



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



F.- El control de la Empresa Pública.

1) Introducción.

Nos hemos referido anteriormente al Estatuto de la Empresa Pública (221) indicando los cambios que su aprobación provocará en todo el sector público. Nuestro centro de interés primordial reside precisamente en la definitiva implantación del control parlamentario sobre la empresa pública española, y a este aspecto dedicaremos un capítulo de nuestro estudio. Ahora bien, es evidente que la **inexistencia** de ese control durante los últimos cuarenta años (222) concede la máxima importancia a las formas de control de que disponía el Ejecutivo -el Gobierno- durante el franquismo y la transición política. A ello dedicaremos el presente capítulo, prescindiendo de un análisis detallista y minucioso, e intentando desvelar los aspectos cualitativamente más importantes del mencionado control gubernamental.

2) Formas de control sobre la Empresa Pública.

Al intentar establecer una panorámica sobre los instrumentos de control, nos encontramos con las dificultades que se nos plantean para poder determinar unos criterios que nos permitan ordenar y esquematizar la gran diversidad de controles de que son objeto las empresas públicas españolas. Dejando a un lado los posibles criterios legalistas, (debido a la dispersión de los textos legales que adoptan las empresas públicas en nuestro país) o criterios aplicables en cualquier parte y situación (todos aquellos



que simplemente distinguen controles a priori y a posteriori, lo cual no resulta factible en España por la concentración de los centros de control), hemos optado por acogernos al sistema utilizado más recientemente por el mismo INI, distinguiendo los tipos de control a partir de criterios estrictamente funcionales (223). Así, distinguiremos tres tipos de control :

- a) Control patrimonial y financiero
- b) Control de política económica sectorial
- c) Control de legalidad y revisión de cuentas

3) Control patrimonial y financiero

Este tipo de control se basa en el siguiente criterio:

"El Estado, en cuanto titular de los derechos de propiedad sobre sus bienes, ejerce el correspondiente control patrimonial y financiero sobre los mismos. Este control no afecta sólo a las empresas públicas, sino también a los diversos organismos y entidades que componen su patrimonio." (224)

El ministerio de hacienda es quien da carácter unitario a esta función de control del Estado. El Ministerio de Hacienda realiza este control a través de la Dirección General de Patrimonio. Así lo establece la Ley de Bases del 24 de Diciembre de 1962 sobre el patrimonio del Estado, donde en su base II se dice que la Administración del Patrimonio del Estado compete al Ministerio de Hacienda. También

compete al mismo departamento la representación del Estado en materia patrimonial (225).

A pesar de ese carácter exclusivo con que la Dirección General de Patrimonio asume ese control, en la misma base II de la ley mencionada se preve la posibilidad de transferir el control a otro órgano de la administración del Estado:

"El Ministerio de Hacienda podrá proponer al Consejo de Ministros que en determinados casos, dichas facultades sean transferidas a otros órganos de la Administración del Estado."

El Instituto Nacional de Industria es precisamente el caso más claro de delegación de funciones por parte del ministerio de Hacienda. Será pues el propio Instituto quien efectúe el control patrimonial y financiero sobre sus empresas, pero como organismo autónomo, el INI está obligado a suministrar al Ministerio de Hacienda "Copia de la cuenta de explotación, balance, cuenta de pérdidas y ganancias y Memoria detallada de la gestión realizada durante el ejercicio, ya sea directamente, ya por las empresas de que sean partícipes o propietarios" (226).

Además, los artículos 107 y 108 del texto articulado de la Ley, aprobado por decreto 1022/64 (227), encomienda al ministerio de Hacienda la elaboración de un informe sobre la situación financiera de las empresas en que el Estado participe directamente o de los organismos autónomos que realicen actividades comerciales e industriales.

No olvidemos, además, que el Ministerio de Hacienda dispone de varios representantes en el Consejo del INI, por lo que el control patrimonial y financiero del Instituto se efectúa también por esa vía; vía importante, ya que las decisiones de cierta trascendencia para el INI se adoptan o proponen en el consejo.

Hasta 1972 el INI estaba sometido al cumplimiento de los llamados Programas de Inversiones Públicas. Estos programas formaban parte de los Planes Nacionales de Desarrollo. Así, de acuerdo con la periodicidad y objetivos de los Planes de Desarrollo, se fijaba cada cuatro años el volumen de fondos que podían dedicarse a Inversiones los departamentos ministeriales y sus organismos autónomos. Esto constituía el Programa de Inversiones Públicas integrado en el Plan correspondiente. El INI debía, pues, presentar su propio Plan cada cuatro años para ser engarzado con los demás programas de inversiones dentro del PIP. Pero además, este Plan de Inversiones del Instituto requería que se diera a conocer y aprobar por el Consejo de Ministros (227 bis).

A partir de 1972, el INI se acogió a un método de programación y control de sus inversiones más preciso. Propuso que su programa de inversiones se redactara anualmente, sustituyendo al cuatrienal que iba hasta entonces realizando. En el documento que recogía estas propuestas, documento de Noviembre de 1972 (228), se introducían también las directrices y normas que habrían de conducir a la confección de un Programa de Actuación, Inversiones y Financiación (PAIF), con periodicidad anual (229). Lo que no significaba la desaparición del Plan cuatrienal, que

continuó realizándose.

Para llevar a cabo este programa anual, el Instituto pide a sus empresas doce paquetes de información sobre diversos aspectos; así, situación contable, financiera, de mercado, situación de la producción, valor añadido bruto, composición de personal y estatuto de las instalaciones; todo ello referido al ejercicio anterior.

Sobre la base de información suministrada se constituye el PAIF. El PAIF será aprobado por el Consejo del Instituto, aprobación donde es muy importante el parecer del representante del Ministerio de Hacienda, y una vez aprobado se envía para su ratificación, a través del Ministerio de Industria, al Consejo de Ministros.

El INI no podrá desviarse de las previsiones del PAIF más de un 5% sin que lo apruebe el Gobierno previo informe del Ministerio de Hacienda (230). Vemos pues cómo el PAIF, además de servir como instrumento de racionalización interno del INI, cumple un importante papel en el control del Ministerio de Hacienda, en los aspectos patrimonial y financiero, sobre el Instituto.

Lo dicho hasta aquí y referido fundamentalmente al INI, no agota las posibilidades de control del Estado al hacer valer sus derechos de propiedad sobre aquellas empresas en que participa como accionista. Como ya hemos dicho, la competencia para ejercer estos derechos la ostenta el Ministerio de Hacienda.

Esa labor se efectúa fundamentalmente a través de los consejeros estatales que se sientan en los Consejos de Administración representando el capital público.

"Compete al Ministerio de Hacienda el ejercicio de los derechos que corresponden al Estado como partícipe directo de empresas mercantiles, tengan o no la condición de nacionales, sin perjuicio de las facultades propias de las Delegaciones del Gobierno, actualmente establecidas o que en lo sucesivo se establezcan mediante ley. A este fin el Ministerio de Hacienda podrá dar a los representantes del capital estatal en los Consejos de Administración de dichas empresas las instrucciones que considere oportunas para el adecuado ejercicio de los derechos" (231).

Así se afirma en el artículo 101 de la Ley de Patrimonio del Estado de 1964. Como señala Sosa Wagner (232), con este principio se instaura con perfecta nitidez un sistema según el cual el Ministerio de Hacienda se convierte en un auténtico gestor de un sector industrial al margen del INI, sector frente al que el Ministerio de Hacienda asume un papel de dirección de la política industrial, cuando sus competencias originarias son ostensiblemente otras.

Por otra parte, el patrimonio del Estado puede nombrar un comisario del patrimonio para garantizar el cumplimiento del control, tal como señala el artículo 193 del Reglamento de la Ley de Patrimonio del Estado, aprobado por decreto 3588/64 de cinco

de Noviembre. Son los consejeros designados por la Dirección General de Patrimonio los que canalizan las relaciones entre esa Dirección General y las respectivas empresas.

Estos consejeros pueden obrar con libertad en algunos aspectos y en otros precisan de la autorización expresa de la Dirección Genral de Patrimonio. Entre éstos últimos destacan:

- Realización de nuevas actividades o extensión de las mismas a áreas geográficas distintas de aquellas en las que se desenvuelve la empresa.
- Variaciones importantes del programa de inversiones adoptado en cada ejercicio.
- Compraventa de participaciones accionarias.
- Obtención de créditos por importe superior al 10% de capital.
- Emisión de obligaciones.
- Prestación de avales por más de veinte millones de pesetas.
- Nombramiento y nivel retributivo del Presidente, del Vicepresidente y, en general, del alto personal directivo.
- Los convenios colectivos de la empresa.

Como vemos se trata de los aspectos más importantes de la marcha de una empresa, el área de las

grandes decisiones. En cambio, en la gestión diaria, el consejero estatal goza de una gran libertad de movimientos.

"Para resumir este punto diremos que el control patrimonial sobre sus empresas, se lleva a cabo a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado, del Ministerio de Hacienda. La Dirección General del Patrimonio utiliza los consejeros estatales para llevar a cabo este control; utiliza, además, normas generales y determinados requerimientos como presentación del estado de cuentas y otros datos de carácter contable y financiero. Finalmente, el control patrimonial sobre el gran grupo de empresas está delegado en la sociedad de cartera INI, que a su vez es objeto de control patrimonial y financiero por parte del Ministerio de Hacienda"(233).

Más adelante analizaremos las relaciones que, a este nivel, mantienen el INI y sus empresas.

4) Control de política económica sectorial.

En este epígrafe nos referimos a la relación que se establece entre las distintas empresas y el Departamento del Estado competente en razón de la materia, relación destinada a establecer un control económico sectorial que fije la adecuación de la actividad de la empresa en cuestión, con los objetivos, de tipo general o particular, que se le hayan asignado.

Es evidente que el controlador ha de basar su análisis en unos determinados "criterios de control" (234); es decir, diversos índices que permiten fiscalizar la empresa, y para cuya valoración será preciso basarse en determinados fines generales de la empresa pública que le vienen suministrados institucionalmente a la empresa y a su controlador. Hemos aludido anteriormente (235) a la heterogeneidad de fines a que ha sido sometida la empresa pública en estos últimos años.

La clarificación de los mismos, y su distribución en base a unas claras prioridades, es función básica tanto del Estatuto de la Empresa Pública, como de la labor del Parlamento, ya que, como afirma el artículo 66 de la nueva Constitución, "representan al pueblo español" y "ejercen la potestad legislativa del Estado". Nadie mejor, pues, que las Cortes Generales para fijar dichos objetivos generales, base y fundamento de la actividad de la empresa pública en nuestro país. Pero a ello aludiremos posteriormente con más extensión.

Aclarado esto, diremos que este epígrafe parte del supuesto de que esos objetivos están fijados e intenta establecer la adecuación de la actividad de las empresas a los mismos (236). En este sentido son competentes los diversos ministerios que tienen asignadas empresas públicas para su control sectorial, y entre ellos, cabe destacar; los ministerios de Hacienda, Economía, Industria, Comercio y Transportes.

a- Ministerio de Hacienda.

Como ya hemos señalado anteriormente, el ministerio de Hacienda no se limita a ejercer la función de control patrimonial y financiero, sino que, además gobierna la política económica de las grandes empresas públicas. Así por ejemplo, CAMPSA, Tabacalera, Telefónica o PETROLIBER; son las mayores empresas que controla y dirige el ministerio de Hacienda desde su Dirección General del Patrimonio.

