprimir una carga, o aumentar los recursos; pero como dice Lalumière:

"¿...pero puede un parlamentario proponer un aumento de los impuestos o la supresión de un gasto interesante para una categoría particular?" (181).

Evidentemente ello es un recorte muy importante de la capacidad de control y enmienda,; en definitiva, de la capacidad legislativa del Parlamento.

En cuanto a la forma de discusión del proyecto presupuestario también la evolución ha sido restrictiva. Durante la IV República, las Cámaras discutían el proyecto, previamente discutido por la comisión. A partir de 1958, por el artículo 42 se discute sobre el proyecto del Gobierno, lo que coloca en inferioridad a la Comisión. Otra forma de restringir

la capacidad decisoria del Parlamento es el llamado vote bloqué, por el cual el Gobierno puede hacer pronunciar, por un solo voto, todo o parte del texto en discusión; reteniendo sólo las enmiendas que él mismo ha propuesto. Desde 1958 hasta 1968, excepto en 1961, se ha aprobado siempre el presupuesto por esta fórmula que recuerda el recurso a la cuestión de confianza de la IV República.

Finalmente, señalemos las características esenciales del procedimiento de votación. Simplificando, (182) diremos que en caso de desacuerdo persistente entre las dos Cámaras, y después de un nuevo plazo a la Asamblea de 70 días, el Gobierno puede (art.47 Const.) promulgar por decreto el Presupuesto. En todo caso, la utilización de ese artículo es siempre potestad del gobierno.

III.-EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA EMPRESA PUBLICA EN FRANCIA.

A.- Introducción.

Entramos aquí en el punto central de nuestro análisis. Ningún analista discute la necesidad del control del Parlamento sobre este importantísimo campo económico y social que son las empresas públicas.

Así Chenot:

"El control parlamentario es necesario porque la tribuna parlamentara es la única donde los métodos y los resultados de la gestión pública pueden ser analizados públicamente y confrontados a las exigencias del interés general" (183).

Como señala Delion el poder del Parlamento es supremo por constituir ello un principio de la organización democrática del Estado, aunque se deba ejercer de forma indirecta; ya que la gestión corresponde en forma directa al Ejecutivo (184).

Pierre Bruneau, en un reciente trabajo (185), basa la importancia de ese control en la importancia económica y social del sector público, y afirma después:

"El Parlamento no podría, pues, desinteresarse de sus actividades (de las empresas), y debería poder reclamar, en

cualquier momento y circunstancia, un control particularmente atento, ya que representa a los ciudadanos: accionistas de hecho de las empresas nacionales y de las sociedades de economía mixta..." (186).

Este es un tipo de control muy distinto al que realiza el Gobierno sobre el sector público francés.

"No se trata de que las Asambleas procedan a un análisis minucioso de las cuentas, ni que aprecien detalles de la política de gestión. No tienen los medios materiales para cumplir estas tareas que no son propias, actualmente, de sus competencias" (187).

B.- Medios de control del Parlamento sobre las Empresas Públicas.

Ante las varias alternativas que existen para clasificar los medios de control de que dispone el Parlamento para controlar el ámbito de la empresa pública, nosotros seguiremos aquí la distinción entre los medios de información de que dispone el Parlamento y los medios de acción, sean los mismos permanentes o temporales.

1.-Medios de información:

Uno de los grandes problemas actuales de todo Parlamento es la falta de información. El Ejecutivo, el Gobierno, monopoliza casi de forma absoluta

el caudal de información de las actividades generales del Estado.

"Si se quiere que el Parlamento sea un controlador eficaz, es preciso dotarle de los medios que la permiten conocer rápidamente la información que precisa y que quizá el poder ejecutivo preferiría retener" (189).

Es evidente que para poder controlar, antes es preciso conocer. Y en este punto es donde, acaso, se observa más claramente la incapacidad del Parlamento para abarcar, informativamente hablando, la complejidad de intervenciones de la Administración.

En relación al tema de las empresas públicas, el Parlamento recibe de forma permanente y regular una cierta documentación. Así, en el artículo 164 de la Orden de 30 de Diciembre de 1958, modificada por la Ley de 13 de Agosto de 1960, está previsto que debe presentarse, de forma anual, al Parlamento la nomenclatura de todas las empresas de carácter industrial o comercial, incluyendo para cada empresa su naturaleza jurídica, sus filiales y su objeto; asimismo la de las sociedades de economía mixta, en las que el Estado posea más del 30% del capital. Al mismo tiempo, deben indicarse los nombres y categorías de los Presidentes y de los miembros del Consejo de Administración, así como de los Directores o similares.

También se hacen públicas las previsiones de ingresos y gastos de explotación, y el plan de inversión del año en curso de los organismos del

público que tengan previsto en el proyecto presupuestario una ayuda financiera, un préstamo, o una garantía del Estado.

Lo anteriormente mencionado apenas si presenta diferencias con los procedimientos seguidos durante la IV República.

Señala Pierre Bruneau (190), que la nomenclatura es incompleta, ya que no incluye las filiales de los bancos nacionalizados. Asimismo relata Bruneau la iniciativa del grupo reformador que, en 1973, presentó una proposición de Ley Orgánica que pretendía dotar de unos anexos especiales para el Parlamento, al Presupuesto, y de unos documentos que explicitaran los compromisos de ayuda financiera que había tomado el Estado para el próximo ejercicio, en relación a la Empresa Pública.

En el Presupuesto figuran otros documentos interesantes para conocer la situación de las empresas públicas, como es el rapport del Consejo de Dirección del Fonds de Developpement Economique et Social (FDES), que comporta conocer los programas de las principales empresas públicas de los sectores de energía y transportes, sobre todo. Pero en este punto conviene añadir que la política seguida por el Gobierno a partir de 1960 es lo que Lalumière llama debudgetisation:

"A partir de 1960 la ayuda del FDES al programa de inversiones de las empresas públicas (EDF, RATP, SNCF) ha disminuido progresivamente; las empresas públicas han sido incitadas a reemplazar los préstamos por el autofinanciamiento y

por el recurso al mercado financiero"(191).

De hecho, como concluye Lalumière, la operación de sacar del Presupuesto determinadas partidas ha tenido por consecuencia -y nosotros diríamos que es la causa- convertir en confidenciales múltiples inversiones financieras del poder público que no se someten así al control del Parlamento, y por lo tanto de la opinión pública.

"Es preciso remarcar que esta debudgetisation, al contrario de lo que pasó después de la Liberación ha sido deliberadamente provocada por el Ministerio de Finanzas. Si todos los gastos no figuran en los documentos presupuestarios suministrados al Parlamento, no por ello el conjunto de los sectores públicos y parapúblicos se sustrae al control del Ministerio de Finanzas por diversos intermediarios (controladores del Estado, nombramiento de Directores, etc.). Sólo el Ministerio tiene una visión de conjunto de la actividad financiera de los organismos públicos que, en cambio, debería compartir el Parlamento" (192)

También en este capítulo de informaciones de que regularmente dispone el Parlamento se deben incluir las suministradas por la Cour des Comptes a la comisión de finanzas de ambas Cámaras, siguiendo las indicaciones de la orden de 30 de Diciembre de 1958, modificada por la Ley de 22 de Junio de 1976.

Este campo es muy importante, ya que si antes los rappports de la Commission de Verification des Comptes des Entreprises Publiques constituían una de las fuentes más serias y completas para el Parlamento, su ámbito era, en cierta forma, limitado.

Como ya hemos señalado, la Ley de Finanzas rectificativa de 22 de Junio de 1976, ha confiado el control contable a la Cour des Comptes, eliminando la mencionada comission, y el cambio ha significado un aumento del número de empresas controlables (de 140 a más de un millar).

En fin, en este terreno de la información, les queda a los parlamentarios la posibilidad de utilizar el tradicional método de las preguntas parlamentarias al que ya hemos hecho referencia. Hemos mencionado allí las graves deficiencias que padece este clásico instrumento parlamentario de control. En el terreno de la empresa pública se ha usado a menudo de este procedimiento para obtener información, destacando la utilización de las nuevas preguntas de actualidad, instituidas a partir de 1974, que son indudablemente las de mayor resonancia política(193).

2.-Medios de acción parlamentaria.

El Parlamento tiene también la posibilidad de efectuar algún tipo de encuesta o investigación a partir de la comisión de finanzas de ambas Cámaras. Así el artículo 145 del Reglamento de la Asamblea Nacional dice así:

"Los documentos e informaciones destinados a permitir el ejercicio del control del Presupuesto y de los departamentos ministeriales; o la verificación de cuentas de las empresas nacionales o las sociedades de economía mixta, serían comunicados, por la autoridad competente al rapporteur especializado de la comisión de finanzas encargado del departamento ministerial al cual estén sometidas las empresas nacionales, o las sociedades de economía mixta en cuestión" (194).

Esta texto debe combinarse con la posibilidad que la Orden de 30 de Diciembre de 1958 deja abierta, en el sentido de poder designar a algunos miembros del Parlamento para "seguir" y apreciar la gestión de las empresas nacionales y las sociedades de economía mixta". Asimismo esta misma Orden faculta a la Comisión de Finanzas a proceder a la audición directa de dirigentes de empresas públicas. También recoge la posibilidad de examinar todos los documentos, sean del tipo que sean, relativos al funcionamiento de las empresas sometidas a su control.

Ahora bien, el resultado de su labor sólo puede utilizarse en el marco de la Comisión de Finanzas, y siempre en relación a la discusión del Presupuesto o de las Cuentas (195).

Este es un tipo de control saisonnier, es decir que sólo se da temporalmente en relación a la discusión del Presupuesto. Podemos concluir con la constatación de la menor capacidad de encuesta y control del Parlamento en relación a los medios que disponía en la IV República.

En efecto, la Ley de 21 de Marzo de 1947 había creado en cada Cámara una subcomisión encargada de seguir y apreciar la gestión de las empresas públicas. Esta subcomisión tenía un carácter permanente, comprendía 30 miembros, de los cuales la mitad representaba a la comisión de finanzas y los restantes a las demás comisiones. Su competencia se extendía a todas las empresas en las que el Estado poseyera más del 30 % del capital, incluyendo las filiales. En la práctica tenía todos los poderes típicos de las comisiones de encuesta: podía examinar sobre el terreno la empresa, podía citar ante la comisión a funcionarios y dirigentes de estas empresas que estaban obligados a asistir y prestar juramento, etc.

Sus poderes fueron incluso aumentados, para algunos de forma inconcebible, a partir de la Ley de 3 de Abril de 1955, la cual permitía a la Comisión rodearse de asesores técnicos, citar a los funcionarios por encima de la autoridad del Ministro de tutela, y examinar cualquier documento y recibir cualquier información con la única excepción del "artículo 378 del Código Penal", es decir, el secreto referente a la Defensa Nacional o al secreto de Fábrica.

De hecho la labor de la comisión fue bastante positiva (196), recogió gran cantidad de información sobre determinadas empresas, e incluso sobre ramas enteras de la producción. El único problema fue que sus competencias estaban hasta cierto punto mal delimitadas y podían poner en peligro, tanto la coherencia de la Administración, como la misma necesaria

autonomía de gestión de toda empresa, sea o no pública.

A partir de 1958 esa subcomisión desapareció, y la única posibilidad de encuesta regular, permanente (pero individual), la proporciona la labor del rapporteur especial antes mencionado. La labor de estos rapporteurs no es fácil por lo que se desprende de los informes de Griotteray (197) referidos a la Asamblea Nacional, y los Bonnefous referidos al Senado:

"Es a esta tarea a la que se ha dedicado este año vuestra Comisión de Finanzas, intentando con sus medios, helas, demasiado limitados, proceder a las primeras aproximaciones. No ignoramos que se trata de una obra de larga duración. Os sometemos este primer informe como primer fruto de su trabajo. Nos proponemos informaros cada año mediante un rapport de información de las constataciones y observaciones a las que llegemos en el curso del estudio del sector nacionalizado" (198).

Y Bonnefous está hablando en 1976; es decir: el primer informe de que dispone el Senado sobre la marcha de las empresas públicas data de 1976. Ello demuestra las dificultades, que Bruneau señala (ver nota 75), en las que se encuentran esas comisiones para llevar a cabo su labor; por falta de confianza en las empresas, trabas de todo tipo, etc. Y no es ajeno a ello "la enorme tarea que le incumbe en razón de sus competencias generales" (199), como comisión de finanzas.

Según la Orden de 17 de Noviembre de 1958, se pueden crear comisiones de control para "examinar la gestión administrativa, financiera o técnica de los servicios públicos o de las empresas nacionales, con vistas a informar a la Asamblea que las ha creado de su gestión" (200).

Como hemos visto su reglamentación es muy estricta al tener que disolverse a los seis meses de haberse creado, hayan o no concluido su misión, y no pueden volver a crearse con el mismo objeto hasta doce meses después. Los miembros de esas comisiones son secretos, y sus informes sólo puede conocerlos la Asamblea a propuesta de su Presidente o de la Comisión por medio de un voto especial de toda la Cámara. Tienen poder de investigación pero no pueden convocar ni interrogar a testigos externos. Pueden, eso sí, utilizar los informes que soliciten a la Cour des Comptes.

Bruneau hace un balance de esas comisiones de control creadas, que han sido tres en la Asamblea Nacional y una en el Senado (mencionamos sólo las que hacen referencia a las empresas públicas). Es, pues, muy limitado el uso que se ha hecho de este medio de control; quizá, repetimos, por lo rígido de su regulación (201).

A pesar de ello la constitución de comisiones ha permitido en varias ocasiones examinar al Parlamento tal o tal empresa pública con particular atención. Entre las comisiones de control que han tenido una mayor repercusión citaremos la comisión de control dirigida por el Senador Diligent para examinar los problemas planteados por el cumplimiento

de las tareas propias de la ORTF (informe n° 118 del Senado, de 13 de Abril de 1968); la presidida por el Senador Marcihacy sobre las escuchas telefónicas (informe n° 30 del Senado, del 25 de Octubre de 1973); la comisión de la Asamblea Nacional sobre la gestión financiera de la ORTF (informe n° 1071, presentado por el Diputado Corrèze, 20 de Junio de 1974); y finalmente la comisión de encuesta sobre la utilización de los fondos públicos asignados a las empresas, públicas o privadas, de construcción aeronáutica (informe n° 2815, de 2 de Abril de 1977, presentado por el Diputado Limouzy).

Finalmente señalaremos la capacidad de acción del Parlamento a través de su capacidad legislativa. Evidentemente este medio ha sido muy limitado por la nueva repartición entre el dominio de la Ley y el del Reglamento que establece el artículo 34 de la Constitución. Podemos decir que casi sólo queda la posibilidad de invertir en las proposiciones de ley gubernativas, obviamente, y también en aquellos casos en los que está en juego el papel económico del Parlamento. Nos referimos a la aprobación del Plan económico, aunque aquí también el papel del Parlamento sea muy limitado.

Es evidente que el Plan es de difícil discusión parlamentaria. No se puede discutir medida a medida, la conexión es evidente y el Parlamento debería proponer cambios en sectores enteros del Plan, para poder hacer eficaz su labor.

Buena prueba de ello es que de los seis Planes puestos en práctica en Francia, sólo el cuarto y el

quinto han tenido una aprobación por vía legislativa.

Recordemos que la principal correa de transmisión, destinada a asegurar el Plan de Desarrollo económico y social por parte de las empresas públicas, es el Fonds de Développement Economique et Social, el cual dictamina la prioridad sobre los programas de inversiones que la son presentados, el ritmo de trabajos proyectado y las modalidades de su financiamiento. Recordemos que entre los documentos que llegan al Parlamento, en el transcurso de la discusión parlamentaria sobre el Presupuesto, está el informe anual del FDES, lo que vincula al Plan, empresas públicas y Parlamento al menos por esa vía.

Sería mucho más importante el papel del Parlamento en las llamadas Leyes-programa, a medio camino entre los Planes y los Presupuestos. Además, están en buena parte dedicados al programa de inversiones de las empresas públicas; pero en la práctica, después de un comienzo esperanzador (leyes-programa de equipamiento económico general en 1959, y ley-programa de equipamiento eléctrico en 1962), su práctica ha caído en desuso.

C.- Elementos de reflexión y crítica sobre la problemática del control parlamentario en Francia.

1) Sobre el control parlamentario en general.

Una vez esbozado, en líneas generales, los medios de que dispone el Parlamento para controlar el funcionamiento de las empresas públicas en Francia,

vamos a intentar establecer cuáles son las diversa propuestas que se hacen desde los diversos medios para mejorar o ampliar en lo posible este control.

Ya hemos señalado cómo la Constitución de 1958, y por lo tanto el inicio de la V República, ha significado de hecho un debilitamiento de la capacidad de control y dirección del Parlamento:

"...la racionalización -o según palabras del Comisario del Gobierno en el Comité Consultivo Constitucional, el saneamiento- del parlamentarismo iniciado en 1958 por medio de una definición material de la ley, ha conducido a transformar al Gobierno en legislador de Derecho Común, pero paralelamente a ello no se ha producido un reforzamiento de los medios de control puestos a disposición de las Asambleas para permitir asegurar a posteriori que las decisiones tomadas por el aparato político-administrativo, no son contrarias al interés general. Cuanto menos legisle el Parlamento más debe controlar; este axioma responde poco a las conclusiones de la mayoría de analistas políticos; el Parlamento francés legisla poco y controla mal" (202).

En cierta forma, pues, el control parecería como una compensación a la pérdida de poderes del Parlamento. En la práctica, el Parlamento francés está privado de iniciativa legislativa, de verdadero derecho de iniciativa parlamentaria en materia de presupuestos, recordemos la aplicación yuguladora que se hace del artículo 40 de la Constitución,

y finalmente resulta muy difícil poner en práctica la responsabilidad política del Gobierno (203). Es evidente, pues, el papel compensador que ha de jugar en control. Ahora bien, en Francia se han acostumbrado a entender que la causa de la inestabilidad ministerial ha sido el control parlamentario. Si ello no fuera así, no se entendería la rigidez, las prevenciones con que se han regulado las comisiones de encuesta, o se han anulado las interpelaciones.

La experiencia de la III y IV Repúblicas han influido negativamente y debido a ello el Parlamento "ha sufrido un importante declive" (204).

Pero además, la V República soporta el ya mencionado "imperialismo de la mayoría", que tiende a ahogar todo lo que ponga en peligro al Gobierno. Es evidente, pues, que la pérdida de peso del Parlamento, normal en toda Europa por la puesta en marcha del parlamentarismo mayoritario, se ha agravado en Francia debido a las negativas conclusiones extraídas de las experiencias parlamentarias de los dos regímenes anteriores.

El "presidencialismo" que se ha instalado en Francia desde la reforma constitucional de 1962 agrava, en opinión de algunos, esta realidad. Como dice Jean Caritey (205), el "controlador" (Parlamento) sabe que ya no es el único que encarna la voluntad popular, y el "controlado" (Gobierno) también es consciente de ello.

En relación al tema del control parlamentario en general, uno de los temas más importantes a resolver es el de la información.

"Compartir la información es en cierta forma compartir el poder" (206).

En este sentido la reforma que sufrieron las preguntas de actualidad en 1974 es importante, ya que cumple viejas demandas de reforma de esa institución. Así: la presencia de los Ministros en la respuesta a las preguntas, la no intervención de la Conferencia de Presidentes en el orden de respuesta de las mismas, y, sobre todo, el que la mayoría y oposición dispongan de un tiempo similar para el planteamiento y debate de las preguntas (207).

Lo importante ahora sería extender esas medidas al conjunto de las preguntas parlamentarias, ya que de otra forma se corre el riesgo, como está sucediendo, de que se acumulen preguntas en el apartado de actualidad, preguntas a veces intemporales, pero que se acogen a este apartado por ser el más operativo.

Otra posibilidad que ha ido apareciendo en esa voluntad de mejora de esta institución, estriba en adoptar el sistema inglés para el desarrollo de las preguntas, con lo cual cada día, en cada sesión parlamentaria, se destina una hora (la primera) al desarrollo de las preguntas. Al mismo tiempo, y siguiendo el modelo inglés, se podría introducir la necesidad de que el Ministro explicitara su negativa a responder, lo que comportaría, sin duda, un mayor compromiso del mismo (208).

Con respecto a las preguntas parlamentarias escritas, el problema esencial deriva de su elevado contingente, y de las muchas que no obtienen respuesta, sin que exista posibilidad alguna de sanción

ante este silencio del Gobierno. Debería quizá instrumentarse un sistema por el que los grupos parlamentarios sirvieran de filtro a ese volumen inmenso de preguntas parlamentarias que esconden, muchas veces, intereses sumamente particularistas; a pesar de lo cual es evidente que el instrumento de las preguntas es muy útil, como se ha tenido ocasión de comprobar muchas veces (209).

Ya hemos hecho referencia al tema de las declaraciones del Gobierno y los debates de orientación. El problema esencial es la falta de resolución parlamentaria; no se sabe para qué sirven a ciencia cierta. Ello hace que a veces provoquen grandes discusiones parlamentarias y políticas, donde intervienen las cabezas de fila de los partidos; y que sirven más como plataforma electoral y propagandística que como verdadero debate parlamentario encaminado a un fin. Otras veces se convierten en la ocasión para que intervengan los back-benchers de los partidos, cuando el tema no es muy atractivo.

Para la mayoría parlamentaria se trata de debates de reflexión, y por lo tanto se oponen a que concluyan con una votación: Votación que, para ellos, sería una vía abierta a la tan temida inestabilidad(210).

Finalmente refirámonos a las comisiones de encuesta y control, ya que las comisiones permanentes de las Cámaras disponen de una ilimitada capacidad de encuesta en el marco de la discusión presupuestaria, (sobre todo vía rapporteurs); pero en general se trata

de una actividad limitada y accesoria, debido al pequeño número de comisiones que existen, lo que hace que se encuentren sobrecargadas de trabajo (211).

Con respecto a las comisiones de control y encuesta, se ha intentado algunas veces cambiar las disposiciones por las que se regían; sin conseguir hasta ahora más que aumentas el tiempo de investigación de cuatro a seis meses, como ya hemos visto. Así, en 1970, en el Senado, se aprobó una proposición por la cual se proponía conferir a las comisiones nuevos medios para efectuar su misión:

- Obligación de asistir a la convocatoria de las comisiones por los funcionarios, y posibilidad de sanciones por falso testimonio.

- Extensión a los responsables de las comisiones de encuesta y control de los derechos especiales de los rapporteurs de la comisión de finanzas (control sobre cualquier material, control en plaza, obligación de proporcionarle cualquier información o documentación, etc.)

- Extensión a las comisiones de encuesta y control del artículo 10 que regula la organización de la Cour des Comptes relativo a la posibilidad de conseguir la documentación de la Cour, y de pedirle el inicio de cualquier rapport especial.

- Nueva redacción del apartado relativo al "secreto", que sólo se aplicaría a lo no publicado.

Tres años después, el autor de la proposición, M.Dailly, se quejaba públicamente de que "gracias a los esfuerzos del Gobierno" no se había discutido todavía esta proposición aprobada en el Senado en la Asamblea Nacional (212).

Actualmente se hace hincapié en la necesidad de corregir la noción de secreto, y de conseguir poderes de convocatoria de cualquier funcionario, sin la posible oposición del Ministro, en sesiones públicas de comisiones e investigaciones en cualquier lugar; siempre dejando la posibilidad de modificar esas disposiciones a partir de una motivación razonable del ministro correspondiente.

En definitiva, esa concepción de las comisiones de encuesta se parece mucho a la actualmente en funcionamiento en Estados Unidos, o, en menor medida, a las indagine conoscitive italianas.

2) Sobre el control de las finanzas y de las empresas públicas.

a.-Las finanzas.

En el terreno de las finanzas existen propuestas dirigidas a pasar de un presupuesto anual a uno bianual (213), lo que según sus proponentes redundaría en unas mayores posibilidades de tiempo, más profundidad en el debate, mejor seguimiento de las partidas, etc. Todo ello acabaría con el concepto clásico de Presupuesto Anual, que procedente del siglo XIX ha llegado intacto hasta nosotros, sin ninguna

motivación especial. La labor de la comisión sería así mucho más intensa y eficaz.

En el mismo sentido existen voces que reclaman asesoramiento técnico para la comisión de finanzas, sobre todo ante la proximidad de la puesta en marcha del llamado "Presupuesto por programas" (214).

Otra medida a mejorar la capacidad de trabajo del Parlamento Francés sería conseguir un funcionamiento continuo, durante todo el año, de la Comisión de Finanzas, y, en general, de las comisiones permanentes.

En esta perspectiva resultaría útil una mayor articulación entre la Cour des Comptes y Comisión de Finanzas, haciendo así realidad el artículo 47 de la Constitución Francesa: "La Cour des Comptes asiste al Parlamento..."

Finalmente hemos de referirnos -como lo haremos cada vez que hablemos del tema en Italia o España-, a la necesidad de adecuación técnica del Parlamento. Nos referimos a la base material: documentación, archivos, material humano, ordenadores, etc., que pongan al día a una institución que básicamente funciona aún con el sistema del siglo XIX. En un campo como las finanzas ello sería más necesario todavía (215).

b.-Las empresas públicas.

Normalmente cuando, en Francia, se ha llevado a cabo un control del Parlamento sobre las empresas públicas, se ha puesto el acento fundamentalmente

en el campo financiero (216). En cambio, resulta evidente que la importancia que tiene en Francia la empresa pública, al dominar y estar presente en múltiples sectores industriales, hace imprescindible plantearse el papel, los objetivos generales de las empresas públicas, su forma de gestión, y sus relaciones con el mundo empresarial privado.

Es preciso, pues, dotar al Parlamento de momentos y de medios de reflexión sobre estos temas. Existen propuestas en Francia que se dirigen hacia esos objetivos y que nos conviene examinar.

Ultimamente parece incrementarse el interés parlamentario por estos temas en Francia. Así, en los dos últimos años, los rapports de información presentados en el Senado por M.E.Bonnefous, Presidente de la Comisión de Finanzas, de Control Presupuestario y de Cuentas Económicas de la Nación, han insistido en este carácter político del control de las empresas públicas:

"El control parlamentario debe ser sintético, es decir, dominado por el interés acerca de la contabilidad de las acciones llevadas a cabo por el Estado, de su armonía o de su contradicción en función de las posibilidades de la Nación, y de los objetivos prioritarios de su política; de forma tal que, en último análisis, por encima de la verificación de la correcta gestión de los organismos estatales o paraestatales, sea la coherencia de los acuerdos presupuestarios y de su adaptación a las finalidades políticas

lo que constituya la etapa final del control; el cual es, pues, esencialmente de naturaleza política" (217).

En Francia, como ya hemos mencionado, no existe un órgano, una comisión parlamentaria encargada permanentemente de controlar la actividad del sector público de la economía, a diferencia de lo que ocurre en Inglaterra (218). Existen propuestas, en cambio, bien sea de instituir una comisión de este tipo (219), bien de dedicar en la sesión de primavera un debate sobre una empresa pública determinada o sobre uno de los aspectos de gestión de las mismas (220).

Se aplicaría así una especie de control parecido al ejercicio en Inglaterra, sin que fueran necesarias nuevas disposiciones legales.

Lo dicho sobre las comisiones de Finanzas y las posibilidades de convocar funcionarios, se puede aplicar aquí inequívocamente, lo que permitiría agilizar notablemente los medios de control.

Una mayor relación con la Cour des Comptes por parte del Parlamento sobre este punto parece indispensable, y más aún después de la desaparición de la Commission de Verification, y el enorme incremento en el número de empresas controladas financieramente por la Cour.

Asimismo desde 1972 se viene sosteniendo la necesidad de que el Parlamento pueda tener representación en el Consejo de Dirección del FDES, ya

que la información que suministra dicho organismo, a través del anexo al Presupuesto, es incompleta y no permite hacerse una idea de la real situación financiera de las empresas públicas que reciben ayuda del FDES (221).

Convendría incrementar el papel de los rappor-
teurs especiales de la Comisión de Finanzas, en relación a las empresas públicas, ya que su carácter de observadores permanentes de la realidad económica dependiente del Estado, dotados de poderes de investigación notables, les convierte en instrumentos privilegiados al servicio del Parlamento.

Recientemente, y no por casualidad, ha surgido un nuevo problema en relación con el control de la empresa pública por parte del Parlamento. Nos referimos a la creación de filiales por parte de las empresas públicas; fenómeno que se ha ido extendiendo en los últimos años, en lo que parece un intento de escapar de los mecanismos de control contable parlamentario.

"...La multiplicación de filiales y subfiliales de empresas públicas plantea actualmente dos problemas estrechamente ligados: la relación entre sector público y sector privado, y la dirección de un desarrollo que es cada vez más difícil de controlar...Ante la realidad de la multiplicación y de la dispersión de filiales y subfiliales, sólo un control más intenso puede evitar toda relajación, es decir, conseguir acabar con las irregularidades de las gestión (222).

Si esta es la opinión de la Comission de Verification des Comptes des Enterprises Publiques (CVCEP), no es muy distinta la opinión de las comisiones parlamentarias competentes:

"(Es competencia del control parlamentario)...la organización de las estructuras administrativas, y sobre todo de las ramificaciones ligadas a adquisición de participaciones...La creación de filiales es una técnica de gestión que puede tener ventajas. Aunque es preciso advertir que debe usarse dentro de ciertos límites, al tratarse del sector público; ya que de no ser así podría cambiar su sentido. Podría, en efecto, convertirse en un medio de extender las empresas del sector público a sectores productivos que el legislador nunca ha pretendido nacionalizar. Todo ello sería el origen de las denominadas "nacionalizaciones silenciosas", es decir, no resultantes de un proceso legislativo. Parece evidente que este fenómeno debe poder ser vigilado, evaluado, controlado" (223).

Como vemos se trata de un intento, por parte del Ejecutivo, de sustraer posibilidades de control al organismo encargado de revisar actualmente la regularidad administrativa y contable de las actividades de las empresas públicas, la Cour des Comptes; como de la institución parlamentaria encargada de aprobar la política general a seguir por el Gobierno en este sector, y de considerar la coherencia de las actividades llevadas a cabo al final de cada e-

jerjicio, con lo aprobado previamente.

Ello presenta una indudable relación con el fenómeno al que Lalumière califica de debudgetisation, y al que hemos aludido anteriormente. Existe, pues, una cierta tendencia por parte del Gobierno y de la Administración Pública a buscar fórmulas para eludir los mecanismos de control de que dispone el Parlamento de la V República y que, como hemos visto, no son muy numerosos.

CAPITULO SEGUNDO : EL CONTROL PARLAMENTARIO
DE LA EMPRESA PUBLICA EN ITALIA

EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA EMPRESA PUBLICA

EN ITALIA

I. INTRODUCCION.

Al abordar el tema del control de la empresa pública en Italia encontramos algunas dificultades derivadas de su especial configuración jurídica y organizativa. Por un lado, la mayoría de empresas están constituidas como sociedades por acciones. Por otro lado, resulta muy difícil establecer con claridad los lazos de relación-control entre el Estado, los entes intermedios y las empresas propiamente dichas. A ello debemos añadir la especial problemática que plantea la situación política italiana, que durante más de treinta años ha tenido a un mismo partido, la Democracia Cristiana, al frente del gobierno.

En efecto, se ha ido configurando un complejo entramado de intereses y personas entre poder político y poder económico. Ese entramado ha ido aumentando y extendiéndose en los últimos quince años, a partir de la superación del llamado "milagro económico" italiano, y a medida que la crisis económica y social se hacía sentir con más fuerza.

"Existen una serie de hechos de naturaleza esencialmente política que, desde hace al menos diez años, se han convertido en componentes inseparables de los dualismos y

retrasos; y, en fin, de la grave crisis estructural en que ha entrado la economía italiana" (1).

Esos factores a los que se alude, derivan sin lugar a dudas del dominio político que ha ejercido casi en exclusiva la Democracia Cristiana desde 1947:

"Las más graves acusaciones sobre el tipo de desarrollo que se llevaba a cabo se hacen recaer sobre los democristianos, que con el intento de conservar su hegemonía política, han extendido la base económica sobre la que se apoya, mediante una compleja estructura de empresas formalmente públicas, pero en realidad dependientes de la D.C." (2).

Esa estructura política a la que aluden Amoroso y Olsen, es lo que se llama hoy en Italia sottogoverno, expresión que mezcla corrupción, clientelismo, intriga, nepotismo, etc.

Nuestra exposición, en primer lugar, intentará arrojar un poco de luz sobre el sistema de la Empresa Pública en Italia, introduciéndonos en la historia de las participaciones estatales, y de los entes y empresas que de él dependen. Posteriormente nos introduciremos en la estructura política italiana, centrándonos en el Parlamento, que hoy es objeto de una especial atención en Italia, ya que las fuerzas políticas que no participan en el Gobierno reclaman una mayor centralidad del órgano de poder legislativo.

Finalmente relacionaremos ambos temas, tratando de forma especial las formas de control parlamentario sobre el sector público de la economía, que han sufrido en los últimos dos o tres años notables modificaciones: en la línea de encontrar mayores posibilidades de indirizzo y de control del Parlamento Italiano sobre la economía pública.

II. LA EMPRESA PUBLICA EN ITALIA

A.- Aproximación histórica a la empresa pública en Italia

1.-De la Unificación Italiana a la Iª Guerra Mundial.

Como es sabido, durante el siglo XIX se produjo una gran expansión del llamado Estado-ordenamiento, en base a la tarea codificadora. Pero a ello debía corresponder, en el diseño ideal de la burguesía del Ochocientos, una mínima extensión del Estado-Aparato, al que sólo se le reconocían las insuprimibles exigencias colectivas : mantenimiento del orden público, aplicación de la ley, defensa de las fronteras, o relaciones con el extranjero (3).

Por lo demás, la burguesía se preocupaba del resto. La economía era un negocio privado, en relación al cual el Estado sólo ejercía, en palabras de Lasalle, de "guardián nocturno" de los intereses de la burguesía.

En este período se llegan a traspasar a manos privadas bienes públicos. Lo imperante era la primacía de lo privado sobre lo público, de la inversión privada sobre el gasto público, considerando a la primera como instrumento de prosperidad y a la segunda como causa de quiebra. En la misma concepción del Estado de Derecho se considera a la propiedad como inviolable, sólo expropiable por razones de interés público manifiesto.

"Pero el primitivo esquema burgués de un Estado mínimo se empezaba a resquebrajar, el sueño de una sociedad totalmente privada, sólo vigilada por el Estado se desvanecía. La tendencia a la contención de las funciones y del mismo aparato del Estado empezaba a contraponerse a una tendencia, que nacía también en el seno de la burguesía, a acrecentar las funciones del Estado, a dilatar sus aparatos" (5).

El crecimiento del gasto público en la Italia ya unificada (1848) demuestra esta tendencia. Los gastos del Estado tenían una relación directa con los intereses económicos en los casos de financiación de las empresas militares; pero también a finales de siglo, cuando el Estado se hace cargo de la higiene y sanidad públicas, entendiéndose la salud de los ciudadanos como potencia económica y capital de la nación (6).

La burguesía, incluso antes de la Unificación, postula el laissez-faire y critica el aumento del gasto público; pero pide al Estado que se haga cargo de la infraestructura económica y de los servicios públicos.

"Trenes, puertos, arsenales, adquirían una gran importancia, su cuidado debía cargarse al Estado. Mientras se trate de obras públicas de difícil ejecución, y que sobrepasan las fuerzas de la industria privada, pensamos que es útil la intervención de los poderes públicos. Decía Cavour, al tiempo que elogiaba al máximo el laissez-faire" (7).

Las ventajas de las acciones del Estado en este campo fueron evidentes para la clase empresarial. Por un lado "socializaba", por así decirlo, el coste de las obras de infraestructura; pero por otro lado conseguía, a través de las concesiones, arrendamientos y privilegios del Estado (especialmente en el campo de los ferrocarriles) enormes beneficios que empezaron a formar una mentalidad estatista en la burguesía italiana; es decir, propensa a esperar de las acciones del Estado las condiciones para el éxito de sus propios negocios.

Así lo señala Cassesse:

"Se instaura el régimen, ya muy extendido en los primeros años de la Unificación, de ayudas a las empresas privadas (subvenciones, anticipos sin interés, financiamiento de favor): piénsese sólo en el caso de los transportes marítimos, donde las subvenciones para el transporte del correo se convirtieron rápidamente, con las "convenciones marítimas" de 1861, 1877, 1893, y con los acuerdos legislativos de 1885, en verdaderos rellenos del presupuesto" (8).

Se fue dando una conexión entre la tendencia a la acumulación de capital y la tendencia a ampliar las funciones del Estado. Así se producen las primeras gestiones directamente públicas: en 1904 la municipalización de los servicios públicos locales, en 1905 el Estado interviene en los ferrocarriles, en 1907 se produce la gestión pública de los servicios telefónicos. Y todo ello en momentos de Gobier-

nos liberales, liberalismo que imbuía toda la concepción económica italiana de la época.

De hecho, como ya hemos insinuado, la actividad estatal tenía un carácter subsidiario con respecto a la iniciativa privada. Así se puede analizar el mismo Código de Comercio de 1882, cuyo artículo 7 dice: "El Estado, la Provincia, el Municipio, no podrán adquirir el carácter de comerciantes, pero podrán realizar operaciones de comercio, y en ese caso se someterán a las leyes y usos comerciales". Como señalan muchos autores esa aparente contradicción no era tal, ya que venía a legitimar la actividad comercial del Estado, siempre que la misma tuviera un carácter subsidiario con respecto a la actividad privada.

"Reconocer por tanto al Estado la posibilidad de realizar actos de comercio, aunque no ostentara la calidad de comerciante, significa abrir al Estado un espacio de intervención en el terreno económico, a condición de que se comporte de un modo determinado, o mejor dicho "controlado": que efectúe sólo las acciones condicionadas a precisos intereses de clase" (9).

Como señala Giannini (10), en ese momento de final de siglo e inicios del siglo XX, concluye una fase de la intervención del Estado, aquella de la gestión directa por el Estado de sus actividades económicas, y empieza otra, con la creación de entes intermedios entre el Estado y sus sociedades

civiles. Así se crean los entes: Istituto Nazionale della Assicurazioni (1912), Banca Nazionale del Lavoro (1913), Consorzio di Credito per la Opere Pubbliche (1919). De hecho ello significa otro tipo de gestión totalmente diferente, tanto desde el punto de vista administrativo, como por la introducción, a través de los entes, de un factor de institucionalidad en la intervención del Estado.

2.-El período de entreguerras.

Este es un período en el que, debido a la Iª Guerra Mundial, y a causa de los vacíos que se observan en el aparato productivo italiano, las relaciones entre el Estado y la iniciativa privada alcanzan cotas nunca conseguidas, a partir de la reglamentación de la "movilización industrial". Esa cooperación producirá grandes efectos sobre el conjunto de la economía, que se dejarán sentir incluso una vez finalizada la contienda (11).

Así, hasta los años 30, el Estado asume a través de entes públicos diversas actividades económicas, pero de forma singularizada, sin pretender abarcar todo un sector ni planteándose una política generalizada de intervencionismo (12).

En la inmediata posguerra, el Estado tuvo que intervenir a favor del Banco di Roma y también del Crédito Italiano que se encontraban en dificultades por haber sostenido a las empresas que se dedicaban a producciones de carácter bélico durante la contienda. Al finalizar la guerra, esas empresas, a pesar de los esfuerzos de reconversión, no se pudieron mantener y forzaron la intervención estatal (13).

De esta forma, con diversas operaciones de salvataggio, los poderes públicos se vieron dueños de un número relativamente importante de participaciones, lo que provocó la creación del Consorzio Valori en 1922 y posteriormente del Istituto di Liquidazione (1926), el cual sería transferido al IRI años más tarde.

Por así decirlo, estas operaciones constituyeron la premisa de lo que después sería el Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI). En efecto, en 1923, el Gobierno Fascista limitó, por una parte, las posibilidades del INA, reduciéndolo a simple empresa aseguradora en competencia con la iniciativa privada; pero, por otra parte, se generaliza el salvamento de empresas en crisis y se crean las primeras sociedades por acciones con intervención del Estado: la AGIP, en 1926, con participación del Estado; y de entes públicos como la INA o la Casa Nazionale delle Assicurazioni Sociali; en 1927, la SAFNI (sociedad dedicada a los fertilizantes) con participación estatal; de la Banca Nazionale del Lavoro; y de la federación de Consorzi Agrari de Piacenza.

"La constitución de estas empresas -conviene recordarlo- coincide con el progresivo abandono del liberalismo de la inmediata posguerra, y con la necesaria y progresiva afirmación del intervencionismo estatal en la economía, típica regla de conducta del neonato régimen fascista" (14).

Conviene detenerse a este respecto en la fundación de la Azienda Generale Italiana Petroli (AGIP). Con el Decreto Ley de 3 de Abril de 1926, la Administración Italiana, el INA, y el INPS, participaron en la formación del capital social. El objetivo de la empresa se especificaba en el artículo 2º del estatuto: "Búsqueda, adquisición y gestión de los yacimientos petrolíferos; el tratamiento industrial de los productos petrolíferos; el comercio de petróleos y sus derivados; compra de acciones y obligaciones de otras sociedades cuyos fines sean similares; y la intervención en cualquier operación financiera industrial, mobiliaria o inmobiliaria que esté conectada con la obtención de fines sociales".

Los órganos de la sociedad eran la Asamblea, el Consejo de Administración, el Administrador Delgado, el Presidente y los Síndicos. Como se puede observar se trataba de una sociedad anónima creada por el Estado y por los entes públicos, y sujeta, en todo y para todo, al régimen jurídico de estas sociedades (15).

"Con la creación del AGIP se puede afirmar que, por primera vez en la historia de Italia, el Estado se servía de un instrumento que operaba en el campo del Derecho Privado para conseguir un objetivo claramente intervencionista, de carácter orgánico y dinamizador en un campo tradicionalmente minusvalorado por el capital privado " (16).

Su importancia radica, pues, en que se trata de un caso que se diferencia claramente de la, has-

ta entonces, regla general de creación de entes públicos de competencia nacional, que actuaban por medio de empresas sometidas a su control, y, en definitiva, sometidas al control de uno o más ministros, como instrumentos de objetivos políticos del Gobierno (17).

Tampoco se puede afirmar que ese sea el antecedente más claro y directo del posterior sistema de participaciones estatales, sino que la adopción de la forma de sociedad por acciones vino determinada por la necesidad de intervención ágil en un sector especialmente importante, y desatendido por la iniciativa privada.

3.- La creación del IRI.

Examinada esta primera incursión del Estado en el campo empresarial sujeto al Derecho Privado, analizaremos ahora la forma en que se creó el IRI, a consecuencia de la crisis económica mundial de 1929. Ya el 1921 dos grandes sociedades siderometalúrgicas quebraron (Ansaldo e Iva). Su gran endeudamiento hacia la Banca Commerciale, el Crédito Italiano, y la Banca di Sconto, llevaron a estos bancos al borde de la quiebra. El último de los citados a pesar del apoyo de otros bancos, quebró al fin con el Ansaldo. Para limitar las repercusiones financieras de estos derribes se creó una sección autónoma del "Consortio para Subvenciones sobre Valores Industriales", por iniciativa de los mayores bancos y con el apoyo financiero de la Banca de Italia. Esa fue la premisa que condujo a la creación, en los años treinta del

IRI. A través de esas medidas se reconstituyó la Ansaldo, pero ya bajo el control del Estado.

Después de un período de relativa estabilidad y crecimiento, un nuevo golpe sacudió la economía italiana. Fue debido a las repercusiones en Europa del crack de Wall Street en 1929. Se reactiva inmediatamente el Consorcio ya mencionado para ayudar a los bancos en dificultades, se crea también el Istituto Mobiliare Italiano (IMI) para proveer de créditos a corto plazo y medio plazo a las industrias y aliviar los problemas a los bancos. Pero las dificultades superaban en esta ocasión a las medidas, y el Estado creó una institución especial, el IRI, con el objetivo de sanear el sistema bancario, y por tanto con objetivos de desmovilización de las participaciones industriales poseídas con anterioridad por los principales bancos nacionales, que habían asumido cada vez más empresas, debido a la falta de liquidez del sistema; lo que les obligaba a hacerse cargo de la gestión directa de muchas empresas (18).

"Como ya había ocurrido con la Banca Italiana de Descuento en el momento de la crisis de la Ansaldo, la duradera simbiosis industria-bancos, transformó la crisis productiva de aquel momento en un auténtico crack, que convulsionó industrias y bancos" (19).

Así, en Enero de 1933, se creaba el IRI con dos secciones muy diferenciadas. La sección "financiamientos" encargada de desarrollar actividades de cré-

dito mobiliario, y la sección "desmovilizaciones industriales" a la cual le fueron transferidas todas las actividades y el pasivo del Istituto de Liquidaciones, y encargada al mismo tiempo de vender al capital privado las empresas industriales de las que se había hecho cargo al Estado.

Al mismo tiempo se encomendaba al IRI el control de las acciones de tres de las mayores bancas: Banca Commerciale, Crédito Italiano, y el Banco di Roma, con el fin de evitar las posibles tentativas del capital privado de adquirir el control de esos bancos (20).

Como ya hemos dicho, la creación de un nuevo ente público, el IRI, se entendía en el sentido de servir como instrumento temporal de liquidación del propio patrimonio en la mayor medida posible. Esta reventa a manos privadas fue particularmente intensa durante los años 33 al 36, y hasta hoy sólo se han publicado estadísticas muy sumarias al respecto, y se desconoce las condiciones que se adoptaron para cada operación (21).

En 1936, la sección "financiamientos" del IRI fue disuelta y absorbida, por liquidación, por la sección "desmovilizaciones" del mismo Instituto. De hecho con ello se separaban los dos campos propios de la intervención estatal en economía: el específicamente formado por los instrumentos de política financiera del Estado (22); y el formado, a partir de 1937 con la definitiva consolidación del IRI, por las participaciones estatales en el campo más económico o industrial (23).

En 1937, como acabamos de decir, se pone fin al carácter temporal que motivó la creación del IRI y se consolida como institución permanente, con el doble objetivo de proseguir la liquidación de algunos sectores (industrias químicas, textiles, sociedades inmobiliarias, etc.), y de administrar y reorganizar las restantes industrias que se querían mantener bajo el control público.

"Después del Decreto de 24 de Junio de 1937 que declaró al IRI ente de carácter permanente, desapareció aquel carácter de temporalidad que desde la Sección Autónoma del Consorcio de Valores, instituida en 1922, pasando por el Instituto de Liquidación hasta el IRI, había caracterizado todas las instituciones generadas por las sucesivas crisis bancarias que habían afectado al país desde el final de la I Guerra Mundial" (24).

Pero a pesar de esto, es decir, de la conversión del IRI en un Ente de carácter permanente, ello no significa la nacionalización de las empresas controladas, sino que se quería desarrollar y reorganizar esa fracción del aparato productivo italiano que, sin pretenderlo, había ido a parar a manos del Estado en un período al menos de quince años (25).

Si en esto existe cierto acuerdo; encontramos, en cambio, una cierta diversidad de opiniones sobre el papel que jugaba el IRI en la política económica general del fascismo. Varios autores interpretan la operación IRI como un elemento específico y original de la política económica del fascismo.

Esta es una interpretación especialmente apreciada por los autores de inspiración liberal (26). En cambio otros piensan que de ninguna forma se puede considerar al IRI como un momento de la política económica fascista (27).

En realidad es evidente la matriz pre-fascista de Beneduce, Nitti y Stigher que, o bien guiaron la operación IRI (Beneduce), o bien fueron los inspiradores (los otros citados); ahora bien, de hecho, como señalan recientes estudios, está clara la utilización de estas ideas por el fascismo:

"No hay duda de que el fascismo demostró una gran capacidad de absorción de estas ideas (las del grupo mencionado), consiguiendo revestirlas, por así decirlo, de la camisa negra" (28).

Lo que si se reconoce de forma general, es el papel que juega el IRI a partir de 1937, en tanto que instrumento de la política autárquica y de los preparativos de la nueva conflagración mundial(29).

Nos parece oportuno recoger la opinión de varios autores que relacionan la intervención del Estado durante la época fascista, con el paso de un capitalismo liberal ya desusado, al moderno capitalismo monopolista con intervención del Estado.

Así, por ejemplo, Kuhn1:

"De hecho, si el Estado Fascista tiene como objetivo servir al interés capitalista en su totalidad, entonces el Estado debe obtener los medios necesarios para dirigir la economía, y por ello, incluso

el derecho a interferir en la industria privada. Con el objeto de conservar a la economía privada en su conjunto, el Estado debe tener la posibilidad de limitar el poder decisional privado sobre la economía en casos específicos" (30).

O también Dichio:

"Se trata, por lo tanto, de un movimiento gradual y constantemente relacionado al proceso (también gradual) de consolidación de la burguesía como clase dominante, y las tres fases de intervencionismo señaladas por Giannini (31) sólo son el reflejo de este proceso de consolidación.(...) El sistema de accionariado del Estado, en su génesis tiene, pues, un carácter de transición. Señala el paso de una fase librecambista a una fase donde prevalecen las formas de capital monopolista, que a su vez determinan la separación relativa de la economía y de la política por una parte, y por otra la autonomía relativa del Estado en relación a las clases y fracciones dominantes" (32).

Aclarado esto, diremos que la estructura del IRI se amplió a partir de 1937, organizando por sectores las industria de que disponía o en las que participaba. Se crearon sociedades financieras cabezas de sector, denominadas finanziarie di settore; la STET para el sector de telecomunicaciones, la FINMARE para las líneas de navegación, y la FINSINDER encargada del sector siderúrgico. Así, antes de la II Guerra Mundial, el IRI controlaba el 90% de la

flota mercantil, el 70% de la producción de fundición y el 45% del sector siderúrgico. También dominaba a tres de las cinco sociedades de teléfonos italianas; tenía asimismo importantes participaciones en la industria mecánica, la construcción naval y el sector eléctrico.

Por otra parte se tomaron algunas iniciativas industriales, como por ejemplo: el inicio de una nueva planta siderúrgica, la creación de una industria mecánica pesada en la zona de Nápoles, o la constitución de una industria de derivados del caucho en colaboración con Pirelli. Estos planes fueron paralizados por el inicio de las hostilidades.

En otro campo, el Gobierno fascista amplió el sector de actuación de la AGIP, creando nuevas empresas conectadas con aquélla, y con el objetivo de establecer lazos con la industria privada, o de utilizar nuevos recursos (33). También se tomaron iniciativas en el campo del carbón, creación de la ACAI, o, más en general, para la prospección y explotación de yacimientos de minerales metálicos, como la Azienda Minerali Metallici Italiani (AMNI) que dedicaba su actividad principal al plomo y al zinc (34).

En resumen, en 1939, antes de empezar la Guerra, El IRI, con seis años de actividad, había conseguido seleccionar sus participaciones empresariales hasta conseguir que el valor de las participaciones en los cinco principales sectores (siderúrgico, mecánico, telefónico, marítimo y de energía



eléctrica) pasara del 57% en 1934, al 90% en 1939; con un total de asalariados a su cargo de más de 170.000 personas. Estos datos demuestran el volumen y la importancia del sector empresarial controlado por el IRI en 1939 (35).

4.-La Posguerra y la continuidad del IRI.

Durante la Guerra Mundial, las industrias italianas en general, y en particular las industrias sometidas al control del IRI, sufrieron graves desperfectos, debido sobre todo al lugar de ubicación de las plantas más importantes (Génova, Trieste, Nápoles) y también por la relación directa de muchas de estas empresas con el esfuerzo bélico (36).

Además de esas consecuencias, el IRI tuvo que enfrentarse de nuevo a un momento difícil, debido a que la situación social le impedía reducir la plantilla en empresas que, acabada la Guerra, apenas tenían producción; o por qué el Estado tuvo que intervenir ante la preocupante situación de varias empresas metalúrgicas privadas, cuya producción era fundamentalmente de material de guerra, y estaban al finalizar ésta al borde de la quiebra. Así se instituyó el FIM, Fondo per il Finanziamento dell'Industria meccanica, en 1947, que realizó una nueva serie de salvataggi (37).