CAMPSA está actualmente dominada mayoritariamente por el Estado. Sus fines vienen fijados por el decreto-ley fundacional. Los nombramientos de los altos cargos de la compañía habrán de someterse a la aprobación del ministerio de Hacienda. En las juntas generales, sean del tipo que sean, la representación del Estado usará la palabra cuando lo pida. El delegado del Gobierno podrá vetar los acuerdos que considere lesivos para los intereses del Estado, en un plazo de tres días después de tomados los acuerdos. Al gobierno le corresponde fijar los precios de los distintos productos en su venta al público, y demás decisiones que supongan adquisición de yacimientos o nuevas instalaciones relacionadas con el Monopolio.

En general el Delegado del Gobierno puede autorizar gastos de la Compañía siempre que no superen las 500.000 pts.

En cuanto al monopolio de tabacos se arrienda también a una compañía concesionaria, TABACALERA S.A. Esta compañía tiene arrendados al Estado la distribución y venta de sus productos, pero el cultivo y fermentación corren a cargo del Servicio Nacional del Cultivo y Fermentación del Tabaco, adscrito al Ministerio de Agricultura, y a quien ha de comprar obliga-

toriamente el producto TABACALERA S.A. El Estado controla, pues, la producción y explotación, y a través de su Delegado en la compañía y de los Consejeros Representantes del capital estatal que es mayoritario preceptivamente, controla también la compañía arrendataria del Monopolio. El Delegado del Gobierno puede intervenir en todos los actos de explotación del Monopolio, y puede asimismo vetar los acuerdos de todos los órganos de la compañía "cuando se opongan a lo establecido reglamentariamente, que debe custodiar" (237).

Con respecto a la Compañía Telefónica Nacional de España, podemos decir que, a pesar de no ser mayoritaria la participación del Estado, al estar muy fragmentada la propiedad del resto de acciones, el ministerio de Hacienda conserva un control decisivo sobre la marcha de la compañía. Como titular de sus acciones, el Estado dispone de sus representantes en el Consejo de Administración que ejercen sus derechos patrimoniales y financieros; pero, además, el Gobierno nombra un delegado que es quien vela por que se cumpla la orientación económica que el Estado desea dar a la actividad de la compañía. Especialmente a través de la política de inversiones, organización política y financiera de dividendos. Es el delegado quien vela también por el cumplimiento de las bases del contrato entre el Estado y la CTNE. Este delegado, además de otras facultades, puede suspender acuerdos que signifiquen interpretaciones de las bases del contrato o aprobación de las normas o reglamentos de servicios que afecten al público o a los abonados.

Finalmente, nos referimos a otra gran empresa en cuya política general influye decisivamente el ministerio de Hacienda, PETROLIBER, en cuya propiedad el Estado detenta el 52% de las acciones, con lo que el control es poderoso en lo referente a los derechos patrimoniales del Estado, y además puede nombrar consejeros y alto personal directivo. En este caso no se trata de una normativa especial fijada en su Ley Fundacional como en los casos hasta ahora examinados, sino que el Ministerio de Hacienda domina la fijación de la política económica de la empresa porque el Estado es el socio mayoritario de la empresa.

b- Ministerio de Economía.

Este ministerio a través de la Dirección de Política Financiera domina el Instituto de Crédito Oficial (ICO).

Nos hemos referido ya anteriormente a la historia de la creación del ICO, y de sus funciones primordiales (238); conviene añadir a lo dicho que el ICO quedó en un principio bajo el control del Ministerio de Hacienda, pero al crearse en 1977 el Ministerio de Economía pasó a depender del mismo, y más concretamente de la dirección general mencionada.

Es este ministerio quien propone la persona que ha de ocupar la presidencia del ICO, al Consejo de Ministros, quien procede a su nombramiento. Asimismo por los decretos de 4 de Julio de 1977 y 23 de Julio del mismo año, el Ministerio de Economía habrá de proponer los funcionarios de la administración civil

del Estado que serán designados para prestar sus servicios en el Instituto, y también será este ministerio quien procederá a nombrar y separar al personal directivo del ICO, a propuesta de la presidencia del Instituto. Por lo que respecta a las Entidades dependientes del Ico, será el Ministerio de Economía quien propondrá al Consejo de Ministros las personas que ocuparán las presidencias de sus respectivos consejos de administración. Finalmente, las cuentas de estas entidades oficiales de crédito serán enviadas al Gobierno junto con un informe del Ministerio, una vez revisadas por éste (239).

c- Ministerio de Industria.

De hecho todas las empresa públicas dependientes de este ministerio están reunidas en el INI. Hasta 1968 el INI dependía directamente de la Presidencia de Gobierno. Las empresas no mantienen relación funcional alguna con al Ministerio, sino sólo con el holding. El cambio de 1968 convirtió al INI en un instrumento de la política económica del Ministerio de Industria, cosa que hasta entonces no había sucedido. A partir de esta fecha, los presidentes se nombran y separan a propuesta del Ministro de Industria, y es éste ministerio quien fija las líneas generales de la política a seguir por el Instituto.

"Actualmente el Ministerio de Industria influye decisivamente en las líneas generales de la política empresarial del INI. La influencia se materializa en el nombramiento del Presidente del Instituto y en el compromiso del holding a dos tipos de objetivos: un objetivo de

rentabilidad económica y comercial cuando el INI interviene en apoyo y promoción del mercado, y un objetivo de rentabilidad social cuando su intervención obedece a criterios de subsidiariedad. El Ministerio de Industria o el Gobierno determinan casi siempre los límites y la interpretación en cada caso del objetivo de rentabilidad social" (240).

d- Ministerio de Transportes.

Debemos mencionar finalmente la dependencia de RENFE del Ministerio de Transportes. Las relaciones de RENFE con el Gobierno y sus diversos organismos se recogen en el Estatuto de la Compañía, aprobado por el Decreto de 23 de Julio de 1964.

El Consejo de la RENFE estará constituido por doce consejeros designados por el Gobierno en mérito de sus conocimientos inherentes a la gestión de la Red (artículo 7). El presidente del Consejo de Administración será nombrado por el Gobierno, de entre los consejeros (artículo 9). Y será el Consejo quien nombre y separe un director de la organización (artículo 18). En cuanto al control sobre la actividad de la RENFE, podríamos señalar que viene recogido en el Título cuarto del Estatuto : "Relaciones de RENFE con la Administración Pública".

Según el articulado de este título corresponde al gobierno definir la alta política en materia de Transportes; la incorporación de nuevas líneas a la

Red o clausura de las que estén en explotación; aprobar las cifras globales para los planes y presupuestos; emisiones de empréstitos; establecer la política de tarifas; la alta inspección de la gestión de RENFE; la aprobación de la memoria, el balance y las cuentas anuales; la anulación de los acuerdos del consejo, cuando infrinjan las normas que dicte el Gobierno (art. 30).

Al ministerio de Transportes (antes al ministerio de Obras Públicas) le corresponde la relación del gobierno con RENFE; establecer o modificar las normas técnicas de carácter general referentes a seguridad, dictar las reglamentaciones que correspondan a convenios entre Estados, ejercer las facultades de expropiación forzosa que se requiera, etcétera (art. 31).

El artículo 34 dictamina que el ejercicio de las funciones que corresponden al gobierno y al ministerio de Transportes se realizará por medio de la Delegación del Gobierno en Renfe. Esta delegación se regirá por un delegado nombrado por el Consejo de ^Ministros, y que dependerá funcionalmente del ministerio de Transportes. El ministerio de Hacienda contará también con un delegado en RENFE para hacer velar sus intereses patrimoniales y financieros (artículos 32, 34 y 35).

En fin, como hemos venido analizando, el ministerio competente, en este caso el de Transportes, controla la política sectorial de Renfe y es quien protagoniza su relación con el gobierno.

5) Control de legalidad y revisión de cuentas.

El control de las cuentas de las empresas públicas, bien se trate de organismos autónomos de carácter comercial, industrial o financiero; o bien se trate de sociedades estatales, está regulado por la reciente Ley General Presupuestaria de 4 de Enero de 1977 (BOE 8 de Enero 1977).

Esta ley intenta poner orden en el confuso campo de la empresa pública española, con "bastante poca fortuna" (241). Introduce, por ejemplo, conceptos como el de "Sociedad Estatal" (art.6) hasta ahora desconocido en nuestro ordenamiento jurídico, y redundante ya que sí existía la figura de Empresa Nacional. La ley define como sociedades estatales: a) las sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación del Estado o de sus organismos autónomos; y b) las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica que por ley hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado.

Las referencias que la ley hace al sector de la empresa pública las podemos encontrar en el Capítulo II del título II, dedicado a los organismos cuyas operaciones son preponderantemente de carácter comercial, industrial, financiero o análogo; en el Capítulo III del mismo Título donde regula los programas de actuación, inversiones y financiación (PAIF) de las Sociedades Estatales; esos dos Capítulos regulan el control de eficacia de las empresas públicas, mientras que el Título III alude a las fun-

ciones de intervención de la Administración del Estado que garantizan el control legal y financiero por parte de la Hacienda Pública.

Como hemos dicho, el Capítulo II del Título II está dedicado a los presupuestos de los organismos autónomos de carácter financiero y comercial. En la exposición de motivos de la Ley se nos advierte ya sobre las especiales características de estos Presupuestos:

"Los Organismos Autónomos del Estado que realizan actividades empresariales y las Sociedades que esta Ley llama estatales, recaban regímenes presupuestarios especiales,... que no consienten su incorporación a los de carácter administrativo... Los Presupuestos de estos organismos son, al fin, instrumentos al servicio de la eficacia en la gestión. De aquí que sólo pueden figurar como anexos a los Presupuestos Generales del Estado. En verdad el régimen presupuestario de esta clase de organismos autónomos del Estado ofrece posibilidades 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 hasta que dicho Estatuto se promulgue" (242).

Realmente el tiempo transcurrido señala que "no era prudente" hasta la promulgación de un Estatuto que aún no ha sido oficialmente presentado.

Fuera como fuese, lo cierto es que la Ley que estamos examinando prevé la presentación de un Presupuesto de explotación y capital cuya estructura será determinada por el Ministerio de Hacienda. Este Ministerio efectuará un presupuesto-resumen de todos los presentados por los Organismos Autónomos (arts. 83 a 86).

El capítulo siguiente se dedica a los PAIF a presentar por las Sociedades Estatales. Deberán incluir un estado en el que se recogerán las inversiones reales y financieras a efectuar durante el ejercicio social, un estado en el que se especificarán las aportaciones del Estado o de sus organismos autónomos, así como de las demás fuentes de financiación, la expresión de los objetivos a alcanzar y las rentas que se esperan generar; y, finalmente, una Memoria de la evaluación económica de la inversión que vaya a iniciarse en el ejercicio (art. 87).

En el mismo artículo se recoge la posibilidad de incrementar la cifra total que dedique a la financiación de los programas de las diversas sociedades en las que participe el Organismo Autónomo correspondiente, en un máximo de un 5%; pues si se supera esta cifra deberá contarse con la autorización del Gobierno.

Como ya hemos indicado, el Ministerio de Hacienda ejerce el control de carácter legal y financiero. Esta función corresponde a la Intervención General de la Administración del Estado. En lo concerniente a las empresas estatales, los correspondientes interventores delegados del Interventor General del

Estado deberán intervenir preceptivamente la liquidación de los presupuestos de aquellas sociedades estatales que perciban subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. En los demás casos puede darse la actuación del interventor delegado en "las dotaciones de su presupuesto de explotación y capital que tengan carácter limitativo o ampliable" (art.100), o si no se da este supuesto se sustituye la intervención a priori por comprobaciones periódicas o por auditorías.

Por último, debemos mencionar las facultades que ostenta el Tribunal de Cuentas del Reino, facultades de verificación de cuentas, con respecto a las sociedades estatales y a los organismos autónomos industriales, comerciales, financieros, y análogos.

Así las Sociedades Estatales de que nos habla la ley, deben rendir cuentas al Tribunal de Cuentas del Reino en el plazo de seis meses a partir de la terminación de su ejercicio social. Deberán remitir copias autorizadas de la Memoria, balance, cuentas de explotación y de Pérdidas y Ganancias que correspondan al ejercicio respectivo. El Tribunal de Cuentas debe rendir dictamen de la Cuenta General del Estado ante las Cortes Generales. Y uno de los componentes de la Cuenta lo constituye la Cuenta de los Organismos Autónomos industriales, comerciales, financieros y análogos (arts. 137 y 138). Estas competencias del Tribunal de Cuentas han sido ratificadas y ampliadas por nuestra Constitución en el artículo 136, como ya hemos mencionado anteriormente.

En definitiva se puede observar el enorme papel

que juega, en esta organización del control de la empresa pública en nuestro país, el Ministerio de Hacienda:

"El avance funcional del Ministerio de Hacienda, operado en virtud de la ley del Patrimonio del Estado, no es sino una ocupación pacífica de lo que viene siendo tierra de nadie en materia de control de resultados de la actividad pública de empresa, por la inoperancia del Tribunal de Cuentas y el escaso celo de los Departamentos competentes" (243).

6) Relación entre el INI y su grupo de empresas.
Mecanismos de control.

No podemos finalizar el análisis de los mecanismos de control en la empresa pública española sin referirnos a las especiales características del mayor centro empresarial público en España; nos referimos al INI y a las relaciones con su grupo de empresas.

a- Las facultades del Instituto.

El Instituto, como accionista del grupo de empresas, sea mayoritario o no, ejerce una serie de responsabilidades al reservarse una serie de campos definidos, destinados a conservar la alta dirección de sus empresas. Así:

-Fijación de políticas, directrices y objetivos generales de sus empresas.

-Asignación de recursos financieros, fundamentalmente los procedentes del mismo INI, pero también los procedentes de terceros, o la alteración fundamental de su estructura financiera.

-Establecimiento de controles presupuestarios para las empresas, y, en general, de sistemas unificados de planificación, información y control.

-Valoración de la gestión de cada empresa.

-Designación y remoción de altos directivos en las empresas.

Para conseguir el control de estos objetivos, el Instituto ha establecido desde 1976 unas normas de relación con las empresas que implican básicamente un sistema de información, información que constituye el "soporte de cualquier tipo de control o toma de decisiones por parte de este organismo" (244).

Estas normas se pueden distinguir por su periodicidad: 1- Planes cuatrienales, documentos en los que las empresas exponen su situación y perspectivas, objetivos y acciones estratégicas y la justificación de las mismas, especialmente de las inversiones o desinversiones, de la iniciación o abandono de actividades y de los recursos financieros necesarios. Se preparan cada año para los cuatro siguientes (245).

2- PAIF, que elaboran anualmente las Direcciones sectoriales, en contacto con la Dirección financiera y las empresas, en cumplimiento de las exigencias de la Ley General Presupuestaria. El PAIF contiene

las principales cifras de origen y aplicación de fondos, así como la relación de objetivos.

3-Programa Operativo Anual (POA), que envían las empresas en el último mes del año al Instituto. Contiene un desglose trimestral de las magnitudes incluidas en el Plan Cuatrienal para el año siguiente (incluye datos de inversión, stocks, compras, producción, ventas, resultados, financiación, balance personal, tecnología e investigación) (246).

4-Informe trimestral de Control de Gestión, que remiten las empresas al Instituto cuarenta y cinco días después de finalizado cada trimestre. A diferencia del POA, que fija las metas a alcanzar para el próximo ejercicio, el Informe Trimestral permite analizar el mayor o menor grado de cumplimiento de estas metas así como la marcha general de la empresa (247).

5-Carta Mensual, es un documento que remiten al Presidente del Instituto los presidentes de las empresas y tiene como objetivo recoger las opiniones sobre la coyuntura económica desde la perspectiva de cada empresa (248).

6-Plan Estratégico a Largo Plazo del INI (PELPI-NI). Esta es la culminación del "gran edificio planificador" (249) ideado por Antofañanzas desde su acceso a la presidencia en Marzo de 1975. Según Tomás Galán el PELPINI respondía a dos necesidades del Instituto:

"La necesidad de que el Instituto tenga una capacidad de reflexión...una capacidad de estudiar su propio esquema de misiones y objetivos a lograr a largo plazo, y de

sopesar y arbitrar los medios y las estrategias para alcanzar las metas propuestas ..."

"La necesidad de superar la etapa de instrucciones específicas del Gobierno para que el INI acometa acciones puntuales en campos concretos para pasar a una etapa en que el Gobierno pueda utilizar la gran capacidad de influencia que el INI, como conjunto, puede ejercer sobre la economía nacional"(250).

De hecho lo lógico hubiera sido empezar por este documento, el PELPINI, que fijaría la filosofía del Instituto, y después ir descendiendo en la concreción de esos objetivos a largo plazo hasta llegar a la Carta Mensual. En la práctica ello fue a la inversa, y aun hoy el PELPINI no deja de ser un proyecto no realizado plenamente. Como señalan Scwartz y González, lo cierto es que lo importante para la dirección del INI era contar con esos instrumentos a corto y medio plazo a que nos hemos referido anteriormente. Probablemente, de haberse realizado el PELPINI en su momento, hoy debería ser objeto de constante revisión y adaptación, convirtiéndose quizás en un factor de rigidez (251).

Ahora bien, desde nuestro punto de vista, sería importante que se acometiera la fijación de esos objetivos generales por parte de los organismos adecuados. Hasta ahora esos organismos han sido el Gobierno y el Ministerio de Industria, pero ha llegado el momento que -quizás en el marco del Estatuto de la Em-

presa Pública- el Parlamento pueda intervenir en tan importante aspecto de la realidad empresarial pública española.

La misma dirección del INI afirma:

"La gran misión del INI consiste en captar dentro de los límites que le impone el respeto a una economía de mercado socialmente avanzada, recursos de la economía española para dedicarlos a actividades rentables a largo plazo y competitivas a nivel internacional. Esta gran misión necesita desarrollarse, debido a su complejidad, y a efectos operativos, en dos grupos de misiones: externas (es decir, dirigidas a la consecución de fines de política económica e industrial nacional) e internas (esto es, necesarias para el logro de las primeras e instrumentadas en el seno del grupo)" (252).

Pues bien, aceptando la distinción entre objetivos internos y externos que nos proponen, pensamos que la labor del Parlamento encontraría su marco óptimo de intervención y orientación en el ámbito de los objetivos o misiones externos. Nos referiremos más extensamente a ello cuando abordemos seguidamente el tema del control parlamentario de la empresa pública española.

b- Actos para los que las empresas precisan autorización expresa del INI.

Siguiendo con la descripción de las relaciones entre el Instituto y sus empresas, nos referiremos a continuación a los actos de las empresas que no podrán llevarse a cabo sin obtener la expresa autorización de la Administración del Instituto, bien antes de la adopción del acuerdo por la Sociedad, o bien con posterioridad a dicho acuerdo que debe quedar condicionado a dicha autorización.

Nuevas inversiones y actividades:

-Realización de nuevas actividades que no hayan sido desarrolladas previamente por la empresa y, en concreto, la ampliación de actividades a nuevas áreas geográficas diferentes a aquellas en que operaba.

-Nuevas inversiones en inmovilizado material.

-Diferimiento de proyectos de inversión ya autorizados.

-Adquisición o venta de participaciones accionarias, así como participación en Sociedades o Asociaciones de cualquier naturaleza, por parte de la Sociedad y de sus filiales, en cuanto superen una inversión de cinco millones de pesetas o supongan el control de la entidad participada o la pérdida del mismo.

-Adquisición, arriendo o cesión de explotaciones.

Política financiera:

-Ampliaciones o reducciones de capital; exigencia de dividendos pasivos y puesta en circulación de capital autorizado.

-Aprobación de dividendos activos a cuenta de los beneficios sociales.

-Emisión de obligaciones y puesta en circulación de las mismas.

-Obtención de créditos a medio y largo plazo, o de vales de las instituciones financieras, tanto nacionales como extranjeras.

-Prestación de avales o concesión de créditos por cuantía individual superior a cinco millones de pesetas y hasta un total anual de cien millones de pesetas, exceptuándose aquellos que se deriven de aplazamiento de pago en operaciones de venta de productos de su fabricación.

-Modificaciones del capital social, emisiones de obligaciones y créditos a medio y largo plazo, de las sociedades filiales.

Actos de gestión:

-Los grandes contratos de venta de duración superior a dos años o de una cuantía que exceda del 20 % del volumen total de facturación directa de la Sociedad, o a 3.000 millones de pesetas.

-Si los contratos se refiriesen a nuevos mercados o nuevos productos, o requiriesen nuevos medios de producción, o contuviesen estipulaciones relativas a precios fijos o garantías de cumplimiento o condiciones de financiación no habituales en la empresa, bastará que su cuantía exceda del 10% de la facturación total y/o de mil millones de pesetas.

-Contratos de compra de bienes o servicios, en cuanto su cuantía suponga más del 10% del coste de explotación anual establecido en el POA o tengan un coste superior a mil millones de pesetas o una duración superior a un ejercicio.

-Cuando en las cláusulas de los contratos se contengan estipulaciones que impliquen compromisos de revisión de precios o condiciones de financiación, o riesgos no habituales en la Empresa, bastará que su cuantía exceda el 5% del coste de facturación y/o de 500 millones de pesetas.

Nombramientos:

-De Presidente, Vicepresidente, Consejero-Delegado, y Secretario del Consejo.

-De consejeros con carácter provisional en las vacantes que se produzcan hasta que se reúna la primera Junta General.

-De miembros de las Comisiones delegadas, o de cualquier otra en la que permanentemente se deleguen facultades del Consejo.

-De Gerente, Director General, Secretario General, Director Financiero y demás personal de Alta Dirección.

-De Consejeros representantes en las Sociedades en que participe la Empresa, así como del alto personal directivo de dichas Sociedades filiales.

Como vemos, se trata de una amplia gama de actuaciones de las empresas que precisan de la autorización expresa del Instituto para poder ser llevadas a cabo. Normalmente se trata de decisiones que afectan de forma particular al objeto, situación financiera o actos de la gestión de la empresa que podrían modificar alguno de los supuestos de su creación. Sorprende, en todo caso, lo detallado de la reglamentación.

El procedimiento a seguir para aquellos supuestos que requieren la autorización expresa del Instituto es el siguiente: las empresas se dirigirán, en demanda de ella, a la Secretaría General y del Consejo, cuyo órgano después de recabar los informes pertinentes someterá el asunto a la consideración de la Comisión Ejecutiva para su aprobación, o como trámite previo para la decisión del Consejo de Administración del Instituto, y, en su caso, del Gobierno. La resolución de las cuestiones planteadas será comunicada a la Empresa por la Secretaría General y del Consejo del INI. A pesar de ello, si la urgencia del caso o cualquier otra circunstancia especial lo aconsejasen, las empresas podrán dirigirse directamente al Presidente o Vicepresidente

del INI.