Al principio se pensó que la existencia del FIM sería corta, sólo hasta 1951(38), pero después se alargaron los plazos, y, como veremos más adelante, se reconvirtió en un nuevo ente, el EFIM.

No obstante, en la inmediata posguerra, el problema esencial para la empresa pública en general, y en particular para el IRI, fue el problema de la subsistencia.

"La ineficacia de la estructura corporativa y de los mil entes creados para sostener, primero la política autárquica, y después la guerra, había producido un descrédito general sobre la empresa pública. (...) A los ojos de todos, las empresas públicas habían sido íntimamente afectadas por la política del régimen corporativo, y representaban, por todo ello, un aspecto del fascismo" (39).

Eran divergentes las opiniones de los grupos políticos sobre el futuro del IRI. La derecha (básicamente la Confindustria, los liberales, la derecha de la DC) defendía el mantenimiento del holding público (40).

Incluso se dabatió la posible nacionalización del IRI, pasando a una estructura tipo public corporation. La oposición a esta postura fue dura por parte de la DC, y no prosperó debido, incluso, al poco entusiasmo con que defendían esa posibilidad algunos partidos de la izquierda (41).

En 1946-47, la Comisión Económica de la Asamblea Constituyente realizó una primera investigación sobre la continuidad del IRI (42).

"Los datos recogidos señalaban una gran variedad de opiniones sobre el IRI: había quien consideraba absolutamente es-

candaloso que una entidad pudiera conseguir dinero, cuándo y al precio que más le agradara. Pero en general todos estaban de acuerdo en que no era posible pensar en una transferencia de las participaciones del IRI a la industria privada, tanto por la falta de capitales como por las pésimas condiciones de muchas de las empresas del grupo IRI. La situación era tan grave que todos los partidos, incluso el Liberal, optaron por mantener el statu quo. En 1948, fue aprobado un nuevo estatuto (43) que confirmaba las actividades en que el grupo estaba interesado, y señalaba la voluntad política de un mayor control sobre el mismo, lo que hizo sometiéndolo a la vigilancia de un comité interministerial, el CIR^a (44).

De hecho, se decidió continuar con el IRI, a pesar de la falta de datos suficientes que avalaran esa decisión, como tampoco auspiciaban la contraria (45). El Estatuto de Febrero de 1948 significa la continuidad del IRI como tal, y además una consolidación de la línea emprendida durante el fascismo; es decir, fundar el sistema del sector público en la participación estatal en empresas cuya forma jurídica era y es la sociedad por acciones tal como se entiende en el Derecho Privado.

"La subcomisión cree que la sociedad por acciones con participaciones de control del Estado, o de otro ente público, sea un instrumento particularmente idóneo

para la gestión de empresas industriales o comerciales, ya que de este modo se pueden utilizar los métodos usados por la empresa privada en su ya larga experiencia, (...) evitándose una dañosa burocratización de la empresa, manteniéndose el espíritu de iniciativa. Naturalmente cuando se recurre a un sistema de este tipo el problema más importante y delicado es el del órgano que, a través del ejercicio de sus derechos como accionista, ejercite el control sobre la gestión" (46).

De esta forma se consagraba lo que había sido manera de realizar los salvataggi antes de la segunda gran guerra. Y también así se instituía el llamado "sistema de las participaciones estatales", aún vigente en Italia, y que es quizá una de las características diferenciadoras más importantes entre el sector público italiano y el sector público de otros países europeos.

Se saldaba así también la crisis que había atezado al IRI desde 1945, crisis de reconversión, crisis de exceso de personal, crisis de dirección:

"Como consecuencia de la crisis de la autoridad central (47) la iniciativa se dejó en manos de los directores generales de las sociedades financieras, que, dentro del IRI, controlaban los diversos sectores. Algunas veces por falta de autoridad la responsabilidad pasó incluso a dirigentes de rango inferior" (48).

5.-Enrico Mattei y la creación del E.N.I.

Durante los años de la posguerra estuvo también en peligro la existencia de la AGIP como tal. Además de participar en la ya mencionada confusión existía la voluntad de disolverla, cediendo o vendiendo al capital privado los bienes de la Azienda. Así se expresaba el liberal Marcello Soleri, a la sazón Ministro del Tesoro, quien en carta que envió al Ministerio de Industria, basaba sus razones en la poca relevancia de lo hasta aquel momento conseguido. En 1946 una comisión formada conjuntamente por ambos ministerios abonaba la misma tesis, recomendando también la disolución de la empresa pública (49).

El encargado de proceder a los estudios tendientes a esa disolución fue un miembro de las corrientes de izquierda de la DC, Enrico Mattei, futuro presidente del ENI. Este a pesar de las directrices que había recibido, continuó las prospecciones, encontrando en 1950 gas en la llanura cercana a Padova. Este éxito eliminará las hipótesis de disolución de AGIP y conducirá al proceso legislativo que dió origen, en 1953, a un nuevo ente público: el Ente Nazionale Idrocarburi (ENI). Pero antes de proseguir conviene detenerse un momento en la política económica que seguía el Gobierno en estos años.

En la posguerra, a caballo de la influencia angloamericana, predominaba un diseño liberal en las formas de política económica que adoptaba el Gobierno; Einaudi y De Gasperi eran los adalides

de esa política, que primaba iniciativa privada a iniciativa pública, liberalización de mercados frente a proteccionismo, etc. (50). En ese contexto se entienden las vacilaciones de la posguerra en relación a la continuidad de la empresa pública, etc.

Por otra parte tampoco existía una excesiva relación entre dirigentes de las empresas públicas del IRI y la cúpula de la DC, más bien al contrario, esta relación existía entre el mundo del empresario privado, la Confindustria, y los dirigentes de esas empresas con participación estatal. Formalmente incluso estas empresas formaban parte de la Confindustria (51).

Los sectores más jóvenes, dinámicos y renovadores de la DC, que correspondían normalmente con las corrientes de izquierda y con la base sindical democristiana, eran contrarios a esa situación, y aspiraban, por medio del control sobre un sector de la estructura productiva, a conseguir unas raíces más populares para el partido; bien por la conveniencia de prevenir al "peligro rojo", bien para articular una mejor relación con el mundo sindical.

Se trataba de crear un instrumento de poder en la esfera productiva, en vista de las dificultades que ello conllevaba si se pretendía influir en la Confindustria (52). Evidentemente esta no era la posición de conjunto de la DC, sino la de un sector, y en él encontramos a Mattei.

Sin pretender reproducir todos los entresijos de la historia de la formación del ENI, que ha dado

lugar a abundante literatura (53), lo que resulta evidente es que por primera vez el Gobierno italiano se encontraba ante la posibilidad de escoger la orientación a dar a las empresas del sector público. Por primera vez no se trataba de salvar empresas en crisis, sino de articular dentro de la economía pública un sector productivo de la importancia del sector energético.

Las posibilidades ante la existencia de los nuevos yacimientos eran varias: privatización, liberalización del mercado, etc. Después de una serie de vicisitudes que demostraron que se estaba librando una verdadera batalla política, se decidió crear un nuevo ente público, el ENI.

Por un lado ello significaba la victoria, consolidada un año más tarde en el Congreso del partido, del ala de centro-izquierda de la DC, que encabezaba un sector de las empresas de participación estatal, y prepara así la política que conducirá al centro-sinistra años después. Por otro lado es importante destacar que el legislador calca la estructura IRI para el ENI; crea otro IRI.

"Al escoger la fórmula IRI también para el nuevo ente, a pesar de las enormes diferencias de las situaciones de hecho, el legislador escoge una vía "intermedia" entre las empresas públicas de producción tal como se habían configurado en la historia institucional italiana, y la empresa privada. La fórmula IRI viene así despojada de sus aspectos ocasionales, reconfirmada por el nuevo estatuto del IRI

primero y como opción meditada después, para constituir la posibilidad de una tercera vía entre estatalización, como quizá hubiese querido la izquierda, y privatización, tal como una derecha tan vivaz como débil había pedido" (54).

El nuevo ente reúne diversas empresas del sector petroquímico ya existentes: AGIP, Anic, Romsa, Snam, y Ente Nazionale Metano, ente, éste último que de hecho desaparece con la creación del ENI.

Este es el aspecto diríamos formal; existen más consecuencias derivadas de la creación de este ente.

"La victoria de Fanfani y de su corriente en el Congreso de Nápoles de 1954 significa un cambio de rumbo del partido hacia una concepción del ejercicio del poder, no sólo más atenta, sino más directamente comprometida en la vida económica y en su dirección. El desarrollo industrial y la modernización del país que resultara de ello deberían alcanzar las condiciones suficientes para garantizar un equilibrio interclasista que el partido conducirá a través también de la conquista de una cierta hegemonía en relación al poder económico. El brazo armado para conseguir esta hegemonía estaba representado, al menos en un principio, más que por las participaciones estatales en general, por el ENI de Enrico Mattei" (55).

6.-Hacia la creación de un ministerio específico.

El informe de la Comisión Giachi.

Una vez conseguido ello, se trataba de replantear la estructura del IRI, hasta aquel momento más permeable a las presiones del partido. Empieza el largo "iter" parlamentario que conducirá a la creación, en 1956, del Ministerio de las Participaciones estatales. Es, por decirlo así, el momento culminante del intento de imponer el modelo ENI a toda la estructura de las participaciones estatales.

Como dice el Servicio de Información de la Presidencia del Consejo de Ministros:

"Una de las constantes preocupaciones de los gobiernos democráticos que se han sucedido después de la guerra, ha sido, de hecho, proceder a una reorganización del complejo y heterogéneo sector de las participaciones estatales, cuyas competencias estaban distribuidas entre varios ministerios. Tal situación, que podía ser tolerada cuando las participaciones se limitaban a pocas intervenciones, amenazaba con comprometer a todo el sector cuando el desarrollo de la iniciativa pública se había extendido, por diversos factores, hasta el punto de constituir premisa indispensable para el logro de los objetivos de desarrollo económico general al que tendía el esfuerzo de todo el país" (56).

Pero en realidad las cosas no fueron tan rotundamente claras y definidas. El debate fué muy duro y se desarrolló en varios frentes (57). De hecho, era evidente la necesidad de racionalizar y coordinar el ya extenso mundo de las participaciones estatales, y en este sentido se había encargado a un Ministro sin cartera (desde 1950) que presidiera un subcomité especial del CIR, a fin de "coordinar los entes económicos dependientes o subvencionados por el Estado". El Ministro encargado de ello presentó al gobierno el llamado "Informe LaMalfa", que inició el proceso legislativo que dará origen al nuevo Ministerio(58). Co-señalan Posner y Woolf, en su ya clásico libro, la única respuesta oficial a ese informe fué el silencio (59). A pesar de ello la polémica continuó y obligó a crear una nueva comisión, la comisión Giachi, que en 1954 denunció la intolerable situación en que se encontraban muchas empresas del IRI, y también la impermeabilidad de las mismas, tanto a las directrices del gobierno, como a su control.

"Se puede decir que desde 1945, e incluso desde la entrada en vigor del nuevo estatuto, el consejo de Ministros no ha proporcionado nunca directrices precisas al IRI en relación a los objetivos generales de su actividad; se puede incluso decir que han faltado directrices generales tanto en lo referente a la actividad del IRI, como a su naturaleza y función; es decir, los principios más generales que hubieran debido inspirar su actividad" (60)

Son evidentemente afirmaciones graves, pero demuestran el punto al que se había llegado. En palabras de la misma Comisión, "a un moderno feudalismo".

"El informe de la Comisión Giachi constituye una acusación elocuente del fracaso del Gobierno, incapaz de hacer uso de sus poderes para dar instrucciones al IRI"(61).

Se trataba, pues, con el nuevo ministerio, de vincular más estrechamente Gobierno y sistema de las participaciones estatales, siguiendo, en cierta forma, el modelo ENI. Pero aquí la batalla fue dura. La Confindustria, como representante del capital privado industrial había perdido la batalla durante la creación del ENI, pero no estaba dispuesta a volver a perder (62). Entendían esa maniobra como un intento de acrecentar la esfera de actividad e influencia de la empresa pública, y además con el peligro de que la creación del nuevo organismo significara un verdadero instrumento de política económica en manos del Gobierno.

No se discutía sobre la existencia en sí de las empresas de capital mixto (eso ya estaba claramente asumido y aceptado), sino sobre la posible situación de privilegio en que redundaría la creación del nuevo ministerio, ya que podría afectar incluso la misma esfera de la actividad privada (63).

En este sentido se produjeron los dos grandes momentos de confrontación política al respecto. Por

un lado el tema del sganciamento (es decir, de la desconexión). Este término se aplicó a la necesidad de desconectar la empresa pública de la Confindustria.

"Por otra parte la Confindustria es la representante de un poder político que los ciudadanos entienden contradictorio con la estructura de la democracia política. El legislador y la opinión pública consideran intolerable que las empresas públicas formen parte de un grupo de presión privado, y esperan que la desconexión aumente el grado de autonomía de las PPSS" (64).

El llamado sganciamento conseguido con la institución del Ministerio tuvo sus repercusiones más directas en las relaciones de trabajo en el interior de las empresas, y fue interpretado por los grandes sindicatos como una etapa de la lucha antimonopolista (65). Lo cierto fue que con esta iniciativa se logró un amplio frente favorable al sganciamento, o al también llamado distacco, que iba desde los comunistas a los socialistas, la izquierda católica y sindical, y, en fin, un liberal, amigo de Mattei y Ministro de Industria, Villabruna (66).

El otro gran elemento del debate fue el relativo al tipo de consecuencias que se derivarían de la constitución del Ministerio en el campo de la política económica general del Gobierno. Así el debate parlamentario se centró fundamentalmente en cómo se debía entender la constitución del nuevo Ministerio.

"De ahí el debate, en el Parlamento, sobre la cuestión de si la institución del nuevo Ministerio debía entenderse como la instauración de un nuevo rumbo en la política económica del Estado, y en particular como una nueva sistematización de las formas de accionariado del Estado, o bien simplemente como la puesta en funcionamiento de un nuevo y más adecuado instrumento administrativo, capaz de reordenar y coordinar el conjunto de las participaciones existentes, cuya gestión estaba encomendada anteriormente a diversas administraciones, incluso cuando se referían a empresas que operaban en el mismo sector productivo" (67).

De hecho, la discusión parlamentaria, debido a las fuertes presiones de los grupos privados, se saldó con una ley, más cercana a la segunda de las posibilidades mencionadas.

"Con esta ley se pretende crear un instrumento para la acción que el Estado debe desarrollar en el sector a que se refiere. Nada se dice en cambio, ni puede establecerse tampoco, en relación al contenido de esa acción, que será sólo determinado por futuros desarrollos de nuestro ordenamiento jurídico y por las líneas de política económica que en la sede competente se quieran fijar" (68).

En fin, el Ministerio a instituir había de tener carácter instrumental, una especie de caja vacía,

en palabras de Giolitti, a llenar por la mayoría en el Gobierno.

7.-El Ministerio de las Participaciones Estatales.

La aprobación de la ley por la que se instituyó el Nuevo Ministerio de las Participaciones Estatales se produjo el 22 de Diciembre de 1956 (69). En su contenido destacan varios elementos. Por un lado su creación cierra la estructura organizativa del sistema de participaciones estatales, situando al Ministerio por encima de los entes, con el objetivo de coordinación y relación con el Gobierno y Parlamento; por otro lado se mantienen la autonomía de los entes mayores ENI e IRI, ocupándose el Ministerio directamente de otros entes.

Existen imprecisiones importantes en la ley que no aclaran el número de sujetos o empresas que debían considerarse encuadradas en el nuevo organismo, ni el papel y poderes atribuidos al Ministerio, ni las tareas de los nuevos entes que se crean, como el EGAM o el nuevo ente para el cine(70).

En resumen la Ley de 1958 que crea el nuevo Ministerio de las Participaciones Estatales (art. 1), unifica en el mismo "todas las tareas y las atribuciones" hasta entonces encomendadas, sin coordinación apenas, a otros organismos ministeriales(art.2), introduce por primera vez en la legislación italiana la denominación de "Ente Autónomo de Gestión" y dispone la obligación de actuación de los mismos "según criterios de economicidad", o rentabilidad, (art. 3); establece la desafiliación de las empre-

sas de participación estatal de la Confindustria (art. 3); instituye un comité interministerial cuya misión es la de determinar las directrices generales a seguir por el sistema, y examinar anualmente los resultados de los diversos sectores (art. 4); en cuanto a la organización del Ministerio, la Ley ha intentado reducirla al mínimo posible, creando un Inspector General (art. 6) y limitando el número de funcionarios del nuevo ministerio a cien (art. 7)(71).

Esa limitación en el número de funcionarios, hasta cierto punto curiosa, se explica por la voluntad política de no dejar jugar al nuevo ministerio un papel excesivamente brillante.

"La limitación a cien del número de funcionarios que podían trabajar en el Ministerio respondía al temor de aquellos que veían en el nuevo organismo un nuevo riesgo de proliferación administrativa. Al mismo tiempo, esa medida constituía para aquellos que auspiciaban que el Ministerio no jugara un papel de dirección efectiva de la economía nacional. Por otra parte ambos sentimientos procedían de la misma tendencia política" (72).

Según Saraceno, la definición del ordenamiento del sistema de las participaciones estatales que se fué verificando durante los años cincuenta puede ser resumida en varios puntos:

"...a) Paso del control de los entes de gestión a un Ministerio de las Partici-

paciones Estatales; b) plasmación del concepto de rentabilidad que sirve para diferenciar radicalmente la naturaleza del sistema de las participaciones estatales del sector nacionalizado; c) definición del papel ejercido por la Corte dei Conti sobre el particular tipo de gasto público constituido por las aportaciones del Estado al fondo de dotación de los fondos de gestión de los entes, aportaciones que en cuanto se destinan a empresas productivas no pueden utilizarse sobre la base de presupuestos previos; consiguiente asimilación del concepto de legitimidad de los actos singulares a la conformidad del conjunto de los actos al objetivo global de la rentabilidad; d) salida de las empresas de participación estatal de la Confindustria y consiguiente asunción por las mencionadas industrias de una propia posición en el campo sindical a través de dos asociaciones: la Intersindical y la ASAP" (73).

En este largo párrafo de Saraceno, considerado el teórico más importante de la DC en el campo de las participaciones estatales, y en cierta forma su fundador, encontramos los elementos centrales del estado en que queda el sistema de participaciones después de la creación del nuevo ministerio en 1956.

Destaca de su descripción un elemento, el referente a la necesaria conducta de los entes con cri-

terios de economicidad, de rentabilidad. Como señalan Posner y Woolf, es difícil establecer el verdadero significado de esa "infeliz expresión". Según una resolución de la Corte dei Conti en Enero de 1962, no se puede entender como reducción al mínimo de los gastos, ni tampoco como la obtención del máximo provecho, ya que entonces no se distinguirían de las empresas privadas, por lo tanto sólo se puede entender en el sentido de que las empresas se mantengan en "equilibrio ecocómico", o sea que eviten las pérdidas; si por razones de interés social se dan las mismas, entonces se deberá recurrir a fondos externos para cubrir el desequilibrio (74).

Otro elemento a mencionar es la poca claridad con que se establecen las relaciones entre el nuevo Ministerio y ese Comité Interministerial que se instituye. ¿Existe dependencia del Ministerio con respecto al Comité?, evidentemente todas las suposiciones son posibles ante la vaguedad del texto legal. Podemos afirmar, no obstante, que parece desprenderse del mismo una cierta distinción entre el Comité que efectúa las opciones de carácter político, y el Ministerio que asume las decisiones de gestión, conforme las opciones y orientaciones recibidas del Comité. (75).

Conviene, finalmente, destacar el campo de actuación del nuevo Ministerio. Según el artículo 2, se transfieren al nuevo Ministerio: 1) las participaciones gestionadas por el Ministerio de Finanzas; 2) las empresas patrimoniales del Estado; 3) el IRI y el ENI (y por tanto las participaciones directas

o indirectas de esos entes en sociedades privadas); 4) el FIM. Dice también el texto "todas las otras sociedades y empresas con participación estatal directa o indirecta", pero resulta claro que no se incluyen aquí las gestiones directas de algunos ministerios sobre actividades productivas (arsenales), ni las empresas autónomas del Estado; en ambos casos se trata de actividades en las que el Estado no participa, sino que es gerente directo. También se excluyen las empresas creadas sólo para servir al mismo Estado (Istituto Poligrafico dello Stato), y como muchos autores deducen del trabajo preparatorio a la Ley, se deberían excluir, y se excluyeron del control del Ministerio, entes como el Banco de Italia, el Ufficio Italiano dei Cambi, o el Istituto Nazionale delle Assicurazioni.

En fin, el campo de delimitación no resulta clarificado por la Ley de 1958, y para muchos autores resulta inadmisibile que no se acompañara a la Ley de un elenco de lo que se consideraba empresas de participación estatal (76).

Por último la creación del Ministerio es el elemento unificante y al mismo tiempo constituyente del sistema de las participaciones estatales:

"En la lógica del ordenamiento el papel más importante del Ministerio es, por un lado, hacer funcionar las empresas con criterios de rentabilidad, y, por otro lado, definir, en los límites de los recursos disponibles, los objetivos políticos que constituyen la razón de ser del sistema y comprobar la verdadera búsqueda de estos fines" (78).

8.-Las empresas con participación estatal y el Mezzogiorno.

En esos años finales de los cincuenta se produce otro fenómeno digno de mención. Nos referimos al inicio de una cierta política destinada a equilibrar las diversas zonas del país, y en particular lograr un verdadero desarrollo del Mezzogiorno, el sur del país, secularmente atrasado. Esa coincidencia en el tiempo del reordenamiento institucional de las participaciones estatales y el inicio de una política de desarrollo del Mezzogiorno para algunos autores no es casual:

"La autonomía adquirida por las participaciones estatales lleva consigo la identificación de sus objetivos como coincidentes con la solución de los grandes problemas económicos del país" (78).

Así, la Ley n° 634 de 1957 obligaba al nuevo Ministerio a dedicar el 60% del total de inversiones destinadas a la creación de nuevas plantas industriales al Mezzogiorno; y el 40% del total del conjunto de inversiones de las empresas controladas por el Ministerio.

Se crea en 1953 la Cassa del Mezzogiorno, organismo financiero estatal que, completamente en manos de la DC, llevará a cabo, con un torrente de críticas, una labor de inversiones para el desarrollo de la Italia meridional (79).

9.-El "Milagro económico Italiano" o el crecimiento del sector público.

Durante los años cincuenta, y especialmente entre los años 1959 y 1963, se produjo el llamado "milagro económico italiano". Fueron éstos los años en los que avanzó la industrialización a una velocidad mayor que en cualquier otro momento de la historia italiana. Los elementos característicos de este período pueden resumirse así:

"Una tasa de crecimiento industrial del 9'3% (precios constantes), una fuerte estabilidad monetaria y una demanda aparentemente insaciable, a pesar de la modestia de los aumentos salariales y del empleo, un movimiento sindical débil y dividido, un grado excepcional de paz industrial" (80).

Las empresas de participación estatal participaron de ese desarrollo ofreciendo las bases del crecimiento industrial privado, y obteniendo ellas mismas altos niveles de crecimiento. Así, por ejemplo, se produjeron fuertes inversiones en el Mezzogiorno que, además de debidas a obligaciones legales ya mencionadas, creaban grandes plantas siderometalúrgicas y químicas, tipo de industria que no precisa una estructura previa ya industrializada por trabajar en ciclo industrial integral, y por producir un bien intermedio de segura salida hacia la industria manufacturera del Centro y Norte del país. Es por lo mismo el tipo de economía de escala que por sí misma no podía procurarse la industria privada, y, en cambio, partiendo del carácter subsidiario de la actuación de muchos de los entes públicos, servía de colchón al desarrollo de la industria privada. (81).

Ello es sobre todo válido para el IRI, que mantuvo así fidelidad al carácter subsidiario de sus orígenes. Diferente es, al menos en principio, el caso del ENI.

El IRI consiguió en estos años un crecimiento incluso superior al resto de la industria italiana (82). Como ya hemos dicho, su papel fue el de proporcionar una base sólida al desarrollo industrial privado, sobre todo en los campos de acero, transportes y comunicaciones; destacando: la reconversión de Alfa-Romeo de fábrica de aviones a fábrica de coches, el monopolio de los teléfonos concedido al IRI, la creación de una gran planta siderúrgica en Taranto, o, finalmente, la construcción de autopistas que pasó a ser una de las más importantes actividades del IRI en los años sesenta (83).

En cuanto al ENI, su crecimiento en esos años fue aún más espectacular, su modelo de crecimiento se puede calificar de excepcional (84). Ahora bien, su comportamiento difiere al del IRI en varios aspectos. Por una parte, presenta unas características mucho más agresivas en relación a la iniciativa privada. Pero es importante señalar que no ponía en peligro, excepto en algún hecho aislado, el propio mercado de la iniciativa privada. Quería ser, y lo consiguió, una pieza más del mercado oligopolista italiano. Su papel no era subsidiario sino que compartía mercados (85).

10.-El centro-sinistra.La nacionalización de la energía eléctrica: el ENEL.

La situación va a cambiar rápidamente:

"El período de 1962 a hoy se inicia con una serie de acontecimientos dramáticos. Sin querer establecer un orden de jerarquía entre los mismos citaremos: el cambio en la composición política del Gobierno; la muerte de Enrico Mattei, que en cierta forma señala el tránsito del ENI de un crecimiento rapidísimo y desordenado a una situación de reorganización y asentamiento; la nacionalización de la energía eléctrica; la recesión de 1964, el primer gran toque de atención en el proceso de desarrollo seguido sin interrupción casi desde 1950" (86).

Todos estos acontecimientos provocan una serie de profundos cambios estructurales. El crecimiento cuantitativo de la economía empieza a producir los primeros problemas cuantitativos, y determina las primeras escaseces estructurales, por ejemplo la falta de puestos de trabajo; todo ello en un marco de nuevas exigencias civiles y sociales que parecen resumirse en la llamada "crisis del Estado" (87).

En este sentido, se produce la entrada del Partido Socialista en el área del gobierno, iniciándose así el llamado centro-sinistra. Una de las condiciones de la entrada de los socialistas en el Gobierno fue la nacionalización de la industria eléctrica. Ello demostraba una cierta desconfianza, o desacuerdo, con la política de participaciones seguida hasta aquel momento, y la creencia en la bondad del

reforzamiento del control administrativo a través de la nacionalización.

De hecho, como señalan algunos autores (88), la nacionalización de la industria eléctrica venía siendo solicitada desde 1950 por muchas razones desde la izquierda del sistema. Sobre todo en base a considerarla un servicio público por excelencia, lo cual entraba en contradicción con el beneficio privado del mismo, y también arguyendo que efectuada la nacionalización, se podría planificar mejor y más radicalmente un aumento de la producción a escala nacional.

El problema central era, no obstante, por qué nacionalización, y no una empresa del tipo de las encuadradas en el IRI, cuando además el IRI controlaba a través de una de sus empresas financieras, la Finelettrica, el 25% del sector.

Los argumentos a favor de la fórmula IRI eran fundamentalmente:

- 1.-El menor costo de la operación; realizable mediante la ampliación de la financiera del sector del IRI, que ampliaría su porcentaje comprando participaciones en las demás empresas.
- 2.-La nacionalización directa causaría graves problemas al mercado accionista.
- 3.-Las buenas experiencias hechas con el uso de esta fórmula, la última de las cuales era el caso del servicio telefónico, realizado cuatro años antes.

En cambio, los partidarios de la fórmula nacionalizadora directa, tipo public corporation, argumentaban la incompatibilidad existente entre una política pública independiente del sector, con precios e inversiones socialmente orientados; y la estructura del IRI que tendía a la obtención de beneficios, que debía atender las expectativas del accionariado privado y las necesidades financieras de otros sectores. Otra de las razones aducidas era el hecho de que las empresas eléctricas controladas por el IRI tenían un comportamiento similar o incluso colaboracionista con las empresas privadas del sector (89).

De hecho se aceptó la fórmula nacionalizadora gracias al empeño de los socialistas que condicionaban su entrada en el Gobierno a esa cuestión, entre otras. El problema subsiguiente y realmente grave era determinar la forma de conceder las indemnizaciones pertinentes. La izquierda, por un lado, defendía la necesidad de indemnizar directamente a los accionistas, lo que suponía la disolución de las sociedades. La DC, el Partido Republicano y el Banco de Italia eran partidarios, en cambio, de mantener a las sociedades eléctricas como sociedades financieras, para evitar, por una parte, una grave crisis en el mercado del accionariado privado (90); y por otra parte, atender el ruego de las propias empresas en razón de considerarse aún con capacidad empresarial.

Se adoptó esa segunda solución, y en un plazo muy corto de tiempo, diez años; en contraste con los 20 y 50 años que se dieron de plazo para indemnizar a los propietarios de las industrias eléc-

tricas francesas e inglesas después de la Segunda Guerra Mundial (91).

De hecho se reproduce el esquema de indemnización de los ferrocarriles en 1905, cuyo total se dedicó precisamente a la inversión en industrias eléctricas (92). Las ex-empresas eléctricas encaminan el capital conseguido hacia el sector químico y petroquímico. El caso más relevante es la empresa Edison que se fusiona con el gigante químico de la Montecatini, dando origen a la actual Montedison. De hecho el gran volumen que representaron las indemnizaciones de las eléctricas, y el poco tiempo en que se saldaron (2.265.000 millones de liras y diez años) jugaron un papel central en la vida económica del país a partir de entonces (93).

En efecto, Italia atravesaba un momento de reconversión o reestructuración. El ingreso en la CEE precisaba de modificaciones importantes en la estructura industrial, fundamentalmente en base a concentraciones y capacidad financiera, para resistir la competencia exterior.

El nuevo cuadro político, con el centro-sinistra, significó la posibilidad de llevar a cabo las llamadas "reestructuraciones sin inversiones", que significaron masivas emigraciones de mano de obra del Sur al Norte, con una sistemática intensificación de los métodos de producción, en base a la debilidad de los sindicatos, y del ya mencionado ingreso de los socialistas en el área de gobierno, lo que evidentemente facilitaba la reconversión o reestructuración (94).

En este cuadro, la lluvia de dinero producida por la nacionalización de la industria eléctrica sitúa el eje de la economía italiana en el terreno financiero, del cual ya no se desplazará. En estos es cuando se produce una nueva repartición de papeles entre la industria privada y la industria pública, y también entre los grupos de poder político y las empresas del sistema de participaciones estatales.

A esto también ayuda una cierta tendencia al uso de instrumental keynesiano por parte del sector económico de la intelectualidad socialista en esos años que inicio a los 60. Así se apadrina la operación que dará lugar a la nacionalización de la industria eléctrica, y por otra parte se inicia la llamada política de programmazione (planificación), con voluntad plenamente reformista.

"La política del Plan responde a la idea del espontáneo funcionar de la economía de mercado no puede derivarse de un recto y ordenado crecimiento de la sociedad civil, pero no contesta ni excluye la conservación de un mecanismo de mercado" (95).

O también en este mismo sentido, pero desde el campo democristiano:

"La política económica del centro-sinistra (...) Llega con singular retraso al descubrimiento del keynesianismo. Tal descubrimiento se mueve sobre dos vías aparentemente divergentes. En el partido de-

mocristiano se presenta con el nacimiento de un doroteismo (96) asistencial que pretende someter la vitalidad de la economía a la discrecionalidad en la concesión de favores del poder público. Se lleva así a la práctica un proyecto "neconfesional" (97): el Estado se utiliza en su relación con el mundo de la producción para legitimar y conservar el poder del sector que lo dirige. Decimos neconfesionalismo porque no estamos ante la típica fórmula intervencionista del Estado católico; no asistimos a la subordinación del Estado laico republicano para que realice en la tierra la Cittá di Dio, sino a un hiper-laicismo del partido católico que acepta utilizar hasta el fondo el carácter laico del Estado, para atribuirse sin prejuicios el monopolio de la utilización de los recursos nacionales " (98).

En cierta forma por eso la democracia cristiana dorotea no ha sido sólo el partido dei padroni, sino el partido que ha condicionado de forma estable y notable incluso a los mismos padroni. Las empresas de participación estatal han sido en esta perspectiva el instrumento más explícito del neconfesionalismo católico democristiano para influenciar desde fuera el modo de producción y el mercado. (99)

En este contexto nuevo, la industria del Estado continuó siendo un instrumento de socialización

de las pérdidas y de socialización de costes privados, pero se convierte también, y cada vez más, en un instrumento de estabilización y de ampliación del mercado; un elemento importante de referencia y de servicio frente a los objetivos de los grandes grupos privados monopolistas (100).

La debilidad del milagro económico italiano de los años anteriores hizo que se intentara la reconversión antes mencionada. Pero a pesar de ello el capitalismo italiano se mostró incapaz de competir excepto el caso FIAT, con los grandes grupos multinacionales. Así, hubo un cierto repartimiento de papeles entre empresas privadas nacionales, extranjeras y sector público:

"Esa 'división del trabajo' se observa en la repartición entre los diversos grupos en los varios sectores de actividad, que reconfirma además la ya repetida afirmación acerca del retraso de la industria italiana de la posguerra. Las empresas individuales privadas italianas se sitúan en sectores 'ligeros y tradicionales'; como el de la alimentación textil, papelería; mientras que las empresas extranjeras se colocan en sectores 'ligeros y avanzados' como los de productos finales en la industria electrónica y química. Los grandes grupos, y especialmente en el sector privado, se sitúan en los sectores-base de la industria pesada" (101).

O como dice el gobernador de la Banca de Italia, en 1965, al afirmar que las empresas de participación estatal, al efectuar sus inversiones, deben concentrarlas:

"...en sectores de carácter infraestructural y en especial en los transportes y en las telecomunicaciones, y no en las industrias de transformación." (102)

De hecho, a partir de 1963, las empresas de participación estatal se conciben como poder público ejercido de forma privada y para fines privados (103).

11.-La planificación económica: El C.I.P.E.

Finalmente, en este inevitable largo repaso de las vicisitudes por las que atravesaron las empresas de participación estatal italianas desde sus primeros inicios, nos encontramos con la mencionada política de planificación, que tendrá sus primeros momentos a partir de 1967, y que lógicamente afectará en su desarrollo a todo el sistema de las participaciones estatales (104).

Los efectos más importantes de la puesta en marcha de la política de planificación en nuestro campo de análisis, fueron la creación de un nuevo comité interministerial. El nuevo comité pasó a llamarse Comitato Interministeriale de Programmazione Economica (CIPE). Por de pronto, este comité sustituía al antiguo comité interministerial (CIR) que desde la Ley institutiva del Ministerio de las participaciones estatales dirigía teóricamente el sistema (105).

Por otra parte al CIPE se le atribuían precisos poderes de dirección y control sobre las empresas de participación estatal, e incorporando las mismas al órgano central de planificación, tendía a convertirlas en un instrumento de la política económica general (106). Todo ello (más adelante examinaremos con detalle el aparato legal que siguió a la institución del CIPE)dejaba en un papel bastante depauperado al Ministerio de las Participaciones Estatales, sobre todo en lo referente a su capacidad de dirección.

"La colocación institucional del Ministerio ha sufrido por lo tanto un proceso de reducción de los límites de su propio espacio operativo, concediéndolo a una posición de "intermediación", comprendida entre los órganos de la planificación, portadores de las exigencias políticas generales; y los órganos de gestión, que expresan las exigencias empresariales privadas" (107).

Al extenderse tanto la política de planificación, como al acrecentarse los contactos directos de los entes entre éstos y diversas administraciones estatales y regionales, por motivos derivados de la multiplicidad de objetivos de la planificación; muchos autores (108) han defendido incluso la supresión del Ministerio de las Participaciones Estatales por poco menos que inútil.

Pero esta problemática responde ya a otros motivos, y volveremos sobre ella más adelante, al referirnos a la situación actual, y a las propuestas

de reforma existentes.

Cerramos este apartado histórico con un par de elementos importantes, que si bien han sido mencionados, quisiéramos recalcar:

a) La naturaleza del sistema de las participaciones en Italia responde más a intereses particulares de grupo, clase o partido que a intereses públicos.

b) La elección del sistema de participaciones estatales no deriva de una feliz síntesis entre los objetivos del intervencionismo público y la eficiencia empresarial privada; sino que responde tanto al predominio de la ideología liberal en la Italia de la posguerra, como a las imposiciones de los grupos monopolistas públicos y privados.

Evidentemente no se trata de un ejemplo de actividad de un Estado fuerte, sino todo lo contrario, y ello viene determinado por el total anonimato en que se desenvuelven las empresas de participación estatal en Italia, y las dificultades de realizar el ineludible control político sobre esta importantísima esfera de la vida pública (109).

B.- La estructura de la Empresa Pública en Italia.

1.-La Constitución Italiana de 1948 y la iniciativa pública en materia económica.

En la Constitución Italiana, en su artículo 41, se reconoce formalmente la iniciativa económica privada y la iniciativa económica pública (110).

"La iniciativa privada es la principal, pero no la única protagonista de la vida económica, por lo que la Constituyente ha dado fe en el modo más claro que, desde hacía tiempo, era un dato aceptado por todos: la existencia de múltiples actividades productivas de bienes y servicios por parte del Estado y otros entes públicos" (111).

En este sentido no sólo iguala la actividad económica pública a la privada, sino que además elimina la referencia preferencial que esblecía la Carta del Lavoro en beneficio de la empresa privada.

"La intervención del Estado en la producción económica sólo tendrá lugar cuando estén en juego los intereses políticos del Estado" (112).

El artículo 43 reafirma este criterio al señalar una serie de casos en los que el Estado podrá ejercer como empresario al mismo nivel que la empre-

sa privada (113). En cierta forma este artículo limita la posibilidad de intervención del Estado a partir de una serie de supuestos, pero examinando atentamente este artículo 43, con el apartado tercero del mencionada artículo 41, resulta que:

"La relación entre la norma implícita del artículo 41, apartado 3º; y la del artículo 43 parece evidente: no existe límite alguno en la economía siempre que esta intervención se desarrolle en condiciones jurídicamente paritarias y de concurrencia con respecto a la iniciativa privada...existe límite cuando de esa intervención se derive una reducción coactiva del área propia de la iniciativa económica privada" (114).

Existe pues un explícito reconocimiento constitucional del área de intervencionismo público en la economía. A pesar de ello, y debido posiblemente al carácter accidental, que más arriba hemos visto, de los orígenes del intervencionismo público en Italia, no existe un estatuto particular de la empresa pública. Es decir, no existe una disciplina jurídica general y uniforme para todas las estructuras públicas que ejercitan actividades como empresa.

"El derecho de la empresa propio de la actividad privada, viene convertido en común para la actividad pública" (115).

Es evidente que aunque se use la normativa privada para la empresa pública de unos fines propios, fines basados no en el puro provecho material, sino

fines de utilidad pública distinguen la empresa pública del resto de empresas en general (116). Ahora bien, caben considerar a una serie de requisitos que nos harán llamar a un organismo público que ejerza actividades económicas: empresa pública. Autonomía organizativa, y autosuficiencia económica, en el sentido del artículo 97 de la Constitución: buena administración. Son éstos requisitos importantes que junto con otra serie de elementos más o menos indirectos nos harán hablar de empresa pública en Italia.

2.-La personalidad jurídica de las Empresas Públicas en Italia.

Las estructuras jurídicas y organizativas de las empresas públicas, es decir aquéllas cuyo sujeto económico sea el Estado o los entes territoriales del mismo, pueden tener diferentes grados de autonomía en relación a los diferentes órganos de la Administración Pública.

A partir de ahí distinguiremos:

- 1.-Empresas dirigidas directamente por organismos públicos territoriales; sea el Estado, las regiones, las provincias o los municipios.
- 2.-Empresas gestionadas por organismos públicos constituidos de forma expresa, y con personalidad autónoma.
- 3.-Participaciones de los poderes públicos en sociedades por acciones que dirigen empresas.

Esta clasificación de Giannini (117), que es plenamente coherente con la historia que hemos sin-

tetizado anteriormente nos lleva a distinguir la empresa pública-órgano del Estado, la empresa pública-ente público, y por último la sociedad con participación pública. Vamos a ir las examinando una a una.

3.-Empresa-Órgano del Estado.

Históricamente es la primera forma de intervención del Estado, surgida no por razones ideológicas sino por motivos técnicos y de política económica (118). La expresión empresa-órgano significa que existe un órgano del Estado, o de un organismo público. La titularidad de la empresa radicará en ese órgano y no depende de la definición que adopte: empresa autónoma o no (119). La empresa-órgano está sometida a la legislación general administrativa y a las reglas de la contabilidad pública, a excepción de ciertas derogaciones que se han impuesto por exigencias de servicio (120).

Dentro de este apartado podemos distinguir las empresas colectivizadas por el Estado, de las Municipalizadas (121).

Empresas estatales (statizzazioni). Estas empresas poseen un órgano colegial directivo, un presidente y un director general. El órgano colegial es llamado Consejo de Administración y se compone de personas representativas de varios organismos del Estado. El Presidente es el Ministro correspondiente. El Director General tiene siempre poderes de rango inferior, similares a los de un administra-

dor delegado: contratos menores, actos organizativos secundarios, dirección del aparato, etc.; viene nombrado a través de un procedimiento administrativo, a veces minucioso, incluso a través de concurso (122).

Ese Consejo de Administración es el que reúne las características de autonomía administrativa que caracterizan esas empresas. El Estado está obligado a someterle ciertas operaciones (123).

En cuanto al personal de estas empresas, está sometido al Derecho Público, y están jerárquicamente sometidos al Ministro correspondiente.

En fin, se discute aún en Italia acerca de la oportunidad de llamar a estas empresas-órganos, "empresas". Tienen una cierta disociación de poder: el poder de dirección político-administrativo recae en los organismos de dirección; el poder de toma de decisiones sobre la gestión recae en los organismos de la empresa. Pero a pesar de esa distinción, es evidente que faltan algunos requisitos típicos de las empresas: riesgo, libertad de fijar tarifas, decisiones sobre renovación de material, etc. Todo ello depende del órgano de dirección del Estado(124).

Con respecto a su presupuesto, a pesar de que es formalmente distinto del Ministerio de que dependen (autonomía de gestión), de hecho se presentan como anexos al mismo y forman parte del presupuesto general del Estado; los déficits eventuales son cubiertos por las finanzas estatales.

La Corte dei Conti efectúa un control a posteriori sobre los ingresos y los gastos, y tiene el derecho a solicitar toda clase de documentos justificativos de los mismos.

Estas empresas pueden contraer obligaciones contractuales a pesar de estar desprovistas de personalidad jurídica propia. No tienen patrimonio propio, y los bienes de que disponen les han sido "confiados" por el Estado (125).

Las empresas más importantes de este tipo son los Ferrocarriles del Estado, los Correos y Telégrafos, y los llamados Monopolios del Estado (126).

Empresas regionales y municipales. Forman parte de este apartado las empresas dependientes de las Regiones y las municipalizadas; tanto unas como otras se apartan de nuestro ámbito de análisis, por lo que renunciamos a su estudio (127).

4.-Empresa Pública-Organismo Público (Empresa-Ente).

En los orígenes de esta forma de intervencionismo encontramos el deseo de hallar formas más flexibles en la conducción de empresas estatales (128). Además de los entes u organismos que desenvuelven una actividad de regulación administrativa con carácter autoritario frente a la iniciativa privada (p.ej.: Associazione Nazionale Controllo Combustione, Ente Nazionale Risi), existen otro tipo de entes en los que vamos a centrar nuestra aten-

ción: los entes públicos que efectúan funciones propias de gestores de empresas directamente productivas o de intercambio (129).

Estos organismos simbolizan un nuevo paso adelante en el camino de la autonomización de los organismos públicos económicos. Por un lado, la empresa está sujeta al control público; pero, por otro lado, su actividad, sus objetivos, el dominio de su actividad y su patrimonio se definen al igual que las otras empresas privadas.

Vamos a examinar las características fundamentales de estas empresas-ente público. Estas empresas en cuanto que entes públicos están sometidas al Estado o a otro ente público por una relación de dirección. Esta relación de dirección es fundamentalmente de orientación política, que se pone en práctica mediante actos directivos; esta relación de dirección se complementa con una relación de control que compete al mismo titular de la dirección antes mencionada. Este control es limitado: sólo afecta a algunos actos de particular relieve en la vida del ente (deliberaciones programáticas, balance de previsión, rendición de cuentas, ciertas deliberaciones relativas a las inversiones, o a otros actos especialmente relevantes).

Existe también, obviamente, un poder de inspección que puede conducir a verdaderas disoluciones de los Consejos de Administración de los entes en los casos de incumplimientos graves de las instrucciones recibidas (130).

"Puede decirse, pues, que los entes públicos-empresa representan una forma en la que la empresa está sometida a un poder de dirección y control públicos conformados a esquemas publicísticos" (131).

En todo lo demás, encambio, la empresa-ente público está sometida a las normas de Derecho Privado: inscripción en el registro de empresas, responsabilidad igual a la de cualquier empresario privado, estatuto privado para sus empleados, capacidad y legitimación negocial ilimitadas, subordinación a la liquidación obligatoria administrativa antes de la quiebra, etc. (132).

Los órganos de este tipo de empresa-ente público son un Presidente, un Consejo de Administración, nombrados ambos por el Ministro competente (que recibe el nombre de Ministro vigilante); un Director General, y un Colegio de Comisarios Contables.

Algunos de lo más importantes establecimientos crediticios italianos pertenecen a esta categoría: Banco di Napoli, Banco di Sicilia, Banca Nazionale del Lavoro, Istituto Bancario S. Paolo, Monte dei Paschi di Siena, Banco di Sardegna. En este mismo sector también encontramos las Cajas de Ahorro, e instituciones de crédito municipales.

El control del Estado se realiza fundamentalmente a través de la coordinación entre los diversos componentes del llamado "régimen sectorial de Bancos". La labor de control se ejerce por el Ministerio del Tesoro, el comité interministerial para

el crédito y la Banca de Italia, que ejerce como organismo público investido de poderes autoritarios en el sector bancario (139).

También encuadrado en este campo de empresa-ente público, encontramos al Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (ENEL). Es, de hecho, la única empresa propiamente nacionalizada italiana. Hemos visto ya las vicisitudes que rodearon su creación; examinemos ahora simplemente su funcionamiento y características principales. Por la Ley de 6 de Diciembre de 1962 (nº1643), se reserva al ENEL la producción, la importación, el transporte y la distribución de la energía eléctrica. Actúa, pues, en régimen de monopolio administrativo, pero está sometido al Derecho Privado en todo lo concerniente a sus relaciones con los consumidores. Existen algunas excepciones a este monopolio (135); pero el ENEL ejerce siempre un poder de coordinación total.

El ENEL es el ejemplo típico, según Giannini, de la empresa-ente público (136). Por un lado su estructura y sus relaciones jurídicas son empresariales y contractuales; también sus empleados están sometidos a relaciones de trabajo privadas. Por otro lado es ente público, ya que su presidente y consejo de administración son nombrados por la administración, y además están sometidos a la dirección-control del Ministerio de Industria.

Finalmente es importante señalar que por encima del control contable ejercido por el Colegio de comisarios contables (137), la Corte dei Conti tam-

bién puede ejercer su control sobre este ente, aunque formalmente no reciba subvenciones del Estado, debido a que la Ley institutiva del ENEL contemplaba esta posibilidad. Así un magistrado de la Corte debe asistir a las sesiones de los órganos directivos (el llamado control concomitante) y el rapport de la Corte debe ser sometido al examen del Parlamento. En fin, para proteger la homogeneidad y uniformidad de su actividad, el ENEL no puede participar en sociedades extrañas al sector de la electricidad sin autorización previa del Consejo de Ministros (138).

5.-Empresas públicas bajo formas privadas.

De hecho, llegamos en este apartado al sector más importante de las empresas públicas italianas: las participaciones estatales. En esta forma de empresa el sujeto público no interviene en condición de tal sino como sujeto privado; o bien con la participación del Estado en el capital de una empresa ya existente.

Aunque ha habido otras formas de participación del Estado en sociedades de otro tipo, la más común ha sido y es la participación en sociedades de capitales (139).

Es importante en este punto aclarar el significado que se da al término participación. En el conocido informe de LaMalfa se decía:

"En conclusión se puede afirmar que las 'participaciones estatales', cuyos problemas se examinan en este informe, son

las relativas a entes con personalidad jurídica autónoma, constituidos en forma privada (estructura de sociedad por acciones), que ejercitan actividades agrícolas, industriales, crediticias, comerciales, de control financiero (holdings), etc.; con exclusión de los grandes entes públicos financieros y de seguros" (140).

Por otra parte, Saraceno, el verdadero padre de las participaciones estatales en su actual forma, afirma:

"Característica de la estructura económica y jurídica del sistema de las participaciones estatales es la utilización de instituciones que son propias de la actividad económica privada, utilización que se hace con la finalidad de dar a la acción pública las siguientes posibilidades:

- a) extender o reducir, adquiriendo o vendiendo acciones, el área ocupada por empresas que actúan en la esfera pública y de esta manera adaptar rápidamente el instrumental de explotación de las empresas a las mutables circunstancias que determinan el tipo de intervención pública representado por el control de la sociedad por acciones.
- b) Adoptar las formas de explotación de las empresas que sean las más eficientes permitidas por la economía moderna, o por lo menos, formas de explotación que no sean distintas de las que la inicia-

- tiva privada puede libremente asumir.
- c) Asociarse en dichas empresas con el capital privado tanto nacional como internacional.
 - d) Disponer de una forma de financiación, la emisión de acciones en el mercado, que no sería utilizable de otra manera en la esfera pública.
 - e) Operar en el campo de la industria manufacturera y en este caso ponerse en competencia con unidades administradas por el capital privado" (141).

Esta larga cita de Pasquale Saraceno es la clara apología de la intervención pública en forma de sociedad por acciones. Pero como ya sabemos, el sistema de las participaciones estatales no surgió de una política coherente y consciente por parte del Estado; sino que fue fruto de la acumulación de circunstancias particulares, que llevaron finalmente al Estado al intento reestructurador y unificador con motivo de la creación de un Ministerio específico para el sector (142). Aclarado esto intentemos adentrarnos en la organización y funcionamiento de este tipo de intervencionismo público.

C.-El sistema de las Participaciones Estatales.

1) Estructura formal del sistema de las Participaciones Estatales.

Ante todo conviene aclarar que para la calificación de participación estatal basta con que el Estado tenga el control de la sociedad, sin que ello implique tener el 51% de las acciones (143). Por otro lado estas sociedades con participación pública, según el artículo 3 de la Ley nº 1589:

"(las participaciones)...se encuadrarán en entes autónomos de gestión que operarán con criterios de rentabilidad"(144).

Como ya sabemos, al promulgarse esta Ley existían dos entes, el IRI y el ENI, que encuadraban ya diversas sociedades, y por lo tanto, el enunciado de esta Ley debía entenderse como una extensión del modelo ENI e IRI al conjunto de las participaciones estatales. En cierta forma así se evitaba un contacto directo Ministerio- Empresa, canalizándolo a través de los entes (145).