Las empresas están obligadas también a remitir en las 48 horas siguientes a la celebración de los Consejos de Administración, Juntas Generales o Comisiones Ejecutivas, un resumen de lo tratado. Y quince días después cuatro ejemplares del correspondiente proyecto de Acta.

c- Actos para los que se requiere comunicación al Instituto.

En este apartado incluimos aquellos asuntos que, implicando decisiones de importancia, sólo requieren comunicación a la Administración del Instituto, pudiendo la dirección de la empresa tomar la decisión que crea más conveniente.

Nuevas inversiones y actividades:

-Decisiones de gran importancia sobre apertura de nuevos mercados, en particular exteriores; oferta de nuevos productos de tecnología no experimentada o ajena, o que requieran nuevas instalaciones o medios de producción.

-Las inversiones financieras que se detallan de los actos sujetos a autorización, hasta una cifra de 5 millones de pesetas.

Política financiera:

-La ejecución de la política financiera a corto pla-

zo, en la forma en que viene siendo objeto de control por la Dirección Financiera del Instituto.

Actos de Gestión:

-Los grandes contratos de ventas que se especifican en los actos sujetos a autorización, en cuanto supongan una facturación superior a 1000 millones de pesetas. Este límite se rebajará a 500 millones de pesetas para los contratos referidos a nuevos mercados, etc. que se detallan en el referido apartado.

-Los contratos de compra de bienes o servicios en cuanto supongan un coste superior a 100 millones de pesetas-año. Este límite se rebajará a 50 millones de pesetas cuando entre las cláusulas de los contratos se contengan las estipulaciones que se detallan en el referido apartado.

-Contrato de ejecución de obras e ingeniería que no se ajusten a la política general marcada por el Instituto sobre la materia.

-Contratos de asistencia técnica, Licencias, Patentes y marcas.

-Contratación de toda clase de seguros, incluidos los de personal, con excepción de los vehículos automóviles, cuando su celebración no se ajuste a la política general del Instituto.

-Enajenación de inmuebles y constitución de derechos reales por cuantía superior a los 50 millones de pesetas, no previstos en el POA.

-Llevar a cabo transacciones o acuerdos con terceros para resolver diferencias cuando la cuantía de las mismas sea superior al 2% del total de la operación, o, en todo caso, a 50 millones de pesetas.

-Operaciones de adquisición o alquiler de sistemas informáticos.

Otros asuntos:

-Cambios sustanciales en el organigrama (se considerarán como tales los que afecten a la primera línea (253) del vigente organigrama).

-Estudios sobre reestructuración y/o transformación de la Sociedad o de sus filiales.

Política retributiva:

-Variaciones en la política retributiva del personal de alta dirección y, en particular, de los nombrados con conocimiento del Instituto.

-Mejoras salariales o de otro tipo, con carácter general, establecidas en o fuera de convenio.

-Mejoras o cambios en cualesquiera de las prestaciones sociales de la empresa.

En cuanto al procedimiento para llevar a cabo esa comunicación, diremos que las empresas se dirigirán al Director-Gerente del Sector correspondiente, quien contestará con las observaciones que en su caso procedan, previo los oportunos informes de las direcciones funcionales que puedan estar implicadas en razón de los asuntos planteados. En caso de no recibirse respuesta en sentido contrario en el plazo de los cinco días siguientes, contados desde la presentación de la comunicación en el Registro del Instituto, la Empresa podrá llevar a cabo el efecto comunicado. En todo caso será potestativo del Director-Gerente la suspensión de dicho plazo si la importancia del asunto lo requiere (254).

Hasta aquí el cuadro de instrucciones que obra en poder de todas las empresas del INI y que fue puesto en marcha el año pasado por el actual Presidente del Instituto Sr. De la Rica. Insistimos en lo pormenorizado de estas instrucciones de funcionamiento que dejan muy en entredicho la autonomía de gestión de las empresas, situando en un lugar muy importante al Director-Gerente de cada sector industrial del INI, con facultades de intervención en la mayoría de decisiones importantes de la empresa. Volvemos a encontrarnos aquí con el conocido dilema autonomía-control, característico de la empresa pública, y al que volveremos a referirnos.

7) Posibles cambios a introducir por el Estatuto de la Empresa Pública.

Como ya hemos dicho anteriormente, el proyecto de Estatuto de la Empresa Pública remitido por el Gobierno a las Cortes después de su aprobación en el Consejo de Ministros del 15 de Diciembre pasado, no ha sido confirmado por el nuevo gobierno surgido de las elecciones del 1 de Marzo de este año, con lo cual se considera como no presentado. A pesar de ello disponemos de los anteproyectos y del proyecto mencionado y procederemos a comentar las modificaciones que introducían en las relaciones de control que acabamos de analizar, ya que nos parecen un precedente importante para la elaboración del definitivo proyecto de Estatuto a presentar a finales de este año (255).

No pretendemos glosar a fondo un proyecto de Estatuto que quizá tenga poco que ver con el definitivo; se trata de introducir aquí las líneas generales que sobre este tema tenía la administración después de seis meses de discusión y elaboración del mismo.

Así, con respecto al control se afirmaba en el primer anteproyecto, elaborado por una comisión interministerial y con fecha 21 de Junio de 1978:

"Desde distintos sectores se ha destacado como tema político de primera magnitud el del control de la empresa pública. Este

control ofrece dos vertientes: de una parte, la necesidad de una máxima transparencia en las cuentas y en las grandes líneas de actuación de la empresa pública; de otra la exigencia del mundo empresarial de hoy de que los controles sirvan de apoyo a la gestión, más que de freno o burocratización de la actividad y decisiones de la empresa".

Vemos pues cómo se insiste en dos ideas clave: transparencia y autonomía de las empresas públicas. Lo que trasladado al campo del control quiere decir: la máxima información de las empresas a sus entes de gestión, al Gobierno, y en última instancia al Parlamento; y por otro lado, evitar que la concatenación de controles elimine la autonomía necesaria a toda empresa, convirtiéndola en un mero anexo de la administración.

Se dice después:

"El presente Estatuto prevé...(el control) de carácter patrimonial -propio del empresario-, el financiero externo -Intervención General de la Administración del Estado y Tribunal de Cuentas- y el de carácter interno, que persigue la necesaria coherencia entre la acción de la empresa y la del Ministerio con competencia preferente para la ordenación del sector de actividad en que aquella se integre".

Como vemos, se alude a las tres formas de control a que hemos hecho referencia más arriba (256). El proyecto surgido del Consejo de Ministros de Diciembre respetaba esa redacción, con la excepción del control interno, cuyo párrafo suprimía. Suponemos que ello se debe precisamente a su carácter interno, y por lo tanto de regulación propia.

El proyecto de Diciembre suprimió también una referencia a la "tendencia a la unificación en los accionistas principales: Estado (Dirección General del Patrimonio del Estado), INI y organismos autónomos que ostenten la titularidad del accionariado de empresas públicas de las distintas actuaciones de control", que introducía el anteproyecto de la Comisión Interministerial del mes de Junio. Esa referencia se sustituye por una llamada "a buscar la mayor coherencia de la acción de los mismos", aludiendo a los diversos mecanismos y centros de control de la empresa pública.

En cuanto a la gestión de la empresa pública, el proyecto que salió del Consejo de Ministros distingue entre las empresas que adopten la forma de entidades de derecho público y las empresas que tengan el carácter de sociedades mercantiles.

Por lo que hace a las primeras, se regula que el Presidente de su Consejo de Administración será nombrado por el titular del Ministerio al que la entidad se encuentre adscrita. Los vocales serán nom-

brados, a su vez, por el Ministro (257).

En cuanto a las empresas públicas que tengan carácter de sociedades mercantiles, será el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General de Patrimonio del Estado, quien ejercerá los derechos que corresponden al Estado como partícipe en el capital de esas sociedades mercantiles. Si se trata de una empresa con participación de un organismo autónomo o entidad de derecho público, ejercerá idénticos derechos. Serán esos mismos titulares quienes nombrarán a los consejeros de administración que les correspondan por su participación en el capital social (258)

La gestión de las empresas públicas deberá basarse y encauzarse en un sistema flexible de planificación por objetivos, perfectamente definidos y evaluados. Por otro lado, las empresas públicas no podrán iniciar actividades no incluidas en su objeto social sin previa autorización del Gobierno (259)

Refiriéndonos concretamente al control interno, Considera el proyecto que los centros de control de la empresa pública (Dirección General del Patrimonio, Organismos autónomos o entidades de Derecho Público) podrán dar a los representantes del capital estatal en las empresas públicas, que revistan la forma de sociedad mercantil, las instrucciones de carácter general que estimen oportunas. A ese fin se dispone la nominación de uno o varios conse-

jeros que constituirán el nexo de relación entre la empresa y el "centro directivo".

Los temas a incluir en esas instrucciones son los siguientes:

- Planificación por objetivos.
- Realización de nuevas actividades sociales.
- Extensión de las mismas a nuevas áreas geográficas.
- Adquisición y venta de participaciones en otras sociedades.
- Alteraciones del programa de inversiones aprobado.
- Emisión de obligaciones.
- Obtención de créditos y avales, o prestación de los mismos.
- Negociación de convenios colectivos.
- "Así como la obligación de comunicar al Ministerio de Hacienda o al Organismo Autónomo o entidad de derecho público correspondiente, cualquier otra situación o asunto que por su gravedad o importancia lo requiera, a fin de que por el ente público titular de las participaciones puedan adoptarse las medidas o cursarse las instrucciones particulares pertinentes"(260).

Como vemos, coincide este cuadro de incidencias

con el que hemos reproducido anteriormente en relación con las empresas del INI y que requerían autorización expresa del Instituto.

En cuanto al control financiero externo se afirman los criterios ya mencionados y actualmente vigentes en relación a la Ley General Presupuestaria.

Hasta aquí los aspectos de este proyecto que pensamos tiene una relación directa con la problemática del control de la empresa pública por parte del ente público titular de la misma. Nuestro objetivo aquí era fundamentalmente descriptivo, ya que no constituye el objeto específico de nuestra investigación, pero hemos creído oportuno extendernos, hasta cierto punto, en este epígrafe, ya que sin una visión general del mismo resulta muy difícil entender la situación del control de la empresa pública en nuestro país y abordar el tema del control parlamentario de la misma (261).

G.- La política regional de la empresa pública: las SODI.

Hasta ahora, ni el Instituto Nacional de Industria ni los demás centros de dirección de empresas estatales han actuado apenas con criterios que fomentaran el desarrollo regional. Se ha seguido una política de tipo sectorial basada en criterios de carácter global con respecto a la economía española (262). Los planes de desarrollo del anterior régimen tampoco utilizaron toda la potencialidad del sector público en sus intentos de favorecer el desarrollo de las regiones españolas más atrasadas.

El mismo INI ha reconocido en una recentísima publicación:

"Puede afirmarse que el INI dio prioridad al objetivo de la eficacia en la asignación sectorial de los recursos en el ámbito de la producción sobre el objetivo de la equidad de la distribución regional y personal de la Renta Nacional".

También es cierto que examinando los datos contenidos en dicha publicación se puede afirmar que la distribución del inmovilizado del INI no ha seguido el proceso de concentración de la industria transformadora privada, concentración en torno a los polos "naturales" de desarrollo. Lo cual, como también reconoce el INI, "no quiere decir que se haya seguido una política compensatoria o correctora de los

desequilibrios regionales" (264).