Como sabemos, por encima del Ministerio se constituyó un comité interministerial que dirigía y relacionaba el sistema de las participaciones estatales con el conjunto de la economía nacional, el CIR. En 1967 se instituye el CIPE, sustituyendo al mencionado comité, y que tiene tareas de dirección sobre la política de planificación estatal. Veamos ahora, pues, la estructura formal del sistema:

a) El CIPE.- En el vértice del sistema está el CIPE que fija la política general de las sociedades con participación estatal. Los programas quinquenales de inversión sectorial de las diversas empresas deben presentarse al CIPE para su aprobación, y lo mismo debe hacerse para su ejecución. Los incrementos de los fondos de dotación (146) deben contar con el visto bueno del CIPE. Los presidentes de los entes serán nombrados por el presidente del Consejo de Ministros.

b) El Ministerio de las Participaciones Estatales. En el proceso de toma de decisiones, el Ministerio de las Participaciones Estatales tiene una posición intermedia entre el CIPE y los diversos entes de gestión (147). Es responsable de la presentación de los programas de inversión de los entes al CIPE, y de la ejecución de las decisiones tomadas por el Comité; de la gestión de las sociedades según la Ley, de la creación de nuevas sociedades, y de la adquisición o cesión de participaciones. El Ministerio publica un Informe anual con los resultados y los programas de las sociedades de participación estatal que somete al control del Parlamento. En relación al Parlamento, está obligado a mantenerlo informado periódicamente de la marcha del sistema (148).

c) Los Entes Públicos de Gestión.- Los entes de gestión (140) son instituciones autónomas con personalidad jurídica de Derecho Público, responsables de llevar a la práctica las directrices del CIPE y del Ministerio de las Participaciones estatales. Su na-

turalidad económica es la de holding financiero. Los entes tienen un fondo de dotación del Estado, actúan libremente en cuanto al pago de intereses, pero en teoría están obligados a entregar el 65% de los beneficios netos anuales al Tesoro del Estado (decimos teóricamente porque ese supuesto apenas se produce). También están obligados, como ya hemos visto, a colocar el 40% ,al menos, de sus inversiones totales en el Mezzogiorno. Están autorizados a emitir obligaciones con la garantía del Estado. Aparte de otras obligaciones surgidas de la política industrial, social y regional del Gobierno, la Ley 1589 obliga a actuar con criterios de economicità, es decir, basarse en el comportamiento de las empresas privadas en lo que concierna a considerar el beneficio como el indicador de la buena marcha de la empresa (150).

d) Las Sociedades Financieras de Sector.- Normalmente los entes no administran directamente las sociedades que operan bajo su control, sino que lo hacen a través de los sub-holdings, también llamados "financieras de sector". Estos sub-holdings tienen el status legal de sociedad por acciones y su existencia no ha sido sancionada por ninguna ley del Parlamento u otro acto legislativo. Históricamente su origen se dio en el IRI con tal de poner un poco de orden en el complejo mundo de las participaciones que fueron a parar a sus manos. Su existencia proviene, pues, de motivaciones puramente prácticas. Del ente de gestión pasa al sub-holding la tarea de formular directivas y de llevar a cabo contro-

les de carácter técnico y comercial sobre las empresas del sector. También desempeña funciones financieras, cuyos recursos se procura el sub-holding directamente en el mercado financiero por medio de préstamos, o de emisión de acciones propias. Debemos distinguir algún sub-holding que actúa directamente como sociedad productiva y no como sociedad financiera; esto se da solamente en algún sub-holding que depende del ENI (151).

e) Las Empresas con Participación Estatal.— Finalmente las sociedades productivas se encuentran en la base de este sistema piramidal. Su inmensa mayoría actúa en condiciones normales de mercado, en competencia con las sociedades de carácter privado. Existen algunos casos (Teléfonos, transportes marítimos, transportes por vía aérea) en que estas sociedades productivas actúan como concesionarias de servicios públicos (152).

2.- El Control del sistema de las Participaciones Estatales.

En cuanto al control sobre esa estructura esbozada, debemos distinguir varios niveles. Por un lado tenemos el control parlamentario que tendremos ocasión de examinar detenidamente más adelante; por otra parte tenemos el control que ejerce en CIPE y el Ministerio de las Participaciones Estatales por medio de las directrices que obligatoriamente deben seguir las sociedades productivas, y cuyo incumplimiento entraña una serie de medidas sancionadoras (153). En realidad, podemos distinguir, pues, dos tipos de control: el control-directriz, y el con-

trol-nombramiento. Así se evita una excesiva ingerencia de la Administración en la gestión de la empresa. De hecho se trata de asegurar que la sociedad o el ente de gestión no se aleje de las motivaciones públicas que impulsaron su creación o asunción por parte del Estado.

Ese control-directriz del Estado se asegura por medio del control-nombramiento, o poder de designación de los más altos funcionarios del ente por el Gobierno, e igualmente por la presencia en el seno del consejo de administración de delegados del Ministerio, así como por su presencia en el colegio de censores de cuentas del ente (154).

3.-Economicità y Fondos de Dotación. Elementos a destacar en el análisis de las Empresas con Participación Estatal.

En el ánimo del legislador del sistema de las participaciones estatales estaba el conseguir que la única diferencia entre éstas y las de carácter privado fuese la búsqueda del interés colectivo por parte de las primeras; pero evitando tanto el exceso de control sobre la actividad de las mismas, como el evitar su constante déficit. Por esto apenas existe relación orgánica entre el Ministerio y las sociedades que operan en el mercado; y también por esto se pretende que las empresas actúen con criterios de economicità. Es decir, se trata de compatibilizar intereses públicos basados en directrices políticas, y criterios de rentabilidad o de autosuficiencia económica de las empresas.

El llamado "fondo de dotación" se inscribe entre ambos deseos. Según el legislador la diferencia entre una empresa con participación estatal y una de carácter privado estriba en que ésta última no tiene que cumplir ninguna obligación (excepto, claro está, las disposiciones generales del Ministerio correspondiente). La empresa con participación estatal por su mismo carácter probablemente soporta algún tipo de servidumbre (exceso de mano de obra, deficiente localización, mantenimiento de servicios poco rentables, tec.) que distorsiona su equilibrio económico. Para cumplir esa distorsión, ese déficit, se ha creado el fondo de dotación.

"Los gravámenes que vienen de la función de interés general desempeñada por el sistema se manifiestan en el balance del ente de gestión de diversas maneras: falta de utilidades, o utilidades inferiores al costo del dinero, depreciaciones del capital en las empresas en las que el ente participa, etc.(...) Para cumplir con estos gravámenes, que se manifiestan en maneras tan variadas, se predispone en el ente de gestión un mecanismo especial al que el fondo de dotación proporciona los recursos necesarios" (155).

Ese fondo de dotación se aprueba en el Parlamento y actualmente es objeto de una atención especial por una comisión intercameral (ver infra, pág.).

4.-El control de la Corte dei Conti.

En esa esfera de control debemos también mencionar el control que ejerce el Tribunal de Cuentas (Corte dei Conti) basdo en artículo 100 del texto constitucional.

"(La Corte dei Conti) participará, en los casos y en las formas que establezca la Ley, en la inspección de la gestión financiera de las entidades a las que el Estado contribuya por vía ordinaria. Comunicará directamente a las Cámaras los resultados de la comprobación efectuada"

La Ley de 21 de Marzo de 1958, nº 259, en cumplimiento del precepto constitucional ha regulado la modalidad del control mencionado, precisando en su artículo 2 lo que se debe entender por "contribuciones por vía ordinaria": las contribuciones con cualquier denominación autónoma estatal a cargo propio con carácter de periodicidad para la financiación de un ente, o que desde más de un bienio estén inscritas en su balance. También se incluyen los impuestos, tasas y contribuciones que con carácter de continuidad los entes estén autorizados a imponer o que de cualquier modo le sean restituidos. En su artículo 3 se hacen algunas exclusiones de ese control en las que no vamos a entrar (156).

El control de la Corte dei Conti sólo se ejerce sobre los entes de gestión y no sobre las sociedades financieras intermedias (sub-holdings), ni sobre las sociedades productivas.

En su informe al Parlamento de 1962, la propia Corte dei Conti define sus tareas como de control, no sólo sobre la legalidad de los actos, sino también sobre el comportamiento económico general de las empresas públicas, es decir, la conformidad con los criterios de economicità.

Según la Ley antes mencionada, el presidente de la Corte dei Conti nombra un magistrado con el derecho de participar en la reunión del Consejo de Administración u del Colegio de censores de los entes de gestión. Cabe finalmente señalar que el llamado control de la Corte dei Conti está formalmente unido al control que ejerce, en última instancia, el Parlamento (157).

5.-Conclusiones sobre el control de las Empresas con Participación Estatal.

Sin menoscabo de que posteriormente volvamos al tema; el tantas veces mencionado Pasquale Saraceno hace un resumen de la problemática del control sobre la empresa con participación estatal, en su último libro:

"Todo ordenamiento, y por tanto el que describimos en las páginas que preceden, es un sistema de tareas, de poderes necesarios para cumplirlas, y, por ende, de responsabilidades. En el caso que acabamos de examinar el sistema se presenta de la siguiente manera: el Parlamento formula una política y determina con la asignación de recursos, el fondo de dotación de cada ente, el coste má-

ximo que puede ser tolerado para el tipo de acción pública que desarrolla por el sistema; el CIPE determina los objetivos que el sistema tiene que perseguir; el Ministerio de las participaciones estatales estableca unas prioridades en dichos objetivos, los especifica y define de la economicità del sistema; el ente de gestión, además de cumplir con la misión de control que es propia de un holding, garantiza la introducción de los objetivos en los programas de las empresas en forma de condicionantes frente a la deseada economicità de la gestión; las empresas, introducidos estos condicionantes en su capacidad de gestión, toman sus decisiones motivadas sólo por la economicità; la Corte dei Conti da cuenta al Parlamento de la regularidad de las gestiones, teniendo la facultad de llamar la atención del Ejecutivo sobre determinados hechos o resultados" (158).

En realidad no hemos hecho sino mostrar esta estructura formal de las empresas públicas italianas y sobre todo de las sociedades con participación estatal. En la práctica el funcionamiento se aleja de esa estructura formal y lo demuestran los sucesivos intentos de modificar y reordenar el conjunto de las participaciones estatales, en estos últimos años.

"La acusación que se hace a menudo al conjunto de las participaciones estatales es la de funcionar, en realidad, de forma

muy diferente a la que está prevista en su estructura formal" (159)

Tendremos ocasión de volver sobre ello cuando nos refiramos a la más reciente problemática de las participaciones estatales.

Para acabar con este análisis formal del sistema, nos conviene examinar los elementos esenciales de los llamados entes de gestión.

D.-Análisis de los Entes de Gestión de las
empresas con participación estatal.

1) Instituto per la Ricostruzioni Industriale (IRI).

El IRI es el más antiguo de los Entes que operan en Italia, y también es el más importante. Es además el mayor grupo industrial del país (160). Como ya sabemos se fundó en Enero de 1933, y sus objetivos eran de carácter extraordinario y transitorio a fin de salvar una serie de industrias y bancos en crisis. En 1937 al constatarse la imposibilidad de un retorno al campo privado de esos intereses se transformó el IRI en un ente de carácter permanente encargado de gestionar las participaciones del Estado en empresas por acciones (161).

Ya en 1937 tuvo el Istituto que reordenar sus numerosas empresas en diversos sectores industriales; así se crearon las sociedades financieras con funciones de sub-holding.

"Se planteó, pues, el problema de especializar las actividades del ente en los sectores en los cuales estaba más introducido; esta especialización se consiguió a través de la creación de sociedades financieras a las cuales se delegaron funciones de dirección, control y coordinación, que exigían un alto grado de especialización y que no habría podido asumir el IRI como único centro" (162).

También estas sociedades financieras cumplían otros fines:

"Las financieras sectoriales tenían, al menos en la primera fase de vida del IRI, una función política, porque representaban el punto de coágulo de los intereses privados; y un instrumento capaz de hacer frente al ente público, y de representar así las razones de los socios privados" (163).

Así se crearon la Finsider para el sector siderúrgico, la Finmar para las compañías de navegación, la Stet para las comunicaciones telefónicas, y después de la guerra la Finmecánica para las empresas metalúrgicas, la Fincatieri para la construcción naval, y la Fineletrica para las empresas que la energía eléctrica.

Fuera de esas sociedades financieras, el IRI controla y dirige directamente otras empresas como las bancarias, Alitalia, autopistas, la RAI, etc. (164).

Las facultades del IRI para la obtención de sus fines se definen en el estatuto del Istituto, publicado como decreto en Febrero de 1948. Más tarde se intentó modificar este estatuto, y ello dio lugar a un largo e inútil debate, ya que de hecho todo desembocó en la creación del nuevo Ministerio de Participaciones Estatales, cuya ley de fundación modificaría en algunos puntos el estatuto mencionado (165).

El IRI puede contraer préstamos sobre títulos y efectuar anticipos sobre los títulos del Estado o garantizados por el Estado incluso ante el Insti-

tuto de emisión; está facultado para realizar anticipos sobre los títulos industriales, documentos de letra de cambio, expedición de certificados de crédito y otras operaciones pasivas, para procurarse los medios de tesorería necesarios. Puede emitir obligaciones en moneda nacional o extranjera reembolsables de acuerdo a sus planes de amortización. Si el Consejo de Ministros considera que las operaciones llevadas a cabo por el Instituto son de interés público, esas obligaciones gozarán de la garantía del Estado a todos los efectos. Las obligaciones son cotizables en bolsa y pueden ser aceptadas como fianzas por las administraciones públicas (166).

Los órganos administrativos del Instituto son: Presidente, Vicepresidente, Consejo de Administración, Comité de la Presidencia, Comités Técnicos de consulta, Colegio de Censores de Cuentas y Director General. Presidente y Vicepresidente son nombrados por decretos del Jefe del Estado (después de haber consultado con el Consejo de Ministros la propuesta hecha por el Ministro de las participaciones estatales). El Presidente del IRI después de consultar con el Consejo de Administración nombra al Director General y a los funcionarios y empleados del Instituto, y dicta todas las medidas que conciernen al personal (consultando al Director General).

El vicepresidente sólo tiene funciones de cooperación y sustitución del Presidente del IRI. La duración de esos cargos es de tres años.

El Consejo de Administración está compuesto de doce miembros nombrados por los Ministerios a los que representan, y del Presidente y Vicepresidente del Instituto. También forman parte del mismo tres expertos nombrados por el Gobierno a propuesta del Ministerio de las participaciones estatales. El consejo de administración tiene los más amplios poderes para dirigir el IRI. Delega poderes y competencias en el Comité de la Presidencia, que componen el Presidente, el Vicepresidente y los tres expertos antes mencionados. Los Comités Técnicos de Consulta tienen función asesora y están formados por personas ajenas o no al Consejo de Administración.

El Colegio de Censores de Cuentas está formado por un Presidente, un abogado del Estado, dos representantes del Ministerio de Participaciones Estatales y del Tesoro, y un representante de la Contaduría general. Todos ellos con una categoría no inferior a la de inspector general. Se nombra por decreto del Ministerio, y sus funciones son de supervisión de la gestión contable, administrativa y financiera del Instituto. Asisten a las sesiones del Consejo de Administración y pueden examinar en cualquier momento los libros contables del Instituto.

Finalmente el Director General ejerce las funciones más claramente ejecutivas del IRI.

El tema de los nombramientos tanto del IRI como de los demás entes son objeto de largas negociaciones políticas, entre las diversas corrientes de los partidos.

Francesco Forte ha señalado cuáles son a su juicio los elementos que diferencian al IRI y su estructura organizativa del resto de las participaciones estatales:

"1) Presencia de una notable participación de capital privado en muchas sociedades del grupo, sea en forma muy concentrada, sea como accionariado menor más disperso y con orientaciones meramente remunerativas.

2) La estructura decisional del IRI está muy articulada y descentralizada, con un poder de los órganos de vértice del Instituto más bien limitados con respecto a las sociedades intermedias o productivas. Ello es coherente con el carácter fundacional del IRI como holding financiero, en el cual las actividades productivas tenían poca importancia.

3) La composición sectorial del IRI es muy heterogénea y no es posible señalar en ella ningún sector estratégico, como en cambio ocurre en el ENI" (167).

Finalmente señalaremos que en los últimos tiempos el IRI ha venido disminuyendo sus inversiones en los sectores originariamente más importantes, como los transportes marítimos y la construcción naval que han sufrido un continuado declive. En cambio, acero, telecomunicaciones, autopistas, líneas aéreas y automóviles son los sectores punta del Instituto y acumulan el 60% de lo producido y el 85% de las inversiones (168).

Ultimamente el Iri ha ido internacionalizando su actividad tanto a través de exportaciones, como en actividades productivas, sobre todo en países como Luxemburgo con una tolerante legislación fiscal (169).

2) Ente Nazionale Idrocarburi (ENI).

El ENI es el segundo ente público en orden de importancia, y podemos decir que por el volumen de su actividad está a un nivel similar al IRI, o al de los dos grupos privados más importantes: la FIAT y la Montedison (170).

Se constituyó como un ente público por la Ley de 10 de Febrero de 1953 con el objetivo de promover actividades y llevar a cabo iniciativas en el campo de los hidrocarburos y gases naturales. Por lo tanto ya desde sus inicios tenía una estructura mucho más homogénea por la mencionada limitación de sus sectores de intervención (171). Posteriormente, a partir de 1967, extendió su actividad a la industria química y nuclear, al menos formalmente, ya que en la práctica intervenía desde hacía tiempo en esos sectores (172).

El ENI tampoco vio modificada su estructura después de la separación (sganciamento) del IRI de la Confindustria, ya que las industrias del sector petrolífero habían estado siempre al margen de esa organización.

Este ente público ha estado siempre en Italia envuelto en un sinnúmero de polémicas. Contribuyó

mucho a ello en sus inicios su legendario fundador, Enrico Mattei. Este fundador del ENI dio a su política al frente del ente un contenido calificado por muchos de "antiimperialista" y "antimonopolista", quizá motivado por la necesidad de apoyos en la opinión pública frente a las maniobras de la Confindustria y al ala derecha de su partido, la DC. Ese contenido se ha ido reduciendo a medida que el ENI conseguía consolidar su posición, no sólo interior sino en el mercado internacional (173).

En esta última etapa del ENI ha influido el que fue su presidente desde 1967, Eugenio Cefis, verdadero símbolo del poder democristiano (174); durante su presidencia el ENI empezó a intervenir en la Montedison, e inició joint ventures con numerosas sociedades internacionales, como las famosas "siete hermanas" que dominan el sector petrolífero. Es probable, a pesar de que hayamos mencionado la intervención del Presidente del Ente, Cefis, de 1967 a 1971, que esa evolución se hubiera producido lo mismo estando Mattei de presidente, ya que su objetivo era situarse en el mercado internacional (175).

A nivel de diferencias con el IRI, además de la ya mencionada mayor homogeneidad del ENI, podemos señalar una mayor presencia del accionariado privado en las empresas del ENI (176). Las distintas causas que impulsaron la creación de uno y otro ente, y una diferencia en cuanto al tipo de labor desempeñada por ambos. El IRI sólo dirige y gestiona sus participaciones; el ENI, según su estatuto,

debe impulsar las sociedades que controla:

"Del análisis de los textos legislativos la diferencia fundamental, que tiene implicaciones estructurales, entre los dos holdings consiste en que mientras el IRI según su estatuto gestiona las empresas que posee; el ENI efectúa un papel propulsivo a través de las sociedades que controla o relaciona; la participación accionarial no se entiende como simple canal para el suministro de financiación a largo plazo, así como también el control deja de entenderse como una compensación a la ayuda financiera, se logra así dar origen a un holding dinámico, con tarea propia a realizar" (177).

Antes de pasar a mencionar sus rasgos fundamentales de organización, digamos que a partir de los años sesenta el ENI se ha venido desarrollando como una empresa típicamente multinacional, lo que se ha dado, sobre todo en el campo de la prospección y explotación petrolífera. Así, por ejemplo, las inversiones en el extranjero representaron en 1974 el 37% del total. Esas inversiones se hacen en países:

"Con una postura liberal hacia los problemas de la regulación y tasación de actividades especulativas" (178).

Así, por ejemplo: Bahamas, Antillas, Panama o Suiza. (179).

Los órganos administrativos del ENI son muy parecidos a los que antes vimos para el IRI. Así, tiene

un Presidente, un Vicepresidente, un Consejo de Administración, una Junta Ejecutiva y un Colegio de Censores de Cuentas; todos ellos son de análogas constitución y funciones a los que vimos para el IRI. Los únicos elementos diferenciadores son la presencia de sólo dos representantes del Ministerio de participaciones estatales, en vez de los tres del IRI, y la presencia en el Consejo de Administración de tres representantes del personal, dato que corrobora lo ya dicho acerca de la personalidad de Mattei en la etapa fundacional del Ente (180).

Actualmente el ENI está organizado en cinco holdings de sector: AGIP, SNAM, ANIC, AGIP Nuclear y Tecson (esta última creada en 1974). Estos cinco holdings se enlazan entre sí a través de holdings menores como Nuovo Pignone, Snam Progetti, Sofic, Lanerossi y Saifem.

Los cinco holdings se dedican respectivamente: AGIP a la prospección, refinado, transporte y distribución de petróleos; la Snam al transporte de gas metano y otros gases naturales a través de gaseoductos; la ANIC al refinado de crudos y a la industria petroquímica; la AGIP Nuclear trabaja en el sector de combustibles nucleares; y, por último la Tecson se dedica a la industria textil.

3) Ente Partecipazioni e Finanziamento Industria Manifatturiera (EFIM).

El EFIM fue creado por Decreto de la Presidencia de la República el 27 de Enero de 1962 a fin de

contribuir al cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 4 de la Ley 1589, es decir, la Ley institutiva del nuevo Ministerio de Participaciones Estatales. La creación del nuevo ente iba dirigida sobre todo al desarrollo de la industrialización del Mezzogiorno (181).

De hecho su origen hay que buscarlo en las dificultades de la industria metalúrgica después de la guerra, que dieron lugar a la creación del FIM (182). Durante los años cincuenta se liquidó el FIM, pero quedaron en manos del Estado algunas participaciones que se reagruparon en una financiera llamada Ernesto Breda, y cuando finalmente se creó el EFIM se le encargó el control y la gestión de esta financiera.

Desde su creación ha tenido una rápida expansión, siendo actualmente uno de los grandes holdings italianos (183). Las actividades del Ente son más bien heterogéneas, acercándose así más al IRI que al ENI.

Forte caracteriza la estructura del EFIM como intermedia entre el IRI y el ENI; más similar al Eni por su estructura centralizada; y más cercana al IRI, además de lo ya dicho, por una mayor participación privada en las empresas del Ente (184).

Es curioso ver cómo en su estatuto fundacional establecía, además de los criterios ya normales de sometimiento a la economicità, una limitación a las

actividades del Ente, al que se le daba el nombre de Ente Autonomo di Gestione per la Partecipazione del Fondo di Finanziamento dell'Industria Meccanica; cuando a partir de su rápida expansión empezó a salir del sector metalúrgico, la misma Corte dei Conti criticó su expansión; pero entonces simplemente se cambió el nombre del Ente por un Decreto presidencial de 9 de Septiembre de 1967 (185).

Como ya hemos dicho, una parte muy importante de su actividad se ha desarrollado en el Mezzogiorno. Así se constituyó sucesivamente la Insud, como joint enterprise con la Cassa del Mezzogiorno, y algunas grandes fábricas de vidrio y goma con ayuda del capital americano, también en el Sur.

Ha tenido una gran expansión en el campo del aluminio, después de recuperar empresas de este sector de la Montedison; e intenta crear una financiera de sector análoga a la Finsinder, pero para el aluminio. Lo más relevante en estos últimos años ha sido el intento de expansión en el sector agrícola.

Hasta ahora poco se ha hecho, pero los planes de expansión han sido aprobados por el CIPE en 1973. En un intento de reorganizar el sistema de las participaciones estatales se le han traspasado al EFIM las industrias del IRI dedicadas a la construcción de material ferroviario, y como compensación se le han entregado a la Finsinder las industrias de carácter electrometalúrgico (186).

Los órganos administrativos del EFIM son análogos a los ya examinados para los demás entes, la única diferencia estriba en el carácter reducido de su Consejo de Administración, donde sólo figura un representante del Ministerio de Participaciones Estatales, y ningún representante del personal. En cuanto a sus competencias relativas al financiamiento del ente, son análogas a las ya examinadas (187).

4) Ente Autonomo di Gestione per le Imprese Minerarie e Metallurgiche (EGAM).

El EGAM era el cuarto ente italiano en importancia. Se instituyó en 1958 con el objetivo de administrar las participaciones mineras, pero hasta 1971 no empezó a funcionar en realidad. En 1971 se dio un mandato fiduciario al Ente para la gestión de las sociedades mineras Cogne y Ammi, hasta entonces directamente dirigidas por el Ministerio de las Participaciones Estatales (188).

Tuvo una rápida expansión desde 1971, alcanzando unas cifras de actividad que podemos calificar de importantes (189); el estatuto del EGAM se modificó en 1973 con una ley que, entre otras cosas, confirió al Ente la transferencia definitiva de Cogne y Ammi, y le concedió un fondo de dotación de 334 mil millones de liras, con el requisito de destinar al menos el 40% a las inversiones para la búsqueda y explotación de los minerales no ferrosos.

En realidad el comportamiento de este ente, a pesar de las reiteradas afirmaciones de normalidad y expansión de sus declaraciones anuales, fue muy poco racional y dinámico. Su evolución siguió el

curso tradicional de la división del trabajo entre la empresa privada y la empresa pública; es decir, a la empresa privada los beneficios, a la empresa pública la socialización de las pérdidas de las empresas en crisis. En 1974 no se había cubierto el cupo del 40% mencionado, llegándose sólo al 27%(190).

En la práctica, su comportamiento dio lugar a una serie de escándalos políticos que llegaron al punto de la disolución del Ente. En los últimos años se habían invertido fondos en sectores que no justificaban desde ningún punto de vista la intervención de la empresa pública, sino al contrario, demostraban la voluntad de conseguir poder (compra de periódicos), o de controlar ricas fuentes de financiación (seguros).

"Esas son formas de intervención ciertamente no desconocidas a los oligopolios privados o a otras empresas públicas italianas. El EGAM se ha simplemente equivocado, y sólo eso, al actuar demasiado impune y groseramente" (191).

En fin, una serie de escándalos financieros y de corrupción llevaron al Ministerio de las Participaciones estatales, después de un duro debate parlamentario (192), a decretar en Marzo de 1977 la disolución del EGAM y el paso de sus empresas al IRI o al ENI, según su campo concreto de actividad.

Al mismo tiempo se disolvieron el Ente Autonomo di Gestione per il Cinema, que agrupaba a las sociedades: Cinecittà (estudios cinematográficos), Is-

tituto Luce (cortometrajes), y a la sociedad Italno-
leggio (distribución de films). Estas empresas se
han traspasado fiduciariamente al IRI, permitiendo
así su coordinación con la RAI. También se disolvió
el Ente Autonomo di Gestione per le Terme (EAGAT),
cuyas sociedades pasaron al EFIM, coordinándose así
con las actividades turísticas de algunas de las so-
ciedades que figuran en el mencionado Ente (193).

Esas medidas tomadas por Bisaglia, Ministro de
las Participaciones estatales desde 1974 hasta 1979,
han sido la conclusión de un largo debate público
sobre las participaciones estatales que ha ocupado
a medios de comunicación y Parlamento, en la búsque-
da de soluciones ante el caos y el despilfarro, el
clientelismo y la corrupción, males que desde hacía
tiempo se venían achacando al sistema.

Al final de esta parte de nuestro trabajo e-
xaminaremos con más detalles el debate y sus conclu-
siones actuales.

5) Gestione e Partecipazioni Industriali (GEPI).

Finalmente hemos de mencionar a la GEPI, crea-
da en 1971, con el fin de proporcionar ayuda para
la reestructuración técnica y financiera de las so-
ciedades que se encontraran en crisis. No es propia-
mente un ente de gestión, sino un grupo financiero
con participación del IMI (50%), IRI (16'67%), ENI
(16'6%), y EFIM (16'67%).

Por un lado es fácil que se trata de una forma más de intervencionismo público; pero por otro lado es difícil catalogarlo jurídicamente. El legislador le atribuye la categoría de sociedad por acciones, pero ello no ha impedido individualizar a la nueva sociedad financiera como un nuevo "ente público no económico" (194).

Podemos decir también que el GEPI se sitúa en la línea de las organizaciones de reorganización y reestructuración industrial (hospital de empresas) que se construyeron en los años 60 en Europa, como por ejemplo la Industrial Reorganization Corporation (IRC), instituida por un gobierno laborista inglés (195).

En la práctica, la mencionada voluntad del legislador de diferenciar al GEPI de los entes de gestión se ha convertido en puramente formal. Las operaciones de salvataggio se han sucedido haciendo del GEPI un poderoso holding financiero. De hecho, no se ha seguido la idea fundacional de salvar las empresas en crisis, manteniendo la titularidad privada, y devolviendo la empresa una vez en funcionamiento. En 1975, el GEPI poseía numerosas empresas con más del 50% de las acciones, y con un número de asalariados superior a 40.000 (196).

Destaca, por otro lado, en la GEPI, el carácter clientelar e indiscriminado de ayuda a las empresas privadas. Las operaciones de salvamento no gustaban ni al IRI, ni al ENI, ni a ninguno de los entes tradicionales. La creación del GEPI les li-

bra de ello sin ningún coste, ya que la participación en la nueva sociedad les fue íntegramente subvencionada a través de un incremento de su fondo de dotación (197).

"Con la GEPI, en definitiva, se concreta una forma de descentralización funcional para la realización de una política de sostén generalizada a las empresas privadas, sobre todo de tamaño medio, donde los factores de selectividad se han reducido a los impuestos por valoraciones de tipo clientelar: queda así claro el proceso de burocratización del sistema industrial, para el cual el riesgo, que según la normativa civil es típico del empresario, se transfiere íntegramente a la colectividad, en nombre de intereses absolutamente distintos" (198).

Así, como ocurrió con el IRI en sus primeros años, el GEPI sirve como elemento de relación entre empresa privada en crisis y Estado; convertido éste, una vez más en servidor de intereses particulares (199).

III.- EL PARLAMENTO ITALIANO.

A.- Introducción histórica.

1) Del Estatuto Alberino a 1945.

En Marzo de 1848, el Rey de Cerdeña, Carlos Alberto, promulga el llamado Estatuto Albertino, que presenta las mismas características que la Carta Francesa de 1834, o del Estatuto Real Español de 1834 (200); es decir:

"Promulgadas espontáneamente por un Monarca absoluto que renuncia voluntariamente a una parte de sus propios poderes, de su propia autoridad" (201).

La lucha por la unificación del Reino de Italia prosiguió, culminando en 1861 con el proceso unificador, y con la creación de un verdadero Parlamento liberal (202), donde el sufragio era claramente censatario. Posteriormente sucesivas reformas electorales ampliaron progresivamente el sufragio y permitieron la lenta integración popular en los mecanismos del régimen liberal (203). La culminación de este proceso se dio en 1912 con la Ley que introducía el sufragio universal en Italia, lo que fue calificado por algunos de "nueva Constitución" (204).

El fin de la primera guerra mundial significa para Italia el fin del Estado Liberal, y el inicio

de un débil régimen democrático. En efecto, en 1919, se modifica el sistema electoral, pasándose del sistema mayoritario al sistema proporcional; se crea un nuevo partido, el Partido Popular, inspirado por Luigi Sturzo y precedente del actual partido de la Democracia Cristiana Italiana. El Partido Socialista acosa por la izquierda al nuevo régimen, con una clara voluntad revolucionaria. Entre ambos, los viejos grupos parlamentarios, liberales y radicales, no podían aspirar a seguir gobernando sin contar con los nacientes partidos de masas (205).

Las nuevas condiciones de la vida política, las graves repercusiones económicas y sociales de la 1ª guerra mundial, la crisis de las formaciones políticas tradicionales, el ascenso cuasi-revolucionario de las luchas obreras, empujan al débil régimen democrático italiano a crisis definitiva. Frente a esta situación de crisis política y social surge un nuevo movimiento, una nueva ideología:

"El fascismo no era una fuerza política vechio stile. Sus principios, admitiendo que los tuviera, no tenían nada que ver con los que habían regulado el juego político hasta entonces. La legalidad de sus actos no les preocupaba; la libertad, la salvaguarda del Parlamento, todos los viejos principios del Estado liberal les eran extraños.(...) El fascismo representaba una novedad que no podía ser "absorbida" por el sistema político liberal y constitucional" (206).

Así, a partir de 1925 ya no se puede hablar en Italia de régimen parlamentario, sino de dictadura

revolucionarios de un sector de los resistentes (la famosa svolta de Salerno que protagonizó Togliatti); por otro lado, los democristianos, amparados en la hegemonía americana, consiguen restaurar plenamente el capitalismo, compartiendo en una primera fase el poder con los socialistas y comunistas; pero a medida que la "guerra fría" imponía su ley en Europa, lograrán expulsar a los partidos de izquierda del Gobierno, monopolizando el poder y la distribución de la ayuda americana en el terreno de la reconstrucción económica.

La Constitución corresponde a la primera fase de unidad antifascista, y por ello su contenido es profundamente democrático y progresista en el terreno social. Las concesiones de la izquierda en el terreno religioso, o en la clara definición de un modelo de economía de mercado, tienen su compensación en un modelo de democracia avanzada que se refleja en las posibilidades intervencionistas que se conceden al Estado. Buena prueba de ello lo constituye el artículo 3 del texto constitucional:

"...es misión de la República remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desenvolvimiento de la personalidad humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política y social del país" (211).

Como se puede observar, este texto, que ha sido recogido por nuestra nueva Constitución en su

fascista. Musolini se presenta ante la Cámara de Diputados el 3 de Enero de 1925, para responder del caso Matteotti, diputado socialista asesinado por los fascistas, y declara que asume "exclusivamente la responsabilidad política, moral e histórica de todo lo sucedido". Es el inicio del poder fascista sin contemplaciones. En el artículo 6 de la Ley de 24 de Diciembre de 1925 se afirma que no se podrá incluir ningún punto del orden del día en el Parlamento sin la aprobación del Jefe del Gobierno. Con esto se imposibilita toda discusión parlamentaria como base de la política del Gobierno. Ello será así hasta el fin de la segunda gran conflagración mundial.

2) La nueva Constitución de 1948.

En la primavera de 1946 se celebraban en Italia las primeras elecciones desde hacía mucho tiempo. Se trataba de las elecciones locales, que precedieron, por muy poco, a las de Junio de 1946, destinadas a escoger los miembros de la Asamblea Constituyente. Esas elecciones demuestran la existencia en el país de tres grandes fuerzas: democristianos, socialistas y comunistas; que se reparten más del 75% del electorado y 426 Diputados sobre los 556 que forman esa primera Asamblea (207).

El mismo día que se celebraban estas elecciones se celebraba el Referendum institucional por el que el pueblo italiano decidió organizarse políticamente bajo la forma republicana, acabando así con la Monarquía de los Saboya, a la que muchos culpaban

de colaboración con el fascismo (208).

La Asamblea Constituyente tardó año y medio en concluir su trabajo. Al final del mismo, y como muestra del compromiso alcanzado por las tres principales fuerzas, sólo se registraron 62 votos negativos sobre el total de participantes.

La nueva Constitución se promulgó el 27 de Diciembre de 1947, y entró en vigor el primero de Enero de 1948 (209).

"La Constitución Italiana es el resultado de un compromiso entre fuerzas políticas de considerable variedad ideológica y cultural (en la acepción sociológica de este término), en una sociedad fuertemente heterogénea, en un período de ruptura subsiguiente al hundimiento del fascismo y al final de la guerra destructiva" (210).

Este compromiso, este consenso, parte de una situación de fondo ciertamente compleja. Por un lado una resistencia al fascismo encabezada fundamentalmente por fuerzas de izquierda, que en determinados momentos unen la lucha contra el fascismo con objetivos revolucionarios. Por otro lado, una situación internacional -y la presencia directa americana en suelo italiano- que favorecían a fuerzas restauradoras en el terreno económico y social.

Ello conducirá a la izquierda a un giro táctico notable, tendente a preservar en lo posible los avances conseguidos, pero renunciando a los deseos

artículo 9, define un tipo de democracia móvil, por así decirlo, nunca realizada del todo y definida como meta que "se mueve" (212). A partir de este párrafo del artículo 3 ha surgido en Italia toda una corriente que habla de uso alternativo del Derecho, o de la posibilidad de transformar profundamente el Estado -e incluso de avanzar hacia el socialismo- defendiendo de este modo la compatibilidad entre el texto constitucional y el nuevo modelo de sociedad socialista (213).

Independientemente de ello, hemos de señalar que, en lo que a nosotros nos afecta, la Constitución Italiana reconoce plenamente el papel intervencionista del Estado en la economía del país:

"Hemos de añadir que es indudable que la Constitución material-económica que presupone la formal, es, ciertamente, la de una economía mixta, con un sistema dualista de actividades privadas y públicas interseccionadas y superpuestas, con áreas mixtas (precisamente por ello destinadas a ser coordinadas y dirigidas por los instrumentos planificadores de los que habla el párrafo 3º del art.41) con una fuerte presencia del empresariado público" (214).

B.- El Parlamento Italiano.

Dejemos a un lado el polémico tema sobre las posibles interpretaciones de la Constitución Italiana, tema éste que no nos atañe de pleno, y entremos en el análisis del tratamiento constitucional del Parlamento.

La Consitución Italiana se compone de 139 artículos y 18 disposiciones transitorias y fin les. Los artículos que van del primero al 54 contienen, además de los principios fundamentales, los derechos y deberes de los ciudadanos divididos en cuatro títulos: relaciones civiles, relaciones ético-sociales, relaciones económicas y relaciones políticas.

La segunda parte (artículos 55 al 139) contempla la organización de la República, y está dividida en seis títulos: el Parlamento (con las Cámaras y la formación de leyes); el Presidente de la República; el Gobierno (con el Consejo de Ministros, la Administración Pública y los organismos auxiliares); la Magistratura (orden jurisdiccional y normas jurisdiccionales); las Regiones, las Provincias y los Municipios; las garantías constitucionales (título que comprende la Corte Costituzionale, la revisión y las leyes consitucionales).

De entre los órganos consitucionales ya señalados, vamos a estudiar especialmente el Parlamento. Según la Constitución existen dos maneras de participar en política en la República Italiana. Una es inscribirse en un partido político y "participar

democráticamente en la determinación de la política nacional" (art. 49). La otra es tomar parte en las votaciones para la formación de las Cámaras parlamentarias (art. 58). Estos dos elementos, partidos y Parlamento, son las dos vías de participación política, y las dos están en Italia íntimamente unidas (215).

En definitiva, ello quiere decir que el régimen político italiano está fundado sobre el principio de representatividad. La soberanía pertenece al pueblo que la ejerce por medio de sus representantes en el Parlamento, órgano que ostenta una posición preeminente entre los demás órganos constitucionales por su origen directamente popular. La Constitución de 1948 es, pues, de inspiración y contenido profundamente democrática y parlamentaria.

1) El Bicameralismo.

El Parlamento italiano se compone de dos Cámaras: la Cámara de Diputados y el Senado de la República (art. 55). Durante los debates constitucionales la cuestión del bicameralismo provocó agitadas polémicas; finalmente se salió con el compromiso de la composición bicameral del Parlamento, a cambio de que las dos Cámaras tuvieran una representación parecida (216).

Ello dio como resultado un tipo de bicameralismo que se ha calificado de "integral" (217), en el cual las dos Cámaras tienen los mismos poderes, incluso -y sobre todo- en la elección y continuidad

del Gobierno. Ello se deriva del tipo de escrutinio -muy parecido- que regula su composición, lo que evita conflictos de legitimidad entre las dos Cámaras (exponentes ambas de la voluntad popular libremente expresada), conflictos que serían verdaderamente graves.

Este bicameralismo integral o perfecto se basa en dos principios constitucionales, el artículo 70 que fija la potestad legislativa igual para ambas Cámaras; y el artículo 94 que fija el principio por el cual el Gobierno debe contar con la confianza de ambas Cámaras.

Las diferencias más destacadas entre una y otra Cámara son las siguientes: A) la composición numérica: la Cámara de Diputados cuenta con 630 miembros, el Senado de la República sólo cuenta con 322 Senadores. B) El electorado activo y pasivo. Para votar a los candidatos a Diputados se precisa tener tan sólo 18 años; para votar, en cambio, a las candidaturas al Senado se precisan los 25; 25 años para el aspirante a Diputado, 40 para el que aspire a Senador. C) Difiere también el procedimiento electoral. La Cámara de Diputados se forma por sufragio universal, directo y secreto; con listas cerradas y por el sistema proporcional. El Senado viene elegido, en principio, por sufragio uninominal en una circunscripción especial, en base a la circunscripción regional (218). Por último cabe señalar la existencia en el Senado de miembros no electos, cosa que no ocurre en la Cámara de Diputados. En efecto los

los Presidentes de la República pasan a ser Senadores vitalicios una vez dejan este cargo, y son también Senadores vitalicios aquellos que tiene derecho a nombrar, en número de cinco, cada Presidente de la República durante su mandato (219).

2) Grupos Parlamentarios y Conferencia de Presidentes.

Ya hemos señalado la importancia que en el sistema político italiano ostentan los partidos. El sistema de partidos italianos es multipartidista, y ello obliga normalmente a un complicado procedimiento de pactos y alianzas entre ellos. En el Parlamento los partidos actúan como grupos parlamentarios. La Constitución Italiana recoge la existencia de los mismos en el artículo 72. Ello es verdaderamente importante, porque a pesar de que en todos los Parlamentos del mundo juegan un papel clave, en cambio, en pocas Constituciones se reconoce su existencia legal (220).

El nuevo reglamento de la Cámara de Diputados establece, en su capítulo III, la necesidad de contar con un número mínimo de 20 Diputados para formar un grupo parlamentario. El reglamento del Senado baja a diez el número de Senadores, pero en ambas Cámaras existen posibilidades de excepción (221). En los dos primeros días después de la formación de ambas Cámaras, todos los parlamentarios han de decidir su adscripción a uno de los grupos parlamentarios. El reglamento también contempla la existencia de un organismo de la máxima importancia en la vida parlamentaria actual, como es la llamada Conferencia

de Presidentes. En efecto en el artículo 13 del nuevo reglamento de la Cámara de Diputados, se organiza la mencionada Conferencia de Presidentes que reúne a los portavoces de los grupos parlamentarios, y que tiene una decisiva intervención en la preparación de los debates parlamentarios, o sobre la forma de discusión de un proyecto de ley (222). En los últimos tiempos esta institución ha aumentado su influencia y su ámbito de intervención, en la línea de hacer más incisiva la función parlamentaria.

3) Los Organos de las Cámaras.

Examinaremos ahora, de forma resumida, cuáles son los órganos de las Cámaras:

- a) La Asamblea Plenaria.- La constituyen todos los miembros de la Cámara. Se reúne normalmente en sesión pública, a no ser que sea la propia Cámara la que decida lo contrario.

- b) El Presidente de la Cámara.- Se elige entre los miembros de la misma, la representa y mantiene su cargo mientras dura la Legislatura. Convoca las sesiones, plantea el orden del día, dirige la discusión, proclama el resultado de las votaciones, sanciona a los parlamentarios, etc. Su papel esencial es el de interpretar el reglamento, aunque su opinión no tiene papel vinculante, ya que si existe disconformidad con su opinión debe someterse al acuerdo de la Cámara. La Asamblea de la Cámara elige también una Oficina de la Presidencia, compuesta de cuatro Vicepresidentes, tres Procuradores, ocho Secretarios;

su misión es de colaborar y suplir: los Vicepresidentes al Presidente, en caso de ausencia o enfermedad.

Hasta aquí hemos expuesto el papel que formalmente cumplen los Presidentes de ambas Cámaras. Ahora bien, hemos mencionado antes la llamada reunión o conferencia de los Presidentes o portavoces de los grupos parlamentarios. Esta reunión la preside reglamentariamente el propio Presidente de la Cámara y, como ya hemos dicho, tiene una importancia singular en cuanto a la programación de los trabajos de las Cámaras.

La labor del Presidente cuando el programa está fijado por la reunión de portavoces es muy simple, anuncia lo decidido durante la fase ejecutiva del programa, y nadie puede oponerse a lo acordado. Siempre que surjan "situaciones imprevistas o urgentes" el Presidente del Senado (u ocho Senadores) pueden solicitar la modificación del orden del día para incluir esa situación no prevista. En la Cámara de Diputados es preciso, en cambio, un acuerdo en este sentido de la junta de portavoces. Por otra parte, los Presidentes de ambas Cámaras pueden (223) modificar el orden del día sin permiso previo de la Asamblea ni de la reunión de portavoces, para incluir asuntos que afecten a plazos constitucionales que deban cumplir (por ejemplo, asuntos referidos a decretos-ley, o lo referente a la aprobación del presupuesto estatal).

Cambia todo lo dicho cuando no se ha llegado a un acuerdo en la junta de portavoces. Entonces el

Presidente propone en el Senado un plan de trabajo, que si es aceptado pasa a ser efectivo (art. 54 Reg. Sen.), y si no es aceptado se vota propuesta por propuesta (54.6 Reg. Sen.). En la Cámara de Diputados, el Presidente no tiene esta facultad, por lo que a diario deberá proponer el orden del día que le parezca más conveniente. En caso de desacuerdo se procederá a la votación de la propuesta (art. 26 Reg. Cám. Dip.).

Como se puede observar existen unas ciertas diferencias, no pequeñas, entre los poderes del Presidente del Senado y el de la Cámara de Diputados. Es por ello (y deberemos mencionar más adelante la capacidad de aceptar enmiendas), que se ha hablado de elementos presidencialistas en el reglamento del Senado con respecto al reglamento de la Cámara. Existen contrapesos evidentes entre uno y otro; así: es el Presidente de la Cámara quien preside las sesiones conjuntas Cámara-Senado; pero es el Senado el que cubre la vacante temporal del Presidente de la República. Por otro lado, el sistema de elección de Presidente de la Cámara exige quorums más altos que en el sistema del Senado.

En todo caso conviene recordar la importancia de la fijación del orden del día para la programación del trabajo parlamentario; tema éste cada día más importante en la actividad de las actuales asambleas parlamentarias. Y en este campo, el Presidente de la Cámara está en una situación de inferioridad con respecto a su colega del Senado. lo

que se agrava aún más si reflexionamos sobre el carácter de "bicameralismo perfecto" del sistema italiano que obliga a frecuentes contactos entre ambas presidencias para coordinar el trabajo parlamentario en curso.

Por último, podríamos mencionar la discusión que se viene desarrollando en Italia sobre el carácter del Presidente de las Cámaras: ¿hombre de la mayoría, u hombre super-partes?

De hecho, esta es una vieja polémica que ha pasado en Italia por diversas soluciones. Durante la época del Estatuto albertino se eligió la primera de las soluciones, llegándose incluso a la dimisión del Gobierno en caso de la derrota de su candidato. Después de la instauración de la República, y cuando estaba en pleno auge la concepción partitocrática del continuum gobierno-mayoría, el Presidente de una u otra Cámara acostumbraba a venir nombrado por criterios de mayoría. Después de la reforma del reglamento de 1971, con el aumento de las atribuciones de la reunión de portavoces, se ha vendido a buscar un tipo de Presidente que se mueva fuera del excesivo encuadramiento político, y que esté por encima de la dialéctica gobierno-oposición. Es evidente que no se ha llegado al modelo inglés de speaker, basado en el gentlemen's agreement, pero algo se ha avanzado al respecto.

Manzella dice en este punto, que entre el binomio antes mencionado, hombre de la mayoría y hombre super-partes, es posible una vía intermedia: "hombre de la Constitución"; aludiendo a los delicados asun-

tos que la Constitución obliga a asumir al Presidente de una u otra Cámara como representante de las mismas (224).

c) Las Juntas.— Existen en las dos Cámaras una serie de organismos llamados Juntas, que tienen diversas funciones. Así: Junta de Elecciones, que se encarga de examinar la documentación presentada por cada candidato elegido para verificar los casos de ineligibilidad o incompatibilidad contemplados por la ley. La Junta del Reglamento, que examina las propuestas de modificación del Reglamento y puede emitir dictámenes sobre la interpretación del mismo, sólo si es requerida a ello por el Presidente de la Cámara en cuestión. Finalmente existe en la Cámara de Diputados la llamada Junta "para las autorizaciones a proceder", que examina las demandas de acusación contra los Diputados. En el Senado esta función la ejerce la comisión permanente.

4) Las Comisiones Parlamentarias y sus funciones.

"Cuando al inicio de la VII Legislatura, por vez primera, parlamentarios comunistas asumieron la presidencia de Comisiones del Senado y de la Cámara de Diputados, la opinión pública pareció descubrir una realidad política hasta entonces ignorada, y se preguntó qué se podía hacer "en y desde" las Comisiones parlamentarias. En efecto, si la complejidad orgánica del Parlamento no a-

caba con ellas, si encuentra en ellas su elemento ciertamente estratégico" (225).

Así es, después de la reforma del reglamento de 1971. las comisiones parlamentarias, además de sus tradicionales funciones, pueden, con una serie de requisitos que examinaremos más adelante, legislar directamente sobre asuntos propios de su área de actuación. Así se ha llegado, como se ha señalado recientemente (226), a que las comisiones efectúen los casi dos tercios del trabajo legislativo, y un porcentaje parecido de las tareas de control y dirección de sus respectivos ámbitos.

Veamos cuáles son los requisitos legales que rodean la formación de las comisiones, y su forma de funcionamiento. La Constitución señala en su artículo 72 que todo proyecto de ley que sea presentado a la Cámara (una u otra) debe ser primero examinado por una Comisión y posteriormente por la misma Cámara que lo aprobará, artículo por artículo, y con votación final.

Las comisiones parlamentarias se deben, pues, considerar como órganos necesarios e indefectibles en lo referente a la función parlamentaria aludida más arriba (227). Como muchos autores señalan(228), del antiguo Parlamento del siglo XIX, basado en el debate en Asamblea, se ha pasado al actual "Parlamento de Comisiones". Esta expresión alude a la creciente importancia que asumen las comisiones en orden al también creciente trabajo legislativo del Parlamento.

El reglamento de la Cámara (art. 22) prevé la formación de 14 comisiones permanentes que corresponden en número y materias a tratar, aproximadamente (229) al número de Ministerios de la República. El reglamento del Senado preve, en cambio la existencia de doce comisiones. Las dos comisiones de más que posee el Senado son la "Comisión de Asuntos Internos", que en el Senado está incluida en la "Comisión de Asuntos Constitucionales"; y una "Comisión de Transportes, Marina mercante, Correos y Telecomunicaciones" que en el Senado está incluida en la de "Obras Públicas- Comunicaciones".

Ambos artículos de los Reglamentos de las Cámaras (art. 22 RCD; art. 24 RS) autorizan la creación de comisiones especiales, que pueden ser también permanentes a veces; ejemplos de las mismas han sido en los últimos años la Comisión especial de la Cámara sobre asuntos relacionados con los alquileres, o la de asuntos ecológicos en el Senado (230).

La formación de las Comisiones se efectúa en base a las propuestas de los grupos parlamentarios, y respetando siempre la proporcionalidad que exista en la Cámara entre los diversos grupos parlamentarios. En principio, y según el mencionado artículo 72 de la Constitución, el criterio proporcional sólo era exigido para las Comisiones llamadas legislativas. Los reglamentos de ambas Cámaras extendieron este criterio al conjunto de las Comisiones. Cada Comisión dispone de un Ufficio della Presidenza formado por el Presidente de la Comisión, dos Vicepresidentes y dos Secretarios elegidos por la mayo-

ría absoluta entre los miembros de la Comisión.

Las funciones de estas Comisiones permanentes parlamentarias son múltiples e importantes. Como su origen histórico nos recuerda (231), y el artículo 72 ratifica, su función legislativa o deliberante es la más importante, pero no agota ahí sus funciones.

"Las funciones de las Comisiones parlamentarias deben examinarse analíticamente según la 'sede' donde se desenvuelvan. Es decir, del tipo de actividad que justifica su reunión: referente, consultiva, legislativa (llamada en el Senado deliberante), o redigente; todas ellas referidas al proceso de creación de leyes; y también en 'sede' política, entendiéndose con esta última expresión tanto la actividad inherente a la información y al control parlamentario, como las que se refieran a la dirección político-administrativa y que pueden tener ahora carácter decisorio, es decir, políticamente deliberante" (232).

Veamos, pues, punto por punto qué se hace y cómo se hace en las Comisiones:

a) Función Legislativa.— Según el repetidamente mencionado artículo 72 de la Constitución, las Comisiones pueden aprobar leyes en su seno. Tienen capacidad legislativa plena. Y ello era, hasta la aprobación de nuestra Constitución, una originalidad u-

nica del sistema político Italiano. Los precedentes de tal sistema de aprobación legislativa han de buscarse en los años del régimen fascista (233); la Constitución de 1948 reenvía la regulación de tal potestad a los reglamentos de las Cámaras; los cuales deberán fijar "casos y formas" en las que se pueda ejercer tal potestad.

Con la reforma de 1971, el Reglamento de la Cámara de Diputados establece que pueden ser aprobados en Comisión sólo aquellos proyectos de ley "que no tengan especial relevancia" (art. 92), pero dice también que "el mismo procedimiento puede ser adoptado para proyectos de ley que revistan una particular urgencia". Es decir que, en la Comisión, se puede aprobar casi todo; excepto aquellos proyectos de ley que sean reserva de la Asamblea por dictado de la Constitución; y también cuando el Gobierno, una décima parte de los componentes de la Cámara, o una quinta parte de la Comisión, se oponga al procedimiento en Comisión (art. 72 Const.). En el Senado la situación es similar, y el campo de maniobra es aún más amplio ya que no se admite la mencionada oposición previa (art. 35 RS)(234).

Lo que algunos han llamado "capacidad decisoria"(235) del Parlamento se acrecienta de forma notable con este sistema. Catorce comisiones en la Cámara, doce en el Senado, más las dos Asambleas constituyen 28 centros de producción legislativa, que comportan evidentes problemas de coordinación.

Como señala Elia (236), el bicameralismo se ha entendido como garantía de este amplio sistema de

comisiones deliberantes, y este sistema es a su vez garantía de la absoluta paridad de las dos Cámaras.

Es interesante la observación que hacen algunos autores acerca de la facilidad de bloqueo que tiene el trabajo legislativo en comisiones (sólo una décima parte de la Cámara) y en cambio lo raro que ha sido el uso de esta potestad por parte de las minorías (237).

Evidentemente no todo son elogios a este sistema, y entre las voces críticas destaca por su autoridad el Profesor Mortati, que afirma:

"El inconveniente de fondo de la desdichada disposición constitucional, consiste en haber desarticulado el Parlamento, subdividiéndolo en tantos pequeños parlamentos y confiando así a grupos reducidos de sus componentes decisiones de interés general" (238).

Alude también Mortati al caos legal que puede producirse al sobreponerse normas jurídicas sin ningún criterio de organicidad, añadiendo la vergonzosa responsabilidad del Gobierno al abdicar de su función de coordinación y dirección de la actividad legislativa (239).

Sea como sea, la práctica demuestra lo enraizado del método, y su adopción en el sistema español nos permitirá comprobar más de cerca sus ventajas e inconvenientes.

b) Función de Indirizzo.— En las Comisiones se pueden aprobar resoluciones dirigidas "a manifestar orientaciones o definir directrices" sobre asuntos concretos, y dirigidos al Gobierno (veáanse los artículos 117 del RCD, y el 50 del RS). Esta es una innovación de la reforma del reglamento de 1971, que tuvo precedentes desde 1948, ya que figuró en varios órdenes del día de diferentes comisiones (240).

De hecho las comisiones permanentes parlamentarias son organismos muy bien situados en el terreno parlamentario, tanto al nivel de información como de relaciones con el sector de que se ocupan, por lo tanto sus resoluciones (quizá sean éste instrumento más útil que las desacreditadas mociones parlamentarias) tienen un valor y una importancia política innegable (241).

c) Función de control.— Aquí también la resolución, como instrumento polivalente en manos de la Comisión, juega un papel fundamental. La expresión control se ha de entender como control directo; es decir, destinado a poner en juego alguna responsabilidad del Gobierno, y no en el sentido más general, proveniente de la significación que los ingleses dan al control en sentido de inspección. En este sentido, el control que pueda ejercer una comisión es limitado pero significativo, y el reglamento (art. 150 RCD, art. 132 RS) lo hace recaer sobre los llamados "decretos registrados, con reserva de la Corte del Conti". Existe ya alguna jurisprudencia al respecto que demuestra la importancia del tema (242).

d) Función redigente.— También conocida como proceso "mixto" de redacción de las leyes. Según el artículo 96 del nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados, la Asamblea puede decidir, antes de pasar al examen del articulado, enviar a la comisión competente un proyecto de ley para que ésta formule los artículos, reservándose la Asamblea el voto sobre cada artículo, sin posibilidad de explicación de voto, y también la aprobación final del proyecto, permitiéndose, aquí sí, las intervenciones explicando el voto. En el momento de la decisión de su transferencia a la comisión, la Asamblea puede decidir algunos criterios generales o principios a seguir por la comisión. Cada Diputado puede participar en las discusiones de la comisión y presentar enmiendas aunque no pertenezca a la comisión. Se efectúan en este procedimiento las mismas exclusiones para las que la Constitución efectúa una reserva de ley a la Asamblea. Aprobado el proyecto en una Cámara se envía a la otra, sin que sea vinculante el método empleado en la primera para su aprobación en la segunda (243).

Hemos visto ya tres funciones o "sedes" que Manzella llama "decisionales", y una función mixta, redigente. Veamos ahora las que el mismo autor llama istruttorie (244).

e) Función Referente.— La primera de ellas, incluida en el artículo 72 de la Constitución, es la función de examinar y preparar el proyecto de ley, hacer propios o reformular algunos artículos y después

sevir de ponencia en la Asamblea.

La comisión tiene amplios poderes para efectuar estudios, oír el parecer de otras comisiones sobre puntos que hagan referencia a los mismos, pedir consejo y opinión incluso a personas ajenas a las Cámaras, etc. Muchos proyectos de ley desaparecen en este iter parlamentario, provocando incluso comentarios irónicos sobre su "paradero" (245).

f) Función de Iniciativa.— En los últimos tiempos, se ha venido dando una función de las comisiones de hacer propuestas a la Asamblea. Ello, que implica una óptica totalmente diferente en las relaciones Asamblea-Comisiones, se basa en los Reglamentos reformados de ambas Cámaras (art. 143 RCD, art. 50 RS). En este sentido, se han registrado en la sexta y séptima legislativa diversas iniciativas en ambas Cámaras (246).

g) Función Consultiva.— Se alude con este término a la posibilidad que tienen las comisiones de hacerse oír ante otra comisión en la discusión de cualquier asunto. Se puede dar el caso, poco frecuente, de reunión de dos comisiones, que es una figura legal distinta a ambas (artículo 72 RCD). En cambio es mucho más normal la consulta a determinada comisión acerca de su opinión, que en algunos casos es determinante. Así la opinión de la comisión de asuntos constitucionales o de la comisión de presupuestos es determinante y casi obligatoria antes de la presentación de cualquier proyecto a la Asamblea. Así la

primera examina la adecuación del proyecto en relación a la legitimidad constitucional y en lo referente al funcionariado público; la segunda, con su parecer, determina la adecuación de la ley al importantísimo artículo 81 de la Constitución que determina la necesidad de cobertura financiera para todo proyecto de ley.

De esta forma estas comisiones se convierten en comisiones-clave (comisiones-filtro) para la organización parlamentaria. De hecho sus poderes consultivos son verdaderos poderes de coordinación legislativa, o casi normativos; ello es de suma importancia para las condiciones es sede deliberante o legislativa, ya que su parecer contrario significa casi su vuelta a la Asamblea (247).

h) Función Conocitiva.— En este caso se trata de llevar a cabo las llamadas indagine conoscitive, especie de investigación que se hace en la misma comisión, y que tiene en las mismas su ámbito natural. Pueden surgir por reunión de comisiones de una misma Cámara, o por reuniones de comisiones de las dos ramas del Parlamento. En los dos casos el organismo resultante no es la mera yuxtaposición de ambas estructuras, sino un organismo nuevo. Más adelante, cuando tratemos más exhaustivamente el tema del control, volveremos sobre estas indagine conoscitive (248).

5) Las Comisiones Especiales.

El artículo 22 del nuevo Reglamento de la Cámara, en su apartado 2º, permite la creación por la

Asamblea de comisiones especiales, con la única condición de que mantenganla proporcionalidad en los grupos presentes en las mismas.

a) Para la Comunidad Europea.— En el mismo Reglamento se dispone la creación, art. 126, 2º, de una Comisión especial para el tratamiento de los temas relacionados con la Comunidad Europea.

b) En Función Referente.— Además de ésta existen los casos de comisiones creadas para el examen de proyectos de ley en función referente o legislativa, a las que se recurre cuando el asunto que se trata afecta a más de una comisión, y además cuando el tema posee una relevancia especial (249).

c) De Investigación.— Existen también unas comisiones especiales de investigación, nombradas por el Presidente de la Cámara correspondiente, a petición de un parlamentario cuando cree lesionado su honor o respetabilidad. Constituyen una especie de comisiones de honor, o de encuesta personal. Sus conclusiones no tienen carácter vinculante, y de sus conclusiones simplemente toma nota la Asamblea en cuestión.

d) De Encuesta.— Estas comisiones son más importantes, ya que basándose en el artículo 82 de la Constitución, se forman para realizar encuestas sobre materiales de interés público, y pueden ser monocamerales o bicamerales.

e) Indagine Conoscitiva.— Ultimamente se ha asistido

a una disminución de las encuestas parlamentarias, en función de la utilización de un instrumento más dúctil y menos dificultoso desde el punto de vista de procedimiento (250) que son las ya mencionadas indagine conoscitive. Ello es así sobre todo en el campo de las encuestas legislativas, es decir las que prefiguran una cierta actuación legislativa del Parlamento; no es así, en cambio, en las llamadas encuestas de control o políticas que constituyen un instrumento insustituible para para la determinación de responsabilidades políticas. Es evidente, sin embargo, que constituye un instrumento de gran "dramatismo", y su utilización ha sido y es limitada (251).

f) De Vigilancia.- Existen también comisiones de vigilancia destinadas a ejercer un especial control sobre materias de gran interés público, "casi" constitucionales. Estas comisiones han gozado en los últimos tiempos de un renacimiento indudable. Desde los tiempos del Estatuto Albertino existían comisiones de vigilancia en algunos sectores de la Administración Pública (Deuda Pública, Organismo de Emisión de Moneda, Cajas de Depósito, etc.), a los que se añadió en 1947 una comisión especial para la radiodifusión. Muy recientemente estas comisiones han proliferado en virtud de la debilidad del Gobierno, de la tendencia a estabilizar y concretar el control parlamentario, de la tendencia, en fin, por parte de la oposición más importante, los comunistas, a conseguir la participación en el área del Gobierno a través de un aumento de la capacidad de maniobra del Parlamento.

Así han surgido desde 1971 las comisiones de vigilancia sobre el Comitato Nazionale per l'Energia Nucleare, o sobre el ENEL, o en 1975 sobre la RAI-TV. Después han surgido propuestas de comisiones de vigilancia sobre las participaciones estatales, sobre el control de precios, etc. Los especialistas han señalado aquí una serie de peligros de indiscutible importancia: ante todo la posible mezcla de papeles entre Administración y Parlamento; después el peligro de corresponsabilización, cuando el papel de vigilancia parlamentaria se añade al del Gobierno, y está a otro nivel, no siendo alternativo al mismo; existe el peligro evidente de traspasar la proporcionalidad de la comisión al organismo a vigilar, ayudando así al fenómeno típico de Italia del "clientelismo".

En fin, es evidente que la posibilidad de mal uso de esas comisiones existe; es, pues, necesaria una integración de las mismas en el esquema de comisiones permanentes, evitando las posibles desviaciones de una mal entendida autonomía (252).

g) Consultivas.- Estas comisiones especiales colaboran con el Gobierno con el fin de proporcionarle elementos técnico-políticos, sobre todo en materias de legislación delegada. Tanto estas comisiones como las de vigilancia se pueden formar incluso con miembros extraños al Parlamento, por ello no están reguladas en su funcionamiento por el Reglamento, y ello ha motivado que algunos especialistas dudaran de su inclusión en el Derecho Parlamentario, en sentido estricto (253).

C.-Las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento.
La capacidad de Información-Inspección, orienta-
ción política y control (en sentido estricto) del
Parlamento Italiano sobre la actividad del Gobier-
no.

Este es uno de los temas de más candente actualidad en la Italia actual. Existe una verdadera batalla para definir con claridad los respectivos campos de actuación del Gobierno y el Parlamento. Ello se debe a la grave crisis política que se viene arrastrando en Italia en estos últimos años, debida fundamentalmente al monopolio del poder por la Democracia Cristiana, que ha llegado a hacer indescifrables las relaciones entre el Partido y el Estado, y la enorme fuerza del Partido Comunista Italiano, casi emparentado con la DC en sus scores parlamentarios y electorales; pero cuya colocación en el arco político, la identificación que del mismo hacen los sectores conservadores como partido anti-sistema, ha provocado un verdadero bloqueo político al que no se le vislumbra salida a corto plazo.

Esta situación ha provocado en el Parlamento una profunda transformación, impulsada por comunistas y socialistas fundamentalmente, pero secundada también por los partidos "laicos" menores (socialdemócratas, radicales y, en menor medida, liberales) tendente a ampliar la capacidad de intervención del Parlamento en todos los órdenes, y destinada de forma primordial a, por una parte, inspeccionar y estar

informados de todo lo que el Gobierno hace o deja de hacer; y, por otro lado, conseguir ejercer una labor de indirizzo, de orientación de la política del Gobierno, basando esta pretensión en la necesaria colaboración y coordinación que debe presidir las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento. Aumentar los poderes del Parlamento no significa así disminuir las prerogativas del Gobierno, sino mejorar las relaciones recíprocas, y conseguir por lo tanto mejores resultados, situando todo ello en el ámbito de la confianza política que el Parlamento ha otorgado al Gobierno en su investidura.

Situadas así las cosas, debemos analizar esas funciones del Parlamento, esa capacidad de intervención desde diferentes ángulos. Nos referiremos, sobre todo, a la capacidad de información-inspección del Parlamento Italiano, donde iremos dando cuenta de los tradicionales métodos para conseguir información del Gobierno (preguntas, interpelaciones, etc.) y de las nuevas formas puestas en práctica por los parlamentarios italianos: hearings, indagine conoscitive, las relazioni, la actividad de oversight.

Por otro lado analizaremos también esa función de indirizzo, de orientación política, basada tanto en los tradicionales instrumentos de la moción de confianza y censura, como en el amplio campo de las posibilidades surgidas y ampliadas últimamente como mociones, resoluciones o comunicaciones del Gobierno; o la misma programación del trabajo parlamentario que cada día va adquiriendo más importancia, no sólo en Italia, sino en todos los Parlamentos europeos.

Finalmente aludiremos a la función de control en sentido estricto, es decir, la función de verificación de la actividad de un sujeto político, las formas de hacer jugar su responsabilidad, y las medidas a tomar frente a ello. Decimos en sentido estricto ya que por "control" se entienden las cosas más disparatadas (254); pero normalmente empleamos el término control en sentido general, como control-dirección, control-orientación, y aquí, en cambio, usamos el término en su sentido más concreto, más estricto. Lo que se ha venido en llamar la noción de control "continental", contraponiéndola a la noción de control anglosajona a la que hemos aludido más arriba.

No entraremos para nada en el terreno del poder legislativo del Parlamento, a pesar de su notoria importancia. No es éste un tema que nos interese aquí especialmente, y además resulta en Italia mucho más sugestiva su regulación, con lo que difícilmente podríamos resumir en pocas páginas su funcionamiento (255).

1) La función de Información-Inspección del Parlamento Italiano, y sus instrumentos.

De hecho nos estamos introduciendo en la esfera de las relaciones entre Parlamento y Gobierno. En esta esfera, el problema de la información de que dispone el Parlamento es básico, sobre todo en unos momentos en que su papel se ha visto oscurecido por el aumento de poder e iniciativa del Gobierno.

"...la situación actual de las relaciones entre los dos órganos (Parlamento y Gobierno) es de claro desequilibrio a favor del Gobierno; y que tal desequilibrio se ha producido, entre otras cosas, porque el evidente acrecentamiento de la intervención del Estado, y en primer lugar del Gobierno, en la vida social ha multiplicado los canales de información, y la información misma a disposición del Gobierno, y sólo del Gobierno, sobre las diversas situaciones a las que se aplican tales intervenciones, sobre sus efectos, etc. La desigualdad, en fin, entre Gobierno y Parlamento es, en gran parte, una desigualdad informativa, y esto, como ya se acepta totalmente, constituye por sí mismo una desigualdad de poder" (256).

Esta larga cita de Amato, sitúa con claridad el problema. Hay una clara relación entre información y poder político, entre información y control; y, en general, entre información y capacidad de dirección política del Gobierno. Además de ello, es evidente también que es preciso que el Parlamento cuente con canales propios e independientes de información.

"Si los canales de información del Parlamento estuvieran monopolizados por el Gobierno, sería muy difícil hablar del papel autónomo del Parlamento en el sistema político" (257).

Los instrumentos clásicos de inspección son las preguntas, las interpelaciones y las comisiones de encuesta, reconocidas por el artículo 82 de la Constitución. Ahora bien, junto a éstos existen también, en el ordenamiento italiano, otros procedimientos para recabar información: tales las indagine conoscitive, o las posibles consultas parlamentarias al CNEL (Consejo Nacional de Economía y Trabajo) y a la Corte dei Conti (Tribunal de Cuentas), reguladas por los artículos 99 100 de la Constitución.

Manzella distingue unos instrumentos de otros partiendo de la "obligatoriedad" de la respuesta en los instrumentos ispettivi, mientras que en los demás casos la respuesta es, por así decirlo, "libre". La contraposición formal se hace evidente al comparar las encuestas con las indagine (258). También se distinguen por la vía "directa" de conseguir información (hearings), o la vía indirecta: solicitar el concurso del CNEL o de la Corte dei Conti.

Ultimamente existe, por parte del Parlamento, una tendencia a usar los medios que no exigen "obligatoriedad". Es evidente que se puede conseguir más información de un sujeto que acude libremente a una indagine, que no que aquél que acude a una comisión de encuesta sabiendo que, de no hacerlo, se arriesga a una posible sanción e incluso la cárcel. Ahora bien, desde el punto de vista del análisis constitucional, parece claro que la fuerza del Parlamento reside en su potestad de inspección, basada en su carácter de representante supremo de la soberanía nacional. Los instrumentos conoscitivi no ten-

drían validez sin los instrumentos ispettivi (259).

a) Las Preguntas en el ordenamiento político italiano.

Según el artículo 128 del Reglamento de la Cámara, la Pregunta consiste:

"En la simple pregunta, enviada por escrito, sobre si un hecho es cierto, si alguna información la posee el Gobierno, o so es exacta, sobre si el Gobierno piensa comunicar a la Cámara documentos o noticias, o sobre si ha tomado o piensa tomar alguna decisión con respecto a algún asunto determinado"

El Reglamento del Senado, en su artículo 145, reproduce casi con exactitud lo dicho, cambiando el hecho de que la pregunta se formula a un Ministro concreto. Transcurridas dos semanas de su presentación, se trasladan al primer punto del orden del día en que esté previsto el desarrollo de las preguntas. El nuevo Reglamento ha introducido el sistema inglés del question-time, al regular que los primeros cuarenta minutos de cualquier sesión estén dedicados a la respuesta de las preguntas formuladas, a no ser que el orden del día de la sesión esté por completo destinado a otros menesteres. Las preguntas no satisfechas pasan a la siguiente sesión.

Como es lógico el Gobierno puede reservarse el derecho de no responder; pero (y ésta es otra novedad en la reforma del Reglamento) debe indicar el motivo por el que se ve imposibilitado a responder

(art. 131 RCD.; y art. 148 RS). También puede el Gobierno retrasar su respuesta, pero en este caso debe precisar el día (en el plazo de un mes) en que va a responder a la pregunta.

Aceptada la pregunta, el Reglamento acepta la posibilidad de respuesta del proponente que, en cinco minutos, puede declararse satisfecho o no. El art. 133 del Reglamento de la Cámara de Diputados preve la posibilidad, si el proponente lo solicita al efectuar la pregunta, de que la misma sea contestada en comisión parlamentaria. También se regula en el art. 134 la modalidad de pregunta por escrito, a la que el Gobierno debe responder en 20 días. De no hacerlo la misma se traslada al primer punto del orden del día de la comisión competente (Cámara Diputados) o de la Asamblea (Senado).

En cuanto a las preguntas con carácter de urgencia, pueden responderse inmediatamente, aunque la decisión sobre tal carácter sólo compete al Gobierno (art. 135 RCD) o al Presidente de la Cámara (en el Senado, art. 151 RS).

Si éste es el contexto formal o teórico en el que se desenvuelven las preguntas conviene ahora examinar su praxis real. De hecho el problema central de las preguntas es el obtener respuesta; la práctica demuestra que la pregunta por escrito tiene más posibilidades de éxito que la pregunta oral, y por ello se presentaron en la VI Legislatura 17.253 preguntas escritas por 4.608 orales en la Cámara de

Diputados. En el Senado 5270 por 2014, en el mismo período.

Se observa un cierto descenso en el número de las preguntas presentadas con respecto a Legislaturas precedentes: en la IV fueron 34.000 (suma de orales y escritas en la Cámara), en la V fueron 21.900 como ya hemos visto. Ello es debido, entre otras cosas, a la praxis iniciada por la VI Legislatura, e incorporada desde el inicio de la VII, de definir como prioritarias las preguntas presentadas por un grupo parlamentario; a fin de seguir utilizando un instrumento ágil y eficaz como era éste, pero caído en desgracia por el excesivo número de preguntas presentadas. Ello evidentemente ha causado problemas con los back-benchers (Diputados de segunda fila) que han visto así limitado un instrumento fundamental de su relación con la "clientela", sea ésta de partido, regional, local e incluso económica.

Sólo cuando estas prácticas hayan acabado, indican algunos autores, será posible volver a pensar en el respeto a los derechos parlamentarios de los mencionados back-benchers (260).

b) Las Interpelaciones.

La interpelación consiste en la pregunta hecha al Gobierno acerca de los motivos o de las intenciones de su conducta (art. 154 RS), o acerca de determinados aspectos de su política (art. 136 RCD).

Se sigue con las interpelaciones el mismo procedimiento que con las preguntas; pero fijando el

Veamos ahora cuáles son las diferencias y los elementos comunes aún no reseñados entre la pregunta y las interpelaciones parlamentarias.

Elemento común a una y otra institución lo constituye el poder que conceden ambos instrumentos de inspección a un parlamentario individualmente para introducir un tema, o problema, al que el Gobierno ha de responder, aun en el caso de negarse a ello (ya que debe responder que no responde). Por otra parte, constituyen elementos de la función de garantía, al exigir que el Gobierno motive y razone su política de gobierno (263).

Las diferencias estriban fundamentalmente en el hecho de que las interpelaciones se dirigen a efectuar una actividad de dirección o guía de la política gubernamental; y también pueden constituir un camino en la exigencia de responsabilidad al Gobierno, sin llegar a la moción de censura explícita. Ello se debe a la voluntad de conocer y buscar los "motivos" o las "intenciones" del Gobierno (art.136 RCD); y ello tiene efectos, como señala Amato, de "influencia sobre el ejercicio del poder del Gobierno" (264). En este sentido la interpelación tiene una mayor carga simbólica y trascendebte.

Otras diferencias hay que buscarlas en el marco en que se desarrollan: la Pregunta en la Asamblea, en la Comisión y por procedimiento escrito; mientras que la interpelación tiene como único marco posible la Asamblea, y en el voto conclusivo que puede cerrarla.

Vamos a referirnos finalmente a la potestad que tiene reservada el Presidente de la Asamblea de admitir o no las preguntas e interpelaciones que formulan los parlamentarios. Esto constituye un "previo autocontrol parlamentario" (265) encaminado a limitar unos instrumentos que no tienen, de hecho, límites funcionales (266). Son los reglamentos de ambas Cámaras los que regulan la potestad del Presidente de la Asamblea de considerar si las preguntas formuladas corresponden a la competencia parlamentaria de preguntar y a la competencia gubernamental de responder. (arts. 89 y 139 RCD; y más claramente arts. 146 y 154 RS).

Este no es un control de tipo formal (no deben incluir frases inconvenientes), sino que se basa en parámetros de constitucionalidad. Es evidente que las leyes o la misma Constitución ponen unos límites a la responsabilidad del Gobierno; y por otro lado, existen situaciones de incorrecto funcionamiento de los órganos constitucionales en sus relaciones (no salvaguardar la autonomía de determinados entes u organismos, etc.). Las preguntas que pidan explicaciones sobre cuestiones que no entran en la esfera de responsabilidad del Gobierno, o bien que signifiquen una intromisión en órganos que gocen de autonomía, pueden ser rechazados por el Presidente de la Cámara o el Senado (267).

c) Comisiones de Encuesta.

La potestad de encuesta parlamentaria se basa en el artículo 82 de la Constitución que dice:

"Cada Cámara podrá disponer encuestas sobre materias de interés público. A tal fin nombrará entre sus propios miembros una comisión formada de manera tal que refleje proporcionalmente los grupos. La comisión de encuestas averiguará y examinará con análogos poderes e idénticas limitaciones que la autoridad judicial."

Desde la primera Legislatura hasta 1976, se llevaron a cabo doce encuestas parlamentarias, de las cuales ocho han sido conducidas por comisiones bicamerales, a pesar de que cualquier Cámara puede realizarlas por sí sola. Manzella afirma que ello "constituye un ejemplo más de la decadencia del bicameralismo en Italia." (268)

Un elemento importante es que de las doce encuestas iniciadas por el Parlamento republicano, siete han sido decididas por el procedimiento de ley, cuando de hecho una simple moción o resolución puede dar lugar a una encuesta parlamentaria. También puede decidirse -pues nada lo impide- dar inicio a la misma en comisión parlamentaria constituida en sede deliberante o legislativa (269).

Los reglamentos aluden (art. 140 RCD; art. 162 RS) a la necesidad de seguir el procedimiento previsto para los proyectos de ley al cursar las propuestas de encuesta parlamentaria. Ello se debe tanto a la tradición parlamentaria italiana (270), como a los vastísimos poderes de que dispone la comisión, que justifican, desde el punto de vista jurídico-político, el procedimiento descrito.

Uno de los problemas que se ha debatido es el de la composición de las comisiones de encuesta bicamerales, que son, como ya se ha dicho las más normales. El artículo 82 de la Constitución se refiere a la composición de las comisiones dando a entender que la composición proporcional se entenderá a partir de la entidad de los varios grupos de cada Cámara; en contraste con ello, el artículo 26 RS observa, cuando se refiere a comisiones bicamerales, que se deberá tener en cuenta "la representación del mayor número de grupos parlamentarios constituidos en las dos ramas del Parlamento".

De hecho, se ha obviado este posible contraste introduciendo en las comisiones bicamerales de encuesta, la representación de todos los grupos presentes en las Cámaras, con lo que los grupos mayores: DC y PCI, están voluntariamente subrepresentados (271).

En cuanto a los poderes y limitaciones de las comisiones de encuesta, a los que se refiere el artículo 82 de la Constitución, aclararemos que cuando en el mismo se afirma que la comisión tendrá los mismos poderes que la autoridad judicial, se refiere a todo el ámbito judicial; es decir, no solamente el del juez de lo penal, sino también de lo civil, de la Corte dei Conti, o del Consejo de Estado. Pero quizá es más importante detenerse en las limitaciones, sobre todo a la que se refiere al "secreto" por por motivos políticos o militares.

Es contradictorio que si la encuesta está destinada a investigar ante todo la actividad del Go-

bierno, sea él mismo quien decida si un asunto debe considerarse incluido dentro del ámbito de secreto o no.

La doctrina se divide entre aquellos que opinan que no se puede superar de ninguna manera el límite constitucional de la identidad de poderes con la justicia, y aquellos que argumentan la imposible separación del poder de encuesta e inspección del Parlamento y necesidad de que el secreto se supere en determinados casos.

En los últimos tiempos se ha intentado una vía intermedia con la propuesta de ley efectuada por el Gobierno, en la que son los dos Presidentes de las Cámaras quienes, con el Gobierno, son llamados a conocer "las razones del secreto, o de su excepción(272).

Finalmente, con respecto a las comisiones de encuesta, cabe señalar que de hecho su poco uso viene determinado por el carácter -digámoslo así- "dramático" que adquieren tanto por el sistema de aprobación, como por los poderes coactivos de que disponen. Manzella distingue dos tipos de comisiones de encuesta, según cuales sean sus objetivos: encuestas legislativas y encuestas de control o políticas. La distinción nos parece un poco forzada, ya que como él mismo reconoce "se han dado encuestas que presentaban caracteres de una y otra categoría" (273); pero, no obstante, nos parece útil en el nivel descriptivo en que nos situamos.

Comisiones de encuesta legislativas serían aquellas que se dirigen al esclarecimiento de situaciones sociales particularmente complejas, y prefiguran

una posterior intervención legislativa o de dirección del Parlamento. Este tipo de encuestas parece hoy superado con el establecimiento de las llamadas indagine conoscitive, que hoy suplen con economía de procedimiento, y mayor ductilidad de aplicación, a las encuestas parlamentarias clásicas (274).

En cambio, las encuestas de control o políticas, destinadas a buscar e investigar las responsabilidades políticas o administrativas a que hubiere lugar a partir de determinados hechos, continúan siendo "un elemento insustituible del Parlamento, y a veces son el único instrumento de búsqueda de la verdad que posee todo el ordenamiento" (275). Es por ello que hablábamos antes de dramatismo, ya que toma relieves de "último recurso". Algunos autores, como Pace (276), minimizan esta posibilidad al atribuir carácter de "instrumento de gobierno de la mayoría" a la encuesta parlamentaria.

Es evidente que las comisiones de encuesta se forman por la voluntad de la mayoría; pero como es notorio, y más en Italia, no se puede manejar el concepto de mayoría de modo automático, como la mitad más uno de los votos de la Cámara. Existen límites a esa mayoría, y existen compromisos constantes entre el área de gobierno y el área de oposición. Ello se prueba por el hecho de que los mismos reglamentos de las Cámaras impiden vincular una cuestión de confianza respecto al Gobierno, a la toma en consideración de una encuesta parlamentaria (art.116 RCD).

Las pocas veces que se han dado encuestas de este tipo (sólo cuatro veces en treinta años), demuestra que este es un procedimiento límite al que el Gobierno o la mayoría no se acogen con entusiasmo.

d) Las Comisiones Permanentes y sus poderes de inspección.

Las comisiones permanentes de ambas Cámaras constituyen, como hemos mencionado, el centro de la vida parlamentaria. Por la capacidad legislativa y de dirección que poseen concentran una gran cantidad de información. Como dice el artículo 124 del RCD, sobre las comisiones convergen "las informaciones presentadas por el Gobierno o por otros organismos públicos, y cualquier otro documento provisional o consultivo". Y es el mismo reglamento el que consagra un tiempo anual de reflexión y control parlamentario, durante el cual las comisiones no pueden ser convocadas en sede legislativa. Ello coincide con el período de aprobación del presupuesto y las cuentas generales del Estado (art. 119 RCD).

Los comités permanentes de control. La tendencia ha sido institucionalizar, en el seno de las comisiones, "comités permanentes de control" que no tienen misión genérica de control, sino que dedican su actividad a verificar el estado de cumplimiento en que se hallan las leyes de su sector determinado. Se introduce así, en el sistema italiano, el llamado legislative oversight, cuya misión específica, partiendo del parámetro de la ley ya aprobada, consiste en examinar los comportamientos políticos y administrativos a que ha dado lugar, y contrastar

lunes como día preferente para las respuestas. También aquí el Gobierno, al menos en el Reglamento de la Cámara, debe indicar el motivo en el caso de que no responda a la interpelación. Puede también aplazar su respuesta en el plazo de quince días. En el caso de la interpelación, el interpelante dispone de 15 a 20 minutos para su explicación, y de diez o cinco minutos para declarar si está satisfecho o no con la respuesta. El tiempo varía según se trate de la Cámara o el Senado.

Un elemento muy importante, en la Cámara, es que el interpelante, no estando satisfecho con la respuesta del Gobierno, puede proponer una moción sobre el tema de su interpelación; siendo así el único caso en que un parlamentario puede provocar individualmente un debate político, y por consiguiente:

"...conseguir que la relación Diputado-Gobierno se transforma, ampliándose en relación Asamblea-Gobierno" (261).

El Reglamento del Senado ni introduce esta posibilidad, y ello es debido a la voluntad expresa del legislador:

"...Es inoportuno consentir la admisibilidad de una moción suscrita sólo por un Senador(...)dada la gravedad de las consecuencias que, incluso en el plano del procedimiento, se derivan de la moción, ya que lleva consigo un debate y voto de la Asamblea" (262).

los resultados previstos y los en realidad conseguidos. Así se han aprobado varios comités de este tipo (277) en la VII Legislatura.

De hecho con la constitución de estos comités se amplía y se cumple la norma reglamentaria que autoriza a las comisiones a "pedir a los representantes del Gobierno que informen, incluso por escrito, con el fin de ejecutar las leyes y proceder al cumplimiento de lo acordado en mociones, o resoluciones y en órdenes del día aprobados por la Cámara o aceptados por el Gobierno" (art. 143 RCD; art. 46 RS).

Se extiende esta norma, como lo indica la misma constitución del comité, que podrá dotarse de otros medios que los señalados para cumplir sus fines. Así, en la práctica, no sólo interrogan a "los representantes del Gobierno", sino que lo hacen también con dirigentes de organismos o entes públicos, y utilizan todos los poderes de inspección de que dispone una comisión.

Sesiones informativas con Ministros y altos dirigentes de entes públicos. Los Hearings.- Las comisiones permanentes pueden citar a los ministros. Partiendo de una interpretación extensiva del apartado último del artículo 64 de la Constitución, donde se advierte de la obligación de los ministros de asistir a las reuniones de las Cámaras si se les requiere a ello; las comisiones extienden la obligación a sus reuniones, con el fin de recabar información. Normalmente las audiencias o sesiones con los ministros se llevan a cabo de mutuo acuerdo, sin mayores dificultades (278).

En el mencionado artículo 143 del RCD, y de manera más restrictiva en el 46 del RS, se ha reconocido la posibilidad de convocar a "dirigentes de la administración pública y de entes públicos aunque gocen de coordinación autónoma". Ello significa, de hecho, el reconocimiento de la poca fuerza del Gobierno sobre algunos organismos o aparatos estatales, y también el fin de una cierta polémica sobre la justeza o no de incluir esta posibilidad entre los poderes de inspección de las comisiones (279).

A pesar de ello, la disposición parlamentaria ha mantenido unas ciertas precauciones acerca de la utilización de este instrumento. Así se hace depender del ministro correspondiente el que "disponga" la presencia de sus funcionarios o administradores. A pesar de establecer discusiones entre los invitados y las comisiones, y de un cierto formalismo en el procedimiento de encuesta (280), lo cierto es que estas consultas poseen un gran contenido político, sobre todo las referentes a dirigentes de grandes holdings públicos (281).

De hecho puede suceder que un ministro rehuse admitir la comparecencia ante la comisión de alguno de sus funcionarios o administradores; pero a la comisión le es muy fácil, a través de diversos subterfugios o procedimientos lograr la comparecencia del personaje en cuestión (282).

Solicitudes de Información.- La comisión viene autorizada por el Reglamento a solicitar cualquier documento, o información, etc., a cualquier adminis-

tración dependiente de algún ministerio (art. 143 RCD; art. 46 RS). Hasta ahora apenas se ha utilizado este instrumento en su vertiente de inspección. En la Cámara de Diputados se efectúa la demanda de información sólo con que lo pida un miembro de la comisión. Este es quizá el único caso en que se efectúa una actividad de inspección a propuesta minoritaria. En el Senado se requiere la acostumbrada mayoría de la comisión.

Examen de las Relazioni.- Otro elemento de inspección es el examen de las relazioni, o informes que el Gobierno u otros organismos públicos presentan periódicamente -casi siempre anualmente- al Parlamento. Normalmente vienen obligados a ello por la ley institutiva de esos organismos que prevé, que con anterioridad al voto parlamentario de sus recursos económicos, deben presentar un informe de su actividad y perspectivas.

En otros casos, por ejemplo la relazione programmatica delle partecipazioni statali, sólo es necesaria la presentación del informe, y ello no obstaculiza la adscripción de los fondos necesarios. En cualquier caso estos informes facultan a las comisiones para un inmejorable instrumento de control e inspección sobre lo realizado cada año por los organismos públicos que están obligados a ello.

A pesar de ello, las comisiones no han encontrado las fórmulas más idóneas de utilizar este instrumento. El artículo 124 del Reglamento de la Cámara prevé que se discutan esas relaciones en torno a

la discusión presupuestaria, o de que den lugar a resoluciones. En todo caso, quizá la unilateralidad de los datos (aquí nos volvemos a encontrar con la falta de canales autónomos) que aportan los informes dificulta una utilización más profunda de un instrumento de información tan importante como éste (283).

La información sobre el nombramiento de altos dirigentes de entes públicos.- Entramos aquí en un apartado que ha provocado grandes debates, no sólo parlamentarios, sino que han trascendido a toda la opinión pública; nos referimos al control sobre los nombramientos de los dirigentes de los entes, empresas públicas y bancos dependientes del Estado. La importancia de esta discusión proviene, entre otras razones, de la ya examinada enorme importancia de la presencia "pública" en la economía italiana; que genera una multitud de empresas, entes, etc. Si a esta realidad se añade la dirección casi exclusiva de la DC durante treinta años, caso único en Europa, tendremos un cuadro que explica lo enconado de la discusión sobre la participación parlamentaria en el nombramiento de los dirigentes de todos estos entes y empresas (284).

En los últimos años se han descubierto muchos fraudes, escándalos financieros, errores o derroches de varios organismos públicos, y no ha conllevado normalmente ningún tipo de consecuencias para los responsables directos o indirectos de tales irregularidades. Ello ha conducido a verificar la existencia en Italia de un poder económico político capaz de sustraerse a cualquier control democrático, y que

tiene su fundamento en una concepción "clientelar y privatística" del Estado (285).

De hecho, se discute no tanto el el acuerdo entre partidos para el nombramiento de los responsables de los entes, cosa que se dio en la Italia de posguerra con buenos resultados; o bien se da en Estados Unidos con cada cambio en la dirección del Gobierno; sino la forma en que la DC ha otorgado esos cargos, siguiendo las corrientes del partido y en cierta forma desresponsabilizando a esos dirigentes de su labor, al existir un continuum entre corrientes del partido y reparto de los cargos.

A partir de las elecciones legislativas de 1976 que significaron la plasmación de un cambio en la situación del país con el importante avance electoral del PCI; se planteó el tema de la elección de los dirigentes de los entes en términos distintos a los habituales. Pero también ahí empezaron otros problemas, ya que algunos entendieron que ello significaba extender la lottizzazione (286) al Partido Comunista, sin modificar el mal funcionamiento de los entes, y sin conducir a un verdadero control democrático de su gestión.

Las posiciones aquí se dividían entre los que creían que se debería realizar una elección, por así decirlo, técnicamente pura, ajena a los partidos en presencia, y aquellos -como los comunistas- que consideraban que:

"La militancia política no es un título para acceder a un cargo político, pero tampoco puede ser considerada un impedi-

mento" (287).

Lo importante, señalan los partidarios de la segunda tesis, es que los dirigentes sean sólo responsables ante los organismos de dirección del mismo ente, lo que implica una cierta revalorización de los consejos de administración; y ante los organismos de control propios del ente en cuestión.

Sea como fuere, la verdad es que el Parlamento Italiano ha reclamado incluir entre sus potestades la inspección y de colaboración en la política de gobierno; la de poder opinar y dar su parecer sobre los nombramientos de los dirigentes de los entes públicos. Ello no significa (288) invadir el área de gobierno propia del ejecutivo, sino introducir un elemento más en la determinación general de la política de Estado, tarea que sobrepasa la mera función legislativa, y que compete plenamente al Parlamento. En este sentido, el comunicar la opinión del Parlamento sobre los nombramientos significa orientar, influir sobre la política del ente que está sujeto a control posterior, sin que ello signifique, repetimos, ejercer un papel que constitucionalmente compete al Gobierno.

En Estados Unidos el control parlamentario sobre los nombramientos se incluye como una práctica de pre-oversight; es decir, como una medida para comprobar la coherencia entre la ley y su cumplimiento administrativo. Y, de hecho, el mecanismo del legislative-oversight se ha introducido en Italia desde 1971, como hemos reseñado más arriba. Esto implica

(289), para algunos, la coherencia del control parlamentario sobre los nombramientos de los entes con el ordenamiento político italiano.

La Ley n.675 de 12 de Agosto de 1977 que va dirigida a estructurar, reconvertir y desarrollar la política industrial del país prevé, en su artículo 13, la intervención de una comisión interparlamentaria compuesta de quince Diputados y quince Senadores, en el nombramiento de los presidentes de los entes. En 1978 se aprobó por el Parlamento Italiano la Ley n.14 sobre el nombramiento de los altos dirigentes de los entes públicos del Estado, a la que nos referiremos más adelante.

De hecho, tanto la Ley 675/77 como la 14/78 mencionadas basan la intervención parlamentaria en la obligatoriedad de una opinión no vinculante del Parlamento, lo que quizá sea un remedio poco incisivo para el caos que el llamado sottogoverno ha introducido en la estructura de los entes públicos(290).

e) Información de la Corte dei Conti.

Finalmente llegan a las comisiones permanentes los resultados de varias verificaciones que ejecuta la Corte dei Conti. De hecho, pues, la inspección parlamentaria es de segundo grado (291), y ratifica la relación de auxiliaridad que establece el artículo 100 de la Constitución:

"La Corte dei Conti...comunicará directamente a las Cámaras los resultados de la comprobación efectuada".

A pesar de esta disposición constitucional, la verdad es que no ha existido una excesiva coordinación entre la Corte y el Parlamento. De hecho el artículo de la Constitución citado confiere a la Corte un papel de garantía importante: control previo sobre la legalidad de los actos del Gobierno, control a posteriori de la gestión presupuestaria del Estado. Y de ello se ha derivado que se privilegie por parte de la Corte ese papel y no el antes mencionado de suministro de información al Parlamento.

"La Corte dei Conti, reivindica una completa autonomía, y autonomía no sólo con respecto al Gobierno sino también con respecto al Parlamento; para poder cumplir con los criterios y la amplitud de su control. Se trata de una posición no totalmente aceptable; ya que en tanto la Corte no actúa como instrumento de garantía del ordenamiento, sino como fuente de adquisición crítica de datos por el Parlamento; es normal que recaiga sobre éste un poder de ingerencia y orientación -como mínimo- sobre el objeto y el ámbito de investigación de la Corte" (292).

La reforma reglamentaria de 1971 introdujo algunos correctivos a esta situación: así, el artículo 149 RCD prevé que las comisiones examinen las relaciones que la Corte dei Conti envía al Parlamento sobre la gestión de los entes subvencionados por el Estado (igualmente se recoge en el art. 131 RS).

Estos informes deberían ser anuales, pero la sezione controllo enti de la Corte procede con notables retrasos (de tres a cuatro años), eliminando así mucha de la posible incisividad parlamentaria. También está previsto en los mismos artículos de los reglamentos parlamentarios que la comisión pueda pedir una ulterior ampliación de la información, o la colaboración de los poderes de inspección de la Corte, que pueden incluso enviar un magistrado a los consejos de administración de los entes.

El exámen de las comisiones puede acabar con propuestas de resolución en orden a la dirección de los entes. Esto hace ligar los poderes de inspección del Parlamento con un típico poder de indirizzo (como el ya examinado de la resolución).

Los presidentes de la comisión, o un presidente de un grupo parlamentario pueden, a través del Presidente de la Cámara, pedir "informaciones, aclaraciones o documentos" en los límites de la inspección que sobre la administración pública pueda ejercer la Corte.

Diremos, por último, que la Corte dei Conti se ha resistido siempre a ser un eficaz colaborador del Parlamento, y por ello ha recibido severas críticas (293) que, en los últimos tiempos, han modificado positivamente su espíritu de colaboración.

f) Instrumentos de información no coercitivos, ni obligatorios.

Deténgamonos, para finalizar el análisis de los instrumentos inspectivos del Parlamento, en los llamados instrumentos conoscitivi non ispettivi; es decir, las formas de recogida de información que posee el Parlamento sin necesidad de recurrir al aparato, hasta cierto punto coercitivo, de la inspección. Esos instrumentos son fundamentalmente las indagine conoscitive (investigación o encuesta informativa) y las udienze legislative (audiencias, hearings, o sesiones de consulta legislativa).

-Indagine conoscitive: éste ha sido uno de los instrumentos más utilizados en el Parlamento Italiano en los últimos tiempos. El objetivo de las indagine es obtener información sobre determinado asunto de interés público. Las indagine son instrumentos de las comisiones de ambas Cámaras, que sólo precisan para su realización el consenso del Presidente de la respectiva Cámara sobre el programa a desarrollar en el curso de la misma.

Las indagine conoscitive comprenden tres fases en su realización: a) obtención de documentos e informes (arts. 141 RCD; 48 RS)(294); b) sesiones con diversas personas capaces de proporcionar información a la comisión (art. 144 RCD). No existe aquí ningún impedimento para entrevistar personas ajenas a la Administración Pública, ni tampoco los funcionarios precisan el permiso de sus ministros correspondientes (295). Ello le da al Parlamento una extraordinaria e ilimitada posibilidad de contacto con el conjunto de la sociedad civil, y con las fuerzas extraparlamentarias; c) finalmente se elabora un do-

cumento (296) "que da cuenta de los resultados a que se ha llegado"(art. 144 RCD). Los problemas han surgido ante el contenido de este documento. Algún autor ha recordado que la fórmula adoptada parece recordar la inglesa de non-party-approach (297); pero la práctica italiana ha puesta más el acento en el carácter político, y no de mero balance, que tienen las indagine conoscitive.

Queremos remarcar la notable agilidad del procedimiento sobre el que reposan las indagine. No existe coerción hacia el convocado para que asista, ni tampoco sanción en el caso de que se descubra la falsedad de su declaración (298).

El único punto débil de este poderoso instrumento de relación entre sociedad civil y Parlamento lo encontramos en su escasa repercusión y publicidad.

"El principal instrumento de diálogo entre el Parlamento...y todo aquello que está fuera del estrecho marco de las actividades políticas, se encuadra en la misma semi-clandestinidad de las actas parlamentarias" (299).

-Audiencias Legislativas: Nacen éstas de las mismas necesidades informativas que dan lugar a las indagine. La diferencia estriba en que las audiencias surgen y se insertan en medio del procedimiento legislativo. Ello sucede cuando las comisiones en sede referente o en sede deliberante entienden que es necesario recurrir a audiencias personales para obtener más información sobre el tema objeto de su potestad legislativa.

A pesar de su frecuencia en los últimos años, no existen regulaciones en el reglamento sobre las mismas, y se basan en su misma práctica e informalidad procedimental.

Otro medios de información: El Parlamento puede solicitar al Istituto Centrale di Statistica (ISTAT) y al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) informes y documentos (ISTAT), o la realización de investigaciones o informes (CNEL), tendentes a perfeccionar sus fuentes de información, u obtener otros puntos de vista sobre aspectos relevantes para el Parlamento (300).

Finalmente, en este apartado, nos hemos de referir a los servicios internos de las Cámaras y a su labor en la consecución de información para el Parlamento. En los últimos años se ha reforzado el staff interno de las Comisiones y de las Cámaras en general, intentando forjar instrumentos de información y de recogida de datos útiles para todo el Parlamento. En este sentido la Cámara votó el 2 de Abril de 1976 la siguiente resolución:

"La Asamblea indica la necesidad de establecer toda posible relación con el Senado de la República para eliminar una serie de costosas duplicidades de servicios, que no tienen por qué existir en una estructura bicameral como la italiana, y a fin de alcanzar un área de servicios comunes entre las dos ramas del Parlamento" (302).

En los últimos tiempos se insiste en la importancia que tiene la información para el Parlamento,

que conduciría, a no dudarlo, a la introducción, en breve, de la informática en el universo parlamentario (302).

2) La función de orientación política del Parlamento.

a.-El concepto de indirizzo, la Confianza como base de la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento.

"La función de indirizzo político consiste en la determinación de los grandes objetivos de la política nacional y la elección de los instrumentos para conseguirlos" (303).

Se trata, pues, de individualizar los objetivos a conseguir u los medios para alcanzar dichos objetivos.

Esta función orientadora de la política nacional del Parlamento nace con la misma elección por parte del pueblo entre diversos programas políticos, cada uno de los cuales comporta una propuesta de indirizzo, de orientación.

El Presidente de la República, y sobre todo los partidos políticos, dominan la formación del nuevo Gobierno. Elegido éste, empieza la verdadera fase definidora de la orientación política general del nuevo Gobierno. Y es entonces también cuando Gobierno y Parlamento empieza a asumir sus papeles principales.

El Gobierno presenta al Parlamento su programa para obtener la confianza del mismo en los primeros diez días, una vez constituido (art. 94 de la Constitución). Con el programa, el Gobierno explicita su orientación, su forma de entender la dirección de la política nacional. Las Cámaras deben discutir este programa, y conceder o no su confianza motivando su decisión.

Una vez establecida la confianza entre Gobierno y Parlamento, se inicia una relación estable basada en el programa y en el debate a que ha dado lugar (304), formándose así la mayoría y la oposición en torno al mismo.

Después de esta fase debe procederse a la ejecución del programa, buscando conjuntamente Gobierno y Parlamento los medios parlamentarios y administrativos para lograrlo. En ello se basa fundamentalmente la actividad legislativa, en la que asume un mayor protagonismo el Gobierno; a pesar de que las posibilidades de intervención del Parlamento son muy grandes y se utilizan plenamente (p. ej.: la transformación a que somete el Parlamento los Decretos-Ley del Gobierno, lo que ha llevado al Gobierno a presentar últimamente proyectos "abiertos", a rellenar por el Parlamento). El Gobierno puede siempre considerar un texto como perteneciente al "núcleo original e irreductible" (305) de su programa. En estos casos la votación relativa se sitúa al nivel de la votación de confianza.

"El dualismo programa-orientación se refleja en el juego parlamentario de actuación legislativa, que es abierto hasta que no se pone en cuestión la orientación, ya que en este momento se vuelve rígido y se sitúa en los precisos términos de la cuestión de confianza" (306).

b.- La Cuestión de Confianza.

La Cuestión de Confianza, regulada por el artículo 94 de la Constitución, no ha sido objeto de disciplina reglamentaria hasta 1971 (y sólo en el Reglamento de la Cámara).

Con ello se han concretado los casos en que el Gobierno puede usar la cuestión de confianza; es decir, todos aquellos aspectos que no se incluyan en los conceptos de programa y de orientación política. No puede, pues, presentarse en relación a propuestas de encuesta, modificaciones del Reglamento, nombramientos, hechos de carácter personal, etc. (art. 116 RC). La disciplina de la votación se asimila a la de las demás votaciones que ponen en juego la responsabilidad (votación de investidura, o moción de censura, etc.) (art. 116 RCD).

Los problemas que plantea esta regulación son importantes, ya que al no existir una regulación similar en el Senado, el Gobierno puede presentar allí cuestiones de confianza sobre temas no admisibles en la Cámara. Por otro lado, el mismo artículo 116 del RCD impide el planteamiento de la cuestión

de confianza "sobre todos aquellos temas para los que el reglamento prescribe votaciones a mano alzada o por escrutinio secreto. Es decir, a través de un veto de procedimiento, se impide la presentación de cuestiones de confianza sobre las votaciones finales de proyectos de ley (art. 91 RCD), o sobre el calendario de los trabajos de la Cámara y los órdenes del día (arts. 41, 23, y 34 RCD)(307).