En los últimos años el INI ha creado las llamadas Sociedades de Desarrollo Industrial (SODI) cuyo objetivo es acercar los centros de decisión del sector público a las regiones que más lo precisen, y contando con la participación financiera de las Cajas de Ahorro, promover y potenciar el desarrollo industrial de esas regiones. Hasta la fecha se han creado cuatro SODI correspondientes a Galicia (SODIGA- 1972), y en 1977 en Andalucía (SODIAN), Canarias (SODICAN) y Extremadura (SODIEX).

Las SODI intentan coordinar las iniciativas de las grandes empresas nacionales y las empresas privadas presentes en la región respectiva. En este sentido constituyen una de las primeras iniciativas de la Administración Pública para remediar los desequilibrios regionales (265), pero sus resultados hasta ahora son embrionarios.

Actualmente las cuatro SODI participan en 48 empresas, empleando un total de cuatro mil personas, con un capital social global de casi siete mil millones de pesetas y una media de participación en esas empresas de 14'3% (266). SODIGA es la más veterana y presenta un balance negativo en 1978 de 31 millones de pesetas, en palabras del subdirector de Desarrollo Regional del INI, Julio García: "SODIGA es la entidad que menos operatividad ha tenido al menos hasta ahora". Y sigue: "Hasta 1977 ha sido

una entidad de meras participaciones, no ha sido lo que esperábamos, ha llevado cinco años de funcionamiento inadecuado" (267). En esas mismas declaraciones Julio García reconoce que las demás sociedades ofrecen sólo esperanzas y pocas realidades.

"El dato más relevante del ejercicio 1978 es el de la evolución de estas sociedades (SODI) hacia el enfoque, contemplado en su estatuto de 1977, que permite entenderlas como intermediarios financieros a medio y largo plazo al servicio de la promoción industrial. En este enfoque, que supone una importante superación del de meras sociedades de participación, las SODI han iniciado una política de prestación y facturación de servicios a las empresas y entidades de la región que se los solicitan, así como de mediación financiera tendente a la canalización de recursos financieros de la región hacia las empresas ubicadas en la misma" (268).

Esta es quizá la aportación original de las SODI, en el sentido de que ofrecen la experiencia industrial del INI a las Cajas de Ahorro para la canalización del ahorro regional a una actividad tradicionalmente apartada de las Cajas: la financiación de la empresa industrial. Pero como ha señalado alguien: "las Cajas de Ahorro tienden a hacer el préstamo transmitiendo el riesgo a las SODI, a las que se les fuerza a obrar como avalistas" (269).

En fin, lo hecho hasta ahora no es mucho, y entendemos que realmente la problemática no es sencilla, partiendo sobre todo de un total abandono de la misma durante todos estos últimos años. Las experiencias de Italia con su ley del Mezzogiorno de 1957 donde se señalaba que un 40% de la inversión del Estado y un 60% de la inversión en plantas industriales del IRI, ENI y ENEL debía localizarse en el Mezzogiorno, porcentajes que llegaron a aumentar en 1971; o con la creación de la llamada Casa del Mezzogiorno en 1950 que con una inversión de casi 7000 millones de dólares logró generar medio millón de puestos de trabajo (270), nos deberían hacer reflexionar, ya que a pesar de lo hecho no se ha resuelto el problema.

Sería deseable que en la línea de descentralización que desde el mismo INI y del Estado en general se auspicia, se tendiera a una institucionalización lo más rápida posible de la representación de los poderes autonómicos regionales en los organismos de dirección del INI, y del resto del sector público, a fin de empezar a trabajar en una dirección que, formalmente al menos, todo el mundo acepta (271).

Nadie ignora las dificultades que plantea una intervención regional por parte de los poderes públicos indiscriminada. El ejemplo al que ya hemos

aludido de Italia nos demuestra lo poco efectiva que resulta una política económica destinada al desarrollo regional que consista en levantar verdaderas "catedrales" industriales en un desierto productivo como el Mezzogiorno italiano. No podemos pretender que la política de desarrollo industrial regional sea la única determinante de una auténtica política de desarrollo regional; es pues en un sentido forzosamente más amplio que debemos plantear esa cuestión.

Los desequilibrios regionales en nuestro país no están tan localizados, como en otros países, entre Norte y Sur, y por otra parte la misma estructura del inmovilizado del INI demuestra que no se ha seguido el mismo criterio que el capital privado para su localización industrial (272); en cierto sentido pues la situación podría resultar menos grave; ahora bien la ausencia total de una política de desarrollo regional ha ido agravando los problemas pendientes. Desde la empresa pública española deben hacerse al menos dos cosas inmediatamente:

Una, introducir en las variables de funcionamiento de tales empresas el impacto de su actividad en las comunidades en que se localizan, sirviendo así a los objetivos más generales de desarrollo regional.

Dos, ampliación y fortalecimiento de iniciativas como las de SODI, que aunque embrionarias pueden señalar un camino que auspiciando el desarrollo

industrial de la región, no signifique ningún enclave o experiencia aislada, sino que genere la propia regeneración industrial de la zona. No debemos olvidar aquí la importancia de sujetar esas experiencias a una verdadera profesionalización de la gestión empresarial y a un control parlamentario de carácter multirregional (273).

H.- La situación de la empresa pública española en la actualidad

Resulta ciertamente difícil abordar aquí, aunque sea de forma sucinta, el complejo mundo actual de la empresa pública española, sobre todo en estos momentos de crisis y de total replanteamiento de su realidad.

Las referencias en los medios de comunicación a esta situación son constantes, como constantes son las conferencias y debates, las declaraciones y los artículos sobre tan problemática realidad. Los nombres de SEAT, HUNOSA, ENSIDESA por un lado, o los de CAMPSA, TELEFONICA, TABACALERA por el otro, aparecen constantemente en la prensa. La necesidad o no de aumentar la intervención del Estado en la economía del país, la nacionalización de la industria eléctrica, la creación de un único ente público energético, etc., son otros tantos temas que se debaten desde el Parlamento hasta la prensa diaria. Intentemos simplemente ordenar un poco esa problemática y ofrecer algunos elementos de reflexión sobre la misma.

Hemos ido señalando a lo largo de estas páginas cómo en el mundo de la empresa pública normalmente la realidad ha ido por delante de la teoría o de los mismos estatutos jurídicos de las empresas. No puede extrañarnos pues que si intentamos resumir los objetivos esenciales que tiene planteados la empresa pú-

blica en España nos encontremos ante un auténtico compendio de instrucciones (274). La misma complejidad de las distintas etapas por las que ha pasado la política económica de este país ha determinado que se le plantearan, al INI y a las demás empresas públicas españolas, objetivos que iban desde ser instrumento de la política autárquica hasta corregir los defectos del mercado como la contaminación, la mala calidad de los productos de consumo, etc.

En realidad, como se puede comprender la empresa pública se fue convirtiendo en el eterno cajón de sastre donde se aplicaban políticas personales, coyunturales, y muchas veces contradictorias. Subsidiariedad, socialización de pérdidas, hospital de empresas, retiro de políticos, fuente de corrupción y prebendas, estos y otros muchos epítetos se han usado para analizar la situación de la empresa pública española. Si ello ha sido más o menos cierto, también lo es que la empresa pública ha asumido en España sectores que la iniciativa privada abandonaba, industrias clave para la economía del país, industrias de defensa, servicios públicos, etc.

En los últimos tiempos, y más concretamente desde la entrada de De la Rica como nuevo presidente del INI, se ha venido hablando mucho del futuro del INI y en general de la empresa pública en España. Evidentemente el tema del Estatuto de la empresa pública del que acabamos de hablar estaba inmerso en ese debate. Se ha hablado de desmantelamiento

del INI, de venta de grandes empresas públicas a empresas multinacionales, de privatizaciones, al mismo tiempo que coincidía con uno de los años más deficitarios en la historia del INI (275).

Intentando huir de la abstracción y ciñéndonos a los testimonios de los protagonistas de este momento de crisis de identidad de la empresa pública española veamos cuales son los elementos que se sitúan en el primer plano en la actualidad:

"El INI es un instrumento del Estado al servicio de la política económica e industrial del país, por tanto, en último término los objetivos del INI son los mismos que los de esta política.(...)
Al holding INI se le señalan unos objetivos a cumplir y se le impone un control sobre el grado en que cumple esos objetivos; para la consecución de los mismos el INI puede organizar y planificar de forma conjunta las actuaciones de las empresas en que participa, respetando el régimen concurrencial y autónomo de sus empresas. El INI, en definitiva ha sido concebido como impulsor a largo plazo de la capacidad productiva nacional de forma equilibrada tanto regional como sectorialmente; estas misiones las tiene que cumplir dentro de los

límites que le imponen la economía de mercado y la competitividad internacional"(276)

Estas afirmaciones del, hasta hace poco, Director de Planificación Económica e Industrial del INI, Tomás Galán, demuestran la voluntad de encontrar el papel del INI en la nueva situación democrática, aclarando funciones y responsabilidades; creemos además que sus afirmaciones tienen validez para el conjunto de la empresa pública española. Y sigue:

"En la nueva situación de un sistema político democrático como marco de la actividad económica, el INI debe organizarse de forma que, respetando su naturaleza e identidad, sea un instrumento eficaz para el logro de los objetivos que la sociedad desee. Esta nueva organización requiere, a mi juicio, la consideración de los puntos siguientes:

1º Los dirigentes del INI y de sus empresas han de ejercer su profesionalidad al margen de la política; la única incidencia política en el INI se debe manifestar en los objetivos de orden nacional que se le impongan. (...).

2º Es necesario llevar a cabo una planificación de las actividades del INI y de sus empresas ... pero además esta planificación tiene que ser diseñada de forma

que se permita un equilibrio entre autonomía y control de las empresas en las que el INI participa.

3º Los criterios de actuación del INI en su conjunto han de ser siempre los de rentabilidad; el INI, por su naturaleza, participa en empresas que actúan en concurrencia con las empresas privadas, tanto nacionales como internacionales y ello exige criterios de rentabilidad en su funcionamiento y evaluación. Para compatibilizar la rentabilidad del INI con la asignación de objetivos extramercantiles requiere que se evalúe, a los precios de mercado, el coste de lograr estos objetivos extramercantiles y que se compense al INI por dicho coste (277).

En otro documento muy reciente del INI, al que ya hemos aludido anteriormente, se concluye su análisis con tres objetivos generales que se ponen en primer lugar en este momento:

a- Ante todo el servicio a la idea de eficacia en la gestión del Instituto. Lo que exige identificar costes y beneficios sociales a fin de que su actuación pueda ser juzgada y controlada. En definitiva se trata de organizar un sistema de evaluación de la rentabilidad de las actuaciones del INI.

b- Una mayor atención a los problemas regionales y colaboración con los órganos de gobierno autonómicos.

c- También en la línea de mayor participación y conciencia sociales, el INI debería iniciar en su seno y promover en todo el país un marco laboral democrático y participativo.

d- Una cada vez mayor participación del INI en la esfera de intercambios económicos internacionales. "La participación española, palabra clave de la nueva etapa del INI, desborda también las fronteras españolas" (278).

En definitiva vemos cómo van desgranándose los elementos clave en el futuro de la empresa pública española: eficacia de gestión, rentabilidad, no a la socialización de pérdidas, no al hospital de empresas, profesionalidad, atención a los problemas regionales, participación de los trabajadores en la gestión, voluntad de colaboración y participación en las esferas económicas internacionales, respeto a la economía de mercado, igualdad de condiciones con la iniciativa privada, voluntad de control por parte de los representantes de la nación, etc. etc.

Para no centrar nuestro análisis excesivamente en el INI, reproducimos unas muy recientes declaraciones de Arturo Romaní, Director General de Patrimonio y por tanto responsable del otro gran centro de dirección de empresas públicas en España:

"La empresa pública parece estar en un círculo vicioso. Si actúa con fines de interés general se le ataca por no ser rentable. Si

obtiene beneficios se dice que no cumple la misión que fundamentó su creación. Pero la empresa pública se justifica a través de tres elementos: su esencia, basada en su carácter y estructura de empresa. Su función, en la que son compatibles los fines generales y sociales con los típicamente empresariales; y su marco de actuación, que debe regirse por el principio de equiparación a la empresa privada, evitando las discriminaciones en lo favorable, temidas por el empresario receloso de los excesos de poder, así como las situaciones perjudiciales que sitúan en inferioridad al empresario público. En definitiva, la empresa pública también tiene la obligación de ser rentable" (279).

Como vemos, las declaraciones de Arturo Román resultan coincidentes, casi punto por punto, con las ya reflejadas en los documentos surgidos del Instituto.

Ramón Tamames, al que hemos citado repetidamente, señala (en la última edición de su ya clásica Estructura Económica de España) lo que él califica de "nueva estrategia para la empresa pública":

"La empresa pública en España ha de modificar sustancialmente sus patrones de funcionamiento. Pero no con simples criterios de eficacia que se traduzcan en una mayor rentabilidad, sino con el propósito de esbozar una nueva estrategia que permita abordar los

problemas del desarrollo económico. Ello es acuciante en un mundo como el que está configurándose, de creciente integración económica, y en donde las empresas multinacionales desbordan el viejo marco de los Estados para incidir con fuerza de signo y alcance mal calibrados todavía, en la cooperación y desarrollo mundiales. Frente a esta tendencia, contar con una estrategia de empresa pública como poder compensatorio y palanca propulsora y transformadora de la inversión, parece de todo punto fundamental" (280)".

Como vemos se esconde aquí una filosofía realmente distinta con respecto a la empresa pública. En lo que habíamos reproducido hasta ahora se partía de la empresa pública como un dato: la empresa pública en España es esta, funciona mal; hemos de convertirla en eficaz, o, lo que para algunos es sinónimo, en rentable. Y además debe intentar asumir otros objetivos que la política económica del respectivo gobierno plantee. Tamames incide en esa situación intentando hacer jugar un papel a la empresa pública que podríamos calificar de sustentador de la economía nacional, frente a la cada vez más agresiva estrategia de las multinacionales. El reciente caso de la transferencia a la FIAT italiana de la mayoría del capital en SEAT, donde hasta el momento el INI era el principal accionista, resulta revelador y demuestra que la estrategia de los actuales dirigen-

tes de la empresa pública española no coincide precisamente con la "nueva estrategia" de Tamames (281).

Tamames continua la explicación de su estrategia con una exhaustiva "síntesis", donde enumera hasta veintisiete elementos que configurarían esa estrategia. Los divide en cinco apartados: objetivos de la Empresa Pública, organización y gestión, financiación, fiscalidad y control. Renunciamos, por su extensión, a reproducir el conjunto de esos elementos, pero sí diremos que en relación a objetivos, hace hincapie en uno de los elementos más olvidados en la empresa pública española, como es la necesidad de investigar y crear tecnología propia. En la actualidad nuestras empresas públicas funcionan, casi con totalidad, merced a tecnología extranjera, y ello nos parece especialmente grave.

Por otro lado utiliza la experiencia italiana (Ministerio que agrupe el conjunto de mecanismos de intervención pública, establecimiento de comisiones parlamentarias, adecuadas y específicas), y la experiencia francesa (contratos programa entre las empresas y los correspondientes ministerios, comisión de verificación de cuentas dentro de la estructura del Tribunal de Cuentas) para hacer sus propuestas, que en conjunto demuestran una voluntad de hacer jugar a la empresa pública española un papel de protagonista en la escena económica nacional. Mucho más

allá sin duda de lo que parecen dispuestos los distintos Ministerios implicados. Pero diríamos que ello responde a una distinta visión de conjunto, que tiene aquí su reflejo (282).

La difícil situación del INI ha suscitado comentarios de todo tipo y casi siempre se ha aludido a las dificultades provenientes de la mala gestión anterior; ahora bien, los remedios a esta situación son variados. Hemos visto las opiniones de gente que trabaja en la misma empresa pública y la opinión de quien pretende que se refuerce la importancia y el papel de la empresa pública; no faltará aquí la opnión contraria de un buen conocedor de las vicisitudes por las que ha pasado el Instituto, Pedro Schwartz, conocido economista liberal que afirmó recientemente:

"El INI está pasando por una época difícil y pierde dinero, como en la actualidad lo pierden muchos grupos privados. Pero en la medida en que sufre dificultades peculiares suyas, ello no se debe a corrupción o robo, sino a que el sistema de organización de la empresa pública española está mal concebido. Se carga al INI con empresas quebradas. Se le escatiman los recursos propios. Se le asignan objetivos contradictorios. Sobre todo se le trata como un instrumento al servicio de los políticos instalados en el poder, como lo demuestra el baile de presidentes desde que Boada fuera sustituido por Fernández Ordóñez: cinco presidentes en cinco años.

Aquí está el quid de la cuestión: las empresas públicas son una tentación tal para el político que quizás no puedan funcionar bien por su propia naturaleza. En vez de montar un control más rígido de las mismas, como pretende hacerlo el proyecto de Estatuto de la Empresa Pública, mejor sería reducir su número y hacer que el resto funcionase como si perteneciera al sector privado" (283).

Schwartz demuestra aquí su profunda desconfianza con respecto a la empresa pública: "...quizás no puedan funcionar bien por su propia naturaleza"; toda una declaración de principios. Es evidente que la historia de los últimos cuarenta años alienta estas y otras muchas opiniones escépticas con respecto a las posibilidades de actuación eficaz y de servicio a los intereses nacionales de las empresas públicas; y sobre todo ello resulta evidente en el terreno de los nombramientos. Lefamos en Abril de 1978:

"Exministros del franquismo, ex jefes falangistas y sindicales, amigos personales del dictador, encontraban tradicionalmente en el INI primas de fidelidad o simplemente un premio de consolación tras el cese. Y muchos de ellos siguen. Solís Ruiz, Valero Bermejo, Dionisio Martín Sanz, Ares pacochaga, Cotorruelo, Raimundo Fernández Cuesta, Licinio de la Fuente, García Moncó. Juan Guich, Labadie Otermin, Oñate Gil

Mónica Plaza, Miguel Primo de Rivera, Noel Zapico, ...son algunos de los nombres ligados al franquismo que figuran en los consejos del INI" (284).

Pero leemos también un año después:

"Desde la última remodelación ministerial y el consiguiente baile de cargos, políticos ucedistas de todos los sectores más o menos caídos en momentánea desgracia, pululan por los despachos adecuados en busca de un asiento en la empresa pública, ya sea a nivel de presidente o de simple consejero. Los rumores son ya abundantes y los ensamblajes ciertamente sorprendentes. También como en la pasada legislatura, algún ilustre diputado demanda para sí un asiento, so pretexto que percibe por su función parlamentaria es insuficiente" (285).

O en otro lado:

"El oficio de político es incierto en cuanto a su estabilidad laboral, pero no pueden convertirse las empresas públicas en una especie de seguro de desempleo o en complemento de sueldo de las -para algunos- menguadas remuneraciones parlamentarias. Gestionar y dirigir una empresa pública es una cosa muy seria, más si cabe que una empresa privada, porque se manejan intereses que son propiedad de toda la co-

lectividad" (286)

En fin, nos parece que está suficientemente claro. Las cosas en este campo tampoco han cambiado tanto. Y ello es realmente grave, desde nuestro punto de vista, ya que da la razón a opiniones del tipo de las de Schwartz que hemos reproducido más arriba; cuando pensamos, precisamente, que una de las formas de empezar a solucionar muchos de los graves problemas económicos que sufre el país, estriba en dotar de mayor operatividad y amplitud a la empresa pública, utilizándola como un acicate y ejemplo en multitud de sectores actualmente en crisis o desatendidos por la iniciativa privada.

En definitiva, la situación actual de las empresas públicas españolas no es muy brillante, sobre todo por lo que se refiera al INI. El Instituto cerró el último ejercicio con un nuevo récord de pérdidas: 57.600 millones de pesetas. Las empresas con más pérdidas fueron HUNOSA (14947 M. pts.), ENSIDESA (12475) SEAT (10291), Astilleros Españoles (8110) y Altos Hornos del Mediterráneo (6597). Todo ello después de un esfuerzo inversor del INI que superó en un 23% el del año anterior, lo que contrasta con la disminución de la inversión privada. También resulta importante señalar que se aumentaron los puestos de trabajo de 238.600 a 244.700 (287).

Hemos visto cómo en el sector de los números rojos dominan las empresas de sectores en crisis, básicamente siderúrgicas, carbón y construcción naval. Estos sectores, sea por la caída de la demanda, por

sus negativas perspectivas nacionales e internacionales, o por su deficiente conformación productiva, han sido objeto de programas especiales de reestructuración, a los cuales el INI destinó el año pasado la friolera de 25.000 millones de pesetas. Y para este año en curso urge aplicar remedio a la deficiente situación del sector automoción, en empresas como SEAT o ENASA.

Información Nacional Española informaba recientemente (288) de esa situación, y proponía que HUNOSA, siderurgia y construcción naval fueran financiadas directamente por el Estado, y no a través del presupuesto del INI, lo que facilitaría el deslindar los fines políticos y económicos del Instituto.

A pesar del esfuerzo del INI no se ha logrado animar la desfallecida inversión privada. No se debe olvidar que la implantación sectorial del INI recae en sectores en crisis, o en sectores que no domina totalmente, que son en cambio los más rentables, como el sector energético. Como dice Fabián Estapé:

" Quiero decir muy alto que la creación del INI fue un gran acierto, un acierto suficiente para borrar muchos errores; pero también quiero decir muy alto que nuestra economía sigue siendo fundamentalmente una economía privada, una economía que depende de las expectativas del empresario. El INI, para decirlo de una vez, es una condición necesaria pero no suficiente para que España pueda vencer la crisis económica" (289).

Si esta es la situación del INI (déficit muy importante, búsqueda de la propia identidad, necesidad de profesionalización de sus cuadros, voluntad de eficacia y rentabilidad, pero lastrada por tanta salvación de empresas y tantos años de descontrol), distinta es la situación de las empresas públicas agrupadas en la Dirección General del Patrimonio. En general las empresas que dependen del Ministerio de Hacienda son rentables, o incluso muy rentables para el Estado. Ahora bien, la falta de información de las mismas es grande.

"En la Dirección General del Patrimonio del Estado tengo buenos amigos y me consta su honradez y dedicación, pero rigen un grupo de empresas cada vez mayor en condiciones imposibles, carecen de un aparato de control y no pueden comunicar al país ni una cuarta parte de la información que difunde el INI" (290)

En general podemos decir que los beneficios de las empresas que controla el Patrimonio del Estado provienen del especial carácter que presenta su actividad económica. De hecho, "El Patrimonio se configura, más que como un ente promotor de actividades económicas, como un organismo que invierte dinero del Estado en carteras de valores con finalidades estratégicas de tipo fiscal o de control administrativo. Y esto le proporciona beneficios bastante sustanciosos" (291). Por otro lado, ello implica que no debe actuar subsidia-

riamente, asumiendo empresas en crisis; de la misma forma tampoco interviene en empresas de servicios públicos, que son normalmente empresas con déficits crónicos. Hay que tener en cuenta que si bien sólo cotizan en Bolsa siete de sus 34 empresas, el volumen de sus beneficios fué de 5000 millones de pesetas en 1977. De hecho, el nivel de inversión estatal en estas siete empresas fué el mas alto de todo el sector público (292).