A pesar de todo ello, la cuestión de confianza continúa siendo un instrumento de fuerza en manos del Gobierno, a usar contra las resistencias de la Cámara. Durante la penúltima legislatura (1972-1976), la cuestión de confianza se ha usado sólo en tres ocasiones en la Cámara (308), y en seis ocasiones en el Senado (309). No podemos dejar de mencionar el enorme significado político de la cuestión de confianza planteada por el Gobierno Andreotti el martes 16 de Mayo de 1978, algunos días después del asesinato de Aldo Moro, y destinado a aumentar las medidas antiterroristas; voto ganado por aplastante mayoría: 522 votos a favor (DC, PCI, PSI, PSDI, PRI); 27 en contra (MSI, Radicales, y extrema izquierda); y 3 abstenciones (PLI).

c.-Otros instrumentos de orientación política.

Si sólo mencionásemos la cuestión de confianza y el debate que conlleva, entre los medios de orientación política que posee el Parlamento con respecto al Gobierno, obtendríamos una visión excesivamente rígida y esquemática de esta cuestión. En efecto, hemos explicitado el procedimiento por el cual Gobierno y Parlamento establecen una relación estable basada en la mutua confianza y en un programa con-

creto. Ahora bien, las influencias y las rectificaciones son constantes entre uno y otro sujeto de la relación. La labor de integración, rectificación, articulación y verificación continúa después de la obtención de la confianza. Debemos examinar, pues, como un todo los diversos instrumentos de orientación política que ligan Gobierno y Parlamento en Italia.

-Programación del trabajo parlamentario.

Ya antes hemos mencionado esta cuestión; pero insistiremos en ello, ya que en el Parlamento Italiano, como en cualquier otro Parlamento moderno, la previsión, la sucesión en el tiempo de la labor parlamentaria legislativa, su coordinación y su densidad, son decisiones estratégicas que tienen, frecuentemente un valor superior a la misma discusión sobre los contenidos de esta legislación.

-La Moción.

La moción o proposición de no-ley, es un clásico instrumento de orientación política. Con ella se propicia un debate sobre un texto que lleva incluida una directriz a seguir por el Gobierno.

Evidentemente esta moción debe afectar a aspectos particulares del programa de Gobierno, ya que si incide en el núcleo fiduciario (de la confianza) de la relación Gobierno-Parlamento, esa moción debería sujetarse a la disciplina de procedimiento de

la cuestión de confianza o de la moción de censura.

La moción no se considera un instrumento individual (aunque excepcionalmente la pueda presentar en ambas Cámaras un interpelante no satisfecho). La pueden presentar diez Diputados u ocho Senadores. En la Cámara puede hacerlo también un presidente de un Grupo Parlamentario (310).

-La Resolución.

Con la resolución se da una descentralización clara, audaz y eficaz de la capacidad de indirizzo de las Asambleas a las Comisiones. Como ya hemos dicho (supra pág.), su eficacia y flexibilidad han ido supliendo, en la práctica, a las mociones antes citadas.

La Constitución reserva a la Asamblea el indirizzo programático de gobierno (art. 94); pero las comisiones pueden "manifestar orientaciones o definir directrices sobre determinados y específicos aspectos" (art. 117 RCD; art. 50 RS). Con respecto a ello se da la posibilidad al Gobierno (y en el Senado a un tercio de los componentes de la Comisión) de situar de nuevo la resolución en la Asamblea. Otra garantía concedida al Gobierno es la imposibilidad de presentar resoluciones incidentales, especialmente después de las comunicaciones del Gobierno.

El procedimiento de las resoluciones precisa de una total formalización en la Cámara, y en el

Senado se adopta una posterior cautela al exigir que las resoluciones se refieran a aspectos assegnati (concedidos o encomendados) a la comisión; es decir, pasados por el filtro del Presidente de la Asamblea.

Evidentemente resulta mucho más fácil el procedimiento en Comisión que en Asamblea, por la misma facilities que ofrece el ámbito de la comisión (menor número de participantes, menor repercusión pública, menos formalismo de procedimiento). Debemos recordar, además, que la resolución sí es un instrumento individual de cada diputado (311).

-Las Comunicaciones del Gobierno.

Las comunicaciones del Gobierno son, cada vez más, un instrumento para precisar y especificar las directrices políticas del Gobierno. En la actualidad, su sede habitual son las comisiones. Estas comunicaciones pueden ser generales, en el marco de competencias de la comisión, o referirse a un problema específico. El procedimiento de desarrollo de estas comisiones es muy simple: el Gobierno efectúa su declaración; se debate a continuación, y el representante del Gobierno resume y replica a las intervenciones de los miembros de la comisión. En estas réplicas el Ministro recoge aquellos aspectos surgidos en el debate que asume como propios y rechaza los que el Gobierno no acepta.

Un aspecto que merece destacarse, es que últimamente el Gobierno aprovecha estas sesiones para realizar declaraciones previas sobre su política, con lo que, de hecho, estas sesiones se convierten en

momentos de co-determinación de la orientación política del Gobierno (312).

También pueden darse comunicaciones de este tipo en la Asamblea, y allí se puede concluir el debate con una resolución de la Cámara que invite al Gobierno a tener en cuenta las "posiciones, las orientaciones, y los elementos aparecidos en el debate parlamentario" (313). Algunos han considerado esta práctica como un peligro de asambleísmo y como la expresión de la debilidad del Gobierno para asumir sus propias responsabilidades. Ello no resulta descabellado; pero los comentaristas señalan que el Gobierno trata así de conseguir el apoyo parlamentario para poder superar con más autoridad vetos externos al sistema institucional, que se oponen a ciertas decisiones.

Al no existir acto formal, o documento alguno que concluya esos debates en las comisiones, el Gobierno recurre a ellos con mayores garantías, y permite una relación mucho más elástica entre Gobierno y Parlamento, y entre mayoría y oposición.

-Otros instrumentos accesorios.

Existen otros instrumentos de menor relieve que no comentaremos aquí: tales los debates sobre cuestiones comunitarias, órdenes del día de instrucciones al Gobierno sobre la ejecución de leyes, votos de las regiones, o las resoluciones del Parlamento Europeo (314).

d.- Moción de censura.

El Parlamento está también haciendo uso de su capacidad de orientación política, incluso en aquellos casos en que la moción de censura signifique el fin del Gobierno y de la orientación hasta aquel momento llevada a cabo. Pero, en realidad, esta forma "negativa" de hacer valer la capacidad de orientación política del Parlamento (en Italia la moción de censura no presenta esa forma "constructiva" propia de la Ley de Bonn, y que se ha recogido en nuestra Constitución) existe más como posibilidad que como realidad.

En efecto, en treinta años de Parlamento Republicano, en Italia sólo se han presentado cinco mociones de censura, y en ninguna ocasión han prosperado (315). La última de ellas se presentó en 1965. Todo ello indica lo inusual de dicho procedimiento.

Como señalan diversos autores (316), la regulación de la moción de censura en Italia sin alcanzar la "racionalización" de la fórmula alemana, intentaba evitar la excesiva inestabilidad gubernamental. Por ello se rodeó a la moción de censura de especiales cautelas. Se precisan, al menos, las firmas de la décima parte de los componentes de la Cámara, no puede ser discutida hasta tres días después de su presentación, y debe ser motivada.

e.-La crisis de Gobierno de Italia y la intervención del Parlamento.

Las cautelas que rodean la moción de censura en Italia intentaban conseguir la siempre deseada

estabilidad gubernamental; pero no podían asegurarla porque siempre quedaba abierta la posibilidad de crisis debida a disensiones entre la mayoría de gobierno o de la mayoría parlamentaria, es decir, la crisis extraparlamentaria. Durante la discusión del nuevo Reglamento de la Cámara se intentó vincular esas posibles decisiones de los partidos con el Parlamento. Así se propuso que si el Gobierno dimitía se discutiera en el Parlamento la comunicación de su dimisión, abriendo con este debate la gestión de la crisis por parte del Presidente de la República.

Esta propuesta fue rechazada -pensamos- porque desbordaba el marco del Reglamento e introducía innovaciones a nivel constitucional; pero resulta ciertamente sugerente (317).

¿Podemos concluir con ello que el Gobierno italiano nunca ha sido derribado por el Parlamento? Existen visiones diferentes de ello (318); pero lo cierto es que sólo en dos ocasiones el Gobierno ha presentado su dimisión a raíz de sendas votaciones negativas sobre dos proyectos de Ley; después de lo cual, Aldo Moro, que presidía ambos gobiernos, presentó su dimisión por entender que ello suponía desconfianza política parlamentaria sobre su gestión.

En realidad, y según el artículo 94 de la Constitución (319), la dimisión de Moro fue voluntaria, por lo que podemos concluir que, desde el punto de vista jurídico, nunca un Gobierno italiano ha sido derribado directamente por el Parlamento. Y no olvidemos que han sido más de treinta los gobiernos italianos en los treinta años de existencia de la Constitución.

Del análisis que estamos llevando a cabo se podría deducir que el Parlamento Italiano no participa en absoluto en el desarrollo y el desenlace de las crisis políticas italianas. Y ello no es así. Se parte, es cierto, de una visión del Parlamento cada vez más tendente a la mediación, a la coordinación política e institucional, no sólo de los partidos entre sí, sino también de la sociedad civil en su conjunto.

En este sentido, hemos visto ya las diversas formas e instrumentos con los que el Parlamento amplía la tradicional relación puramente electoral entre la sociedad y sus representantes, para conseguir hacerse eco de la diversidad de opiniones, grupos e intereses sociales a los que interpela, pregunta e integra en el procedimiento de decisión parlamentaria.

Esta visión del Parlamento (que recoge experiencias del parlamentarismo inglés, e incluso del sistema norteamericano basado en la relación de poderes) sitúa a los instrumentos tradicionales de la cuestión de confianza establecida entre Gobierno y Parlamento, en una nueva perspectiva. En este sentido, Manzella afirma que "los tiempos del continuum Gobierno-mayoría parlamentaria han pasado" (320).

Los mismos italianos sufren ese pluralismo social en sus partidos, que les impide realizar su primitiva labor de integración de masas satisfactoriamente.

La situación de cuasi-bipartidismo que existe en Italia, y que se ha acentuado en los últimos años, con una DC siempre en el poder, y un partido de oposición, como el PCI, sin posibilidad de acceso al mismo (a causa de la calificación de anti-sistema que le dan las fuerzas conservadoras) hacen muy difícil el funcionamiento normal del sistema parlamentario en sentido clásico: un Gobierno que gobierna, un Parlamento que exige responsabilidades.

A esta situación debemos añadir un tipo de organización estatal que algunos califican de "estado corporativo", por la multitud de entes públicos o casi públicos que existen, y que forman esta tupida red que se ha llamado sottogoverno (321).

Con todo lo cual resulta un sistema de crisis de gobierno constante, planteada por el Parlamento, pero no resuelta allí, por el mismo carácter ad excludendum que tienen mayoría relativa y oposición; y los partidos entre ambos (PSI, PSDI, PRI, PLI) no pueden, so pena de desaparecer, mantener alianzas estables y duraderas con uno u otro.

Lo lógico ante todo ello es el intento de conseguir superar esta situación, formulando una labor parlamentaria de colaboración con el Gobierno, de aumento de su capacidad de dirección (sin que ello signifique disminuir la capacidad de maniobra del Gobierno), marginando un sistema de relación basado en el enfrentamiento, y potenciando la orientación política en común, la inspección, la capacidad de información y control parlamentario.

El Parlamento intenta asumir, pues, en Italia una función de coordinación:

"La función del Parlamento nace no ya de su posición en el sistema de gobierno, sino de su posición en la organización política del pueblo,...el Parlamento se configura como lugar geométrico del pluralismo institucional y social, político y productivo, lo que distingue a una moderna sociedad industrial" (322).

3) La función de control-verificación del Parlamento.

Entendemos aquí por control la verificación parlamentaria de la actividad de un sujeto político. El Parlamento le demanda su responsabilidad institucional o difusa, directa o indirecta, para así preservar y restaurar los intereses públicos que pudiesen estar afectados.

Como vemos nos referimos al control en sentido estricto; es decir, exigencia de responsabilidad y posibilidad de sanción. No nos referimos al control-orientación, o control-dirección. En este sentido Giannini (323) se refiere a este control como "participación en el procedimiento" de la función de orientación política. Es decir, frente a un sujeto al que el Parlamento está capacitado para orientar y definir sus fines de actuación (poderes que le da su función de indirizzo político). Son las mismas Cámaras quienes pueden controlar ex-post su

actuación; o bien restringir su capacidad de manio-
bra (con lo que entramos otra vez en el terreno del
control-dirección); o bien tomar las medidas que
crea oportuno ante una deficiente actuación del su-
jeto controlado. Esto último sólo sucede en los ca-
sos en que entre Gobierno y Parlamento existe una
situación de alteritá (324), o cuando el control se
da a partir de una responsabilidad calificada como
"difusa" del sujeto controlado.

Entre los primeros casos podemos mencionar la
aprobación de la Cuenta Anual presentada por el Go-
bierno, o la ratificación de los decreto ley pre-
sentados por el Gobierno. Entre los segundos pode-
mos mencionar la responsabilidad que recae sobre
los sujetos no ligados institucionalmente al Par-
lamento, a los que se les examina su actuación a
partir de lo que podían haber realizado, y en base
a los parámetros que la misma Constitución propor-
ciona (325). Su responsabilidad es por ello difusa,
y su sanción no puede ser su directa sustitución.
Las Cámaras habrán de influir sobre los órganos
que tienen esa potestad de sustitución para que e-
fectúen ese cambio. En este supuesto se encuentran
todos los dirigentes de las empresas públicas(326).

D.- El control Parlamentario de la Empresa Pública en Italia.

1) Introducción.

Llegamos a la última parte de nuestro estudio sobre la Empresa Pública y el Parlamento italianos. Abordaremos aquí las modalidades, instrumentos y objetivos del control parlamentario de la empresa pública italiana. Para ello examinaremos las distintas posibilidades de control existentes hasta 1975, año en que se produce una profunda modificación del planteamiento parlamentario sobre el tema.

El debate parlamentario de mayo de 1975, que examinaremos con detalle, abrirá las puertas a la creación de una comisión ministerial de estudio, conocida como Comisión Chiarelli, cuyas conclusiones servirán para profundizar los medios de control parlamentario sobre la empresa pública. En efecto, en 1977, y después de celebrada también una indagine conoscitiva sobre el tema, va a promulgarse la Ley 675/78 que dispone la creación de una comisión interparlamentaria que tendrá a su cargo el examen de los planes de restructuración y reconversión industriales, y especialmente el seguimiento de los fondos de dotación de las empresas con participación estatal.

Posteriormente la Ley 14/78 va a regular las formas de participación de las asambleas parlamentarias en el nombramiento de los altos dirigentes

de los entes públicos económicos. Esta ley se va a empezar a poner en práctica a partir de Enero de 1979 con la publicación de la opinión de distintas comisiones parlamentarias sobre el nombramiento de dirigentes del IRI, ENI, EFIM, etc.

Una vez examinados estos aspectos pasaremos a recordar distintos procedimientos de control y orientación de que dispone el Parlamento Italiano de forma general, y que pueden, por tanto, ser aplicados en el ámbito de la empresa pública que estamos analizando.

Finalizaremos este análisis con un resumen, a modo de recapitulación, de los distintos medios de control y orientación parlamentaria sobre el sector de intervención económica del Estado Italiano, distinguiéndolos por el momento en que se aplican (ex ante, en el curso del proceso, ex post).

2) El control parlamentario de la Empresa Pública en Italia hasta 1975.

Hasta 1975, momento en que se procedió a una reestructuración del sistema a la que tendremos ocasión de referirnos, el Parlamento desarrollaba funciones de orientación y de control sobre el sistema de las empresas con participación estatal en tres casos:

- A) Cuando votaba proyectos de ley destinados a aumentar los fondos de dotación de las empresas.

- B) Cuando en la discusión del presupuesto de gastos del Ministerio de las Participaciones Estatales examinaba el informe programático anual relativo a "cada uno de los entes autónomos de gestión", conforme al artículo 10 de la ley de 22 de Diciembre de 1956, n° 1589 (ley por la que se crea el mencionado Ministerio).
- C) Cuando examina los informes de la Corte dei Conti relativos a los entes de gestión, conforme a la ley de 21 de Marzo de 1958, n° 259.

Con respecto a estos procedimientos decía una comisión interministerial en 1976:

"El rendimiento general de estos procedimientos ha sido hasta ahora muy descorazonador, no sólo por la discintinuidad y el carácter poco orgánico con que el Parlamento ha estado informado de estos problemas, sino también por el carácter ocasional y formalista que han tenido las intervenciones desarrolladas por el mismo Parlamento sobre tales problemas" (327).

En efecto, en lo concerniente a los procedimientos legislativos destinados al aumento de los fondos de dotación de las empresas y de los entes de gestión, la documentación que acompañaba y justificaba la petición era muy escasa y genérica, y, por otra parte, la finalidad a que se pensaban destinar los fondos estaba anunciada habitualmente de forma muy vaga (328).

Por lo que respecta a la relazione programmatica (el informe anual antes mencionado), las dificultades y retrasos con los que este informe llegaba al Parlamento, confirman una escasa predisposición a la actuación parlamentaria en este campo por parte de la Administración.

En fin, las Cámaras no disponían tampoco de los correspondientes informes de la Corte dei Conti en los plazos previstos. Así, por ejemplo, en 1975, los últimos informes de que se disponía eran los siguientes:

- IRI; Documento XI, nº67; presentado el 13 de Octubre y referido a los años 1969-1972.
- ENI; Documento XV, nº9; presentado el 16 de Octubre y referido a los años 1969-1971.
- EFIM; Documento XV, nº51; presentado el 8 de abril de 1974 y referido a los años 1970-1971.
- EGAM; nunca presentado ningún informe.
- Ente Ciniema; Documento XV, nº107; presentado el 8 de Abril de 1974 y referido a los años 1965-1971.
- EAGAT; Documento XV, nº38; presentado el 2 de Julio de 1975 y referido al año 1973.

Estos retrasos y disfunciones se explican por las particularidades de la "autonomía" de la Corte dei Conti en aquellos años (ya que ahora parece que se esté mejorando esta situación). Así, por ejemplo, la Corte enviaba un magistrado-delegado a los entes de gestión, con el fin de recibir la información del ente y efectuar un control de "primera mano" sobre el mismo. Como señala un informe de la Secretaria

ría General de la Cámara de Diputados:

"...la relación entre la sección de control de la Corte y el magistrado-delegado no era de las más ejemplares, como la experiencia ha demostrado, ya que se producía una especie de "incorporación" del delegado del ente controlado, siguiendo una parábola que le llevaba de controlador a consejero jurídico formal del ente. Por otra parte, gravita sobre el tipo de verificación que efectúa la Corte la insuficiente adopción de parámetros de control de la gestión, sea por la dificultad en explicitarlos, sea por la inadecuada preparación técnico-económica del personal de la Corte" (329).

Existía otra posibilidad para el Parlamento, a la que hemos hecho referencia al tratar de los instrumentos de inspección del Parlamento, las sesiones o hearings mantenidos con los dirigentes de los entes de gestión de las empresas públicas. De ahí surgió precisamente, al convertirse en una práctica parlamentaria habitual, el procedimiento de las indagine conoscitive a las que ya nos hemos referido.

Con respecto a este instrumento afirma el documento que acabamos de mencionar:

"El rendimiento de este procedimiento es muy elevado cuando se trata de indagar, con el método de cross examination, algún hecho determinado (como se ha puesto

de manifiesto en el reciente caso del EGAM)(330); no parece, en cambio, tan eficaz cuando se trata de examinar por completo la política de un ente de gestión" (331).

A pesar de todo ello la misma Constitución Italiana señala en su artículo 41 que "la ley determina los programas y los controles oportunos para que la actividad económica pública y privada pueda ser orientada y coordinada con los fines sociales". Y evidentemente la ley es competencia del Parlamento; pero, como señala Tuccari, los entes de gestión ...

"...nacidos en el terreno de una actividad privada y vinculados al criterio de la economicità se inclinaron más a ser un soporte de opciones sectoriales y de una estrategia de beneficio, que consentir orientaciones propias de una política general de desarrollo. De ahí se derivó una tendencia a mantener sobre la gestión un tipo de control contable y formal (y por lo tanto muy poco útil) más que de realizar un control cualitativo y de orientación, útil e incluso indispensable. Sobre todo, en nombre del principio del secreto empresarial, se mantuvo alejado al Parlamento de cualquier interés profundo, a pesar del mismo mandato constitucional" (332).

- 3) El debate parlamentario de mayo de 1975 sobre las Participaciones Estatales.

Afirmaba una revista vinculada al ENI en Junio de 1975:

"El sistema de las participaciones estatales ha estado en los últimos meses en el centro de un caluroso debate en el que la discusión parlamentaria ha representado un momento entre los más significativos, hasta el punto de ser considerado como histórico, precisamente porque por primera vez desde las discusiones parlamentarias que dieron lugar, en 1956, a la ley institutiva (del Ministerio y en este sentido del sistema), el Parlamento ha vuelto a debatir por completo el sistema de las participaciones estatales, el papel de la empresa pública, los criterios de gestión, y sobre los objetivos del intervencionismo" (333).

A pesar de lo "excesivo" de algunas afirmaciones, lo cierto es que este debate parlamentario empezó a transformar el tipo de relaciones existentes entre el mundo de la empresa pública y el Parlamento.

El debate fue provocado por una serie de acontecimientos que demostraron no sólo la falta de control parlamentario sobre este campo de la actividad pública, sino incluso la falta de control por parte del Gobierno sobre los entes y empresas que formaban el sistema de las participaciones estatales. Estos hechos fueron los siguientes: 1) La no presentación durante años del informe preceptivo anual

del Ministerio de las Participaciones Estatales.

2) Los recientes nombramientos de altos cargos en varios bancos, entes públicos y sociedades controlados por éstos, "que han dado lugar a sistemáticas operaciones de lottizzazione del poder en contraste con los criterios de competencia y honestidad" (334).

3) El escándalo de la Montedison, empresa química en la que existe una fuerte presencia pública, mayoritaria en la empresa, como resultado de la compra de acciones por parte del ENI, y a pesar de lo cual la presencia del capital público y privado en el Consejo es paritaria; minusvalorando así la capacidad mayoritaria del capital público.

4) El caso Egam-Fassio en el que la actuación de los dirigentes del Ente, sin permiso ni control alguno, llevaron a una peligrosísima situación del Ente (que posteriormente fue disuelto)(335); como vemos, un amplio cuadro de anormalidades que alcanzaron un gran relieve público, y llevaron al debate parlamentario que estamos refiriendo.

El 21 de Mayo de 1975, se inició este debate, y en el mismo se presentaron siete mociones presentadas por otros tantos grupos: PCI, PSI, MSI, PLI, DC, PSDI, PRI. Todas las mociones, excepto la presentada por la DC, se referían a los hechos que acabamos de mencionar, y proponían diversas soluciones.

El grupo parlamentario comunista proponía que el Gobierno se comprometiera a presentar inmediatamente las dos relazione programmatica (1975 y 1976), pendientes de presentación; suspender todos los nom-

bramientos de dirigentes de los entes y empresas, y solicitar en adelante la opinión del Parlamento para efectuar dichos nombramientos; explicar y aclarar los hechos anteriormente citados; proceder al censo de todas las sociedades con participación estatal (!), dando cuenta a la Cámara de todas las innovaciones que en ese censo se produjeran; y, entre otras más concretas y que aquí nos interesan menos, la propuesta para constituir "una comisión parlamentaria permanente, dotada de los adecuados poderes, para el control de las participaciones estatales" (336).

El Partido Socialista Italiano centraba su moción principalmente en la solución a los hechos mencionados, y presentaba también la propuesta de constituir una comisión especial con fines muy precisos:

"(La Cámara compromete al Gobierno)...a instituir una comisión específica de expertos muy cualificados y políticamente representativos que, en el plazo no superior a seis meses, presente propuestas concretas para una reestructuración general del sistema de las participaciones estatales. Tal reestructuración,... deberá redefinir el papel de los entes de gestión, y de los varios sectores de intervención, y deberá garantizar, en todos los entes de gestión actividades eficientes y transparentes, destinadas a alcanzar precisos objetivos estratégicos, eliminando duplicidades y dispersión

de iniciativas, con el fin de asegurar para cada ente, y para cada sector de intervención la exacta coincidencia entre las exigencias de una gestión eficaz de los recursos y la consecución de los objetivos generales de la colectividad"(337).

El texto socialista proponía también encontrar formas que hicieran más penetrante el control parlamentario de los nombramientos de los dirigentes.

La moción del MSI no aportaba nada nuevo, excepto la mención de que "el origen de las participaciones estatales en Italia se debía retrotraer a la experiencia de los años 30", y que lo hecho después de la guerra ha provocado la crisis del presente (338). En su último apartado esta moción apoyaba también un control parlamentario sobre el nombramiento de los dirigentes.

Las propuestas del Partido Liberal y del Socialdemocrático no presentaban excesivas novedades, si exceptuamos el tono anti-empresa pública de la moción liberal y la propuesta que en ella se hacía para la formación de una comisión bicameral destinada a emitir una opinión previa al nombramiento de los dirigentes de los entes,; y por parte socialdemócrata la propuesta de que se realizara un programa de reestructuración y racionalización del sector, a presentar por el Gobierno antes de que finalizara el año 1975 (339).

Finalmente el partido del Gobierno, la DC, recogía en su moción la propuesta socialista de creación de una comisión de expertos que estudiara este plan de reestructuración (341).

El debate se resolvió con la adopción de una resolución; al ser las mociones o bien rechazadas, o bien retiradas. Presentada por Piccoli de la DC y Biasini del Partido Republicano, esta resolución afirma entre otras cosas:

"La Cámara...compromete al Gobierno, manteniendo el necesario ligamen con la A. a presentar en el plazo de seis meses una propuesta orgánica de reorganización del sistema de las participaciones estatales, eliminando dispersiones y duplicidades de iniciativas... La Cámara compromete al Gobierno, a tal fin, a instituir una comisión representativa y compuesta por expertos altamente cualificados y que colabore con el Gobierno en la redacción de la propuesta de reordenación" (342).

El 23 de Junio de 1975, mediante Decreto ministerial, el Ministro de las Participaciones Estatales nombró y emplazó a la comisión de expertos, encargada de preparar la reforma del sistema de las empresas públicas. La comisión debía, según el decreto: "conseguir los elementos de información necesarios para constatar el papel desarrollado por las empresas con participación estatal, y formular

propuestas concretas para una incisiva acción de coordinación que salvaguardara la eficacia del sistema y que desarrollara una actuación que respondiera a las exigencias de desarrollo de la economía nacional, exalte los valores empresariales, y garantice mediante controles eficientes el pleno respeto a la legalidad (343).

4) La Comisión Chiarelli.

Esta comisión ministerial, formada por técnicos altamente cualificados y políticamente representativos se ha venido en llamar Comisión Chiarelli, debido a que éste era el nombre de su Presidente: Giuseppe Chiarelli. La comisión empezó sus trabajos el 3 de Julio de 1975 con una intervención de Antonio Bisaglia, por aquel entonces Ministro de las Participaciones Estatales, quien emplazó a la comisión a efectuar sus trabajos de acuerdo con los objetivos señalados por el Parlamento, y de los que ya hemos dado cuenta.

La comisión inició este mismo día sus trabajos; empezando por: a) Invitar a los entes de gestión a hacerles llegar un completo informe sobre varios aspectos concernientes a su actividad y organización, modos de intervención, sociedades que controlaban, etc. b) Invitar a periódicos, organizaciones, asociaciones, estudiosos, etc. para que les hicieran llegar documentos o estudios sobre los temas de discusión. c) Dedicar alguna sesión a entrevistas con



los presidentes de los mayores entes, organizaciones sindicales, u otros organismos que, estando relacionados con el sector, pidieran ser escuchados. d) Pedir al Ministro qué instancias de los poderes regionales podían ser consultadas al respecto.

Después de varias sesiones, y de meses de trabajo, la Comisión aprobó el 28 de Febrero de 1976 el documento conclusivo. Dejando a un lado aspectos que, desde nuestro punto de vista, presentan un menor interés, nos centraremos en el papel del Parlamento en el control de las empresas con participación estatal, siguiendo las conclusiones de la comisión al respecto.

El apartado VI del documento (344) se dedica a esta cuestión. En él se empieza afirmando que "un reforzamiento del papel del Parlamento en la actividad de control y orientación sobre el sistema de las participaciones estatales ha sido considerado como en general como indispensable". A partir de ahí se hacen una serie de consideraciones y propuestas que intentaremos resumir:

-Parlamento y Gobierno deben aclarar sus respectivas funciones. El Gobierno debe elaborar y someter a la aprobación del Parlamento la orientación programática del sistema de las participaciones estatales. Al Parlamento le compete controlar políticamente el cumplimiento de los programas y la marcha de la gestión. "Se trata de dar mayor consistencia y mayor claridad a la función de guía política y

programática general del sistema".

-Es preciso, señala la Comisión, una más rigurosa y puntual aplicación de la ley en lo concerniente a las relazione programmatica, que deberían incluir una mayor información por sector, con los planes plurienales, y con especificaciones para cada ente, posibilitando así un mejor control parlamentario.

-Se propone la creación de una "Comisión Parlamentaria de vigilancia sobre las Participaciones Estatales", formado por un número restringido de Diputados y Senadores, y que tenga tareas permanentes de vigilancia sobre el sistema.

-Como órgano de control se proponía que esta comisión tuviera suficientes poderes de contrastación y verificación, pero sin que ello supusiera "nuevos vínculos y rigideces con respecto a la autonomía operativa de los entes y sociedades".

-Debería ponerse en claro, según el informe, que el poder de orientación sobre las participaciones estatales no es competencia de esta comisión, sino del Gobierno en su conjunto.

-Se proponía también que esta comisión tuviera poder para convocar directamente sesiones informativas, a los directores generales de los entes de gestión, con el fin de conseguir noticias e informaciones.

-Aceptando que el nombramiento de los dirigentes de los entes de gestión es función del Gobierno, se propone, sin menoscabo de ello, que la Comisión pueda conocer previamente los motivos y los criterios que han inspirado tal decisión, comunicando la Comisión al Parlamento tal informe.

-La Comisión podría informar al Parlamento periódicamente de su gestión.

-La Comisión Chiarelli quiso dejar bien claro que no pretendía "dar a las funciones del Parlamento un papel y un contenido diversos al señalado por el ordenamiento constitucional"; de lo que se trata, dice, es de asegurar una efectiva colaboración entre Gobierno y Parlamento en la determinación de las directrices y del control sobre la marcha del sistema. La preocupación por mejorar y reforzar el papel del Parlamento no puede querer significar el disminuir los poderes del Gobierno, sino todo lo contrario.

-Finalmente la Comisión señala en este apartado la necesidad de mejorar el sistema de control de la Corte dei Conti, ya que ello redundaría en un más eficaz control sobre la actuación de los entes y empresas. A tal fin se propone, entre otras cosas, que el delegado de la Corte en el Ente lo sea por un período no renovable, y que se funcione en el Entesea puramente la de servir de instrumento de la sección de la Corte dedicada al sistema de las Participaciones Estatales; es decir, un observador con derecho a la palabra, a fin de obtener información.

Se señala también la necesidad de que los informes de la Corte se entreguen al Parlamento no más allá del 31 de Diciembre de cada año, y con carácter único para todos los entes.

Concluye este apartado del informe conclusivo de la Comisión Chiarelli diciendo:

"De esta forma los informes de la comisión de vigilancia, centrados sobre la economicità de la gestión y de su adecuación a las directrices y orientaciones generales fijadas por el Gobierno y el Parlamento, y aquellos presentados por la Corte dei Conti, centrados en los aspectos de regularidad administrativa de la gestión, podrían dar cuerpo a un sistema integral de controles realmente fecundos y que respondieran a las exigencias de la autoridad política del Gobierno"(345).

Como vemos, se trata de un amplio cuadro de propuestas y reflexiones muy útiles para nuestro propio país, y que por ello hemos reflejado con cierta minuciosidad.

- 5) La indagine conoscitiva nº 21 de la V Comisión Permanente de la Cámara de Diputados (Presupuesta y Planificación-Participaciones Estatales).

La resolución Piccoli-Biasini, que la Cámara adoptó en la sesión ya mencionada de 22 de Mayo de

1975. concluía así:

"La Cámara...se compromete a reexaminar internamente las formas e instrumentos para hacer más eficaz su función de orientación y control sobre el sistema de las participaciones estatales" (346).

A raíz de esta alusión, la Comisión de Presupuesto y planificación-Participaciones estatales de la Cámara de Diputados decidía, en la sesión del 3 de Julio de 1975, encomendar al comité permanente para las participaciones estatales, instituido en el seno de la Comisión, el examen de las formas y los instrumentos para hacer más eficaz el control del Parlamento y su capacidad de orientación sobre el sistema de las participaciones estatales, desarrollando en este sentido una indagine conoscitive, en base al artículo 144 del Reglamento de la Cámara, y en cumplimiento de la resolución votada por la Asamblea y que ya hemos mencionado.

Para ello se dispusieron una serie de hearings con diversas personas ; autoridades, e instituciones (347) con el fin de conseguir una abundante y precisa información, y escuchar las opiniones sobre el tema de especialistas, estudiosos, y profesionales del sistema de las participaciones estatales.

Cuando se había concluido la fase preliminar, y se iba a empezar el trabajo de sacar conclusiones y elaborar un documento a presentar a la aprobación del plenario de la Comisión, la disolución antici-

pada de las Cámaras impidió la conclusión de los trabajos, y la redacción de este documento. A pesar de ello la Comisión decidió publicar los diarios de sesiones de las reuniones celebradas y los documentos más importantes recogidos, entre ellos sendas respuestas a cuestionarios que sobre el tema había cursado la Comisión al Consiglio di Stato y a la Corte dei Conti. Mientras esta última institución respondía fundamentalmente sobre el porqué de los retrasos en sus envíos de los preceptivos informes sobre la regularidad administrativa de la gestión de los entes, el Consiglio di Stato era interrogado acerca de los límites de la intervención del Parlamento en el control y la orientación de los entes de gestión y las empresas públicas. Nos referiremos brevemente a este cuestionario por su interés general.

El Consiglio di Stato, máximo órgano de consulta jurídica-administrativa de Italia, responde a las preguntas de la Comisión de la Cámara en base a los siguientes puntos: a) No parece oportuna una intervención parlamentaria en la esfera de la Administración Pública, ya que la Constitución consagra una forma de gobierno parlamentaria, rechazando las fórmulas "asamblearias" o "directorales". b) Las Cámaras pueden (y deben), utilizando sus propios instrumentos (mociones, resoluciones, interrogaciones, interpelaciones, comisiones de vigilancia, comisiones de encuesta, hearings. etc.) colaborar a la gestión administrativa,; "por una parte fijando los grandes objetivos generales y sectoriales, y, por otra parte, situándose como su principal centro de coordi-

nación, de control y de garantía" (348). De hecho, como señalan estas respuestas, la mayor utilización de estos instrumentos presupone que se mantenga el alejamiento de las Cámaras con respecto a la formación de las decisiones administrativas. c) Después de lo dicho "parece poder derivarse por lo que respecta a los poderes del Parlamento en relación a los entes de gestión de las Participaciones Estatales, que estos poderes encuentran su mejor ámbito de ejercicio en relación a los temas de orientación programática así como en relación a cuestiones de control" (349).

Se dieron, por otra parte, en las reuniones llevadas a cabo durante la indagine, numerosísimas intervenciones de los máximos especialistas y responsables de las empresas con participación estatal en Italia. Lamentablemente al no poder concluir su trabajo la comisión, no podemos extraer unas conclusiones generales sobre las importantes contribuciones a que dieron lugar esas intervenciones. A pesar de todo, el volumen donde se recogen las mismas constituye un importante documento de trabajo.

- 6) Comisión Parlamentaria para la reestructuración y reconversión industrial, y para los programas de las participaciones industriales.

La Comisión Chiarelli finalizó sus trabajos en Febrero de 1976, con las conclusiones que hemos señalado. En el mismo año, Emanuele Tuccari, uno de

los miembros de la Comisión, afirmaba:

"(Los componentes de la Comisión representaban)...posiciones de derechas, posición de defensa de la política gubernamental, y posiciones de encarnizada defensa de la autonomía de gestión de los entes. En este contexto, las fuerzas democráticas han apuntado a la consecución de algunos resultados puntuales. Y estos han sido fundamentalmente tres: contra la impotencia cómplice del Gobierno, la creación de una comisión parlamentaria de vigilancia, con tareas de relieve (como la convocatoria directa de los presidentes y de los directores generales de los entes, la obtención directa de datos e informaciones, el control sobre el nombramiento de los dirigentes); contra el derroche de los recursos públicos, la finalizzazione (350) de los fondos de dotación por sectores y por objetivos; contra la visión de un sistema de las Participaciones Estatales ad arcipelago (351), una reestructuración que acogiese, por lo menos, el criterio de la integración productiva" (352).

Como vemos, desde la izquierda se valoraban positivamente algunas de las conclusiones de la Comisión Chiarelli, que esperaban ver realizadas.

El Ministro Basaglia se refiere también a ello

en la Relazione Programmatica que presentó en el Parlamento para el ejercicio de 1977. En el mismo Basaglia afirmaba:

"...en la óptica de corresponsabilización en la función de guía política del sistema, y antes incluso de la reordenación del mismo, se ha planteado la exigencia, para cuya puesta en práctica la disponibilidad del Gobierno es total, de crear la Comisión interparlamentaria prevista por la Comisión Chiarelli, que puede constituir una innovación importante para proporcionar al Parlamento, a quien únicamente en su totalidad corresponde el poder de orientación y de control, un instrumento idóneo para el desarrollo de las tareas de control y un eficaz soporte para aquellas de orientación" (353).

El mismo Ministro confirma a continuación las principales atribuciones y potestades de la comisión en orden a obtener información, conocer las razones de los nombramientos, y el poder convocar directamente a los altos cargos de los entes de gestión.

En este contexto, se aprueba, el 12 de agosto de 1977, la ley nº 675 que lleva el título: "Medidas para la coordinación de la política industrial, la reestructuración, la reconversión y el desarrollo del sector". En esta ley se promulga la constitución, en el seno del CIPE, de un comité de Ministros para la coordinación de la política industrial (CIPI).

7) Los poderes de la Comisión Parlamentaria.

Vamos a ver las hipótesis en las que interviene esta comisión instituida por la ley nº 675:

1º) Opinión de conformidad sobre eventuales modificaciones del CIPI a los porcentajes de recursos financieros disponibles para los proyectos de reconversión, que afecten respectivamente al Mezzogiorno y a las restantes áreas territoriales (art. 3, párr. 5º).

2º) La presidencia de la Comisión recibe información sobre los programas globales de las actividades empresariales de las empresas con capital social igual o superior a los 30 mil millones (de liras) que pretenden conseguir estas asignaciones (art. 3, párr. 10).

3º) La Comisión recibe información del Presidente del Consejo de Ministros sobre los nombramientos de los siete expertos nombrados por él mismo, que forman parte del Comité Técnico previsto en el artículo 4º, párrafos 5º y 6º (355).

4º) Opinión de la Comisión sobre las normas delegadas, a establecer en los tres meses siguientes a la entrada en vigor de la ley (22-XII-1977), para el control de la puesta en funcionamiento de los programas de inversión que ha posibilitado el Fondo para la reestructuración y reconversión industrial (art. 4º, párrafo 10) (356).

5º) Opinión de la Comisión sobre el Decreto a presentar por el Ministro de Industria y Comercio en

El CIPI está formado por el Ministro del Presupuesto y la Planificación Económica, el Ministro para el Tesoro, el Ministro de la Industria y el Comercio, el Ministro de las Participaciones Estatales, el Ministro de Trabajo y Previsión Social, y el Ministro para el Mezzogiorno. Lo preside el Presidente del Consejo de Ministros o, en su defecto, el Vicepresidente del CIPI que es el Ministro del Presupuesto y la Planificación Económica (art. 1)(354).

En el artículo 3 se promulga la constitución de un "Fondo para la reconversión y reestructuración industrial", que dependerá del Ministerio de Industria, y que tendrá como finalidad la concesión de recursos financieros a las empresas que realicen proyectos de reestructuración y de reconversión según las orientaciones previstas por la ley.

En el artículo 12 se contempla la potestad del Ministro para las participaciones estatales de presentar programas plurienales de intervención de las empresas con participación estatal a la aprobación del CIPI.

Y es finalmente en el artículo 13 donde se contempla la constitución de una "Comisión Parlamentaria compuesta por quince Senadores y quince Diputados, nombrados por los presidentes de ambas Cámaras, en representación proporcional de los grupos parlamentarios, para el examen previo de los programas de utilización del 'Fondo' establecido en el artículo 3, y de los programas de intervención de las participaciones estatales (art.12)".

los tres meses siguientes a la entrada en vigor de la ley, y que se refiere a los procedimientos de concesión de asignaciones financieras, en forma de descuentos tributarios (art.8, párrafo 2).

6º) Opinión de la Comisión sobre las normas delegadas, a presentar en los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la ley (22 de Marzo de 1978), que regulan la posible utilización del contrato de investigación con empresas industriales, sobre temas indicados por el CIPI, en base a los objetivos previstos por el art. 2 de la ley (art. 11, párrafo 1) (357).

7º) Opinión de la Comisión sobre los programas plurienales de intervención de las empresas con participación estatal, formulados según los criterios establecidos por el párrafo 10 del artículo 3º de la ley, y que el Ministro para las Participaciones Estatales propone a la aprobación del CIPI (art. 12, párrafo 1).

8º) Opinión de la Comisión sobre la suspensión de la concesión a disponer de los fondos de dotación en caso de que no se cumplan los porcentajes de inversión previstos para el Mezzogiorno (art. 12, párrafo 8).

9º) Opinión de la Comisión, después de 20 días de que se haya comunicado, sobre la propuesta de nombramiento de los presidentes de los entes de gestión de las participaciones estatales (art.13, párr. 2).

10º) La Comisión recibe del Ministro de las Participaciones Estatales:

- Los programas plurienales de intervención de las empresas con participación estatal aprobados por el CIPI (según el art. 12, párrafo 1)
- Copia del informe sobre el grado de cumplimiento de los programas, aprobados y en curso de aprobación (según el art. 12, párrafo 9).
- Informe ilustrativo de las órdenes ministeriales y de las decisiones concernientes a la entrada de empresas con participación estatal en nuevos sectores productivos, a la adquisición de empresas, o a su venta (art.13, párrafo 3).

11º) A petición de la Comisión, el Ministro para las participaciones estatales proporciona a la Comisión cualquier otro elemento informativo y dispone la presentación ante la Comisión de presidentes y directores generales de entes de gestión, a fin de que puedan proporcionar directamente informaciones y datos sobre la marcha de su gestión en los entes o sociedades que dependen de los mismos (art. 13, párrafo 4º).

12º) Opinión de la Comisión sobre el modelo de estatuto de los consorcios de cooperativas, que formen un fondo de garantía colectivo (art. 19, párrafo 3).

13º) A fin de verificar la marcha de los programas discutidos y la gestión del Fondo para la Reestruc-

turación y Reconversión Industrial, el Ministro del Presupuesto y la Planificación Económica, informa semestralmente a la Comisión sobre la marcha misma de la gestión, y sobre todas las decisiones contenidas en el art. 2 de la ley (art. 13, párrafo 5) (358).

14º) Opinión de la Comisión sobre la propuesta de reparto para el año 1977 de 750 mil millones de Libras entre los diversos entes de gestión como contribución a sus respectivos fondos de dotación, en los dos meses siguientes a la entrada en vigor de la ley (22 de Noviembre de 1977)(art. 29, párrafo 1, punto 3).

La ley prevé también en algunos artículos que el Parlamento sea informado de algunas decisiones o informes,; y ya que la Comisión representa sistemáticamente al Parlamento en el marco de esta ley, incluimos aquí también estos supuestos:

15º) Serán transmitidas inmediatamente al Parlamento todas las deliberaciones del CIPI (véase el art. 2 de la ley), sobre las orientaciones de la política industrial, así como del informe del Ministro de Industria y Comercio, sobre la situación de la industria (art. 2 párrafo 9).

16º) Se comunicará al Parlamento, en el plazo de 30 días, la deliberación del CIPI relativa a la eventual suspensión de la aplicación de las normas incluidas en los puntos b y c del párrafo 10 del artículo 4 (art. 4. párrafo 11)(véase nota 344).

17º) Se transmitirá al Parlamento el informe anual de la Comisión central para la movilidad de mano de obra, informe concerniente a la actividad de dicha Comisión central y de las Comisiones regionales (art. 26, párrafo 4).

Como vemos se trata de un amplio abanico de posibilidades de intervención de la Comisión parlamentaria, que como tal comisión intercameral tiene funciones de control y vigilancia fundamentalmente, sin potestad legislativa alguna ni con otras potestades que poseen las comisiones permanentes y que ya hemos examinado.

Sus potestades son más amplias que las que preveía la Comisión Chiarelli, y ello fue debido a la labor del Parlamento en el debate de la ley 675/77. Si repasamos las 17 situaciones en que está prevista su intervención nos daremos cuenta de que afectan tanto a la industria privada como a la industria con participación estatal. Ello es debido a que la ley 675/77 pretende establecer programas de reestructuración y reconversión industrial por sectores, independientemente del carácter de la empresa afectada. La empresa pública debe someterse a ellos. Incide así en la política de planificación económica que sigue, con más o menos éxito, el Gobierno italiano desde los años 60. El CIPE define los programas generales de la política económica del país, y encarga su concreción sectorial al CIPI, para la política industrial; y al CIPA, para la política agraria.

La Comisión que estamos examinando, tiene ante todo potestades de seguimiento de los programas de intervención industrial, de la utilización de los recursos financieros del Fondo previsto por la ley 675/77, y puede emitir pareri, opiniones, sobre las decisiones tomadas. Opiniones evidentemente no vinculantes, ya que se entiende que la decisión compete al Gobierno, pero que pueden servir de pauta para verificar el grado de coordinación y colaboración del Gobierno y el Parlamento en la fijación de la orientación de la política industrial, en general, y de la política de la empresa pública en particular.

La Comisión cumple, en este sentido, el papel de observación y de seguimiento de las decisiones gubernativas para mejor dotar al Parlamento, ante quien responde la Comisión, de elementos de juicio en tareas de orientación y control de los planes y actividades empresariales públicas que le competen constitucionalmente.

Hasta ahora (359) la actividad de la Comisión no ha sido muy intensa ya que se está en plena fase de puesta en marcha de tan ambicioso y complejo contenido de la ley 675/77 (360).

- 8) El nombramiento de los altos directivos de los Entes de Gestión.

La ley n° 14 de 1978 prevé la intervención preceptiva en forma de parere (opinión) del Parlamento

en el nombramiento de los altos cargos de los entes públicos económicos de gestión. Esta opinión es preventiva, pero no es vinculante, por las mismas razones a las que hemos aludido al mencionar los pareri que preceptivamente emite la comisión interparlamentaria de vigilancia.

El tema de le nomine en los entes públicos ha sido, desde hace un tiempo, en Italia motivo de gran contro versia en los medios de comunicación, en los programas de los partidos políticos, y finalmente en el Parlamento. Ello se debe a la tantas veces aludida en esta estudio especial configuración de las relaciones entre poder político y mundo económico en este país. Sottogoverno, clientelismo, lottizzazione son términos que hemos ido empleando y explicando, y que son de uso corriente en Italia para referirse a la imbrincación entre sistema político y sistema económico. De lo que se deriva, además, que este arcipelago de entes y empresas públicas constituya un "sistema de poder económico y político capaz de sustraerse a todo control democrático efectivo" (361).

De ahí la importancia de afrontar este problema empezando por mejorar las formas de orientación y control del Parlamento, y siguiendo por intervenir en el nombramiento de los altos cargos de los entes públicos; es decir, el nombramiento de la cúspide de este inmenso iceberg que forman las mil formas de intervención del Estado Italiano.

El resultado de esta preocupación ha sido la ley 14/78 (362) que prevé la obligación, previa al

nombramiento de los dirigentes de los entes, de oír a las comisiones permanentes de Industria y Comercio de ambas Cámaras, y a la comisión interparlamentaria formada a raíz de la ley 675/77.

La comisión interparlamentaria debe proceder a dar su parecer, en el plazo de 20 días, sobre los candidatos a las tres presidencias de los mayores entes de gestión de las Participaciones Estatales (IRI, ENI y EFIM), que lesson propuestos por el Ministro de las Participaciones Estatales.

Las comisiones permanentes antes mencionadas deberán dar su parecer, en 20 días también, sobre los candidatos presentados por el Ministro de Industria a las cabeceras de ENEL, INA y CNEM (Energía Nuclear).

La primera vez que este procedimiento se ha aplicado ha sido en Enero de este año, 1979, después de más de tres meses de tensiones y esperas por parte del Parlamento (363).

Este es el procedimiento previsto por la ley sobre el tema de los nombramientos, procedidimiento más cauteloso que el que propinía Antonio Balasarre a raíz de un convegno sobre el tema:

"Para estos nombramientos sería deseable que el control parlamentario tuviera la forma de un verdadero control-orientación, y, por lo tanto, se configurara como un paso necesario en el procedimiento de los nombramientos. En otras pala-

bras, debería introducirse en nuestro ordenamiento el modelo americano del consent con todo lo que esto significa como medida de pre-oversight; es decir, con la utilización de todos los instrumentos típicos de la inspección en comisión y sobre todo con el poder de proceder a hearings de los candidatos, en el curso de los cuales se les podría pedir un compromiso informal, por así decirlo, ante el Parlamento, sobre la línea política general que piensan dar a la gestión del ente público" (354).

Y sigue Baldasarre diciendo que ello significaría un verdadero control sobre la profesionalidad y las orientaciones de política administrativa del candidato, y, si ello se acompañaba de una correcta publicidad de los trabajos parlamentarios, permitiría a la opinión pública darse perfecta cuenta de los consensos o vetos a los que se ha llegado.

El problema, como señala Baldasarre, es el peligro de que el Parlamento se inmiscuya así en un terreno propio del ejecutivo, ya que no olvidemos que el sistema americano parte de un sistema de contraposición insitucional entre el legislativo y ejecutivo propio de su sistema presidencial. Ahora bien, Duverger y Black han señalado cómo las formas de actuación de los sistemas parlamentario y presidencial se han acercado mucho en los últimos años, y las mismas medidas por las que se incluye un instrumento típicamente americano como el del legisla-

tive oversight en Italia lo señalan.

En definitiva, sólo en el caso de que existiera una reserva de administración a favor del Gobierno, (en el sistema italiano) ello no sería posible. Bal-dasarre sostiene que ello no es así (365), otros o-pinan que si el Parlamento va más allá del procedi-miento del parere no vinculante en su intervención en el tema de los nombramientos de los altos diri-gentes de los entes públicos económicos, se entra-ría en la mixtificación del sistema constitucional italiano que consagra el régimen parlamentario (366).

9) Otros procedimientos de control parlamenta-rio sobre la empresa pública.

Hemos visto hasta ahora distintos procedimien-tos específicos de control y orientación del Par-lamento sobre la actividad y la política a seguir por la empresa pública italiana. Además de éstos, el Parlamento Italiano puede utilizar también los medios normales y generales de que dispone para cum-plir su misión. Nos referimos a las preguntas, in-terpelaciones, mociones, resoluciones, hearings, in-dagine conoscitive, comisiones de encuesta, comisio-nes de vigilancia, e incluso procedimientos de pue-sta en juego de la responsabilidad del Gobierno an-te el Parlamento. A todos ellos nos hemos referido anteriormente cuando hemos analizado de forma gene-ral las funciones e instrumentos de que disponía el Parlamento Italiano, pero quisiéramos recordar aquí

su posible utilización en la orientación y control de la actividad del sector empresarial público.

Como resulta evidente, estos medios, a disposición permanente del Parlamento, puede utilizarlos en cualquier momento del proceso que transcurre entre la toma de decisiones que configuran el informe y programa anuales de los entes y empresas; y la revisión de sus cuentas y actos que efectúa la Corte dei Conti. Estos instrumentos se utilizan siempre en el límite de la cuestión de confianza.

No resulta ocioso recordar aquí la importancia de esos instrumentos de que dispone normalmente el Parlamento para efectuar su labor de control y orientación del Gobierno. Los especialistas están cada día más de acuerdo en que el control día a día, momento a momento, y sobre el control en el curso de la ejecución de lo aprobado, se están convirtiendo en los instrumentos fundamentales de que dispone el Parlamento para ejercer su potestad de control sobre el Gobierno, dado el carácter casi simbólico que están asumiendo los tradicionales instrumentos de puesta en juego de la responsabilidad gubernamental.

10) A modo de resumen y recapitulación.

Podemos distinguir entre procedimientos de control a priori, en el curso de la ejecución del programa, y procedimientos de control a posteriori:

1) Procedimientos de control a priori: examen de la

Relazione Programmatica presentada en el Parlamento por el Ministro de las Participaciones Estatales, y que da lugar a un debate en ambas Cámaras; opinión de las comisiones permanentes relacionadas con los temas de política industrial, y de la comisión interparlamentaria instituida por la ley 675/77 sobre las propuestas del Gobierno relativas a los nombramientos de los altos cargos de los entes económicos públicos, de acuerdo con la ley 14/78 (367).

2) Procedimientos de control en el curso del desarrollo del programa:

Se trata fundamentalmente de procedimientos conoscitivi, destinados a averiguar la utilización de los fondos de dotación de los entes, la marcha del programa aprobado, etc. Se basa en la recepción de documentos y los hearings a los que preceptivamente tiene derecho la comisión interparlamentaria instituida con la ley 675/77.

A estos cabe añadir, evidentemente, los últimos mencionados: preguntas, interpelaciones, etc.

3) Procedimientos de control a posteriori:

El Parlamento examina los informes de la Corte dei Conti realizados sobre la regularidad administrativa de los actos y de las cuentas de los entes de gestión, y por lo tanto de las sociedades que de ellos dependen. El Parlamento puede tomar decisiones con respecto a las irregularidades observadas, decisiones que pueden ser de distinto carácter y afectar desde al Ministro hasta a un dirigente de un ente; sino directamente, si por medio de su Mi-

nistro de tutela.

El Parlamento verifica también el cumplimiento de sus orientaciones, tanto a nivel de programa como de nombramientos, examinando los criterios de economicità por los que se ha tenido que guir la gestión del ente (sobre el concepto de economicità véase supra pág. , nota 147), y el grado de oneri impropri (cargas impropias) que ha asumido la empresa o ente, y que podrían explicar una situación deficitaria del ente.

CAPITULO TERCERO: EL CONTROL PARLAMENTARIO
DE LA EMPRESA PUBLICA EN ESPAÑA

EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA EMPRESA PUBLICA
EN ESPAÑA

I.- LA EMPRESA PUBLICA EN ESPAÑA.

A.- Antecedentes y evolución histórica.

1) Introducción y primeros antecedentes.

Al pretender realizar una aproximación a la evolución histórica de la empresa pública en España nos encontramos con algunas dificultades, fruto de las diversas interpretaciones que se hacen sobre sus inicios. Resulta evidente que existen diferencias radicales entre las primeras formas de propiedad o de intervención estatal y las modernas nacionalizaciones. Hoy resulta pacífico afirmar que la empresa pública es un fenómeno de nuestro siglo, o incluso de la segunda mitad de nuestro siglo (1). A pesar de ello es útil el análisis de las diversas formas que ha ido tomando dicha propiedad o intervención estatal, ya que dejando a un lado fines y técnicas, diferentes sin duda, "existe el dato común de la materia sobre la que operan" (2).

Varios autores coinciden en situar como antecedentes históricos de la empresa pública en España al sistema de las regalías, sistema por el

cual el príncipe o señor feudal consolidaba su donación económica:

"El origen remoto de las técnicas aquí analizadas toma su base en títulos viejos regalianos, que permitieron a los príncipes rescatar del cúmulo inordinado y disperso de potestades que constituía el mundo feudal un conjunto de facultades cuya exclusividad de ejercicio defendían con los argumentos utilizados para la justificación tradicional de los derechos señoriales. Así se va robusteciendo la autoridad del príncipe... minas, salinas y bosques, etc., van a ser así incorporados al acervo regaliano del príncipe, preparando su institucionalización jurídica al traspasarse su dominio a la nación" (3).

Debemos destacar entre esas regalías menores, como se las llama, a las minas. Las minas constituían una forma de concesión de la Corona, a cambio de la cual recibía el llamado canon real. Todavía en la actualidad existen derivaciones de esas mismas regalías, como ocurre en la explotación de las minas de Almadén y las salinas de Torrevieja y La Mata, minas que aún continúan publicadas, aunque, lógicamente, con nuevas formas de gestión. Así esas regalías pasaron por las diferentes regulaciones desamortizadoras sin ser objeto de modificación (4).

También podríamos referirnos a los Monopolios Reales como derivado de este sistema regaliano;

así la sal, como monopolio más importante, naipes, papel sellado, tabacos y otros, eran objeto de monopolio por parte de la Corona.

De hecho, se trataba más de una forma de tributo, que de una fuente de ingresos patrimoniales; pero el hecho es que algunos de ellos han subsistido hasta hoy, como el papel sellado, o el tabaco y los estancos.

Las Compañías de Indias pueden incluirse también en este apartado de precedentes de la empresa pública en España. Así, en compañías como la Guipuzcoana de Caracas, Real Compañía de San Fernando de Sevilla y otras.

"Como causas más próximas de su creación podemos señalar la escasa concentración de capitales, el intento de máximo aprovechamiento colonial, la imitación del mercantilismo francés y la oposición al comercio inglés" (5).

Vicens Vives afirma que las Compañías fueron en España expresión del mercantilismo estatal y del ideal monopolístico burgués (6).

Como vemos, no podemos separar la existencia de esas compañías de la ideología mercantilista imperante en Europa durante los siglos XVII y XVIII. El poder real precisaba de la política económica del mercantilismo para poder consolidar su dominio político y económico; en este contexto las Compañías de Indias, en las que era decisiva la intervención de la Corona, constituían un magnífico instrumento (7).

También las fábricas reales, creadas durante el Siglo XVIII, deben incluirse en este apartado. Si las Compañías de Indias ejemplifican la presencia del sector público en la vida económica comercial, las fábricas reales corresponden a la intervención en el ámbito industrial. De hecho, en España se seguía con detenimiento la política mercantilista de Colbert en Francia, y los ministros de Felipe V lo imitaron también en este terreno de creación de industrias reales.

Así, "sumaron al antiguo criterio de monopolio medieval el nuevo de intervencionismo estatal"(8). En la creación de estas fábricas aparecen manifestaciones de algunos de los objetivos intervencionistas contemporáneos: el auxilio a las empresas en decadencia, el robustecimiento de la industria defensiva, o simplemente el impulso al equipamiento industrial del país. Así se crearon las fábricas de paños de Guadalajara, de tejidos de seda de Talavera, de cristal de La Granja, y otras de carácter artístico (9).

El resultado de tales fábricas fue bueno desde el punto de vista técnico; pero no fue, en cambio, así desde el punto de vista económico, debido a los cuantiosos gastos y a la mala administración que sufrieron, y que condujeron a su desaparición. Un historiador liberal como Colmeiro hace derivar de esta realidad conclusiones a las que podríamos calificar de verdaderas anticipaciones a los argumentos contemporáneos anti-intervencionismo público:

"debían perecer porque además de matar la industria libre, se mataban a sí mismas con sus prolijos reglamentos, la malversación de fondos, los asientos con el Gobierno, los privilegios exclusivos, la desacertada elección de oficiales, la falta de cumplimiento de las escrituras y otros vicios inseparables" (10). Otro autor deduce de esta experiencia la orientación y significado que deben dar los gobiernos a las inversiones públicas; el autor es Canga Arguelles :

"Cuando los soberanos se deciden a comprometer su autoridad y los fondos del erario en fábricas y manufacturas, deberán hacerlo únicamente para alentar el espíritu fabril abatido; para dilatar la esfera de las luces; para hacer ensayos que por su coste excedan a la posibilidad de los particulares; o para abrir nuevos caminos al trabajo. Fuera de estos casos, los gobiernos no deben empeñarse en sostener fábricas, porque con ello no consiguen mas que aumentar los sacrificios del erario sin utilidad del público" (11).

En la segunda mitad del Siglo XVIII, destaca también la creación de los Servicios de Correos, y la explotación de canales. Respecto a éste último cabe decir que se concibió como medio para desarrollar la agricultura y el comercio, al concebirse como navegables; pero en la práctica no cumplieron estos objetivos ya que provocaron grandes gastos y pocos beneficios (12).

Con respecto al servicio de Correos, que fue rescatado por Felipe V de sus arrendatarios, se le dotó de ordenanzas y organización propias en 1790, llegando hasta nuestros días como servicio público integrado (13).

A finales del Siglo XVIII se intenta también articular la intervención del Estado en el campo financiero, con la creación del Banco Nacional de San Carlos que tuvo una vida corta y difícil, debido a la inflación causada por las guerras, la especulación del propio Banco con sus acciones, y por la serie de intervenciones e inversiones arriesgadas que llevó a cabo (14).

En cuanto a la agricultura cabe señalar en primer lugar que la economía del país era fundamentalmente rural, y la estructura de la propiedad de la tierra hacía recaer en la Corona, en la aristocracia latifundista, y en la Iglesia la mayor parte de las tierras cultivables.

"Si se recogen los datos de los más destacados pensadores españoles del Siglo XVIII nos encontramos con un cerrado enigma en las instituciones agrupadas bajo el epígrafe de "manos muertas". En aquel tiempo, las principales contribuciones al producto nacional de España eran rurales. Las empresas que las engendraban tenían un carácter marcadamente público, dejando aparte la Mesta y una aristocracia latifundista que concen-

traba las principales fuentes de renta en muy pocas manos. Las vinculaciones de la monarquía borbónica y la Iglesia nos mueven a calificar de públicas las empresas agrícolas que controlan monasterios, iglesias y otros lugares píos" (15).

Esto era absolutamente cierto, y el esfuerzo de los ministros reformistas de Carlos III y Carlos IV lo atestiguan. Se emprendieron algunas reformas a partir de 1759, como proteger a los que trabajaban la tierra, y emprender una política de colonización y repoblación, siguiendo los planes de Campomanes y Olavide. Pero, de hecho, no pudieron modificar el aspecto clave de la problemática agrícola que era la estructura de la propiedad de la tierra. Esta cuestión será fundamental durante el período liberal que se inicia con la labor de las Cortes de Cádiz, y presenta cierta continuidad después de la muerte de Fernando VII (16).

2) El período liberal.

De hecho nos introducimos en una época cuya filosofía general era contraria al intervencionismo estatal en economía. Los más importantes exponentes de ese liberalismo en el terreno de la política económica en España fueron Canga Arguelles y Florez Estrada; esos autores reservan al Estado la misión de defensa, de orden público y de construcción de obras públicas (17).

MartinMateo resume en unos cuantos puntos las principales ideas clave que prevalecerán a partir del primer tercio del Siglo XIX español:

- Liquidación del orden económico-político feudal, aunque perdure en alguna forma a través de la transformación de los señoríos en propiedades.
- Se institucionaliza la técnica demanial sobre las regalías para los recursos naturales propiedad del Estado.
- Respeto, consagrado constitucionalmente, a la propiedad privada, con exigencia de indemnización y expropiación para toda transformación o transferencia.
- Surgimiento de nuevos servicios públicos por la difusión de los nuevos descubrimientos científicos y como consecuencia de las necesidades de la naciente sociedad industrial.
- Poco intervencionismo económico en esta primera etapa de bajo nivel de desarrollo del capitalismo.
- Supresión de todas las restricciones a la libertad de comercio, con la aparición de nuevos procedimientos regalianos bajo la técnica de monopolios fiscales incorporados a la hacienda (18).

A partir de estas ideas o tendencias generales vamos a examinar en lo concreto cuáles fueron los principales recursos económicos que pasaron o permanecieron en manos del Estado.

Se institucionalizan los monopolios fiscales, formalizándolos jurídicamente, lo que muchas veces no pasó de una adaptación de las viejas técnicas regalianas. Sin embargo, son instituciones en regresión, ya que chocan con dos principios fundamentales de la época: la libertad de comercio y la justicia tributaria. Así se procedió en el Siglo XIX al "desestanco" de las llamadas "siete rentillas" (19), de las que sólo subsistió el monopolio del tabaco. A pesar de lo dicho, se crean en pleno apogeo del liberalismo dos nuevos monopolios: el de las loterías y el de cerillas y fósforos, destinados a obtener más recursos para la Hacienda.

En cuanto a los recursos naturales en manos del Estado nos hemos referido a la transformación que sufren al régimen demanial. Las explotaciones forestales de carácter público quedan exceptuadas de la venta de bienes estatales por la Ley de 24 de Mayo de 1864, y completada por el Real Decreto de 20 de Setiembre de 1896, precedente básico del Patrimonio Forestal actual. La propiedad pública sobre las minas y el agua queda a su vez legislada por el Código Civil, y la Ley de Aguas de 1866-1879 (20). Con respecto a las minas cabe añadir que se vendieron, a través de una ley especial, las Minas de Riotinto, con lo que quedó muy reducido el negocio minero del Estado.

Tanto las minas (p. ej., las de Almadén afectadas por una larga concesión a los Rotschild) como los aprovechamientos hidroeléctricos, fueron objeto de largas concesiones que revertían al Estado

o, en algunos casos, al municipio después de 75 o 99 años de concesión. con ello "la empresa pública o comunitaria se aplaza así, en general, pero sin rechazarla plenamente" (21).

Lo mismo ocurrirá con uno de los más importantes servicios públicos del Siglo XIX en todo el mundo: los ferrocarriles. "El sistema instaurado con las leyes de 1850 y 1855 sobre los ferrocarriles sobre los ferrocarriles denota ya la impotencia mostrada en la necesidad de ayudas y suavenciones estatales" (22). A pesar de ello la necesidad de contar con una red de ferrocarriles suficientemente amplia estaba presente en todos los escritos de la época: así Flores de Lemus afirmaba después de un viaje por Europa:

"La necesidad de ampliar nuestra red de ferrocarriles, para poder estar así a la altura del tráfico cada vez más creciente, aumentaba en urgencia en la misma medida en que disminuía constantemente la capacidad financiera de nuestras compañías de ferrocarriles" (23).

Como ha analizado repetidamente (24) Jordi Nadal, la construcción del ferrocarril en España era clave para el desarrollo industrial del país, y, en cambio, la forma en que se llevó a cabo le ha conducido a hablar del "fracaso de la revolución industrial en España". La debilidad económica del capital español, la voluntad de lucro de los hombres de Estado implicados en la operación, las franquias

cias que se ofrecían, las garantías de alto interés, altas subvenciones y extraordinarios privilegios condujeron al capital extranjero a invertir masivamente en la construcción de esta red férrea.

Así señala Nadal:

"En 1855, antes de la masiva intervención del capital francés, España contaba con menos de 500 kilómetros de ferrocarriles en uso. Diez años más tarde la cifra había ascendido a 4828, cuatro quintas partes de las mismas pertenecían a sociedades mayoritariamente o totalmente francesas. De modo que de los 11.378 km. de vías de ancho normal al estallar la guerra europea, las compañías bajo control ultrapirenaico poseían 9.722, o sea el 85%" (25).

La constante intervención, en forma de ayudas, del Estado condujo a su necesaria nacionalización en 1941.

Aparecieron también nuevos servicios públicos como los de Telégrafos, Teléfonos y Radio que se establecieron en algunos casos mediante concesiones temporales y no monopolísticas: Teléfonos; o que ya no han salido nunca del dominio del Estado: Telégrafos; o considerados desde sus comienzos como servicios públicos: la Radio con la Ley de 1907. En 1921 se aprueba el contrato entre el Estado y la Compañía arrendataria de Tabacos, contrato que es el antecedente inmediato del actual contrato.

Su duración era de veinte años, pero en la práctica se prolongó sin modificaciones hasta 1970(25 bis).

3) La Dictadura de Primo de Rivera.

Durante la Dictadura de Primo de Rivera se va a realizar una intervención estatal en la economía española que podemos calificar de general y profunda. Ello respondió a muy diversas motivaciones. Por una parte, las preocupaciones de autosuficiencia económica del mercantilismo y la autarquía, combinadas con la voluntad de impulsar el proceso de industrialización. Por otra parte la certidumbre, por parte de Primo de Rivera y su equipo, de que sólo se podría superar la crisis de 1923 propiciando la intervención del Estado:

"La crisis económica, social y política con que finaliza en 1923 la época de la Restauración sólo pudo ser remontada, en parte, por la Dictadura del General Primo de Rivera, hundiendo una serie de mitos. Entre los idolillos que desaparecen está el de que el Estado debe permanecer al margen de la vida material de España" (26).

Esta misma opinión es compartida por Martín Mateo al considerar que el intervencionismo económico de la Dictadura suponía un intento "de responsabilización estatal en la marcha económica del país" (27).

De hecho ello coincidía con el entorno político-ideológico que rodeó la asunción del poder por parte del General Primo de Rivera.

"Mitos de la literatura que engendró el desastre colonial: el cirujano de hierro, la España neutra superior a la España oligárquica, menos política y más administración, escuela y despensa, canales y pantanos, el país se ha de bastar económicamente a sí mismo..." (28).

Por otra parte, el paralelismo con la situación italiana, las indudables influencias del ideario de Mussolini (29) hicieron del corporativismo económico la doctrina oficial del Régimen. En este contexto la empresa pública tuvo para algunos autores su plataforma de lanzamiento.

"Desde el Banco de Crédito Local a la Campsa, pasando por las Corporaciones Sindicales Hidrográficas, existen datos para asegurar que la Dictadura es realmente la fundadora de la empresa pública en España" (30).

La voluntad de la Dictadura era, pues, impulsar en todos los niveles el desarrollo, la regeneración de España. Para ello el Estado llevó a cabo un vasto programa de obras y servicios públicos con el convencimiento de que esto constituía la base del desarrollo económico (32). Entre ellas cabe destacar las referentes a la red de ferrocarriles, las obras hidráulicas, y la red de carreteras.

En lo referente a los ferrocarriles, lo primero que se hizo fue investigar la finalización de las ayudas y subvenciones más o menos indiscriminadas del período anterior. Se intentó también mejorar el servicio, creando el Consejo Superior de Ferrocarriles con representación de las compañías, de los obreros, de los usuarios y de la Administración; por otra parte, se creó también la Caja Ferroviaria del Estado destinada a financiar, mediante la emisión de deuda, las necesidades del sector. Todo ello conducía a encaminar a los ferrocarriles hacia su nacionalización (32).

En cuanto a las obras hidráulicas, se partió de la creación, en 1926, de las llamadas Confederaciones Hidrográficas. Su primer objetivo eran las obras de riego y la ordenación de los ríos; y secundariamente ayudar al suministro de energía eléctrica. Las obras hidráulicas se realizaban intentando integrar toda la cuenca, y al mismo tiempo responsabilizando, a través de la cooperación corporativa, a todo el pueblo en su realización. Su carácter era eminentemente público: "La confederación habrá de funcionar...con la máxima autonomía compatible con la soberanía que, en nombre del Estado, ha de ejercer la Administración Pública" (33).

"Se trataba, pues, de auténticos organismos públicos encaminados al desarrollo regional con una base democrático-corporativa que representaron modelos de acción estatal animadores de empresas como en otros países; como la "Tennessee Valley Authority", y que aún serían vá-

lidos, quizá, con ciertas correcciones para el desarrollo regional, a pesar de que entre nosotros han quedado lamentablemente anquilosados" (34).

El golpe de muerte a su papel beligerante lo recibieron las Confederaciones después de la Guerra Civil, al dejar de funcionar las Asambleas, que les daban su verdadera fuerza popular; obreando a partir de entonces como mero organismo administrativo que actuaba en base a consideraciones meramente técnicas y a espaldas de los propios regantes (35).

Por lo que respecta al intervencionismo estatal en la industria, se limitó a completar la ley de protección y fomento de la industria nacional de 1917, con los decretos de Abril de 1924, y la Ley de Diciembre de 1927. Estos textos legales pretendían impulsar la productividad, favorecer industrias nuevas y deprimidas y favorecer la exportación. Todo ello a través de aranceles, subvenciones, transportes y contratos con el Estado. Se crearon, también, el Consejo de Economía Nacional y el Comité Regulador de la Producción Nacional que expresaban esa voluntad del Gobierno de la Dictadura de llevar a cabo una política de fomento y restricción de la competencia, a lo que concurrió la creación por parte del Estado de varias instituciones de crédito oficial (36).

De hecho, como señala Tamames, estas medidas legislativas fueron los verdaderos antecedentes de la legislación de protección industrial del franquismo en su primera etapa (37).

Pero como indican muchos autores, la aportación más importante de este período la constituye la creación de la Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos (CAMPSA). Para Velarde se trata de "un punto verdaderamente luminoso" de la política económica de la Dictadura (38). Medel lo califica del "ejemplo más valiente y característico de la nacionalización de un sector económico" (39). En general las referencias a la creación de este monopolio por parte de la Dictadura son elogiosas y lamentan su no-continuidad y ampliación posteriores (40).

Los objetivos que se proponía Calvo Sotelo, ministro de Hacienda a la sazón, e inspirador de la medida, eran económicos y fiscales. En cuanto a la finalidad económica consistía en emancipar a la economía nacional, adquiriendo yacimientos, construyendo buques tanques y montando en España las refinerías para que sólo se importaran petróleo crudos. La finalidad fiscal pretendía sustituir el monopolio privado, existente de facto, por un monopolio público que, absorbiendo los beneficios de la distribución, evitara la evasión fiscal y aumentase los ingresos de la Renta (41).

Efectivamente eso era así. Hasta 1925 dos grandes trusts internacionales, Standard Oil y Shell, se repartían amigablemente el mercado español. En este mismo año de 1925 entró también la Porto-Pi, compañía hispano-francesa. Ante esto, Calvo Sotelo afirmaba: "mas yo pregunto: entre un monopolio de Estado, creado por y para el Estado, y un mono-

polio de hecho, extranjerizado y gobernado por poderes irresponsables, ¿cuál es preferible?" (42).

De hecho, la CAMPSA desde su fundación es una compañía arrendataria del monopolio, en la que el Estado debería ser accionista en una proporción sobre el capital no inferior al 30%. El Estado se reservaba el control de la Compañía, y la posibilidad de rescindir el contrato de arriendo "sin expresión de la causa".

Por la importancia actual de CAMPSA vamos a reproducir los fines que el decreto-ley fundacional asignaba a la Compañía:

1º Intensificar y estimular los trabajos de sondeo encaminados al alumbramiento de petróleos naturales en el subsuelo español.

2º Impulsar el establecimiento de la destilación de los residuos de la hulla, lignitos, turbas, y pizarras carbonosas; así como el aprovechamiento del benzol producido en las fábricas de gas.

3º Adquirir alcoholes nacionales para fabricar combustibles líquidos por medio de su mezcla con gasolina cuando así convenga a los intereses nacionales, especialmente a los intereses del sector de la viticultura.

4º Procurar la formación de técnicos especializados en todas las industrias concernientes al petróleo.

5º Constituir stocks suficientes para la defensa nacional durante un año, y para el consumo comercial e industrial durante cuatro meses.

6º Establecer la industria del refino paulatinamente (a fin de que el primer quinquenio -es decir, a partir de 1927- pueda quedar implantada, como mínimo, la del 80% de los productos petrolíferos que se consuman en el país).

7º Adquirir yacimientos petrolíferos en los países productores, especialmente en los de América hispana; ya directamente, ya por medio del control de las sociedades propietarias.

8º Organizar una red distribuidora de los petróleos, gasolinas y demás productos monopolizados por el territorio de su jurisdicción, a fin de facilitar sus ventas en todos los municipios y núcleos importantes de población.

9º Abonar mensualmente al Estado, en concepto de anticipo, una cantidad no inferior a la doceava parte de lo liquidado en el último ejercicio.

10º Organizar, con cargo a la Renta, un servicio de vigilancia para la represión del contrabando.

Aunque volveremos sobre ello, conviene precisar que CAMPSA ha cumplido con preferencia la finalidad fiscal, que comprende lógicamente la distribución, dejando muy en segundo plano la activi-

dad de desarrollo industrial. Así los puntos 1º, 2º, 6º y 7º apenas han sido abordados (43).

Calvo Sotelo hubo de superar dificultades y oposiciones tanto en el momento de la creación del monopolio como en su puesta en marcha. Se le acusaba de encarecer el producto, o en general se consideraba incapaz al Estado de explotar por sí mismo industrias, o simplemente se defendía la libertad y la concurrencia como impulsoras del desarrollo. También los medios ligados a la industria amenazaban con falta de suministro para el nuevo monopolio (44). Fuera como fuese, lo cierto es que el monopolio subsistió, y una posterior ley de 17 de Julio de 1947 modificó su régimen jurídico, pero confirmó su carácter público.

Otra intervención se produjo en el campo de los teléfonos al crearse la Compañía Telefónica Nacional de España el 11 de Mayo de 1924, que unificaba las redes existentes, y concedía su explotación a la compañía norteamericana I.T.T. (45).

Citaremos finalmente las instituciones financieras de carácter público que se crearon en los años de la Dictadura. Se crearon el Banco Exterior de España, Banco de Crédito Local, Servicio Nacional de Crédito Agrícola, y se reformaron el Banco Hipotecario y el Banco de Crédito Industrial. Sus objetivos eran combatir la usura (en el caso del servicio de crédito agrícola), fomentar la exportación (Banco Exterior), facilitar la municipalización de servicios (Banco de Crédito Local) ampliar y mejorar el servicio del Banco de Crédito Indus-

trial, u obtener beneficios del Banco Hipotecario (46).

4) La Segunda República.

Algunos autores, entre ellos Medel, y más ve-
ladamente Martin Mateo y Sosa Wagner, aluden a la
Segunda República, siguiendo a Velarde Fuentes, co-
mo la responsable de "la segunda ola o avance na-
cionalizador" (47). De hecho, las nacionalizacio-
nes no fueron tantas, si exceptuamos el período de
guerra; pero lo que resulta verdaderamente novedo-
so es el tratamiento constitucional que se da al
tema de la propiedad; así, el artículo 44 de la
Constitución de 9 de Diciembre de 1931 dice:

"Toda la riqueza del país, sea quien fue-
re su dueño, está subordinada a los in-
tereses de la economía nacional y afec-
ta al sostenimiento de las cargas públi-
cas, con arreglo a la Constitución y a
las leyes.

La propiedad de toda clase de bienes po-
drá ser objeto de expropiación forzosa
por causa de utilidad social mediante
adecuada indemnización, a menos que dis-
ponga otra cosa una ley aprobada por los
votos de la mayoría absoluta de las Cor-
tes.

Con los mismos requisitos la propiedad
podrá ser socializada.

Los servicios públicos y las explotacio-
nes que afecten al interés común pueden
ser nacionalizados en los casos en que
la necesidad social así lo exija.

El Estado podrá intervenir por Ley la explotación y coordinación de industrias y empresas cuando así lo exigieran la racionalización de la producción y los intereses de la economía nacional.

En ningún caso se impondrá la pena de confiscación de bienes" (48).

De hecho no existían precedentes en nuestra historia constitucional de un tratamiento de este tipo. Sin pretender hacer una exégesis de este debatido precepto constitucional (49), señalaremos algunos elementos clave:

a) Por un lado encontramos una clara voluntad de oponer a los intereses individualistas la supremacía de la riqueza nacional. No pretendía el legislador plasmar el ideal marxista respecto a la propiedad, sino proponer una solución socializante. Ello entroncaba con la misión que la crisis económica, la fuerza reivindicativa de la clase obrera, y en general la crisis de todo el modelo liberal, imponía a los modernos Estados (50).

b) Se reconoce el derecho a la propiedad privada, existe la posibilidad de la expropiación, que representa un verdadero problema en el caso de no indemnización, precisando entonces un quórum cualificado y una ley especial (51).

c) Se habla también en este artículo de socialización. No se define, sin embargo, este término que, por otra parte, como recuerda Jackson (52), puede

proceder de la Constitución de Weimar; puede significar el paso de una economía privada a una pública, creación de empresas mixtas, o, como señala Pérez Serrano, sindicación forzosa de las empresas de un ramo.

d) El Estado se reserva una posibilidad de intervención a través de la nacionalización; pero el concepto también es vago. Se concreta su ámbito al precisar que sólo podrán ser nacionalizados los servicios públicos o explotaciones que afecten al bien común (53).

e) Finalmente el Estado se reserva la posibilidad de intervención, sintonizando con las necesidades expuestas, siempre que la economía nacional lo necesite y que se realice de acuerdo con las leyes (54).

De hecho, todo lo expuesto no pasó de ser un programa de propósitos, ya que las dificultades económicas y políticas impidieron su realización. Apenas si podemos señalar como intentos la reforma agraria y la casi-incautación de las minas en 1936, después de las elecciones del mes de Febrero.

En cuanto a la reforma agraria, sólo señalar la importancia que se le concedió por los gobiernos republicanos del bienio reformista, y también, aunque en sentido contrario, por los del bienio negro. La Ley de Bases de la Reforma Agraria aprobada en Septiembre de 1932, después de arduos debates, significó un lento proceso de expropiación

de tierras para redistribuirlas entre los braceros. Se trataba de una expropiación con indemnización, lo que evidentemente retardó el proceso, añadiéndose este problema a los derivados de la complejidad de la ley, o de la mala organización del Instituto para la Reforma Agraria (IRA) que había de llevarla a cabo.

De hecho se avanzó mucho más en los cinco meses que transcurrieron entre Febrero y Julio de 1936 que en los cinco años anteriores (55). Desde el punto de vista que estamos considerando, es importante señalar que la propiedad de la tierra aunque se repartiese a braceros, ayuntamientos y empresas; continuaba siendo estatal. Los titulares de los asentamientos no disponían de la tierra, sino que sólo podían utilizarlas, considerando incluso algunos autores que su condición era similar a la de "precarios" (56).

Con respecto a la mencionada incautación de las minas, señalaremos que ya en el transcurso de 1935, el Estado se hizo cargo, a través de la Federación de Sindicatos Carboneros de la distribución del producto extraído, después de las elecciones de 1936, los patrones abandonaron la explotación de las minas de carbón, de las que se hizo cargo el Gobierno con la intención de traspasarlas al cabo de unos meses, a los obreros agrupados en cooperativas de producción (57).

5) La Guerra Civil.

Es muy difícil analizar el alcance de la empresa pública en este período, o el grado de intervención del Estado en la economía sin entender que nos encontramos en una situación de economía de guerra. Así pues, será desde esta perspectiva desde la que examinaremos las medidas de ambos bandos durante el conflicto.

A) Sector Republicano. En el bando republicano se toman una serie de medidas de intervención sobre todo en relación a los Bancos y a las compañías de electricidad. Se formaron Consejos integrados por miembros de los partidos del Frente Popular que pasaron a controlar Bancos y compañías eléctricas. Por otra parte el Estado procedió a la incautación de las industrias abandonadas por sus propietarios. También se efectuaba dicha incautación "si lo requería la marcha de la explotación". También los ferrocarriles fueron incautados por un Decreto de 3 de Agosto de 1936. Evidentemente no faltaron incautaciones "por participación y ayuda al movimiento sedicioso", como todos los bienes de Juan March, entre ellos la Compañía Transatlántica (58).

En cuanto a la tierra, tema clave, se siguió la misma política de incautaciones, por abandono o participación en la sedición de los propietarios de las tierras. Así se llegó a que un 60% de las tierras cultivadas, en la zona republicano, estuvieran en manos de los campesinos (59).

Finalmente cabe señalar que por lo que respecta a las empresas o servicios públicos se acentuó la dependencia estatal; así CAMPSA, o los Bancos

de España, Exterior o de Crédito Local pasaron a ser totalmente estatizados.

De hecho estas fueron las principales medidas que, de ganar la guerra los republicanos, hubieran significado en la práctica la nacionalización de buena parte de los recursos fundamentales del país: como bancos, seguros, compañías eléctricas, minas, ferrocarriles, etc. Ahora bien, la política seguida fue la normal en tiempo de guerra, sobre todo teniendo en cuenta la orientación ideológica de los partidos que sustentaban la República (60).

B) Sector "Nacional". En la zona insurgente la centralización económica y política se encomendó a la llamada "Junta de Defensa Nacional", que militarizó transportes, ferrocarriles y fábricas relacionadas con la guerra. Al constituirse el primer Gobierno "Nacional", en 1938, se crearon las Comisiones Reguladoras de la Producción, con la finalidad de "organizar y coordinar las actividades, necesidades e intereses económicos, para subordinar la producción al interés nacional" (62).

También se procedió, casi al final de la guerra, el 9 de Febrero de 1939, a la confiscación por parte del Estado de todos los bienes de aquellas personas, tanto jurídicas como físicas, o puestas al Movimiento Nacional (62).

Dejando a un lado lo hasta ahora mencionado, sólo cabe destacar la actuación de compañías de comercio exterior como fueron la Campsa-Gentibus, empresa internacional con control de Estado que tenía un campo de actuación muy variado que comprendía

desde el fletamiento de buques hasta la compra de armas; la Hisma (Compañía Hispano -Marroquí de Transportes); y la Safni (Sociedad Anónima Financiera Nacional Italiana), compañías con predominio alemán e italiano respectivamente, que centralizaban los intercambios comerciales y militares entre los tres países. Sin duda alguna la empresa Hisma funcionó mucho mejor que la empresa italiana, y pretendía penetrar "profundamente en las principales fuentes de riqueza española" (63).

6) Conclusión.

Antes de iniciar el examen de la actual situación de la empresa pública en España, cuyos orígenes debemos buscarlos en la inmediata postguerra, quisiéramos hacer algunas precisiones sobre lo dicho hasta ahora.

-Después de lo reseñado podemos afirmar que existen importantes antecedentes en la historia de España Moderna y Contemporánea que demuestran diferentes grados de intervención en la economía del país.

-Por otra parte, resulta también claro que esas experiencias no tuvieron gran peso, con algunas excepciones como la CAMPSA, en el conjunto de la economía nacional.

-En cada período de los hasta ahora analizados existen distintos grados de permeabilidad a la presencia del Estado en la vida económica. Hemos aludido a ello, aunque de forma forzosamente esquemática, pero para calibrar su importancia real en ca-

da fase conviene tener en cuenta las diferentes filosofías que inspiraron estas intervenciones. Si exceptuamos los momentos culminantes del liberalismo a ultranza, que en nuestro país fueron más bien raros, la intervención estatal es creciente. Las grandes obras públicas (aprovechamiento de aguas, ferrocarriles, hidroeléctricas) estaban sujetas a concesiones, pero limitadas en el tiempo, con lo que en cierta forma, y así lo afirma Velarde, la empresa pública se aplazaba, pero no se rechazaba.

-Por último, y aunque una afirmación así requeriría una mayor explicación, podemos añadir que no existe un divorcio total entre iniciativa privada e intervencionismo estatal. La debilidad del capital español en todo el proceso industrializador es una realidad comúnmente admitida; quizá por ello no puede extrañarnos la "utilización" que el sector privado logra realizar sobre las empresas fundadas con capital estatal. Martin Retortillo ha hablado incluso de "apoderamiento" por parte de la iniciativa privada de la empresa pública, citando al respecto casos tan ilustrativos como la concesión a un consorcio de bancos nacionales de la CAMPSA (64).

B.- La Empresa Pública en la inmediata postguerra.

- 1) El proceso estatificador de la inmediata postguerra. Las leyes industriales de 1939.

El "nuevo Estado", así autodenominado, se enfrentaba, una vez acabada la guerra, a la tarea de reconstrucción de la economía del país. La situación internacional implicaba el bloqueo, el aislamiento, lo que introducía nuevas dificultades a los objetivos planteados.

Dice Suanzes:

"Se caracterizaba esta etapa (1939-1945), en lo económico, por la influencia y dificultades originadas por el comienzo y desarrollo de la segunda guerra mundial (...) España en lo interior resulta absorbida por la perentoria y urgente tarea de reparar, en todos los aspectos, los indigentes daños originados por la guerra de liberación y por la vesania roja -cuya magnitud es bien conocida-; en poner orden en la producción, las finanzas y la administración en las zonas recuperadas y, en definitiva, en tratar de saldar de la mejor manera posible todas las consecuencias y derivaciones de nuestra guerra..." (65).

Dejando a un lado el excesivo énfasis que se hace acerca de lo destruído por la guerra, y que

otros muchos autores han evaluado como de magnitud relativamente pequeña (66), el resumen de Suanzes indica con precisión el programa que pretendía seguir el nuevo régimen. De hecho, la situación descrita justificó la política decididamente intervencionista del franquismo en sus primeros años.

Existe, o mejor dicho, parece existir una cierta contradicción entre la mencionada intervención del Estado y los principios de respeto a la propiedad privada, como medio natural para el cumplimiento de los fines individuales, familiares o sociales que el Estado reconoce y ampara (67); y la iniciativa privada entendida como fundamento de la actividad económica, como fuente fecunda de la vida económica de la nación (68).

En la primera Ley Fundamental del franquismo, el Fuero del Trabajo, promulgado en plena guerra civil, se establece un principio básico sobre la actividad empresarial del Estado:

"En general el Estado no será empresario sino cuando falte la iniciativa privada o lo exijan los intereses superiores de la nación" (69).

Se explicitan así los que van a ser móviles fundamentales del intervencionismo estatal en la economía española durante el franquismo: subsidiariedad respecto a la iniciativa privada en general, e intervencionismo en momentos o cuestiones de especial gravedad.

Aclarado ésto, nadie puede negar que 1939 era un momento de especial gravedad, en el que se planteaban "intereses nacionales". La política económica seguida por el franquismo en 1939 fue de contra-reforma agraria en el campo, y de intervención directa del Estado en la tarea industrializadora.

La política agraria, ya desde 1936, se dirigió a la descolectivización y a la contra-reforma agraria. Como afirma Tamames:

"En grandes líneas, la nueva política significa el paso de la reforma jurídico-social, cuyo fin primordial era la distribución de la tierra entre los braceros, a la reforma técnica, cuyo objetivo principal era la colonización: puesta en regadío, parcelación y otras mejoras técnicas dejando en segundo término la redistribución" (70).

Esta reforma "técnica" empezó a llevarse a cabo ya en 1938 con la creación del Servicio Nacional de Reformas Económico Social de la Tierra. Su tarea consistía en preparar la devolución de las fincas ocupadas a sus antiguos propietarios. Pasada esta fase simplemente contra-reformista, se iniciaron las primeras iniciativas propiamente técnicas como la del Instituto Nacional de Colonización, creado en 1939, o la política de concentración parcelaria aplicada desde 1935 a las zonas de minifundio(71).

La política del franquismo no podía ser otra en este campo:

"La posición del "nuevo Estado" frente al problema agrario se encontraba determinada ab initio en tanto en cuanto sectores sociales agrarios, radicalmente comprometidos, constituían "el nuevo Estado", los terratenientes latifundistas, yan ligados a la aristocracia financiera, y los capesinos castellanos cuya vida giraba en torno a la agricultura cerealista eran fuerzas destacadas en el esquema del bando nacionalista" (72).

Ante ello la política del Régimen fue claramente contra-reformista en lo que concierne a la propiedad de la tierra, y proteccionista con respecto a los cerealistas, como se demostrará con la creación del Servicio Nacional de Trigo.

Frente a esto la actitud del "nuevo Estado" con respecto a la industria fue muy distinta. Una política tendente a consolidar u acelerar la industrialización del país, no sólo no molestaba a ningún sector fundamental del Régimen, sino que además podía plantearse como tarea política fundamental en la que obtener éxitos y prestigio. Al mismo tiempo coincidía ello con el necesario proteccionismo e intervencionismo que la situación de autarquía comportaba. En los momentos de tensión que el mundo vivía, y de los que España no estaba totalmente ajena, los objetivos de consolidación de la defensa nacional, estaban también presentes en ese objetivo industrializador.

"Expresión legal de esta política de autarquía económica y de expansión de las industrias de apoyo a la defensa nacional fueron las dos leyes industriales de 1939 (de protección y fomento de la industria nacional -base de las industrias de "interés nacional"- y de ordenamiento y defensa de la industria nacional)" (73).

La primera de las leyes citadas fue promulgada el 24 de Octubre de 1939. Dispone en su artículo 1º, y también en la exposición de motivos que su finalidad es estimular la iniciativa privada para la implantación en España de determinadas industrias que, en relación a las necesidades de defensa o de la economía nacionales, sean de particular importancia. El estímulo se lleva a cabo con la concesión de determinados beneficios a aquellas industrias que sean declaradas de interés nacional.

Veamos cuáles son estos beneficios: si se declaraba una industria de interés nacional, podía disfrutar durante el período de quince años de los beneficios máximos siguientes:

- a) Facultad de expropiación forzosa de los terrenos necesarios para su instalación.
- b) Reducción de hasta un 50% de sus impuestos.
- c) Garantía del Estado a su capital de un rendimiento mínimo anual de un 4%. Los capitales garantizados en virtud de este apartado no podían exceder de la suma global de 1.000 millones de pesetas.

d) Rebaja de los derechos de aduana en las importaciones de maquinaria y utillaje para las instalaciones, siempre que las mismas no se fabricasen en España.

En el artículo octavo, y coherentemente con el principio de substitución de importaciones, se establecía que:

"En casos en que la naturaleza del producto o la modalidad de la industria así lo aconsejen, podrá establecerse, en lugar de las garantías señaladas anteriormente, la imposición al consumo nacional de una cantidad mínima del producto a un precio determinado"

En contrapartida de todo ello, el Estado, decía el artículo tercero, podía nombrar un interventor y un Consejero-Delegado con facultades suspensivas, e incluso la valoración por técnicos estatales de las instalaciones de la industria.

Esta ley fue completada por el Decreto de 10 de Febrero de 1940 sobre concesión de auxilios para la implantación y el desarrollo de las industrias declaradas de "interés nacional"; en este Decreto se regulan el tipo de empresas que pueden acogerse a los beneficios de la Ley, limitando su ámbito a las industrias de carácter estrictamente nacional en lo referente a la propiedad de estas industrias. En ese Decreto se enuncian, sin carácter limitativo, las industrias de marcado interés nacional:

- 1- Las relacionadas con la defensa nacional.
- 2- Las productoras y distribuidoras de energía eléctrica, necesaria para las industrias de interés nacional, o las que ofrezcan tarifa reducida, de estímulo para el establecimiento de nuevas industrias.
- 3- Las que preparan materias primas nacionales.
- 4- Las que utilizan materias primas nacionales no utilizadas antes.
- 5- Las que obtengan productos nuevos en la industria nacional con materias primas nacionales.
- 6- Las que obtengan productos nuevos en la industria nacional, con materias primas extranjeras de las que carezca España; mientras estos productos no puedan competir con otros similares fabricados con materias primas nacionales.
- 7- Las de interés general que tengan una capacidad de producción inferior al consumo.
- 8- Las que puedan exportar productos o semiproductos que se obtengan con exceso sobre el consumo interior, garantizando la obligación de no alterar los precios en el mercado nacional (74).

Resulta ocioso insistir demasiado sobre el carácter que tienen estas disposiciones. Su texto es claro y explícito, se pretende defender la industria

nacional, protegerla, intentando así llevar a cabo el ideal autárquico que tanto la situación como la ideología del "nuevo Estado" imponían.

El 24 de Noviembre de 1939 se completa la ley del mes anterior con la titulada "Ley de ordenación y defensa de la industria y de la producción nacional". Dice Estapé al respecto:

"Tiene importancia básica en esta descripción del cuadro legislativo político económico promulgado de 1939 a 1941 porque cierra, con la creación en 1941 del INI, el sistema de política industrial autárquica que actúa a lo largo de la etapa comprendida entre el final de la guerra civil y el Plan de Estabilización" (75).

Las características esenciales de la ley son la acentuación del carácter intervencionista del Estado en la economía industrial, intervencionismo sobre todo indirecto; es decir, centrado en la ordenación de la industria, instalación y ampliación, traslado de fábricas, fijación de condiciones de producción y rendimiento, fijación de precios de tasa, etc.; cuestiones todas ellas en las que intervenía el Ministerio de Industria y Comercio. Otra característica importante es la tendencia a nacionalizar la industria española, limitando la participación del capital extranjero:

"El capital social activo será propiedad de españoles en sus tres cuartas partes como mínimo. La cuarta parte restante

como proporción máxima, podrá admitirse como inversión del capital extranjero, y deberá aportarse en divisas cotizables en España o en utillaje, que no se obtenga en la producción nacional, valorado a precios de mercado internacional" (76).

Se podía llegar hasta el 45% a través de una autorización del Consejo de Ministros, aportando obligaciones amortizables en diez años. Las limitaciones llegan a hacerse extensivas a la contratación de personal técnico extranjero. Esta Ley empezaba con una "declaración solemne no exenta de retórica utópica" (77), en la que se afirmaba:

"La industria, como instrumento de la producción se considera parte integrante del patrimonio nacional y subordinada al interés supremo de la nación" (art.1º).

Pero lo importante, desde nuestra perspectiva, es que prevé la posibilidad de una intervención directa del Estado en algunos casos especiales; así en el artículo cuarto:

"Cuando falte la iniciativa privada para el mejor aprovechamiento de las materias primas nacionales y de las fuentes de energía, o se estime conveniente el establecimiento o coordinación de instalaciones industriales en forma que su realización pueda incrementar la producción nacional o la mejore... el Estado

podrá ejecutar el proyecto o adjudicar su realización.(...) en casos excepcionales cuando lo exija el interés supremo de la defensa o economía nacionales, el Estado, por decreto aprobada en Consejo de Ministros, podrá incautarse de las empresas industriales"

En cierta forma nos encontramos, pues, con un antecedente de la creación del INI, dos años después, basada en la intervención directa del Estado. En definitiva la política industrial que se dibujaba en los inicios del franquismo se caracterizaba por varios elementos:

- Se intentaba impulsar el desarrollo industrial español, u supeditado siempre a la iniciativa privada. Las medidas del Gobierno pretendían colaborar, facilitar las inversiones privadas, encauzándolas, por así decirlo, hacia determinados objetivos.
- Los objetivos que la política industrial del "nuevo Estado" se planteaba eran los de reconstrucción de la economía nacional, de autosostenimiento y consolidación de la defensa nacional. Todo ello implicaba sustituir importaciones y, en general, inversiones privadas, en las que la intervención estatal actuaba como catalizadora.
- Algunos autores, como Sarda, Ros Hombravella y otros (78) han señalado que de ser otra la opción política del Régimen hubiera sido posible dejar a un lado la política autárquica consus-

tancial al franquismo hasta la crisis de finales de los 50; lo cierto es que ello no fue así y, por lo tanto, la autarquía fue la línea programática del Régimen, primero por la guerra mundial, después por el bloqueo internacional.

2) La creación del Instituto Nacional de Industria.

De hecho la creación del INI se entiende como continuación y complemento de las leyes anteriores. Al mismo tiempo respondía a la "inhibición" del capital privado ante los estímulos presentes en dichos textos. Con palabras del propio Franco, pronunciadas en 1952, con motivo del acto inaugural del complejo industrial de Puertollano de ENCASO:

"...he podido ver convertidas en realidad, plasmadas en este complejo industrial, las ilusiones de todos estos años de dotar a España de todos aquellos medios indispensables para su mejora y resurgimiento económicos.

El Instituto Nacional de Industria ha sido el instrumento que forjamos para estas grandes obras. Nació cuando debía nacer, y viene cumpliendo puntualmente sus programas en estas realizaciones, que extendidas por la geografía de España venimos inaugurando. Y digo que nació cuando debía de nacer, porque lo fue cuando se agotó el margen de confianza que pusimos al estimular la i-

niciativa privada para la realización de las grandes obras industriales que España requería, por medio de las leyes que dictamos en los primeros momentos de nuestro Movimiento; pero que pese a todas nuestras ilusiones, a la técnica ya consolidada en determinadas ramas de la producción, sólo se realizó en muy contados casos. ¿Cuál era la causa? Muchos lo sabeis: El que todas las iniciativas españolas, la mayoría de las concepciones industriales, pese a la voluntad y a la ilusión de nuestros técnicos, habían de subordinarse en la mayoría de los casos a la dependencia de una exclusiva organización, la organización bancaria española, y pedirles a unas organizaciones mercantiles cosas que no implican claros y sustanciosos negocios, menores beneficios de los que podrían obtener en otros campos, empeñarse en tareas, a su juicio difíciles y tal vez comprometidas, que suponían la inversión de grandes capitales, era pedirles lo que no habían de dar, y lo que el interés de España demandaba se quedaba sin realización(...)

La consecuencia fue lógica: teníamos que concebir un instrumento que pudiera llevar a cabo estas ineludibles realizaciones y elegimos un camino en consonancia con nuestras posibilidades. No el que emplearon tantos otros pueblos;

no actuamos en base a estatificaciones ni nos apoderamos de lo por los particulares hecho. Buscamos un procedimiento que sin establecer competencia ni matar la iniciativa privada, antes al contrario, estimulándola, la completara realizando lo que la Patria demandaba" (79).

A pesar de lo extenso de la cita, pensamos que la riqueza y claridad con que Franco efectúa la exposición de los motivos que llevaron a la creación del INI, justifica su reproducción. Queda claro, por un lado, el reproche a la iniciativa privada, y más concretamente al núcleo central de la misma, el Consejo Superior Bancario, de la inhibición con que acogieron las primeras medidas de protección y fomento de la industria del "nuevo Estado". Por otra parte, también destaca en el párrafo, la voluntad de no enfrentarse con esa "iniciativa privada", sino que se pretende estimularla y fomentarla. También resulta significativa la alusión a la fórmula escogida, ajena a todo estatificación. Lo explicita más aún el propio Franco en otro texto:

"El sistema español, precisamente por un reconocimiento de la eficacia y agilidad de la iniciativa privada, y considerar que le sobran al Estado modernos medios para hacerlos servir al bien común, se ha alejado de esta idea, a nuestro juicio torpe, de las estatificaciones, y buscó en la sociedad mercantil de tipo privada las características para las

sociedades que el INI constituye, y que, al contrario que en el extranjero, en momento oportuno, serán, una vez en marcha, en general transmitidas a la propiedad privada española" (80).

En este otro texto resulta clara la explicación de la fórmula escogida, que todos reconocen inspirada en el Istituto di Ricostruzione Industriale (IRI) italiano, creado por el gobierno de Mussolini en 1933, y al mismo tiempo explicita la voluntad subsidiaria de la intervención estatal con respecto a la iniciativa privada.

En definitiva, podemos decir que las necesidades que tenía planteadas el país desde el punto de vista industrial, enfrentado a su urgente reconstrucción, aislado internacionalmente debido a la guerra en curso, y carente de capacidad espontánea de movilizar y generar recursos, obligan al Estado a intervenir de forma beligerante en la esfera económica, convirtiéndose en protagonista del primer desarrollo industrial.

Son innumerables las referencias que podríamos encontrar sosteniendo estos puntos de vista (81); es decir, el respeto a la iniciativa privada ante todo, pero ante su inhibición o debilidad resulta necesaria la intervención directa del Estado. El "nuevo Estado" tiene por sí mismo tendencias intervencionistas, calcadas del corporativismo italiano o incluso, como algunos lo afirman (82), de las

realizaciones del Régimen Soviético; ahora bien, se pretende después de crear el INI, tranquilizar al capital privado acerca de las intenciones del Estado, el intervencionismo estará limitado en el tiempo, se afirma incluso la retrocesión al sector privado, y en su magnitud, sólo intervenciones subsidiarias o con objeto de defensa militar. En la misma Ley Fundacional del INI encontramos las justificaciones clásicas de volumen de inversión y largo plazo para las inversiones que son características del pensamiento clásico, que fueron después recogidas y ampliadas por John Maynard Keynes. En definitiva las razones para la creación del INI son múltiples y en cada momento histórico se ha pretendido hacer resaltar unas por encima de las otras; pero en lo fundamental fueron la necesidad de industrialización y el retraimiento de la inversión privada los acicates más directos que impulsaron su creación.