Como colofón de este apartado quisiéramos reseñar las referencias que se hacen a la empresa pública en el reciente Progra Económico del Gobierno (PEG).

El PEG constata ante todo que la empresa pública en España tiene "una participación en las magnitudes macroeconómicas nacionales sensiblemente inferior a la que alcanzan sus homólogas en los países de la Comunidad Económica Europea".

Asismismo constata numerosas deficiencias :

- aplicación de un principio de subsidiariedad mal entendido.
- utilización de la empresa pública como instrumento de política coyuntural a muy corto plazo.
- escasez de recursos propios, con la consiguiente recarga financiera sobre sus resultados.
- falta de coordinación entre directrices sectoriales de las empresas públicas y la política económica general.
- insuficiente atención a las exigencias del desarrollo regional.

Ante este panorama, las soluciones del gobier-

no se encaminan a "señalar como regla básica de intervención de la empresa pública en la economía nacional, la consecución de unos objetivos que generando importantes economías externas, y actuando como instrumento corrector de los desequilibrios actuales o potenciales del mercado, no sean incompatibles con un matizado criterio de rentabilidad económica".

II.- LA NUEVA CONSTITUCION ESPAÑOLA Y LA EMPRESA PUBLICA

A.-La Constitución Española de 1978. Caracteres generales.

1.-Introducción.

Quisiéramos tratar aquí, dentro de este capítulo dedicado a la empresa pública española, la forma como la Constitución Española aprobada por las Cortes el 31 de Octubre de 1979, y ratificada por el pueblo español en el Referéndum del 6 de Diciembre de 1978, enjuicia el tema de la empresa pública.

Evidentemente, no podemos limitarnos a examinar de modo formalista la inclusión o no de la iniciativa pública en materia económica. Debemos encuadrar ese tema en un marco más general: el de la relación entre Constitución y economía, o mejor aún, entre sistema económico y Constitución. Ello nos llevará a examinar, después de alguna consideración general sobre la Constitución, los artículos: 9, que encuadra a nuestro modo de ver todo este tema; 33, dedicado a la propiedad privada; 38, que consagra la libertad de empresa en una economía de mercado; 40, que enlaza en su enunciado con el ya citado 9; y finalmente y de modo más específico, aquellos artículos del Título VII que afectan a nuestro objetivo de estudio.



Para ello utilizaremos fundamentalmente los Diarios de Sesiones del Congreso y del Senado en lo que afectan a la discusión constitucional, y los textos, que a pesar del breve plazo de tiempo transcurrido desde su aprobación, han ido editándose con respecto a estos temas constitucionales (293).

2.-Elementos generales de la nueva Constitución.

No pretendemos aquí extendernos demasiado en consideraciones generales, sino dar algunos elementos de referencia que aclaren los puntos de que partimos para el análisis de los artículos del texto constitucional que acabamos de citar.

Como es de sobras conocido, el proceso constituyente se inició a partir de las elecciones de 15 de Junio de 1977, cuando el resultado de las urnas concedió un importante éxito a todos aquellos partidos que defendían el carácter constituyente de las nuevas Cortes, carácter que sólo rechazaba Alianza Popular, y frente al que mantenía una postura ambigua UCD (294). El hecho fue que se inició ese proceso de forma casi inmediata, con la formación de la ponencia constitucional constituida por representantes de cinco partidos, ampliamente representativos del conjunto de partidos del arco parlamentario.

Un primer elemento destacó de forma inmediata: la voluntad de los ponentes de hacer un texto en el que se sintieran representados la mayor parte de los españoles. La Historia constitucional española demostraba hasta qué punto el objetivo era importan-

te, y las pocas veces que se había logrado tal cosa. Nuestras Constituciones destacan por efímeras, y ello se interpreta como la muestra de que siempre se siguió el criterio de redactar la Constitución del vencedor o vencedores, con la consiguiente falta de consentimiento que ello provocaba.

Maurice Duverger decía en Madrid un año antes del inicio del proceso constituyente:

"La mejor Constitución para un país es aquella que no satisface plenamente a todos los grupos políticos, pero que tampoco les disgusta del todo" (295).

Y el ponente socialista Peces Barba decía una vez finalizado el trabajo de la ponencia:

"Si tuviera que juzgar telegráficamente el texto elaborado, diría que no es el texto que hubiéramos hecho los socialistas pero sí es el mejor texto posible dada la composición de las fuerzas en presencia en el Congreso de los Diputados, reflejada en la ponencia. Creo que es un texto que nos deja a todos un poco descontentos, pero no tan descontentos como para enarbolar como bandera electoral su reforma para las próximas elecciones" (296).

Evidentemente ese famoso "consenso" no significaba la eliminación de las distintas opciones políticas presentes en todo el proceso constituyente, sino que significaba poner en primer plano los elementos comunes, sacrificar algunos puntos de vista particulares, todo ello en aras de consolidar la implantación de la democracia en España, y contar con un texto duradero. Ello significaba una auténtica

"Corresponsabilización" (297) que forjase una Constitución lo más unitaria posible.

"...de lo que se trataba era de dar con una Constitución de concordia. Una constitución a la par aceptable por la totalidad de los españoles y que tuviese un mínimo de ambigüedades, de antinomias técnico-jurídicas y de conflictos implícitos." (298).

En efecto, existía una clara voluntad de "renunciar a imponer unos a otros una trágala constitucional" (299), voluntad de hacer una Constitución "suficientemente armonizada, no sólo para el momento presente, sino para absorber campos posteriores, encajándolos por la vía de reformas o reajustes." (300).

En definitiva, la Constitución española de 1978 ha nacido con la voluntad de consolidar la democracia, de ser representativa de la inmensa mayoría de los españoles y de permitir el libre acceso y turno pacífico entre los partidos políticos que acepten sus postulados, por distintos que sean sus puntos de partida ideológicos.

B.-Análisis del articulado (I)

1.-Artículo 9

Nos parece muy importante este artículo, sobre todo su apartado segundo, ya que puede considerarse como el fundamento constitucional e ideológico de una visión progresiva y transformadora de la sociedad española actual. Al mismo tiempo representa un estímulo a los poderes públicos para su intervención en las esferas política, económica y social, a fin de lograr la plena igualdad del individuo y de los grupos en que se integra.

Pero veamos antes de proseguir con estos comentarios, cuál fue el recorrido de este apartado segundo del artículo 9 a lo largo del proceso constituyente.

En el Borrador constitucional filtrado a la prensa en el mes de Noviembre de 1977 existía un artículo 10 de contenido muy similar :

"Para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que éste desarrolla su personalidad sea real, corresponde a los órganos del Estado y a los de las autonomías promover las condiciones que las hagan efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y la efectiva participación de todos los ciudadanos en la organización política, económica, cultural y social del país."

Podemos observar que, en líneas generales, el contenido de este artículo corresponde totalmente al definitivo apartado segundo del artículo noveno. En realidad, los cambios que se producen obedecen a una mayor precisión terminológica y política: cambio de "órganos del Estado y de las autonomías" por "poderes públicos", expresión que va a generalizarse a lo largo del texto definitivo. También se da una reordenación del artículo, mejorando su redacción.

El texto que va a surgir de la ponencia, como Anteproyecto del texto constitucional, va ya a parecerse mucho al definitivo:

"Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que éste desarrolla su personalidad sea real y efectiva; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, y facilitar la efectiva participación de todos los ciudadanos en la organización política, económica, cultural y social del país".

Aquí aparece ya como apartado segundo del definitivo artículo noveno y su formulación coincide casi totalmente con el redactado final. De hecho, como dice la ponencia después de haber examinado las distintas enmiendas al artículo, "conserva con alguna modificación de estilo el texto del anteproyecto" (301). Esas modificaciones de estilo son los cambios de "...grupos en que éste desarrolla su personalidad" por "...grupos en que se integra", "organización política..." por "vida política", y la supresión del redundante "país", y del reiterativo segundo "efectiva".

A partir del informe de la ponencia, este apartado va a pasar sin modificaciones por los restantes ámbitos de discusión constitucional.

Por otra parte, se observa en su contenido, una notable similitud con el artículo 3 de la Constitución Italiana de 1947, apartado 2º :

"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." (302).

Como vemos, el parecido es importante, y ello ha sido recogido ya por los primeros comentaristas del texto. El mismo ponente de UCD, Herrero de Miñón, afirmaba al referirse a este artículo: "...y a ello responde el artículo 9º del proyecto constitucional que mi grupo preferiría haber depurado de ingenuas reminiscencias italianas" (303).

A pesar de este parecido, el profesor Galgano ha señalado las diferencias importantes que existen entre uno y otro texto, basándose fundamentalmente en el cambio de "trabajadores" por "ciudadanos" que hace nuestra Constitución. De ahí hace derivar el eminente profesor italiano una serie de consecuencias en el plano del concepto de soberanía popular, que una y otra Constitución sustentan; en efecto, afirma Galgano que la soberanía popular recogida en las constituciones alemana y francesa actuales se basa en la idea de representación, es decir, el

pueblo es soberano porque elige sus representantes periódicamente y vota en los referendums. En cambio, la Constitución italiana tiene un concepto de soberanía popular "difuso", es decir, que se manifiesta en mil formas, una de ellas la representación política, pero no la única; por ejemplo, la participación de los trabajadores en la organización política del país, a través de movimientos de huelgas a favor de alguna reforma política, es otra de esas formas de soberanía popular.

Por otro lado:

"El proyecto español recoge un concepto intermedio, no hace referencia sólo al sistema de representación, no define al pueblo como soberano porque participa periódicamente en las elecciones de sus representantes en el Parlamento, y tampoco recoge este concepto de soberanía popular difusa, propio de nuestro sistema constitucional. Se afirma que la soberanía nacional reside en el pueblo, del que emanan todos los poderes del Estado. Nos encontramos pues con una referencia exclusiva a los poderes del Estado, a los órganos del Estado: el pueblo es soberano en tanto que participa en la dirección política del país; la soberanía se da sólo en relación con el momento político de la organización social, a pesar de ello no se da la referencia exclusiva al sistema representativo que se da en los demás textos constitucionales a los que hemos aludido." (304)

La cita es un poco extensa pero pensamos que es interesante el punto de vista que defiende, y sirve además para introducirnos en el aspecto que más nos interesa de este artículo, es decir su relación con la intervención del Estado en la vida económica.

Los comentarios que hasta ahora han ido produciéndose tomando como referencia este artículo señalan, en resumen, dos grandes líneas de interpretación: - Desde una óptica conservadora, se señalan los peligros de una interpretación progresista o socializante de este artículo, y sustentan que su formulación responde a los objetivos del Estado social de Derecho recogido en el artículo 1º de la Constitución.

"En efecto, lo que a nuestro juicio no es sino una disposición que en buena medida viene a reiterar, con otras palabras, la concepción del "Estado social y democrático de Derecho", inspirado en los valores de libertad, justicia, igualdad y pluralismo político, que consagra el apartado nº1 del art. 1º, puede ser objeto de una interpretación, que sin duda sería excesiva, pero que a la vista de la experiencia italiana no conviene desconocer." (305).