3) La Ley Fundacional del INI (Anexo I).

En Septiembre de 1941 se crea el INI (83) y con su creación se concluye o se culmina la política autárquica iniciada con las dos leyes de 1939 a las que ya hemos aludido (84).

En la exposición de motivos de la ley encontramos bastantes elementos explicativos de las motivaciones que dan vida a esa institución: "la necesidad de vigorizar nuestra economía" son las primeras palabras de la exposición de motivos, y alu-

den a las leyes promulgadas en 1939, sin embargo no tuvieron la respuesta esperada por la "cuantía de las inversiones" y también porque "el margen de los beneficios resulta tan moderado" que la inversión, o no se efectúa, o se destina a otros proyectos. "Los imperativos de la defensa nacional" exigen la creación de más industrias; es decir, el "nuevo Estado" no podía esperar, precisaba un ritmo más celerado, y ante esto no existía ninguna entidad capaz de llevar adelante estas necesidades, los mismos bancos sólo se dedicaban a inversiones a corto plazo, por todo ello...

"...surge, pues, la necesidad de un Organismo que, dotado de capacidad económica y personalidad jurídica, pueda dar forma y realización a los grandes programas de resurgimiento industrial de nuestra Nación que, estimulando a la industria particular, propulsen la creación de nuevas fuentes de producción y la ampliación de las ya existentes, creando por sí las que el interés de la defensa nacional o los imperativos de nuestra economía exijan"

Todo ello sazonado con frases grandilocuentes y pomposas como "valores raciales", "destino histórico", que deben entenderse como coherentes con el momento de exaltación pro-Eje que se vivía en España después de las victorias nazi-fascistas. De todo ello resaltan dos elementos clave: en primer lugar la defensa nacional, objetivo realmente a-

cuciante entonces, y los imperativos de nuestra economía, fundamentalmente la reconstrucción e industrialización de nuestra economía.

En el artículo primero se insiste en estos dos elementos:

"Se crea el Instituto Nacional de Industria, entidad de Derecho Público, que tiene por finalidad propulsar y financiar, en servicio de la Nación, la creación y resurgimiento de nuestras industrias, en especial las que se propongan como fin principal la resolución de los problemas impuestos por las exigencias de la defensa nacional o que se dirijan al desenvolvimiento de nuestra autarquía económica, ofreciendo al ahorro español una inversión segura y atractiva"

En cierta forma, se insiste, pues, en los objetivos ya señalados, haciendo hincapié en las industrias de defensa o en las propias del período de autarquía; es decir, las que logren sustituir importaciones y alcanzar el autoabastecimiento.

En posteriores artículos se alude a los métodos de funcionamiento, financiación, organización interna, etc. El Instituto, siguiendo el modelo del IRI italiano, no realiza por sí sólo ninguna actividad industrial, la realizan sus empresas. Esas empresas tienen un estatuto jurídico de sociedad anónima, con personalidad jurídica propia y por lo

tanto independiente del Instituto. El Instituto podía crear por sí mismo esas empresas o podía adquirir, total o parcialmente, acciones de empresas en manos de particulares.

El INI pasó a depender de la Presidencia del Gobierno ya que sus actividades (art. 17 de la Ley Fundacional), se decía, afectaban a varios ministerios. Para su financiación inicial se le concedieron los siguientes medios:

- 1- Una dotación inicial de 50 millones.
- 2- Transferencia de valores mobiliarios del Estado, excepto las participaciones de CAMPSA, Tabacalera y Telefónica.
- 3- Aportaciones del Estado en factorías y utillajes en su posesión.
- 4- Los beneficios provenientes de la gestión de sus propias empresas, así como los fondos obtenidos de las liquidaciones en caso de transferencia al sector privado.
- 5- Las subvenciones consignadas por el Estado.
- 6- Por cualquier otra forma de aportación que el Gobierno determine.

Volveremos más adelante, al tratar sobre la estructura jurídica de las empresas públicas españolas, sobre el Instituto, y sobre su organización interna.

Examinemos ahora dos ejemplos de intervención estatal en la postguerra española distintos al INI.

Nos referimos a la nacionalización de RENFE, y al rescate de la concesión a la ITT de la Telefónica.

4) RENFE.

Por la Ley de 24 de Febrero de 1941, Ley de Ordenación Ferroviaria y de los Transportes por Carretera, se creaba la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (RENFE), compañía que significaba la estatificación de todos los ferrocarriles de vía ancha del país.

Como dice Martin Mateo:

"Prácticamente desde el inicio del trazado de las redes de ferrocarriles españoles, el Estado debió acudir en socorro de las empresas concesionarias" (85).

De hecho, la forma en que se trazó la red ferroviaria y la poca inversión que a la misma se dedicó, influyeron constantemente en los problemas que planteó su financiación y mantenimiento. Así al llegar a la primera guerra mundial, la desinversión, la rigidez de las tarifas y la baja densidad de tráfico hacía que la situación de las compañías fuera bastante precaria. El mismo conflicto agravó esta situación, al desgastar el material por el inusitado tráfico comercial que la neutralidad de España provocó y por la inflación que llegó al país. El Estado va a ayudar desde entonces e in-

tervenir constantemente en las compañías, llegando en 1924 al Estatuto Ferroviario, al que ya hemos aludido, que institucionalizaba esa colaboración-intervención del Estado (86).

Al finalizar la Guerra Civil, la situación financiera de las compañías ferroviarias era insostenible, las destrucciones de vías provocadas por la conflagración volvieron a poner sobre el tapete la necesidad de rehacer la red viaria. El Estado volvió a intervenir mediante el nombramiento de Consejos Directivos que administraban y dirigían las compañías. Pocos meses después, y a través de la citada ley, se creaba la RENFE que se convirtió así en la primera empresa pública del nuevo régimen.

"La ley fija el perentorio plazo de una semana para la consolidación de la propiedad plena de todas las líneas ferroviarias de ancho normal remitiendo para decisiones ulteriores la fijación de las correspondientes indemnizaciones. Se trata, pues, de una intervención drástica y que carece de precedentes en el proceso de expansión de las áreas de economía pública española" (87).

Finalmente quedó solventado todo el complejo tema de las indemnizaciones con la Ley de 27 de Febrero de 1943, que establecía la conversión de las acciones y obligaciones de las compañías en títulos de la deuda amortizable del Estado.

La RENFE se constituía así como organismo público al que, por un lado, se le vinculaba con la administración del Estado; y por otro lado, se le daba cierta autonomía de actuación, autonomía que realizaba conforme al Derecho Privado, y en un régimen comercial próximo a la sociedad anónima. Esta fórmula de persona de Derecho Público sometida en su gestión al Derecho Mercantil se mantendrá todos estos años, incluso después del Decreto de 23 de Julio de 1964 que reorganiza el estatuto de la RENFE (88).

5) Compañía Telefónica Nacional de España (CTNE).

De hecho, la segunda intervención pública de la postguerra dentro de esta política de rescates fue la de la CTNE. Como ya hemos citado en su momento, se produjo en 1924 la adjudicación del servicio telefónico a la Compañía Telefónica Nacional controlada por la ITT. Al finalizar la concesión en 1945, el Estado procedió al rescate de las acciones. La República lo había intentado sin más éxito que la modificación del contrato, finalmente se procedió al rescate de la concesión por la Ley de 31 de Diciembre de 1945, y por el Decreto de 31 de Octubre de 1946 se procedió a un nuevo contrato entre el Estado y la CTNE.

El Estado controlaba el 41% de las acciones, y le seguían las Cajas de Ahorro, y cerca de 450 mil accionistas; ya que el Estado, por de 17 de Julio de 1946, quedó autorizado para vender acciones a los particulares.

Existe una cierta polémica, a la que volveremos más adelante, sobre el carácter que tienen las relaciones entre el Estado y la CTNE; lo cierto es el Estado participa en los ingresos de la CTNE con un 15% de los beneficios netos, nunca menos del 6% de los brutos, y los beneficios superiores al 5% del capital más reservas; y por otra parte tiene facultad para designar un delegado del Gobierno en la Compañía con amplias facultades (89).

C.- La evolución de la Empresa Pública desde los años 40 (I): el INI.

1) Introducción.

Una vez examinados los primeros pasos intervencionistas de la nueva administración franquista al concluir la Guerra Civil, debemos proceder a examinar las grandes fases que en la evolución de las empresas públicas se han dado en los últimos cuarenta años. No existen grandes desacuerdos al considerar como la primera fase de esa evolución el período 1941-1959, que corresponde al pleno apogeo de la política económica autárquica y a su posterior crisis, hasta llegar al Plan de Estabilización de 1959 (90).

Existen distintas matizaciones sobre cómo enfocar una periodización de la historia de la empresa pública en la España de nuestros días. No existe un tratamiento general, y sí tratamientos específicos, especialmente sobre el INI. En cuanto al Instituto, los estudios más recientes (91) efectúan una periodización en base a los distintos presidentes que ha tenido el INI; el mismo Instituto, también en un recentísimo trabajo (92) prefiere una periodización más clásica y más acorde con las distintas orientaciones de la política económica. Como nuestro tratamiento desborda el marco del INI para intentar ofrecer una imagen más global de la evolución de las empresas públicas en su conjunto, hemos preferido adoptar el criterio que he-

mos venido en calificar de clásico, y en el que coinciden anteriores estudios (93).

2) Primera etapa: 1941-1959.

En el estudio del propio Instituto que acabamos de citar, se afirma:

"Se caracteriza por la entrada del Instituto en dos tipos de actividades: la industria básica, necesaria para un desarrollo industrial autosuficiente y completo, y la propulsión de industrias nuevas o ya existentes" (94).

A partir de 1941, bajo la dirección de una figura tan impetuosa y decidida como la de su presidente Juan Antonio Suanzes, emprende una gran cantidad de iniciativas muy diversificadas, con una mentalidad de integración vertical, intentando la autosuficiencia nacional en el campo de la tecnología. Se opta por la industrialización a ultranza, a pesar de que el nivel de consumo sea extremadamente bajo; y se intenta también potenciar la investigación y la utilización de recursos minerales propios, impulsando nuestra propia industria básica. Todo ello respondía a los objetivos que Suanzes se había marcado y que conentaban perfectamente con los fines que la política autárquica general del momento pretendía alcanzar (95).

El INI será durante esta etapa el núcleo impulsor esencial de la industrialización del país,

y al mismo tiempo será el INI quien deberá resolver "problemas urgentes y de tipo coyuntural, problemas de supervivencia, la defensa y el abastecimiento de los productos básicos, de primeras materias y de bienes de equipo fundamentales" (96).

Suanzes pretendía de cualquier iniciativa que se emprendiese, el que fuera abordada de "forma totalitaria", lo que ahora llamaríamos integración vertical, "rompiendo los estrangulamientos"; es decir, produciendo uno mismo cuanto precise, y con la premisa de la autarquía siempre presente. Seguía aquí los modelos alemán e italiano:

"Las modernas concepciones de los países totalitarios... desde la gran organización alemana Herman Goering que afronta en escala colosal los problemas del aumento de producción y tratamiento de minerales pobres, hasta la concepción italiana que resolvió su problema en forma completamente totalitaria al constituir la organización IRI-Ferro" (97).

En el terreno industrial eran, pues, los ejemplos de Alemania e Italia los que impulsaban la política del INI; en el terreno minero, Suanzes estaba convencido de que permanecían ocultas y sin explotar inmensas riquezas minerales en nuestro país. La obsesión era conseguir en nuestro país grupos industriales "totalitarios", y a ello se debió el enorme impulso que se dio a la energía eléctrica al país, como para alimentar las propias instala-

ciones en las que el INI se interesaba directamente. Veamos en qué sectores y, concretamente, qué empresas fueron objeto de dedicación y de creación por el naciente Instituto: De hecho, podemos distinguir dos sub-etapas, la primera transcurre entre 1941 y 1948; la segunda comprende los años que van de 1949 a 1958 (98).

a- Primera Sub-etapa: 1941-1948.

En el sector de combustibles, lubricantes y fertilizantes se crean durante estos años las empresas: Empresa Nacional "Calvo Sotelo" de combustibles líquidos y lubricantes, S.A. (ENCASO); Minero Industrial Pirenaica S.A. (MIPSA); y la empresa Fabricación Española de Carbón Activo, S.A. (FECASA). Entre ellas la más importante es evidentemente ENCASO. Se creó en 1942 y respondía a la obsesión por el aprovisionamiento de carburantes. La dependencia del exterior en combustibles como la gasolina era total, y por ello se intentó obtener carburantes por destilación de pizarras bituminosas, siguiendo un modelo experimentado por los alemanes.

Esta decisión era plenamente coherente con los objetivos de servicio a la defensa nacional y política de autosostenimiento; pero resultó ruinosa económicamente.

"Lejos de ser una necesidad, la política de autarquía suponía un despilfarro tanto mayor cuanto mayores eran las escase-

ces. En un país en el que reinaba el hambre, escaseaba el vestido y faltaba el cobijo se decidió invertir grandes sumas para que pasado mañana no faltase la gasolina obtenida de pizarras bituminosas" (99).

En la práctica, los resultados fueron muy poco satisfactorios; por un lado no se obtuvieron los objetivos deseados; por el otro, y contrariamente con el objetivo autárquico previsto, implicó un gran aumento de importaciones y de contratos técnicos con el extranjero (100). Todo ello implicó, por otra parte, una gran inversión de dinero del Estado:

"En este primer período, 1941-1946, ENCASO constituye, por motivos de supervivencia económica industrial, la mayor realización y esfuerzo del INI, que en 1944 recibe con la Ley de 26 de Mayo de 1944 reguladora del "Plan para la fabricación nacional de combustibles líquidos y lubricantes e industrias conexas" un impulso determinante, puesto que supone poner en juego la mitad aproximada del esfuerzo inversor del INI (2.000.000.000 de pesetas)" (101).

Las otras dos empresas no tienen, ni mucho menos, esta importancia. MIPSAs, que ya existía desde 1931, y en la que entró el INI con un 50% del capital en 1943 se dedicó a explotar la zona del Alto Ribagorza, sobre todo en el aspecto de explotación minera, aunque en la práctica esta empresa fue la

impulsora de ENHER, dedicada al aprovechamiento hidroeléctrico de esa zona (102). FECASA es otra empresa nacida con la idea autárquica, en este caso pensando en sacar carbón del tratamiento de sustancias vegetales. Empieza siendo una industria privada, y un año más tarde, en 1944, el INI accede a auxiliarla debido a sus dificultades económicas. Acaba siendo disuelta en 1948.

Otra empresa fundada en 1942, esta en el campo de la explotación minera, fue la Empresa Nacional "Adaro" de investigaciones mineras, Sociedad Anónima (ENADIMSA o ADARO). Como ya hemos dicho, se creía, un tanto ingenuamente, que existían inmensas riquezas minerales en el subsuelo español aún sin explotar, idea que cuadraba bien con el ideal regeneracionista del momento. A esa motivación responde la creación de Adaro, que como dicen Schwartz y Gonzalez:

"Esta empresa acabó convirtiéndose en una escuela para personal técnico en prospecciones, pero sus hallazgos de mineral no fueron espectaculares" (103).

En el campo de la energía eléctrica, se crearon las empresas nacionales: ENDESA, Empresa Nacional de Electricidad, en 1941; y la Empresa Hidroeléctrica del Ribagorzana, en 1946, más conocida como ENHER. La primera es una empresa dedicada a la obtención de energía eléctrica por medio de centrales térmicas. Su primera central de Ponferrada tenía como objetivo esencial proporcionar energía

a la proyectada Empresa Nacional del Aluminio, cumpliendo así el ideal "totalitario" de Suanzes. La segunda, ENHER, es de hecho la empresa más importante del sector eléctrica creada por el INI en base al aprovechamiento de la fuerza hidráulica. La inversión del INI fue cuantiosa, pero ayudó a resolver las restricciones constantes de energía eléctrica que sufría Cataluña constantemente (104).

Se creó también en este período, en 1946, la Empresa Nacional de Autocamiones, ENASA. Desde los primeros años del Régimen se proyectó impulsar la industria del automóvil, pero otras necesidades más acuciantes impidieron llevarla a cabo. El proyecto se llevó a cabo finalmente en 1946 al comprar el INI la fábrica y talleres Hispano Suiza, propiedad de un personaje muy ligado al franquismo, Miguel Mateu.

También en este período el INI se hizo con la mayoría de acciones de una empresa de aviación civil creada durante la guerra civil en zona nacional, que se empezó a llamar IBERIA en 1940. En 1943 las dificultades de aprovisionamiento de combustible paralizaron la actividad de la compañía, y fue entonces cuando el INI entró a formar parte, como accionista, de la empresa. Algunos aluden a esta entrada del INI como a una "segunda etapa o un segundo escalón en la publicación del capital de IBERIA" (105).

Para resolver la escasez de aluminio se crea la Empresa Nacional del Aluminio, S.A. (ENDASA),

en 1943; esta empresa tenía un gran valor estratégico para el "nuevo Estado", tanto a nivel de defensa como de producto básico necesario para los fines autárquicos.

También en 1943 el INI empieza su participación en el Banco Exterior de España, intentando con ello crear su propio poder bancario. De hecho, el Banco Exterior continuará manteniendo su carácter anterior, privando así sus intereses "fundacionales" (106).

Se crearon otras empresas, o bien el INI entró a formar parte de las mismas durante este período. Destacan sus actividades en el campo de las industrias transformadoras, sobre todo mecánicas (CASA, ELCANO, BAZAN), también textiles (FEFASA, MASA, SIASA) y de fertilizantes (SIN) (Ver anexo 2).

En general, podemos decir que el INI cumplió en esta primera etapa el propósito de acelerar la producción industrial. En este sentido cumplió la finalidad regeneracionista que sus jerarcas militares y civiles le habían encomendado.

El objetivo autárquico se intentó llevar a cabo, olvidando muchas veces los criterios de rentabilidad. Aquí el balance no es tan satisfactorio al no corresponder los resultados obtenidos al nivel de inversiones efectuado.

Finalmente cabe señalar la importancia que tuvo en el programa de actividades del INI, duran-

te este período, el objetivo de la defensa nacional. Aquí su actividad fue más bien de complementariedad, con proyectos y realizaciones no directamente militares, si exceptuamos el campo de la Marina de Guerra (BAZAN). En fin, una cierta dispersión de esfuerzos, y algunas realizaciones importantes en el campo de la energía eléctrica(107).

b- Segunda Sub-etapa: 1949-1958.

Son éstos los años en que se suaviza de forma notable el riguroso aislamiento que había sufrido nuestra economía en el período anterior. Empiezan a llegar las primeras ayudas norteamericanas como símbolo del fin del aislamiento, y de la consolidación del Régimen. Fruto de ello, de la mejora de los transportes, y de la afluencia de capital a la industria, atraída por los altos beneficios de la época anterior, se empieza a notar una cierta reanimación de la industria en general.

"Roto el cerco exterior, la situación se despeja y se abren nuevos y amplios horizontes. La primera consecuencia es la de que por mayores facilidades crediticias en el exterior, es posible aumentar de forma muy sensible las importaciones, disminuyendo la tensión existente en el mercado interior" (108).

Son éstos unos años en que el país recupera los niveles de consumo y renta de los años 29-34-35 (109). Los tres ejes de la política económica que

se proyectan son la liberalización interior, sustituyendo así al mercado su papel de distribución y formación de precios, ampliación de los intercambios exteriores, reconociendo así la necesidad de contar con tecnología e incluso capital exterior, y finalmente mantener la prioridad sobre el desarrollo industrial que apenas había dado sus frutos en el período anterior.

El INI se mantiene coherente con el ideario industrializador que le sirvió de norte desde su creación, pero...

"...con el reconocimiento de las dificultades de conseguir una independencia en la tecnología, la financiación y los recursos naturales" (110).

En esta línea podemos situar la creación de la Refinería de Petróleos de Escombreras, S.A. (REPESA) en 1949. Se crea con el mismo objetivo de aprovisionamiento de combustible con se creó ENCASO, pero "abandonando los florilegios y las apologías autárquicas" (111). Es decir, nada de aprovechar pizarras bituminosas y emprender el refinado de crudos de una forma decidida. Se firma con CALTEX (CALTEX "era la compañía extranjera que suscitaba menos recelos por sus envíos de petróleo al bando "nacional" durante la guerra") (112), y con la Compañía Española de Petróleos (CEPSA) la explotación de la Refinería. El INI participa como socio mayoritario en la empresa. En un año se empieza la producción, (lo que contrasta con ocho a-

ños que había tardado ENCASO en ponerse a producir), y en 1952 se había triplicado la cantidad de crudo refinado.

Coincidiendo con los nuevos aires que respiraba el país en el terreno económico, el Estado se ve con fuerza para emprender lo que se llama "segunda fase" del impulso a la industria del automóvil, calificada de "ineludible necesidad". Si primero fue ENASA, le toca ahora el turno a los automóviles utilitarios. Se crea así la Sociedad Española de Automóviles de Turismo, en la que participa el INI, la FIAT, que además incorpora las patentes y la tecnología, y la Banca privada (Urquijo, Vizcaya, Bilbao e Hispano Americano). No se pretendía con ello realizar una producción en masa de automóviles, sino simplemente "poner en marcha" a este sector (113).

La otra gran realización de esta etapa será la creación de la Empresa Nacional de Siderurgia, S.A. (ENSIDESA), destinada a abastecer el déficit siderúrgico. El sector siderúrgico no había alcanzado el nivel de producción de 1929, lo que le convertía en la excepción de todo la industria del país. Se basaba esencialmente en la transformación de chatarra y no en el tratamiento del arrabio, cuyas materias primas se exportaban. El Estado decidió intervenir en 1950, después de las negativas de los empresarios privados del sector a ampliar la producción (114). Así se creó ENSIDESA, con el INI como único accionista, logrando por sí sola,

en 1967, superar la producción record de 1929. Tamames ha señalado los errores y despilfarros originados en el proceso de localización de la empresa (que acabó instalándose en Avilés) y en el ritmo de construcción y la política de compras seguidos (115).

Cabe destacar también la creación de la Empresa Auxiliar de la Industria Pesada, S.A., conocida primero como AUXINDUSTRIA, y ya en 1959 como AUXINI. Su misión era atender las necesidades de ingeniería de las demás empresas del INI, en los sectores de electricidad, construcción, hidrocarburos y piritas. Servía así al objetivo de lograr una cierta independencia del exterior, aunque colaborara con las casas extranjeras especializadas en cada sector (116).

Se crearon otras muchas empresas (ver Anexo 2); pero las que hemos reseñado son las más importantes. En todo caso conviene señalar el incremento en la producción de energía eléctrica que efectúa el INI en este período, en franca competencia, a veces, con la iniciativa privada. Se trata fundamentalmente de iniciativas en el sector termoeléctrico, siempre "menos atractivo para los particulares" (117).

Como conclusión de esta etapa podríamos decir que, a pesar de la creación de fábricas como CETME, el INI va abandonando el objetivo antes primordial de la defensa, para centrar su actividad en el desarrollo industrial. Así lo demuestran sus incursiones en el campo de la industria siderúrgica,

automovilística, o su afianzamiento en el sector energético compitiendo con el lobby más poderoso del capital privado español, el de la industria eléctrica.

"El INI constituye (se refiere al año 1956) una pieza clave en el modelo de crecimiento industrial de la época. Tanto es así que va siendo visto cada vez con mayor recelo por la iniciativa privada, que ha empezado una acción decisiva y que va a presionar para frenar el impulso del INI como fuerza central e independiente del sistema" (118).

Sea como fuere, el INI va a salir plenamente consolidado, y definitivamente se convertirá en un holding de empresas industriales de vertebral importancia en nuestra economía. Ello significa, en una buena parte al menos, el triunfo de la idea suanzista que entendía al Instituto como pieza clave en el resurgimiento industrial del país, frente a una iniciativa privada que había dado claras muestras de inhibición, o al menos de timidez.

Antes de iniciar el estudio de la siguiente etapa del Instituto debemos referirnos brevemente a la financiación del INI durante estos dieciséis o diecisiete años. De hecho en 1957 concluye una etapa en la financiación del INI y empieza otra muy diferente.

Las fuentes de recursos eran como siguen desde su fundación hasta 1957:

Fondos propios:-Procedentes del Tesoro:

- Cuota fundacional, 50 millones de pesetas (0'2%).
- Participaciones, factorías y utillaje transferido, 205'7 millones (0'7%).
- Créditos con cargo al Presupuesto del Estado, 924'8 millones (3%).
- Deuda Pública emitida para el Instituto, 24.129'4 millones (77'8%).
- Ayuda americana, 500 millones (1'6%).

-Autofinanciación:

- Reservas, beneficios por desmovilización, participaciones 633'6 millones (2%).

Fondos ajenos:

- Créditos del Banco de España, 4.572'2 millones (14%).

Es decir, el 85% de su financiación provenía de recursos que podríamos calificar de patrimoniales; es decir, lo que en otra empresa llamaríamos "capital y reservas" (119).

Resulta fácil deducir del simple examen de las cifras el peso enorme que la deuda pública ocupaba en las fuentes de ingresos del INI en este período; ello resulta especialmente importante si entendemos que ello ha sido costado por el sector asalariado de la economía, ya que son las Cajas de Ahorro y Mutualidades Laborales las que obligatoriamente mantenían una parte de sus fondos en fondos públicos (120).

"Queremos dejar constancia que los sis-

temas de financiación del INI empleados en esta 1ª etapa eran fuertemente inflacionistas, (...) lo que implicaba que la financiación del INI y sus programas industrializadores los soportaban las clases populares más afectadas por la inflación, (...) la inflación, y el ahorro forzoso que ésta supone para las clases populares permitirá financiar la inversión pública del INI" (121).

3) Segunda Etapa: 1959-1963.

En el año 1959 se produce la culminación del proceso iniciado en 1957 con la entrada de los ministros Navarro Rubio y Ullastres, los primeros ministros tecnócratas, en el Gobierno.

"Cuando en 1957 se establece un nuevo Gobierno, podemos afirmar estar en el umbral del más importante cambio en la política-económica franquista de toda la 'era'" (122).

Esta afirmación de Ros posiblemente se podría matizar (123) en el sentido de centrarnos en la continuidad del modelo capitalista, y de mantenimiento del intervencionismo, del dirigismo, e incluso de una cierta inflación. Ahora bien, lo que resulta evidente es el cambio en la orientación y en el papel que se le otorga a la empresa pública, y más concretamente al INI en esta etapa. De motor de la industrialización pasará a convertirse en elemento

clara y explícitamente "subsidiario" de la iniciativa privada. Se le convertirá en "el salvador" de la industria en crisis, con un claro resultado de socialización de pérdidas. Se abandonará totalmente el viejo modelo autárquico de capitalismo nacional, liberalizando los intercambios, y entregando en buena parte la industria al capital extranjero. En fin, no avancemos demasiado y examinemos que fue lo que ocurrió en el Instituto Nacional de Industria.

Desde 1956 muchos de los dogmas del franquismo estaban obligados a desaparecer; la política salarial de Girón, al elevar demagógicamente los salarios, provocó una inflación que acabó de empeorar la situación económica del país. La fragilidad del sistema productivo y la inoperancia del sistema de cambios múltiples resultaban evidentes en estos momentos de crisis. Los organismos económicos internacionales exigían cambios en la política económica a seguir, condicionando a los mismos cualquier ayuda económica (124).

Los cambios de Gobierno en 1957 respondían a estas necesidades. El nuevo Ministro de Hacienda, Navarro Rubio, debe enfrentarse, al hacerse cargo de su ministerio, una de las causas esenciales de la inflación en esos años. La pignoración de la deuda pública. Se debía acabar con lo que impedía cualquier medida antinflacionista; pero resultaba que, como hemos visto, la deuda pignorable era la fuente de recursos del Estado para financiar al INI. Ello significó el inicio de la hostilidad

entre el equipo de Suanzes y los nuevos ministros del área económica. Ello explica que cuando, en 1958, el Gobierno, a través de un método desusado, envíe un cuestionario sobre la nueva política económica a las más importantes instituciones públicas y privadas de la economía española, la única respuesta poco entusiasta sea la del INI (125).

Suanzes representaba el ideal nacionalista en el campo económico, y la voluntad de convertir el sector público español en el protagonista del proceso industrializador del país. Las nuevas corrientes económicas, a caballo de la necesaria liberalización exterior, apoyados por una iniciativa privada que se sentía con más fuerza para intervenir en el proceso de industrialización, empujados por el capital exterior, exigían no sólo la liberalización exterior, sino también el fin del intervencionismo competitivo por parte del Estado, su delimitación en una actividad subsidiaria, y, en general, la liberalización interior de la economía del país(126).

"Todavía en 1957, el Instituto iniciaba un estudio retrospectivo de su labor con estas palabras: 'Superadas definitivamente las viejas tesis del liberalismo económico... los ideales del lucro personal, de dominio económico, del tecnicismo a ultranza han sido superados por ideas más generosas' (...) Compárese con las palabras del mismo Ullastres en este año: 'Vosotros sabéis perfectamente cuál es la tónica con que este Gobierno, y concretamente quien ahora os

habla, han surgido a la vida política. Dentro del campo económico nuestro esfuerzo se orienta a...robustecer la iniciativa privada y la libertad económica'..." (127).

Así, no es de extrañar que, como señala el mismo Gonzalez, la respuesta del INI al cuestionario del Gobierno fuera una muestra patente de nacionalismo económico. A pesar de ello la nueva orientación económica siguió adelante y el Plan de Estabilización fue la culminación de esta primera batalla, y la demostración del triunfo del nuevo equipo. Significó la despresupuestación de empresas públicas como RENFE que se vieron obligadas a aumentos de hasta un 50% en sus tarifas para mantener sus ingresos. De esta forma se intentaba evitar que los déficits de estas empresas recayesen totalmente sobre el Estado. Se advertía al Gobierno que procurara que los gastos del INI, tanto de explotación como de inversión no sobrepasasen los límites compatibles con la estabilidad monetaria que se pretende alcanzar (128).

En este mismo sentido, coherentemente con cuanto hemos dicho ya, se demandaba que el sector público delimita su campo de actuación, al tiempo que se invocaba una equiparación de las condiciones de mercado para las empresas públicas; así se va haciendo patente la desconfianza y el recelo hacia un Estado-empresario, por ejemplo Velarde cita una frase de Villalonga (Presidente del Consejo de Administración del Banco Central) en la que dice, después de solicitar la vuelta al sector privado de los ferrocarriles: "está bien que

el INI supla a la iniciativa privada, no que la suplante" (129).

Como manifestación tajante de esta oposición son ya muy conocidas las propuestas y opiniones del Informe emitido en 1962 por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento:

"Creemos que cuanto más ampliamente se interprete la misión del INI, más incertidumbre se crea. Los empresarios se han mostrado indecisos a efectuar nuevas inversiones dada la incertidumbre en cuanto a las futuras intenciones del INI... La continuación de una incertidumbre de este tipo no puede más que retardar el crecimiento de la industria privada y la afluencia del capital extranjero"

Y sigue más adelante:

"En general, nuestra opinión es que el INI no debería actuar en ningún sector en el que la empresa privada tuviese planes activos para entrar en él. Análogamente, el INI no debía expansionarse mediante la apropiación y adquisición de empresas privadas ya existentes o el establecimiento de las suyas propias en sectores donde aquellas pueden operar de una forma rentable. En los casos marginales debería concederse el beneficio de la duda al sector privado

Las nuevas actividades del INI en el futuro deberían ser esencialmente las de un precursor industrial, que abriera nuevos campos y los desarrollase hasta una fase en que la empresa privada pudiera tomar el relevo" (130).

Como vemos, el informe resulta todo un panegírico de la empresa privada versus empresa pública, o al menos toma claramente partido a favor del papel subsidiario de la empresa pública en relación a la iniciativa privada. Esta informe resulta, pues, plenamente coherente con la nueva orientación que Navarro Rubio pretende dar a la actividad del sector pública (131).

En resumen, el informe del BIRF destacaba tres aspectos en los que el INI debía modificar su actuación; aceptando el papel de precursor industrial del INI, siempre que ello no supusiera entrar en competencia con la iniciativa privada, era necesario que el Instituto definiera su ámbito de actuación, que actuara en igualdad de condiciones con respecto a la empresa privada, y que se estableciera un sistema de control y presentación contable de resultados económicos y financieros (132).

Las reacciones en el INI acerca del informe fueron por lo general contrarias, y se tendió a considerar el informe como un ataque a la intervención del Estado en su conjunto:

"Se observa, con carácter general, que el criterio que, como denominador común,

preside todo el informe del del Banco es disconformidad u opinión contraria a todo cuanto signifique la intervención del Estado a través de la empresa pública" (133).

También se recrimina la poca atención que el Informe concede a lo ya realizado por el Instituto que, en general, no se aparta de lo que la Misión del BIRF recomienda.

La culminación de este proceso de cambios iniciados en 1957, con la entrada en el Gobierno de Navarro Rubio y Ullastres se producirá con el nombramiento de Lopez Bravo como Ministro de Industria en 1963, desplazando del cargo a uno de los llamados hombres de Suanzes, el Ministro Planell. La entrada de Lopez Bravo como Ministro de Industria en 1963, significará el último elemento que precisaba el máximo impulsor y promotor del INI desde su fundación, Juan Antonio Suanzes, para presentar su dimisión.

"Cuando Lopez Bravo convierte la política de Navarro Rubio en un sistema de ayuda individualizado a los empresarios con influencia política, Suanzes no puede soportar una actuación que el considera contraria a los intereses públicos, y presenta su dimisión" (134).

Franco, como recogen algunos textos recientes, aceptó la renuncia de su viejo amigo y compañero

ante las constantes dificultades que enfrentaban al nuevo equipo al frente de la política económica y al Presidente del INI desde su fundación, Juan Antonio Suanzes (135).

4) Tercera Etapa: 1964-1969.

Se encuadran estos años en la época de los Planes de Desarrollo, el primero de los cuales se iniciaba en 1964. En ella, el INI reduce su protagonismo industrializador, y pasa a un papel subsidiario en apoyo o sustitución de la iniciativa privada.

Por otra parte, se produce también un cambio en la dependencia institucional del INI, ya que pasa a depender del Ministerio de Industria, a raíz del Decreto de 14 de Marzo de 1968.

La política de los Planes de Desarrollo surgió del informe del Banco Mundial, pero no siguió sus orientaciones:

"En vez de una liberalización de la economía, los Planes de Desarrollo procuraron una mera privatización de la misma; en vez de un aumento de la competencia, una simbiosis de intereses entre la Administración y la empresa, sobre todo la gran empresa" (136).

Así, de hecho, podríamos afirmar que donde uno era librecambista, el otro era capitalista de Estado (137).

El I Plan de Desarrollo afirmaba de manera explícita y contundente la subsidiariedad de la empresa pública con respecto a la privada, obligando a realizar un concurso público para que pudiera acometer la iniciativa privada un proyecto, cada vez que se planteara una ampliación o una nueva creación de una empresa pública.

De este modo no puede extrañar que Garrido Falla califique a la Ley del Plan de Desarrollo, "como el más terminante texto legal contrario a la empresa pública con que actualmente cuenta nuestro Derecho" (138),

El principio de subsidiariedad viene consagrado en el artículo 4 de la Ley aprobatoria del Primer Plan. En este artículo, usando la nueva terminología de la Ley de Entidades Estatales Autónomas, se recogen los motivos que justificarán la creación de "Empresas Nacionales":

- a- Insuficiencia de la iniciativa privada.
- b- Conveniencia de impedir o combatir prácticas restrictivas de la competencia.
- c- Imperativos de la defensa o de alto interés nacional.

Este planteamiento coincide con la nueva orientación a la que hemos aludido hasta ahora. No debemos entender este principio de subsidiariedad como abstencionismo como abstencionismo por parte del Estado. Como señala Lopez Moreno (139) se trata de devolver al sector privado aquellas actividades

que se inicien, una vez resulten rentables, o, en cambio, asumir aquellas empresas con problemas evitando su hundimiento.

Por todo ello resulta muy crítica la opinión de aquellos que examinan esta período. Constantemente encontramos expresiones como "socialización de pérdidas", o "privatización de beneficios" para expresar la situación a que ven reducidas sus actividades las empresas públicas. La iniciativa pasa a estar siempre en manos del capital privado. La empresa pública, como actividad empresarial del Estado, pasa a ser una "técnica residual" (140) que conduce obviamente "al desmantelamiento del sector público empresarial y motiva la duplicidad y la inexistencia de coordinación en su actuación" (141).

Señalemos por último el nombramiento de José Sirvent como presidente del Instituto, cargo que desempeñará desde 1963 hasta 1969. A pesar de ser un hombre de Suanzes, nada pudo hacer ante el aplastante dominio de Lopez Bravo y de la nueva orientación de la política industrial. El rasgo que de Sirvent destacan todos los comentaristas es su papel de "pasivo administrador", totalmente al servicio del Ministerio de Industria (142).

En cuanto a la actividad del INI en este período cabe destacar la creación de la Empresa Nacional de Turismo, S.A. (ENTURSA) en 1964, coincidiendo con los primeros años del boom turístico; empresa destinada a restaurar obras históricas im-

portantes, convirtiéndolas en paradores turísticos.

Por otra parte se constituyó HISPANOIL (Hispanica de Petróleos) por iniciativa mixta, es decir, del grupo Fierro, de CEPESA y del INI en 1965. Su objetivo era la prospección de hidrocarburos en el exterior, intentando abastecer al país y paliar el desequilibrio de la balanza de pagos española. En la práctica sus resultados fueron más bien pobres.

Las operaciones importantes llevadas a cabo por el INI durante estos años fueron operaciones de "salvamento" de empresas privadas. Estos fueron los casos de la creación de HUNOSA y de UNINSA en 1967 y 1966 respectivamente.

La creación de la empresa "Hulleras del Norte, S.A.", refleja de una manera práctica la nueva concepción subsidiaria que del INI tenía el grupo rector de la política económica española. De hecho la minería del carbón estaba en crisis desde el inicio de la guerra civil. El Gobierno intentó desde 1940, al dictar una serie de medidas de estímulo (143) coadyuvar a la superación de la crisis. Gracias a estas medidas y a la rigurosa restricción de importaciones se consiguió aumentar la producción hasta 1958. A partir de 1959 se asiste a un proceso de sustitución de la energía del carbón por la energía eléctrica, superadas en buena parte las antes habituales restricciones; y todo ello unido a la poca productividad del sector motivada por la insuficiente mecanización de los yacimien-

tos. El empresario privado renunciaba a modernizar las instalaciones, y, además, el absentismo laboral, fruto de las durísimas condiciones de trabajo de las minas, condujeron a una crisis irreversible.

El Estado se decide finalmente a intervenir en 1967, creando HUNOSA. En principio se trataba de superar el excesivo fraccionamiento del sector creando una sociedad de capital mixto.

El INI será socio mayoritario de la nueva sociedad (144). El activo de las empresas integradas se valoró en 780 millones, lo que dio lugar a todo tipo de especulaciones sobre los criterios de valoración, que no fueron explicitados públicamente.

"Puedo decir que algunos propietarios de minas integrados en HUNOSA me han dicho, más o menos confidencialmente, que si hubieran sabido el precio que el Estado les iba a pagar, hubiesen comprado antes muchas otras minas"(145).

Esta afirmación de Carlos Ferrer Salat explicita mejor que muchos estudios el carácter socializador de pérdidas que tenía el nuevo principio de subsidiariedad. En dos años el INI se convirtió en el único socio de HUNOSA, empresa en la que no cesaron de producirse integraciones de empresas privadas. Evidentemente la creación de HUNOSA ha significado una salida oportuna y rentable para algunas empresas privadas; pero para el INI no ha sido en absoluto un negocio. Como afirman Schwartz

y Gonzalez, "la historia de HUNOSA es una historia de pérdidas" (146).

Si HUNOSA es el ejemplo típico de la socialización de pérdidas en España (147), la creación de UNINSA, y sobre todo la entrada de más capital del INI en 1970 que le convierten en accionista mayoritario (66'7%), representa el fracaso de, por una parte la identificación neostalinista de la identificación entre desarrollo económico e industria pesada; y por otra parte de la política de acción concertada llevada a cabo precisamente por el Ministerio de Industria para evitar la nacionalización del sector (148). En definitiva lo que empieza siendo un intento de proteger a la industria privada, dificultando incluso el crecimiento de ENSIDESA, se convierte en otro ejemplo de socialización de pérdidas.

Otras importantes operaciones del INI durante estos años fueron la creación de la Empresa Nacional de Celulosa (ENCE) que agrupaba a las ya pre-existentes empresas públicas y privadas del sector, y la empresa Astilleros Españoles, S.A. (AESAs) que agrupa igualmente varias empresas públicas y privadas del sector de construcción naval, sector que a partir de ahora pasará a ser controlado por el Estado.

Llegamos a 1970 al final de este período con una situación del INI que algunos autores definen como muy confusa e incluso anárquica. Por ejemplo no se publicaron las memorias correspondientes a

lso años 1967, 1968 u 1969 hasta 1970. De hecho, ni el mismo cambio en la dirección del INI de la mano de un hombre de Lopez Bravo, Julio Calleja, primero como gerente en 1968, y después como Presidente en Abril de 1969, sirvieron para aclarar la situación. En realidad, como señala el mismo Instituto en el trabajo que venimos citando:

"Hasta 1970 las realizaciones del INI Habían obedecido bien a criterios autárquicos, bien a criterios de subsidiariedad. La estructura de las empresas había sido en consecuencia adaptativa y presentaba problemas de competitividad en una economía resurgida y en plena expansión (7% de crecimiento anual del PNB desde 1960 a 1970)" (149).

Se trata, pues, de conseguir competitividad y eficacia que permitan superar el grave déficit que arrastra el INI, y que obliga a nuevos replanteamientos financieros para aliviar la crisis (150).

5) Ultima Etapa: 1970-1978.

Como ya hemos adelantado, se trataba de introducir en el INI un mayor espíritu empresarial y de racionalidad económica y financiera. Pero evidentemente ello no constituyó una empresa fácil, ya que en estos años han pasado por la presidencia del Instituto un total de siete personas, algunos con períodos de cinco o siete meses. Quizá ello sea una clara demostración de la confusión en la que se ha movido el INI durante estos años, agravada, si

cabe, por el gran cambio producido en España desde la muerte de Franco en Noviembre de 1975.

A caballo del período anterior y de éste encontramos la etapa de la presidencia de Julio Calleja, etapa de algo más de un año, en la que se plantean muchos cambios y nuevas orientaciones para el Instituto que no se llevan a la práctica.

"Calleja lleva seis ideas al INI: 1) la reorganización administrativa; 2) el saneamiento financiero; 3) la reorganización de las actividades básicas de la economía españolas; 4) la concentración de empresas y reordenación de los sectores del INI; 5) el fomento de la tecnología española; y 6) la mejora de la situación social de los empleados" (151).

En la práctica, muchos de estos proyectos no pasaron de ahí, y fue su sucesor Claudio Boada el que se ocupará de llevarlos a la práctica.

En efecto, el cambio en la cartera de Industria, que pasó a manos de Lopez de Letona, significó un cambio en la orientación del INI, y motivó el acceso a la Presidencia del Instituto de un hombre "que venía precedido de justa fama de hombre capacitado" (152), Claudio Boada, quien ocupó la presidencia desde Abril de 1970 hasta Febrero de 1974.

El nuevo Ministro de Industria tenía una concepción de la intervención del Estado mucho más beligerante, y entendía el principio de subsidiariedad

de forma más "estatista" que su predecesor Lopez Bravo. Así, en la primavera de 1971, al inaugurar la Feria de Muestras de Barcelona, Lopez de Letona afirmó, después de reconocer el papel prioritario de la iniciativa privada:

"El Estado no puede ser neutral en la vida económica del país, sino que debe encauzarla en la dirección que más convenga a un desarrollo estable o sostenido; superando, en su caso, las posibles imperfecciones de los mecanismos de mercado y contribuyendo a fortalecerlos"(153).

Y afirma más adelante:

"El principio de subsidiariedad no puede significar la progresiva pérdida de posiciones de las empresas públicas frente a las privadas, ya que ello supondría sostener empresas en proceso de decadencia. Por el contrario, allí donde opere una empresa pública debe respirarse dinamismo y competitividad creciente" (154).

A partir de estos principios, Lopez de Letona preconizaba un mantenimiento de la posición del INI en los sectores clave, promovía la reestructuración de sectores y empresas, impulsaba a los sectores de tecnología avanzada, etc. También era partidario de que el INI contribuyera al desarrollo regional

siempre que ello no afectara la competitividad de las empresas. Un elemento esencial de su programa era conseguir una gestión empresarial modélica, obteniendo la máxima rentabilidad (155).

Claudio Boada fue quien se encargó de conseguir llevar a la práctica ese ambicioso programa que representaba una cierta restauración de la concepción que entendía a la empresa pública como al servicio del interés general del país, y no como un instrumento de la iniciativa privada como medio de favorecer sus intereses.

Boada, acostumbrado a la agilidad de la empresa privada, plantea en primer lugar la necesidad de reformar la Ley Fundacional del INI con el fin de potenciar la flexibilidad de actuación del Instituto, que según sus dirigentes ya no debía servir de simple intermediario para obtener recursos financieros para las empresas, sino que debía asumir el papel de "holding" empresarial, estableciendo objetivos y políticas concretas para cada empresa (156). Así, en Diciembre de 1970, el Consejo de Ministros aprueba ese Decreto que va a significar una profunda transformación del régimen de financiamiento del INI y una ampliación de su autonomía. Volveremos a ello al referirnos al marco jurídico del Instituto.

Si la preocupación básica de Boada fue el saneamiento financiero (157), su labor fue también muy importante en la reestructuración del grupo de empresas del INI.

Durante su mandato se disolvieron ocho empresas, se enajeron once más, de entre ellas INTELHORCE, y se procedió a la fusión de veintiún empresas que pasaron a convertirse en sólo diez. Por otra parte se crearon o participaron diecisiete empresas más, lo que demuestra la capacidad de trabajo de Boada, y lo importante de su gestión. Se nombraron cien nuevos ejecutivos de las empresas del INI, sustituyendo a civiles y militares incorporados en la primera etapa al Instituto.

Entre las fusiones más importantes debemos citar la de ENSIDESA y UNINSA, en ENSIDESA, acabando así con la terrible sangría económica que significó la "acción concertada" de la época "privatista" de Lopez Bravo, gestión doblemente nefasta por el despilfarro que suponía la presencia de dos siderúrgicas inacabadas a 8 kilómetros una de otra. También debemos destacar la fusión de REPESA, ENCASO y ENTASA en la empresa EMPETROL, con el intento de controlar todo el sector energético. Evidentemente el Ministerio de Hacienda no permitió que CAMPSA pasara a manos de esta nueva empresa, con lo que se frustraba, en buena parte, el proyecto.

En cuanto a las nuevas realizaciones, cabe reseñar la penetración del INI en nuevos sectores, como el del gas (ENAGAS), la informática (ERIA), la minería moderna (Mineração Rio do Norte), o la alimentación (La Lactaria Española).

Durante el período Boada, el Banco Mundial volvió a redactar un nuevo informe, que volvía a estar

inspirado en una filosofía privatista para la cual resultaba anómalo que el capital público permaneciera permanentemente en sectores privados de la economía. La acogida del INI fue negativa y el Informe no se llegó a publicar.

En resumen la etapa Boada fue por una parte "podadora", al cortar con todas aquellas empresas que no rendían o que respondían a antiguos criterios; por otra parte logró introducir en el INI un espíritu empresarial del que carecía, y con una idea clara de por dónde se tenía que hacer crecer el Instituto. Schwartz y Gonzalez se atreven a compararlo con Enrico Mattei y su ENI (158), lo cierto es que su gestión fue positiva y rentable, ayudándole a ello quizá la etapa de crecimiento económico de 1970 a 1973.

Como afirma Rodrigo Keller, Director de Estudios del INI, al hablar de la etapa de Boada:

"La adaptación del Instituto a la nueva etapa económica (post-estabilización) del país no se realiza hasta la llegada de Claudio Boada a la Presidencia del INI, casi diez años después de dar comienzo la nueva política económica de liberalización externa de la economía española, lo que prueba la rigidez del Instituto para adaptarse a las nuevas condiciones que puedan influir desde el exterior" (159).

La muerte de Carrero Blanco en Diciembre de 1973 desbarató el proceso de afianzamiento del equipo de Boada al frente del Instituto, y volvió a sumir en la confusión el futuro del mismo. Con el fin de la etapa Boada entramos en un proceso de constantes cambios del que es una buena muestra el que desde Febrero de 1974 a Abril de 1978 hayan pasado por la Presidencia del INI nada menos que cuatro presidentes; es decir, tantos como en los 33 años anteriores. De hecho, resulta evidente que la crisis política en que ha estado sumida España desde 1973, y con más intensidad desde 1975, ha influido de forma notable en la falta de rumbo y dirección precisa para la empresa pública en general y para el INI en particular (160).

El sucesor de Claudio Boada al frente del INI fue una personalidad de gran relieve, don Francisco Fernandez Ordoñez. Su nombramiento se produjo a partir del intento del entonces Ministro de Hacienda y Vicepresidente del Gobierno para asuntos económicos, Barrera de Irímo, de extender su dominio a los mecanismos clave de la política económica del Estado. Su paso por el Instituto fue corto, apenas nueve meses, y muchos de los actos realizados durante su mandato procedían de la etapa anterior; pero a pesar de ello intentó definir una estrategia a medio plazo y largo plazo para el holding estatal.

"Es la declaración de intenciones más seria y concienzuda que se ha realizado del papel del INI" (161).

Quizá por ello conviene dedicarle una cierta atención, ya que intentos de este tipo no abundan en la historia del INI. Fernandez Ordoñez partía de un principio de carácter político, el INI debía ser "el gran instrumento del Gobierno para ayudar a la configuración de una sociedad más equilibrada y más justa".

A partir de esta afirmación general dividía su programa en seis puntos:

- a)Objetivos económicos de carácter general, aquí se introducían elementos tales como el fomentar la concurrencia, agilizar las posibilidades del INI como instrumento de la política económica del Gobierno, la atracción de capital extranjero y la promoción de las exportaciones.
- b)Objetivos industriales donde se afirmaba la necesidad de reestructurar y concentrar las empresas, buscar materias primas, desarrollo de industrias de tecnología avanzada.
- c)Contribución a la defensa nacional.
- d)Objetivos de naturaleza social, aludiendo aquí a la importancia del papel de la empresa pública en la redistribución de la riqueza y de la renta; destacando aquí la voluntad de contribuir al desarrollo de las regiones menos favorecidas.
- e)Proyección internacional del INI, lo que significaba obtener fondos en los mercados financieros del exterior, crear fábricas de montaje en el extranjero, y obtener materia primas básicas para asegurar el suministro nacional.
- f)Proyección cultural donde se aludía a la Fundación del INI y al papel cultural y educativo que podía jugar en el futuro.

Como vemos, todo un programa de actuación que apenas si pudo llevarse a la práctica. De hecho su interés y empeño en llevar a la práctica los Programas de actuación, inversión y financiación de las empresas (los PAIF) previstos en la reforma Boada y que empezaron a llevarse a la práctica en 1975. Por otra parte, se llevó a cabo la fusión, a la que ya hemos aludido, de EMPETROL, verdadero gigante de la industria española, y se intentó la concesión a ENAGAS del monopolio de la importación de gas natural, terreno en donde la lucha se centraba con Catalana de Gas, dirigida por Durán Farrell y defendida por Lopez Bravo.

La dimisión de Fernandez Ordoñez se produjo a finales de Octubre de 1974, y fue motivada por el cese de Pio Cabanillas del Ministerio de Información y Turismo, cese que seguía al de Barrera de Irimo. Aludía Fernandez Ordoñez a motivaciones de "ética personal y de convicción política" al justificar su dimisión (162).

Su sucesor en el cargo, Guerra Zunzunegui, fue un hombre mucho menos brillante, y ocupó el cargo aún menos tiempo, cuatro meses, que su predecesor. Su labor apenas dejó huella en el Instituto, y lo que se llevó a cabo durante su mandato procedía de épocas anteriores. Se consiguió pactar con Catalana de Gas, pero sin conseguir unificar el sector, por la oposición del Ministerio de Hacienda que controla a través de CAMPSA a Butano. Como bien indican Schwartz y Gonzalez, su mandato demuestra la inercia del trabajo en el Instituto, que lo hace

difícil de reformar y capaz de seguir actuando sean cuales sean las circunstancias (163).

A raíz del cambio ministerial y el nombramiento de Alvarez Miranda, un hombre del INI, como Ministro de Industria se producirá un nuevo cambio de cabecera en el Instituto . Ocupará la presidencia del INI el anterior Director de Planificación Económica e Industrial, Juan Miguel Antoñazas. Este hombre procede como Boada del campo de la empresa privada y parece el hombre ideal para despolitizar el INI. Procedía de Barreiros, la ITT, Marconi, y había entrado en el INI de la mano de Fernandez Ordoñez, ocupándose de los PAIF. Permanecerá en el cargo desde Marzo de 1975 a Enero de 1977. Intentará convertir al INI en un verdadero holding, en el que cada sector se integre totalmente, formando como una especie de "divisiones" con gran autosuficiencia de funcionamiento. De hecho, se pretende organizar al INI con criterios empresariales y no políticos, lo que rompía con la tradición de considerar las grandes empresas del Instituto como verdaderos "Reinos de Taifas" donde llegaba directamente la mano del ministerio correspondiente (164). Intenta por todos los medios convertir al INI en un holding empresarial regido por criterios de rentabilidad, donde sólo acumulen pérdidas empresas como HUNOSA o las industrias de armamentos. Su salida del Instituto se enmarca en esta problemática:

"La parte más polémica de su etapa la constituyó la entrada del INI en empresas en apuros, tema que le enfren-

tó al nuevo Ministro de Industria, Perez del Bricio, lo cual le lleva a pedir el relevo al frente del INI y marcharse a la presidencia de SEAT" (165).

Durante el tiempo que estuvo al frente del Instituto intentó conseguir que la planificación de la actividad empresarial del INI fuera el eje del funcionamiento del holding. Establecía controles mensuales de resultados y examinaba las previsiones, estableció un informe trimestral para controlar la gestión, y constantemente introducía novedades tendentes a obtener más datos del funcionamiento de las empresas y de las previsiones que establecían. Su objetivo final era la redacción del PELPINI (Planificación Estratégica a largo Plazo del INI) que como su nombre indica pretendía romper con un pasado de intuición, burocratismo y desorientación. No se llegó a alcanzar este punto; pero Antoñazas pasará a la historia del INI como el protagonista del intento de planificación del Instituto (166).

Entre Febrero de 1977 y Marzo de 1978 preside el Instituto Gimenez Torres. Keller califica así su paso por el INI:

"Giménez Torres, un antiguo sindicalista que rompió con la Organización Sindical en tiempos de Solís y que desde hace años representa los intereses de la banca suiza en nuestro país. Giménez Torres no ha gozado de excesivo grado de libertad al frente del Instituto a lo largo de su etapa, aunque tampoco parece haber

respondido a las necesidades que se plantean al INI en esta nueva etapa democrática, necesidades que obligarían a un replanteamiento global de la estrategia y del contenido del Instituto" (167).

En Marzo de 1978 se nombra a Jose Miguel de la Rica como nuevo Presidente del INI, cargo que aún ocupa en la actualidad, a pesar del último cambio gubernamental. En el año y medio que lleva hasta ahora en el cargo ha intentado fundamentalmente profesionalizar en lo posible al Instituto, partir de una concepción empresarial en la dirección de su gestión, y sobre todo aplicar el sistema de planificación ideado por Antoñazas, que no había empezado a funcionar aún. En este sentido se han dado una serie de normas a las empresas a las que nos referiremos más adelante (168).

D.- La evolución de la Empresa Pública desde los años 40 (II). Las demás empresas del INI.

1) RENFE.

No existen tratamientos sistemáticos de esta evolución, por lo que nos hemos limitado a señalar las principales innovaciones que han sufrido a lo largo de estos años.

Por lo que concierne a la empresa RENFE, no experimentará modificaciones trascendentales hasta el Decreto Ley de 19 de Julio de 1962 que modificó la estructura y el régimen de los órganos de la RENFE y más tarde con la redacción del Estatuto de RENFE, aprobado por Decreto el 23 de Julio de 1964.

A partir de la puesta en marcha de la entidad se procedió a una labor de reconstrucción que protagonizó la actividad de RENFE hasta el Plan de Estabilización. Otro esfuerzo importante consistió en electrificar la mayoría de las grandes líneas y utilizar Diesel en el resto, marginando al vapor. De hecho el gran problema del ferrocarril en España es que tanto en transporte de mercancías como de pasajeros se hace poco uso del tren (169). En estos últimos años, a partir de 1969, se observa un aumento en la actividad del ferrocarril como medio de transporte, debido sobre todo a la modernización de las líneas y a la decisión de acabar con los llamados precios políticos.

La situación actual continúa siendo deficitaria, lo que parece ya crónico en RENFE, y continúa siendo urgente una reestructuración total de sus actividades (170).

2) La CTNE.

En cuanto a la Compañía Telefónica, cabe decir que su evolución ha sido mucho menos traumática que la de la RENFE, debido fundamentalmente a la falta de condicionamientos históricos que perturbaran su actividad. Sobre todo a partir de 1959 la característica básica de su evolución sería la expansión. Expansión en todos los terrenos, que ha llevado a España al noveno lugar mundial en número de teléfonos, y al decimotercero en número de teléfonos por cada cien habitantes. El crecimiento en el número de teléfonos en nuestro país ha sido tremendo. Del 1'8 millones de teléfonos en 1960 a los 9'5 millones en 1977 resulta todo un salto (171).

Aunque a partir de 1974 ha tenido bastantes problemas, cabe destacar a la CTNE como una buena muestra de accionariado popular, conseguido sobre todo por la gestión de Barrera de Irimo al frente de la Telefónica de 1967 a 1973.

3) CAMPSA.

Por lo que se refiere a CAMPSA, cabe destacar que los principios que inspiraron su creación, en

la práctica sólo se ha cumplido la tarea de distribución interior del producto, con lo que su característica básica es la fiscal. En cuanto a la venta del producto, la presencia de la CAMPSA está mediatizada por el principio de subsidiariedad, con lo que sólo puede instalar sus propias estaciones de servicio en puntos en los que la iniciativa privada no pueda o no quiera intervenir.

Por otra parte CAMPSA está absolutamente mediatizada en su actividad por la banca privada que tiene un amplio número de vocales en el Consejo de Administración desde su misma fundación.

"Los bancos partícipes de CAMPSA además de aprovechar el discurrir de los flujos financieros generados por el importante negocio del petróleo, se han convertido, de hecho, en verdaderos subconcesionarios del monopolio" (172).

4) PETROLIBER.

También en el campo de los combustibles líquidos se creó en 1961 la empresa PETROLIBER, Compañía Ibérica Refinadora de Petróleos, S.A.; empresa en la que la Dirección General de Patrimonio, del Ministerio de Hacienda posee el 52% de las acciones. Es una empresa de gran actividad y una de las que obtiene matores beneficios (173).

5) El Instituto de Crédito Oficial.

En otro terreno muy distinto debemos aludir a las entidades oficiales de crédito, agrupadas desde 1972 en el denominado Instituto de Crédito Oficial (ICO). El ICO es un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Economía del que dependen seis entidades oficiales de crédito constituidas jurídicamente como sociedades anónimas, excepto una organismo autónomo:

- 1) Banco Hipotecario de España, fundado en 1872 y nacionalizado por completo en 1962, tiene el privilegio de emitir cédulas hipotecarias a corto y largo plazo cotizables en bolsa.
- 2) Banco de Crédito Industrial, constituido en 1920 para efectuar préstamos a la industria a medio y largo plazo. Este banco, como los demás oficiales, no acepta depósitos; opera con los fondos del Tesoro Público y su actividad de promoción u crédito es amplia. La línea de crédito a la exportación quedó prácticamente cerrada desde 1970 a causa del asunto MATESA, asunto en el que el BCI fue la entidad más gravemente afectada (174); esta entidad fue también nacionalizada por completo en 1962.
- 3) Banco de Crédito Local, creado en 1925 para atender a las necesidades financieras de las corporaciones locales. También nacionalizado en 1962.
- 4) Banco de Crédito Agrícola, creado en 1962 al nacionalizarse el anterior Servicio Nacional del Crédito Agrícola que se fundó en 1925 para combatir la usura en el medio rural.
- 5) Banco de Crédito a la Construcción, creado en

1962, también en sustitución del Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional fundado en 1939 con fines de reparación de los daños ocasionados por el conflicto. Actualmente es la entidad oficial de crédito con mayor volumen de créditos concedidos (175).

6) Crédito Social Pesquero, creado en 1964 como organismo autónomo, en sustitución de la Caja Central de Crédito Marítimo y Pesquero fundada en 1949.

Como hemos visto, la mayoría de estas entidades fueron creadas o estructuradas de nuevo en 1962. Hasta esta fecha el sistema de crédito oficial era de capital mixto y empezó a regularse por la Ley de 26 de Diciembre de 1958, sobre las Entidades Oficiales de Crédito. A partir de esta Ley se constituyó el Comité de Crédito a Medio y Largo Plazo encargado de fiscalizar y asesorar al conjunto de entidades. Ello no resolvió la falta de capacidad financiera de las entidades y su control por los representantes de la banca privada.

En 1962 se procedió a la nacionalización completa de las entidades oficiales de crédito y su dependencia de un nuevo organismo creado exprofeso: el Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo. Finalmente, por la Ley de 19 de Julio de 1971 se crea el Instituto de Crédito Oficial (ICO) que sustituirá al mencionado ICMLP.

Las funciones del Instituto en relación con las entidades oficiales de crédito son:

- Servir de órgano permanente en su relación con el Ministerio de Economía.
- Coordinarlas, controlarlas e inspeccionarlas.
- Proveerlas de recursos para el cumplimiento de sus fines.
- Transmitirles las instrucciones a las que han de acomodar su actividad (176).

La función del ICO ni parece muy importante, ya que lo único que hace es proporcionar unos fondos que ha recibido, y seguir las directrices dadas por el Ministerio de Hacienda antes, y por el Ministerio de Economía en la actualidad, a través de la Dirección de Política Financiera relativas a tipos de interés y asignación de recursos.

6) Tabacalera.

Como ya dijimos, el contrato entre el Estado y la Tabacalera se extinguía en 1970, después de prorrogar el antiguo contrato de 1921. La única modificación importante en estos años fue que al nacionalizarse el Banco de España, uno de los principales accionistas, el Estado pasó a ser mayoritario en Tabacalera, poseyendo, en 1969, el 55'37% de las acciones de la Compañía.

Durante 1968 y 1969 se produjeron algunos rumores sobre la posible privatización de las actividades del monopolio de tabacos, rumores motivados por la inminencia de la fecha de caducidad del arrendamiento. Se publicaron varios estudios al respecto (177 bis A) en donde se planteaban las diver-

sas posibilidades existentes: fin del monopolio, mantenimiento de la concesión, gestión del monopolio por una empresa pública y , en tal caso, su dependencia del INI o bien de la Dirección General del Patrimonio del Estado, etc. Por muchas razones, que Tamames ha recogido (177 bis B), no se procedió a la privatización y si, en cambio, por la Ley 10/1971 de 30 de Marzo, se prorrogó el arrendamiento de la gestión del monopolio a Tabalera S.A., con algunas modificaciones.

De hecho se acorta la concesión de 25 a 20 años, reservándose el Estado la posibilidad de resolución del contrato con un simple preaviso de dos años. También se institucionaliza preceptivamente el carácter del Estado como socio mayoritario, con lo que, en conjunto, la Tabacalera ha acentuado su carácter público notoriamente.

7) Otras empresas .

Al margen de estas sociedades, existen otras empresas públicas como ALDEASA, MERCASA, MERCORSA, la Agencia de Noticias EFE, etc., que por ser menos importantes no les dedicaremos una atención especial (177).

E.- Régimen jurídico de las Empresas Públicas en España.

1) Introducción.

Es realmente arduo abordar este tema en nuestro país, ya que, por una parte, no existe un tratamiento único y homogéneo a nivel legal de este ámbito de la actividad estatal; y, por otra parte, la legalidad ha seguido muchas veces a la realidad, con lo cual la tendencia ha sido a adaptarse a lo que más convenía en cada momento. El resultado es evidentemente confuso y difícil de ordenar. No resulta ajena esta gran dispersión a problemas políticos y a presiones de los intereses privados:

"Si por algo se puede caracterizar en estos momentos a la empresa pública española es precisamente por su enorme dispersión. Una complicada serie de hechos consumados a lo largo de estos últimos años, mezclados con rivalidades interministeriales de dudosa explicación y comprensión en un sistema político dictatorial y con presiones diversas de los intereses privados, han provocado esta fuerte dispersión de la empresa pública española que, en algunos casos, alcanza límites imcomprensibles"(178).

Si partimos del concepto de empresa pública en el que los elementos definitorios son la propiedad mayoritaria de los poderes públicos, Gobierno

Central (o, en todo caso, aunque su presencia sea minoritaria, que esté bajo su control efectivo); y cuya actividad se dirija a la producción de bienes y servicios que, normalmente, son vendidos a precios que permiten cubrir los costes de producción (179), podremos abordar el tema de la organización del sector público español con criterios más racionales.

A partir de estos criterios excluimos de este ámbito de análisis las empresas minoritarias, y las de los poderes locales, también los organismos puramente administrativos, ya que la finalidad ha de ser económica, y por último, a pesar de que la actividad pueda ser económica, excluimos también aquellos organismos cuya personalidad jurídica coincida con la del Estado, como por ejemplo Correos y Telégrafos.

2) Distribución de las Empresas Públicas según sus caracteres.

Partiendo de estos criterios pasemos a exponer la lista de empresas públicas que procederemos a examinar desde el punto de vista de su control y gestión:

a- Organismos Autónomos Industriales y Comerciales:

- Instituto Nacional de Industria (INI).
- Consejo de Administración de las Minas de Almadén y Arrayanes.
- Instituto de Crédito Oficial (ICO).
- Crédito Social Pesquero (administrado por el BCI).

b- Empresas del Estado:

- Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (RENFE).
- Ferrocarriles de Vía Estrecha (FEVE).

c- Empresas del Instituto Nacional de Industria (180)

Con participación directa:

- Agencia EFE.
- Astilleros Canarios, S.A. (ASTICAN).
- Alcántara.
- Astilleros de Cartagena, S.A.
- Astilleros y Talleres del Noroeste, S.A. (ASTANO).
- Autotransporte Turístico Español, S.A. (ATESA).
- Aviación y Comercio, S.A. (AVIACO).
- Banco Árabe Español, S.A. (ARESBANK).
- Banco Exterior de España, S.A.
- Butano, S.A.
- Carnes y Conservas Españolas, S.A. (CARCESA).
- Compañía Hispano-Alemana Mercedes Benz, Vehículos y Motores, S.A. (MEVOSA).
- Construcciones Aeronáuticas, S.A. (CASA).
- Centro de Estudios Técnicos de Materiales Especiales (CETME).
- Diques del Atlántico, S.A. (DIATLAMSA).
- Empresa Auxiliar de la Industria (AUXINI).
- Empresa Nacional "ADARO" de Investigaciones Mineras, S.A. (ENADIMSA).
- Empresa Nacional del Aluminio, S.A. (ENDASA).
- Empresa Nacional de Artesanía, S.A. (ARTEESPAÑA).
- Empresa Nacional de Autocamiones, S.A. (ENASA).
- Empresa Nacional "BAZAN" de Construcciones Navales Militares, S.A. (BAZAN).
- Empresa Nacional Carbonífera del Sur, S.A. (ENCASUR).
- Empresa Nacional de Celulosa, S.A. (ENCE).

- Empresa Nacional para el Desarrollo de la Industria Alimentaria, S.A. (ENDIASA).
- Empresa Nacional "ELCANO" de la Marina Mercante, S.A. (ELCANO).
- Empresa Nacional Eléctrica de Córdoba, S.A. (ENECO).
- Empresa Nacional de Electricidad, S.A. (ENDESA).
- Empresa Nacional de Fertilizantes, S.A. (ENFERSA).
- Empresa Nacional de Gas, S.A. (ENAGAS).
- Empresa Nacional Hidroeléctrica del Ribagorza-na (ENHER).
- Empresa Nacional Hulleras del Norte, S.A. (HUNOSA).
- Empresa Nacional de Ingeniería y Tecnología, S.A. (INITEC).
- Empresa Nacional de Investigación y Explotación de Petróleos, S.A. (ENIEPSA).
- Empresa Nacional de Optica, S.A. (ENOSA).
- Empresa Nacional de Petróleos, S.A. (ENPETROL).
- Empresa Nacional "Santa Bárbara" de Industrias Militares, S.A. (Santa Bárbara).
- Empresa Nacional Siderúrgica, S.A. (ENSIDESA).
- Empresa Nacional de Turismo, S.A. (ENTURSA).
- Empresa Nacional de Uranio, S.A. (ENUSA).
- Equipos Electrónicos, S.A.
- Estudios y Realizaciones de Informática Aplicada, S.A. (ERIA).
- Experiencias Industriales, S.A. (EISA).
- Fodina, S.A.
- Fomento del Comercio Exterior, S.A. (FOCOEX).
- Gas y Electricidad, S.A. (GESA).
- Grupo de Empresas Alvarez, S.A.
- Hijos de J. Barrera, S.A.
- Hispanica de Petróleos, S.A. (HISpanoil).

- "IBERIA" Líneas Aéreas de España, S.A. (IBERIA).
- Industrias del Frío y Alimentación, S.A. (IFASA).
- Industrias Gaditanas del Frío Industrial, S.A. (IGFISA).
- La Lactaria Española, S.A.
- La Maquinista Terrestre y Marítima, S.A. (La Maquinista).
- Manuel Alvarez e Hijos, S.A.
- Minas de Almagrera, S.A. (MASA).
- Mutualidad de Seguros del INI (MUSINI).
- Oleaginosas Españolas, S.A. (OESA).
- Phosphates de Bou Craa, S.A. (PHOSBOUCRAA).
- Potasas de Navarra, S.A. (POTASAS).
- Sociedad para el Desarrollo Industrial de Andalucía, S.A. (SODIAN).
- Sociedad para el Desarrollo Industrial de Canarias, S.A. (SODICAN).
- Sociedad para el Desarrollo Industrial de Extremadura, S.A. (SODIEX).
- Sociedad para el Desarrollo Industrial de Galicia, S.A. (SODIGA).
- Sociedad Española de Automóviles de Turismo, S.A. (SEAT).
- Sociedad Española de Comunicaciones e Informática, S.A. (SECOINSA).
- Sociedad de Inversiones Mobiliarias en el Exterior, S.A. (SIMEX).
- Societé des Mines de Ferde Guinée Pour l'Exploitation del Monts Nimba, S.A. (MIFERGUININMA).
- Textil Tarazona, S.A. (Tarazona).
- Unión Eléctrica, S.A. (UESA).
- Unión Eléctrica de Canarias, S.A. (UNELCO).

En todas estas sociedades, (excepto EXTEBANK, EFE, ERIA, FOCOEX, GEASA, TANAGRA, MAHSA, MEVOSA, MUSINI, POVISA, SEAT, SECOINSA, UESA) la participación del INI supera o iguala el 50%.

También el INI controla, con más de un 50% de capital, un total de 77 empresas, en las que participa indirectamente; es decir, a través de sus empresas (181).

d- Empresas Privadas Controladas por el Estado:

- Compañía Telefónica Nacional de España.
- Compañía Ibérica Refinadora de Petróleos, S.A. (PETROLIBER).
- Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos, S.A. (CAMPSA).
- Empresa Nacional "Mercados Centrales de Abastecimientos", S.A. (MERCASA).
- Empresa Nacional "Mercados en Origen de Productos Agrarios, S.A. (MERCOSA).
- Cinespaña, S.A.
- Compañía de Abastecimientos, S.A. (CABSA).
- Agencia EFE.

e- Instituciones Financieras Públicas:

- Instituto de Crédito Oficial (ya citado antes como Organismo Autónomo).
- Banco de Crédito Agrícola.
- Banco de Crédito a la Construcción.
- Banco Hipotecario de España.
- Banco de Crédito Local de España.
- Crédito Social Pesquero (ya citado como Organismo Autónomo).
- Banco Exterior de España.

f- Instituciones de Seguros:

- Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE).
- Mutualidad de Seguros del Instituto Nacional de Industria (MUSINI).

3) Textos Legales que afectan al sector empresarial público (Por orden cronológico).

a- Ley Fundacional del INI (25 de Septiembre de 1941).

Como ya hemos indicado, el INI se configuró en su Ley Fundacional como un holding de Derecho Público que tenía como misión impulsar y financiar, en servicio de la nación, la creación y resurgimiento de nuestras industrias, en especial las relacionadas con la defensa y la autarquía económica. Es necesario advertir desde el primer momento la separación entre el Instituto y sus empresas. El Instituto, por sí solo, no realiza ninguna actividad industrial, la realizan sus empresas (art. 2). Sosa Wagner (182) califica al INI como un "ente público encuadrado de empresas públicas", con lo que pone de manifiesto la mencionada semejanza con el esquema italiano del "ente di gestione IRI".

En cuanto a la dependencia orgánica del INI, el artículo 17 de su Ley Fundacional establecía que el Instituto dependería de la Presidencia de Gobierno, salvo en lo referente a las cuestiones de defensa. Como señalan Pedro Schwartz y Manuel-Jesús González (183) ello otorgaba a Suanzes una gran independencia frente a los demás departamentos minis-

teriales. Como ya hemos señalado, ello se modificaría con el Decreto de 14 de Marzo de 1968 por el que el INI pasó a depender del Ministerio de Industria.

Por lo que se refiere a la organización del INI, se ha ido modificando en el transcurso del tiempo. El Presidente es nombrado por acuerdo tomado en el Consejo de Ministros, debiendo recaer este nombramiento en una destacada personalidad del campo científico o técnico, siendo sus facultades de carácter ejecutivo y de alta inspección de todos los servicios del Instituto (184). El Consejo de Ministros nombra, con los mismos requisitos, al vicepresidente del INI que ayuda y sustituye al Presidente en determinados casos.

Ambos forman parte, asimismo, del Consejo de Administración del INI, en el cual están representados actualmente los siguientes departamentos ministeriales: Ministerio de Hacienda, cuatro vocales, uno de los cuales se ocupa de las funciones interventoras, conforme a lo dispuesto por el Decreto de 31 de Enero de 1944; Ministerio de Comercio, dos vocales; Ministerio de Industria, tres vocales; y los Ministerios de Obras Públicas, Agricultura y Defensa, con un vocal cada uno. Completan el Consejo un representante del Alto Estado Mayor y otro del Instituto Español de Moneda Extranjera (185).

Además de las distintas direcciones funcionales y sectoriales presentes en el Instituto, exis-

te un Comité Ejecutivo integrado por el Presidente, Vicepresidente, Secretario General y del Consejo, Jefe de la Asesoría Jurídica, los tres directores adjuntos del Presidente y los directores generales de sector. Este Comité es quien estudia, decide o propone al Consejo de Administración las soluciones a los principales problemas que afectan a la vida del Instituto y sus empresas.

Las direcciones funcionales dependen de alguna de las tres direcciones adjuntas al Presidente y de la Secretaría General y del Consejo, con la excepción de la Dirección Comercial y la de Relaciones Exteriores y de Información, que dependen directamente del Presidente, lo mismo que las direcciones sectoriales. En éstas últimas, la Presidencia delega el control de la gestión de todas las empresas, excepto de las que dependen de la Dirección de Planificación y Desarrollo -empresas de desarrollo regional, tecnología, informática, etc.- y de una agencia de información que depende de Relaciones Exteriores e Información (186).

Por lo que se refiere al tema de la financiación del INI, al que hemos aludido repetidamente, vino profundamente modificado por posteriores decretos, por lo que nos abstenemos aquí de analizar su tratamiento funcional.

El INI durante su historia verá modificado su régimen jurídico por leyes sucesivas como la Ley de Entidades Estatales Autónomas (LEEA) de 26 de

Diciembre de 1958, la legislación del Patrimonio del Estado de 24 de Diciembre de 1962, la legislación de los Planes de Desarrollo, y la Reforma Boda; es decir, el Decreto de 24 de Diciembre de 1970 de actualización técnica del INI. Nos iremos refiriendo a los mismos en orden cronológico, reseñando los aspectos que afecten al conjunto de las empresas públicas y al INI.

b- Ley de Entidades Estatales Autónomas (LEEA).

"La LEEA surge para poner orden en el caótico y confuso mundo de cuantas entidades, organizaciones, servicios, etc., vivían sin un claro estatuto jurídico, lo que el Ministerio de Hacienda tenía interés en clarificar con objeto de ejercer una adecuada fiscalización" (187).

Se intentó con esta Ley establecer una disciplina aplicable a las entidades y órganos públicos que realizan actividades económicas; pero, en la práctica, de ese objetivo tan general en su articulado se incide fundamentalmente en los aspectos financieros y contables (188).

La LEEA clasifica a las entidades estatales autónomas en tres grupos (art. 1º): a) Los organismos autónomos. b) Los servicios administrativos sin personalidad jurídica propia distinta de la del Estado. c) Las empresas nacionales.

En la práctica, la Ley apenas si trata de las entidades encuadradas en b y c (189). La mayor parte del articulado de la Ley se dedica a los organismos autónomos e incide fundamentalmente en su control:

"Los problemas de fiscalización y control de las empresas públicas están latentes en el texto que analizamos; se diría, incluso, que son los que justifican la Ley" (190)

En cuanto a la definición que se da en la LEEA de "empresa nacional" diremos que su artículo cuarto señala que son "aquellas creadas por el Estado, directamente o a través de organismos autónomos, para la realización directa de actividades industriales, mercantiles, de transporte u otras análogas de naturaleza y finalidades predominantemente económicas".

La Ley también indica que la participación del Estado o de los organismos autónomos deberá ser mayoritaria, a menos que la ley lo autorice de forma expresa. Ello implicaba la no aplicación de de la Ley a las sociedades de "economía mixta", que, en cambio, correspondían a las características antes mencionadas que configuran el concepto de empresa nacional.

En el artículo 5 de la LEEA se excluían a ciertos organismos autónomos del régimen jurídico que se establecía, al no estar incluido el INI entre

ellos, pasó a sujetarse el Instituto al articulado (del art. 6 al art. 83) de la LEEA. Como hemos venido señalando, ello implica llevar a la práctica el deseo de control por parte del Ministerio de Hacienda. Así lo ratifica el Decreto de 14 de Junio de 1962 que aprueba la clasificación de las entidades estatales autónomas, donde se incluye el INI como del grupo A; es decir, perteneciente a los...

"...organismos autónomos que no perciban auxilios o subvenciones procedentes del presupuesto del Estado y atienden sus servicios exclusivamente con impuestos arbitrios, tasas, recargos, recursos o exenciones de cualquier clase" (191).

Asimismo se clasifican como empresas nacionales a 36 empresas en las que el INI participaba en más de un 75%, y 10 más con participación menor. De las que supuren el 75%, la LEEA señala en su artículo 93 que deberán remitir cada ejercicio social sus memorias, balances y cuenta de pérdidas y ganancias al Tribunal de Cuentas.

En definitiva, no cumple la LEEA el papel de "auténtico y necesario Estatuto de la Empresa Pública" (192), al no establecer unas normas de organización claras y completas del sector empresarial público, como, en cambio, la realidad imponía y la Ley recogía en su declaración de principios. Debemos entender, pues, la LEEA en el contexto de los cambios políticos producidos tras la entrada de Navarro Rubio en el Ministerio de Hacienda.

c- Ley del Patrimonio del Estado (LPE).

Esta Ley (193) surge para tratar de establecer un régimen unitario a todo lo que constituye el dominio privado de la Administración. Tiene, por tanto, un ámbito muy limitado con respecto al problema que nos ocupa, ya que la mayor parte del sector público industrial se encuadra en el INI, que tiene personalidad jurídica propia, distinta e independiente de la del Estado.

Como señala Tomás R. Fernández:

"Desde esta perspectiva, la Ley otorga al Ministerio de Hacienda -Dirección General del Patrimonio del Estado- la facultad de dar instrucciones a los representantes del capital estatal en los Consejos de Administración, pudiendo incluso nombrar un Comisario del Estado, con lo cual se desborda su función de vigilante del Patrimonio, atribuyéndole la labor de dirección superior de las empresas en las que el Estado participa directamente" (194).

Pero no limita al campo propio de la Ley las facultades del Ministerio de Hacienda, ya que en los artículos 204 y siguientes se afirma que éste podrá emitir informes sobre las actividades industriales y comerciales del sector público en general. Así lo confirmaría una orden del Ministerio de Hacienda de 31 de Diciembre de 1965 en la que se incluía al INI y a sus empresas entre las que debían rendir información al citado Ministerio con

independencia de lo obligado por la LEEA. Ello comportaba como ha señalado Tomás R. Fernandez un sistema de controles que venía a duplicar el establecido por la LEEA.

Martín Retortillo ha encuadrado esta Ley en la lucha por las competencias en el sector público, afirmando que "se trata de promover para el futuro, al margen del INI, la creación de otro complejo industrial en el cual hayan de cristalizar las futuras inversiones del sector público" (195). O también Martín Mateo: "En el texto de su articulado se perfila una cierta aspiración competencial de este Ministerio a convertirse en el gestor de las participaciones industriales del Estado no encomendadas al INI, evocando al Ministerio Italiano de Participaciones", y añade en una nota a pie de página: "Se trataba, en realidad, de un capítulo más en la historia de las pugnas competenciales internas de la Administración española" (196).

d- La Nacionalización de la Banca.

Por Decreto-Ley de 7 de Junio de 1962, se crea como entidad de Derecho Público el Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo, que tenía como finalidad organizar y coordinar a las entidades oficiales de crédito surgidas tras los sucesivos decretos nacionalizadores que hemos mencionado, decretos promulgados en 1962 y 1964.

Alvarez Guendín señala que estos decretos nacionalizadores deben entenderse en el marco del

perfeccionamiento de los instrumentos de control crediticio y monetario para la mejor realización del Primer Plan de Desarrollo (197).

El ICMYLP se configuró como el órgano permanente de relación entre el Gobierno y las entidades oficiales de crédito. Dependía del Ministerio de Hacienda y estaba excluido del ámbito de aplicación de la LEEA. De hecho su misión era inspeccionar las entidades oficiales de crédito, a las que debía proveer de los recursos suficientes para que pudieran actuar eficazmente en la política de desarrollo económico.

e- La legislación de los Planes de Desarrollo.

Hemos hecho ya una amplia referencia de las implicaciones que sobre el conjunto de la empresa pública significaron las disposiciones contenidas en la Ley de 28 de Diciembre de 1963 que aprobó el Plan de Desarrollo Económico y Social. Como ya dijimos, los aspectos esenciales son el sometimiento de la creación de nuevas empresas nacionales o expansión de las ya existentes a un procedimiento previo de comprobación de la insuficiencia de la iniciativa privada (afirmación y articulación del principio de subsidiariedad) y la introducción de de los Ministerios competentes por razón de la materia, que podrán conocer la realización de los programas de actuación e inversiones públicas, en cuya elaboración participan previamente (arts. 4 y 5).

También en el artículo 4, apartado 2, se especifican los motivos que presidir la creación de

las empresas públicas: insuficiencia de la iniciativa privada, conveniencia de impedir o combatir las prácticas restrictivas de la competencia, e imperativos de la defensa o del alto interés nacional. Del mismo modo se especifica que en el caso de que hubieran desaparecido las causas que motivaron la creación de una empresa nacional, el Ministerio competente podrá proponer al Gobierno la enajenación o despublificación de las participaciones propiedad del Estado o de las entidades estatales autónomas.

Hemos aludido ya a la carga de desconfianza que supone la aprobación de esta Ley que concierne a las empresas públicas. No insisteremos sobre ello, citaremos solamente a Cesar Albiñana que afirma: "El principio de subsidiariedad en España es un resorte para frenar la socialización económica"(198).

f- Estatuto Jurídico de RENFE.

Con el Decreto Ley de 23 de Julio de 1964 que aprueba el estatuto jurídico de RENFE, se concluye un proceso de reconsideración sobre el régimen jurídico de la empresa.

En 1960 el Ministerio de Obras Públicas propuso dar a RENFE una forma jurídica de sociedad anónima, de acuerdo con la LEEA en el apartado de empresas nacionales. Eduardo Garcia de Enterría califica esta propuesta de plagio al INI, precisando que no existe ninguna necesidad de vincular

empresas públicas con sociedades anónimas (199). Después de una amplia argumentación sobre casos límites en Derecho comparado, reclama para la RENFE la fórmula de empresa pública, de forma pública y no de forma mercantil, a pesar de que su actuación sea genuinamente mercantil e industrial, radicando aquí lo que sería el criterio organizativo básico.

Así se llega al Decreto-Ley de 19 de Junio de 1962, que declara a RENFE, en su artículo 1º, "entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena responsabilidad". Se excluye también a RENFE de la LEEA (200) declarando que en su gestión se someterá a las normas de derecho privado. Dos años más tarde se aprueba el Estatuto Jurídico de RENFE donde se ratifica ese criterio, ya que en el artículo 1º dice que RENFE es: "una entidad con personalidad jurídica de Derecho Público, actuando en régimen de empresa mercantil". Garrido Falla lo califica como el más expresivo intento de disociar el carácter jurídico de la organización y el carácter jurídico de la actividad (201).

García de Enterría, en el artículo citado, nos da un juicio resumido del Estatuto que reproducimos aquí:

- a) La simplicidad del mismo, en función de la flexibilidad.
- b) La libertad de los órganos para el gobierno del ente público.
- c) La tendencia a profesionalizar la gestión, separando a sus órganos de la Administración Pública.

- d) El intento de regular la relación RENFE-Estado.
- e) La libertad, en cuanto a tarifas, de contratar por debajo de la tarifa fijada.

g-Decreto-Ley de actualización técnica del INI.

El 24 de Diciembre de 1970 se promulga el citado Decreto que se ha venido denominando como Reforma Boada por ser este su principal inspirador. Nos hemos referido a esta reforma en páginas anteriores, por lo que haremos aquí una breve referencia a la misma.

Se pretende dar al Decreto-Ley, como su mismo nombre indica: actualización técnica, un carácter continuador y actualizante fundamentalmente. Ello no es tan simple como podremos deducir del análisis de las medidas que se toman.

Ante todo Boada logra escapar del control riguroso del Ministerio de Hacienda al dejar de estar sujeto a la LEEA. Con lo que a partir de entonces el INI sólo deberá presentar un programa anual de actuación e inversiones, programa que deberá aprobar el Gobierno. El Instituto deberá comunicar al Ministerio de Hacienda las operaciones que realice y que no requieran la previa autorización del Gobierno. El Ministerio de Hacienda actuará de intermediario en lo referente a la aprobación de los presupuestos y balances. Se logra también una reorganización interna del Instituto, siempre en aras de una mayor flexibilidad y agilidad en su actuación (202).

Las posteriores reformas del INI han sido de tipo interno, y no han tenido una plasmación legal por vía de decretos o leyes. Ya nos hemos referido antes a la importancia de la introducción del principio de planificación en la organización interna del INI llevado a cabo durante el mandato de Antónanzas.

h- Ley General Presupuestaria.

Queremos referirnos, por último, a la Ley General Presupuestaria publicada en el B.O.E. el 8 de Enero de 1977, que alude en algunos de sus artículos al ámbito de la empresa pública.

Ya en la exposición de motivos de la ley se alude a los cambios que se han ido sucediendo en la esfera de las relaciones entre el Estado y la vida económica general del país.

"La dinámica económica en que de modo tan relevante participa el Estado de nuestros días también propugna una nueva conformación de dicho ordenamiento, recogiendo las transformaciones y aún los cambios impuestos a la actividad del sector público como consecuencia de la diferente organización y de los requerimientos de la actual sociedad española" (203).

Más adelante concreta este planteamiento cuando se refiere a los presupuestos especiales de de-

terminadas Entidades y Sociedades Estatales. En efecto parte de las dificultades que existen en incluir en los Presupuestos Generales del Estado los presupuestos de explotación y capital de las sociedades estatales, con una configuración mercantil y una actividad económica privada, características que las excluye de cualquier régimen presupuestario de naturaleza pública, y por consiguiente rígida.

La Ley considera que estos presupuestos deben figurara como anexos en los Presupuestos Generales del Estado. Y afirma también:

"En verdad, el régimen presupuestario de esta clase de Organismos Autónomos del Estado ofrece particularidades y requiere tal grado de flexibilidad que le sitúa en el ámbito del previsto Estatuto de la Empresa Pública Española, pero no era prudente aplazar su disciplina normativa hasta que dicho estatuto se promulgue" (204).

La primera referencia que hace el articulado a nuestro objeto de estudio la encontramos en el artículo cuarto: donde clasifica a los Organismos Autónomos en organismos autónomos de carácter administrativo, y de carácter comercial, industrial, financiero o análogo.

Por otro lado, el artículo seis considera sociedades estatales a los efectos de la ley: las sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación del Estado o de sus organismos au-

tónomos, y las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica que por ley hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado. Estas asociaciones se regirán por las normas del Derecho Mercantil, civil o laboral, en todas las materias en las que nada disponga la Ley que estamos analizando.

En el apartado tres de esta Ley se afirma:

"La creación de las sociedades a que se refiere el apartado 'a' del párrafo anterior (o sea las sociedades mercantiles con participación mayoritaria del Estado o de los organismos autónomos) y los actos de adquisición y pérdida de la posición mayoritaria del Estado o de sus organismos autónomos en las demás se acordarán por el Consejo de Ministros" (205).

Los artículos comprendidos entre los 81 y 93 desarrollan estos principios. Los artículos del 83 al 86 tratan de los organismos a incluir, decisión que compete al Gobierno, previa propuesta del Ministerio de Hacienda, y de los elementos a incluir en los presupuestos de explotación y capital de dichos organismos, presupuestos que se incluirán como anexos, previo resumen por el Ministerio de Hacienda, en los Presupuestos Generales del Estado.

Finalmente los artículos del 87 al 91 inclusive analizan los ya citados P.A.I.F. de las so-

ciudades estatales, fijando las condiciones de aprobación y los requisitos que deben incluir. Si existen regímenes especiales, el artículo 91 establece las cláusulas que deberán incluir para poder obtener subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Evidentemente esta Ley tiene efectos derogatorios sobre la LEEA en todo lo referente a la Hacienda Pública.

4) El Estatuto de la Empresa Pública.

a- Precedentes.

Desde hace mucho tiempo se viene clamando en España por la promulgación de un Estatuto de la Empresa Pública que aclare y organice definitivamente y de modo coherente todo el ámbito del sector empresarial público, estableciendo los principios de creación, enajenación, organización interna y control de las empresas públicas españolas.

Tomás Ramón Fernández concluía así su repetidamente citado artículo de 1970:

"Se impone, pues, la promulgación de un verdadero Estatuto de las empresas públicas españolas, que, sin plantearse problemas excesivamente dogmáticos reduzca la variedad actual y establezca criterios unitarios que aseguren una organización coherente del sector pú-

blico industrial y la integración de sus empresas en la actividad de la administración en su conjunto, paliando así la actual insuficiencia normativa y dando fin a esa lucha incontrolada y parcial por las competencias sobre las empresas públicas que se ha despertado en el seno de la Administración Española" (206).

De la misma opinión son Arcenegui y Coscolluela en un artículo publicado al mismo tiempo que el anterior (207), y donde justifican la necesidad de un Estatuto en base a "la proliferación de empresas públicas y, consecuentemente, su importancia en la realidad económica", y por que la dispersión normativa legal supone unas constantes reiteraciones normativas, "o lo que es peor, regular de forma diferente un mismo fenómeno, diversidad que no siempre halla su fundamento en razones objetivas de interés general".

Arcenegui y Coscolluela adelantan los criterios generales que a su juicio debería incluir tal Estatuto:

- "A) Especificación de las relaciones entre el ente de gestión u organismo ministerial del que dependen y la empresa, fijando especialmente las reglas para el nombramiento de consejeros que representen, y la relación y responsabilidades de dichos consejeros con el ente u organismo propietario del capital.
- B) Reglas que disciplinen el equilibrio y la autonomía financiera de la empresa

y los problemas de afectación de beneficios (especialmente en los casos en los que el único propietario sea un ente público).

C) Regulación de los tipos de tutela y control" (208).

El III Plan de Desarrollo preveía que en un plazo de dos años a partir de su promulgación, las Cortes recibieran un proyecto de Estatuto de la Empresa Pública elaborado por el Gobierno. El III Plan fue aprobado el 21 de Julio de 1971 y evidentemente hasta ahora no disponemos de dicho Estatuto. En esa Ley sólo se afirmaba que "se prepararía"; sin concretar las opciones concretas ni los caminos a seguir. Ramón Tamames opinaba que "ello es una muestra más de que oficialmente no no hay una doctrina clara sobre la empresa pública" (209), y ofrecía en el artículo que citamos cinco apartados que, a su juicio, deberían incluirse en la futura legislación y regulación de la empresa pública: Objetivos de la empresa pública, organización y gestión, financiación, fiscalidad y control.

En este proyecto incluía la creación de un Ministerio de la Empresa Pública y de las Participaciones Estatales, al estilo del Ministerio delle Partecipazioni Statali italiano; y una Comisión de Verificación de las Cuentas de las Empresas Públicas, al estilo de la desaparecida Commission de Verification des Comptes des Entreprises Publiques que funcionaba por aquel entonces en Francia(210).

Un estudio financiado por el Instituto de Estudios Fiscales en 1970, y que aún no ha sido publicado recogía en sus conclusiones la necesidad de acometer la redacción del Estatuto ya que :

"...sería una primera e importante etapa hacia la racionalización de los regímenes legales improvisados para muchas de nuestras empresas públicas y, en definitiva, hacia la creación de cauces jurídicos adecuados para esa realidad indiscutible de nuestro tiempo que es la gestión económica estatal" (211).

Sosa Wagner afronta también en el libro que hemos venido citando (212) la necesidad de un estatuto para la empresa pública "pese a que quizá sea éste un tema tópico". Para Sosa Wagner el Estatuto debería incluir los siguientes puntos: A) Sistema de extinción y creación de la empresa pública. B) Las formas jurídicas de que pueden quedar revestidas las empresas públicas. C) El régimen financiero y contable. D) El régimen de control que incluya el nombramiento de los altos dirigentes (control orgánico), control sobre actos concretos, control sobre la actividad global que en último término, considera, debe quedar en los órganos soberanos del Estado.

En fin, parece que no es preciso insistir sobre este punto. La necesidad de homogeneizar y unificar los criterios de creación y funcionamiento preside todos los argumentos que hemos reproducido

sobre la perentoriedad de contar con un Estatuto de la Empresa Pública, a pesar de que algunos vean en ello un peligro de excesiva reglamentación poco compatible con las necesidades de autonomía de la empresa pública (213).

A pesar de todo lo dicho y argumentado al respecto, España llega a 1977 sin Estatuto de la Empresa Pública, y no es ajeno a ello la politización del tema y la competencia entre departamentos, ya reseñada, interna del sistema.

b- El Estatuto de la Empresa Pública en los Pactos de la Moncloa.

Fue precisamente en Octubre de 1977 cuando se reunieron en el Palacio de la Moncloa "diversos partidos políticos, con representación parlamentaria, con el Presidente del Gobierno y otros miembros de éste, a los efectos de conocer y examinar como primer punto del orden del día el programa de saneamiento y reforma económica". Estas reuniones celebradas durante el mes de Octubre y finalizadas el 27 de dicho mes, se conocen como "acuerdos de la Moncloa", o simplemente como "Pactos de la Moncloa" (214). Los reunidos, después de constatar la existencia de una grave crisis en la economía española, se señalan objetivos a corto plazo en los terrenos de la política presupuestaria, seguridad social, política monetaria, precios, salarios y empleo.

Y sigue el documento:

"Asimismo el Gobierno y los partidos políticos consideran que la superación de

- la crisis se verá facilitada al introducirse simultáneamente con las medidas antes anunciadas, una serie de transformaciones de fondo en el sistema económico referentes a las siguientes áreas:
- 1- Reforma Fiscal ya iniciada.
 - 2- Perfeccionamiento del control del gasto público...
 - 8- Modernización Agraria.
 - 9- Estatuto de la Empresa Pública" (215).

Es decir, que vuelve a reconocerse la necesidad de contar lo más rápidamente posible con un Estatuto de la Empresa Pública. Y ciertamente la entidad de los que firmaban el acuerdo asegura, por primera vez en este tipo de temas, el carácter democrático y representativo de los acuerdos que se toman.

La referencia al tema del Estatuto en los acuerdos finales es bastante amplia y se llega a fijar un calendario para su cumplimiento:

- "Antes del 30 de Junio de 1978, el Gobierno remitirá a las Cortes relativo al Estatuto de la Empresa Pública sobre la base de los siguientes criterios:
- 1º Control Parlamentario.- Dada la problemática de las empresas públicas, se considera conveniente que el control parlamentario de las mismas se realice por una Subcomisión específica dentro de la Comisión de Economía.
 - 2º Control por la Administración.- El Estatuto de la Empresa Pública regulará

los siguientes extremos: a) su coordinación y racionalización de conjunto por un órgano de la Administración; b) su control financiero externo de acuerdo con lo establecido por la Ley Presupuestaria; y c) su control interno, que se efectuará por los distintos departamentos ministeriales competentes.

3º Regionalización de inversiones.- La inversión realizada a través de la empresa pública deberá coadyuvar al desarrollo de las regiones menos desarrolladas. En los planes de inversión de las empresas públicas se determinará con claridad suficiente el porcentaje de las mismas que se destinen a las distintas áreas regionales.

4º Descentralización de actividades.-

En espera de lo que en este sentido pueda derivarse de la nueva Constitución y del eventual establecimiento de gobiernos autónomos, se procurará conseguir desde ahora que en este ámbito se de el máximo grado de descentralización, compatible en todo caso con las directrices que adopte la empresa pública a nivel general.

5º Participación de las fuerzas sociales.-

Reconocimiento de la participación de la participación de los trabajadores en los órganos de gobierno de las empresas públicas fundamentalmente a través de sus sindicatos y establecimiento de cauces de consulta a los consumidores o usuarios para la elaboración de las po-

líticas de éstas cuando les afecten y para el control de la eficacia de sus actividades.

6º Régimen de incompatibilidades.- Establecimiento de un régimen de incompatibilidades para los miembros de los Consejos de Administración de las empresas Públicas.

7º Adquisiciones y enajenaciones.- La adquisición y enajenación de empresas o de activos por parte del sector público se someterá a rigurosas formas de valoración que garanticen en todo caso su realización por el precio justo que corresponda.

8º Condiciones de actuación.- Las condiciones de actuación de las empresas públicas y privadas se equipararán de forma que en la gestión de ambos tipos de empresas no se den situaciones discriminatorias" (216).

Como vemos se trata de un amplio programa de actuación que recoge muchos de los grandes problemas de la empresa pública española. De llevarse a cabo este Estatuto con estos criterios, y en los plazos previstos, hubiera significado un gran impulso en la resolución de la problemática señalada. Ello no ha sido así. Un año después de lo previsto, el Gobierno ha anunciado, dentro del calendario legislativo post-constitucional, el envío a las Cortes del proyecto de Estatuto de la empresa pública para el año 80; ello después de un proceso hasta cierto punto kafkiano, ya que la prensa diaria se

hizo eco el 16 de Diciembre de 1978 del envío a las Cortes de "un" proyecto de Estatuto de la empresa pública por parte del Gobierno. Proyecto que el nuevo Gobierno no ha confirmado (217) después de la disolución anticipada de las Cortes y la celebración de nuevas elecciones.

El retraso en la elaboración de este Estatuto ha suscitado muchas conjeturas, y se ha convertido en motivo de debate en diversas reuniones o conferencias que sobre la temática del sector público se han celebrado últimamente. A nivel de Congreso de los Diputados se suscitó una interpelación al Gobierno por parte de la Minoría Catalana, en la que se planteaba la gestión de la empresa pública industrial, reclamando al mismo tiempo la rápida elaboración del Estatuto previsto en los Pactos de la Moncloa (218). Otras preguntas orales se presentaron también antes de la aprobación de la Constitución, pidiendo el cumplimiento del programa económico de los Pactos de la Moncloa, que como sabemos incluía el aspecto al que nos estamos refiriendo. (219).

Finalmente, también en este terreno de control parlamentario sobre el Gobierno, el grupo parlamentario comunista presentó una interpelación acerca del papel que debe desempeñar la empresa pública en general, y el INI en particular, en la vida económica del país, donde se hacía también referencia al esperado proyecto de Estatuto de la empresa pública (220).

c- Los proyectos realizados. El Proyecto de Ley de la Empresa Pública de 1978.

No disponemos, pues, todavía hoy de un proyecto que el Gobierno haya asumido como tal; ni, por lo tanto, de un verdadero Estatuto de la empresa pública española. Hemos podido examinar, no obstante, los tres sucesivos anteproyectos a ese Estatuto, y haremos una breve referencia a los mismos. Los tres documentos son los siguientes:

- 1º- Anteproyecto elaborado por una comisión interministerial que lleva fecha de 21 de Junio de 1978.
- 2º- Anteproyecto que examina el Consejo de Ministros, y que lleva fecha de 12 de Diciembre de 1978.
- 3º- Proyecto de Ley sobre el Estatuto de la Empresa Pública, aprobado por el Consejo de Ministros, y enviado a las Cortes a finales de Diciembre de 1978 (como ya hemos señalado tal proyecto no fue confirmado por el nuevo Gobierno surgido de las elecciones del 1 de Marzo de 1979, con lo que se está a la espera de un nuevo texto).

A la vista de los tres textos, cabe señalar algunas cuestiones: a) Ante todo el notable retraso en su elaboración, contradiciendo así, como en otros muchos puntos, lo acordado en los Pactos de la Moncloa. b) El drástico recorte que sufre el Estatuto cuando llega al Consejo de Ministros, ya que el mismo suprime artículos como los de "Crea-

ción y extinción" y "Delegaciones del Gobierno", dejando reducido a la mitad el anterior proyecto; y dedicando, en cambio, un espacio desmesurado a las características, deberes y retribuciones de los consejeros de las empresas públicas. c) La exclusión que se hace en el texto que fue aprobado por el anterior Gobierno del centro más importante de empresas públicas en España: el Instituto Nacional de Industria. En efecto, entre los organismos públicos no sujetos a ese proyecto de Estatuto figura el INI, lo que de por sí reduce mucho el interés del proyecto. Con el mismo criterio se excluye a la RTVE y otros organismos autónomos menos importantes. d) No se hace referencia alguna a las empresas públicas que puedan pasar a depender de las Comunidades Autónomas, o que creen ellas mismas. Ello puede en principio parecer positivo por lo que podría significar de respeto a la autonomía, pero mucho nos tememos que significa una pura y simple voluntad de no cambiar la situación de centralismo existente. e) No hay tampoco ninguna referencia a la legitimación constitucional de la empresa pública. Ello conduce a que no se aborde un tema tan importante como los motivos de creación de empresas públicas; tema que, como hemos visto, ha sido y es de la máxima importancia.

Podríamos señalar algunas otras cuestiones de menos importancia, pero el hecho de que este proyecto no haya sido confirmado por el nuevo Gobierno, demuestra que no es preciso perder mucho tiempo en el mismo. Las reacciones que suscitó su lectura por algunas importantes esferas ecenómi-

cas del país fue quizás uno de los motivos que provocó su no refrendo.

Se hace una referencia, evidentemente, al control parlamentario de la empresa pública, tema al que dedicaremos un epígrafe especial.

Esperemos, en fin, que cuando finalmente se discuta y apruebe en las Cortes el mencionado estatuto, su contenido no defraude tantos años de espera.