O bien Herrero de Miñón:

"El Estado social es la consecuencia ineludible del Estado de Derecho a la altura de nuestros tiempos: es el Estado que no sólo garantiza la libertad, sino que toma aquellas medidas que hacen posible esta libertad, y a ello responde el artículo 9º del proyecto de la Ponencia." (306)

- Por otra parte, existen otras posibles interpretaciones del texto constitucional, como la de Boyer:

"(después de reproducir el apartado en cuestión). Este párrafo debe interpretarse como una declaración de objetivos superadora del concepto superficial y formalista del liberalismo del siglo XIX, según el cual basta proclamar la igualdad y la libertad para que todos los ciudadanos disfruten de ella, sea cuál sea su condición económica, cultural o laboral. (...) La idea de partida del artículo en cuestión es, efectivamente, la de que existen obstáculos a la plenitud de la libertad y de la igualdad ante la ley, pero no precisa cuáles. Por consiguiente, no implica que sea necesario pasar a un sistema socialista, aunque los adscritos a tal corriente política lo pensemos así." (307)

A pesar del tono tranquilizador del comentario, es evidente que Miguel Boyer entiende este apartado como uno de los que más directamente permiten una lectura progresista, transformadora de la nueva Constitución española.

Luis María Cazorla, aunque desde otra perspectiva, confirma el mismo criterio al comentar el anteproyecto del artículo 9:

"Todos los poderes públicos están sujetos al ordenamiento jurídico y a la Constitución, resultando uno y otra sometidos a los principios de libertad e igualdad. Esta igualdad no es quimérica o meramente hipotética; ha de entenderse como igualdad material o real para conseguir la cual, los poderes políticos, que a su vez

están sometidos al ordenamiento general del país que está colocado al servicio de tal igualdad, tendrán que constituirse con frecuencia como protagonistas del proceso económico, asumiendo actividades y poniéndolas al servicio de la igualdad." (308)

O bien Victoriano del Valle:

"Lo cierto es que el texto contiene en su articulado otras normas que pueden desvirtuar sustancialmente el principio de libre iniciativa privada, como el ambiguo párrafo 2 del artículo 9 que (...) puede amparar un absoluto dirigismo estatal de la vida nacional." (309)

Sea como fuere, y dejando ahora un poco al margen ambas interpretaciones, pensamos que lo importante es averiguar qué mecanismos posibilitarán a los poderes públicos el cumplimiento de la tarea que les encomienda el artículo 9 (310). A nosotros nos parece que este apartado configura un tipo de democracia "móvil", "nunca realizada del todo y definida como meta que se mueve" (311), y que esto puede ser aceptado tanto por una como por otra versión del apartado que analizamos. En efecto, si se piensa que el artículo 9 está conectado con el "Estado social y democrático de Derecho" definido en el aptdo. 1º, art. 1º, entonces ello debe significar atender a esa "procura existencial" a la que se refieren Forsthoff y García Pelayo, como elemento clave del Estado social de Derecho, ese

"Estado destinado a proporcionar al individuo aquellas condiciones para su existencia que ni él mismo ni los grupos pueden crear en las complejas estructuras de la sociedad industrial y postindustrial

y que sólo pueden lograrse por las prestaciones de la Administración estatal." (312)

Lo que quiere decir, una actividad constante de los poderes públicos destinada a procurar esas necesidades, en el camino de la verdadera consecución de la justicia y de la igualdad.

Desde el otro punto de vista, se parte de una transformación de la sociedad que profundice la democracia en el camino del modelo económico y social, el socialismo, que según ellos sí soluciona la cuestión de conseguir la verdadera igualdad, al remover los obstáculos que impiden su plena realización, el principal de ellos : el sistema capitalista.

Y desde una postura y otra, se acepta que ello conlleva la intervención del Estado en la vida económica del país. Es por ello que entendemos que este artículo resulta esclarecedor en el camino de explicitar el modelo económico y social contenido en nuestra nueva Constitución.

Existen otras posibles interpretaciones y derivaciones de este artículo, evidentemente, pero creemos que en la perspectiva en la que estamos orientados, esa incursión es suficiente. (313)

2.-Artículo 33

De hecho este artículo no presenta excesivos problemas. El único apartado que provocó una cierta polémica y que desde nuestro punto de vista resulta interesante, es el tercero:

"Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos, sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por la leyes."

Dejando al margen algunos cambios producidos a nivel de precisión terminológica, o de mejora de estilo, lo realmente importante es el cambio producido tras la discusión de este precepto en la Comisión del Congreso: se pasó de la "previa" indemnización, al definitivo "mediante la correspondiente indemnización".

De hecho existían ya en la fase de la ponencia los votos particulares de socialistas y comunistas a fin de modificar este término. Según parece, en las fases de elaboración del tan traído y llevado consenso se aceptó ese cambio por el partido del gobierno, y fue aprobado en la comisión con sólo dos abstenciones. Al iniciarse la discusión en el Pleno del Congreso surgió otra vez el tema, al plantearse una enmienda de Alianza Popular que pretendía retomar el texto de la ponencia, basándose en que de lo contrario quedaba afectado el mismo principio de la propiedad privada, al abrirse la puerta a las confiscaciones de hecho:

"Comprendo y comparto que debemos esforzarnos todos por hacer una Constitución

amplia, flexible, que permita acogerse a ella a cuantos más mejor, que permita gobernar a distintas fuerzas políticas; pero tratándose de derechos fundamentales, como es el de la propiedad, no pueden haber ambigüedades. Es preciso que la Constitución garantice para todo supuesto, para cualquier alternativa de poder, esos derechos fundamentales, y especialmente, los de libertad en sus diversas manifestaciones, y el de la propiedad. Y si la indemnización no es previa en los supuestos de privación singular del bien, en estos casos hay que tener clara conciencia de que el derecho de propiedad no queda garantizado." (314)

Este fue el final de la intervención del representante de Alianza Popular, De la Vallina Velarde, ante el Pleno del Congreso. Las respuestas a esa intervención, y como explicación de voto, abundaron en el sentido de desdramatizar el tema, aludiendo que se estaba adoptando como fórmula aquella más extendida por Europa, y que los mismos hechos habían conducido a la misma.

Desde nuestra perspectiva, lo más importante es la consideración de que la introducción del término "mediante" supone la eliminación de un enorme obstáculo para la intervención del Estado en la vida económica del país. Como recoge Alvaro Muñoz Lopez (315), de haberse aprobado el texto de la ponencia, ello suponía que actuaciones como las de la Ley de 24 de Enero de 1941, originaria de Renfe, o la Ley de 14 de Abril de 1962 sobre ordenación del crédito y la Banca, que dio lugar a la Banca oficial nacionalizada,

resultarían en adelante imposibles. De hecho, a pesar de estar vigente durante el franquismo el requisito de la previa indemnización, por el artículo 55 de la Ley de Expropiación forzosa que regulaba las expropiaciones por vía de urgencia, se eliminaba ese requisito.

En cierta forma pues, se debatía también la cuestión del grado de intervencionismo del Estado y de sus posibilidades reales de actuación. Así Fraga decía:

"Y la cuestión política es esa: al no ser previa la indemnización (...) desaparece una protección adecuada del principio de propiedad privada. Y sin esto los artículos sobre propiedad privada, herencia, carácter no confiscatorio de los impuestos, etc., pierden todo su valor. Y éstos son conceptos clave de un modelo económico social: el que distribuye y no concentra los poderes de disposición económica y el que considera que la prolongación inevitable de la libertad personal y familiar es la propiedad." (316)

Por el contrario Tamames, al defender el texto de la Comisión, decía:

"Nosotros estamos con el texto del dictamen. (...) con el artículo 31 tal como ha quedado, con el artículo 124 donde se habla de la modernización y desarrollo de los sectores, con el artículo 123 aptdo. 2 donde se dice que los poderes públicos establecerán medios para el acceso de los trabajadores a los medios de producción, ya que entendemos que se puede hacer la reforma que España necesita." (317)

O en el mismo sentido Fajardo Spinola, en nombre del PSOE, decía:

"En definitiva (aludiendo a la aprobación del texto del Dictamen) de aquí en adelante podrá posibilitar intervenciones públicas." (318)

En fin, lo importante es que, a pesar de las cautelas introducidas por el representante de UCD Meilán Gil en su explicación de voto -abstención- a la enmienda de Alianza Popular (319), el texto definitivamente aprobado no cierra ninguna puerta a la intervención del Estado en la vida económica del país. (320)

3.-Artículo 38

Este es uno de los artículos que más comentarios ha suscitado hasta el momento. Su enunciado dice así:

"Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía en general y, en su caso, de la planificación."

Se ha acusado a este artículo de ambiguo, de no dejar suficientemente clara la definición del modelo económico del país, etc. Incluso Antonio Garrigues Walker, importante empresario y consejero de empresas como Ford, IBM o Altos Hornos, declaró que sería deseable la celebración de un Referéndum que aclarara el sistema económico que prefieren los españoles:

"los españoles tendremos que decidir si queremos una mayor libertad empresarial, mayor intervencionismo estatal o este tipo de capitalismo mixto por el que se rige actualmente la economía española."
(321)

Todo ello ante la "incompleta definición del modelo económico".

Este es pues, un artículo importante, básico para entender la "constitución económica" de un país, es decir:

"lo que configura la índole de las relaciones que el Estado debe mantener con el mundo de la economía y el ámbito de libertad y metas que se plantean para los componentes de la estructura económica del país." (322)

En este sentido, éste es un artículo voluntariamente ambiguo, con el fin de mantener el consenso a que nos referíamos más arriba también en este punto. A pesar de ello, pensamos que la inclusión de la economía de mercado, como intento de consagrar el sistema capitalista, es un cierto error. Ante todo porque, como demuestra la no inclusión de un precepto así en ninguna constitución europea occidental, ello no garantiza nada; y además porque esa expresión es muy poco precisa y caben diversas interpretaciones de la misma, como nos demuestra el mismo portavoz del Grupo Parlamentario Comunista Jordi Solé Tura, defendiéndose de los ataques del ex-diputado Latemendia:

"Nosotros sabemos que estamos en una economía de mercado, pero economía de mercado pueden ser muchas cosas. Economía de mercado es por ejemplo un sistema capitalista en su fase de acumulación primitiva. Economía de mercado es también una economía capitalista en su fase monopolista. Economía de mercado es una economía mixta como la que preconizamos nosotros en nuestro propio programa. En definitiva, se podría incluso decir que economía de mercado -aunque parezca que no es así, y que esto es rizar el rizo de la contradicción- puede ser, por ejemplo, un sistema como el que existe en los países del Este, porque allí también existen relaciones de mercado." (323)

Miguel Boyer en el artículo ya citado coincide con este criterio y añade:

"En suma, no parece el texto constitucional lugar adecuado para intentar matizar

la variante de economía descentralizada que conviene a nuestra economía, en el presente y en el porvenir, y sería de un simplismo primario ventilar el tema del sistema económico en una frase somera." (324)

A pesar de estas consideraciones, lo cierto es que desde el Informe de la Ponencia Constitucional se incluye en el proyecto de Constitución esta expresión. Y ello se debe en buena medida a las presiones de algunos influyentes sectores empresariales al respecto:

"El Anteproyecto de Constitución habla de la libre iniciativa empresarial, de la libre iniciativa privada, pero esto no es suficiente. Antes había en España libre iniciativa, pero en cambio no había un sistema de economía de mercado,..., por tanto, creo que es muy importante algo reconocido y firmado por todos los partidos políticos, que se ponga en la Constitución. Creo que esto es algo que podría ayudar, precisamente, a tener confianza en el modelo que se va a seguir en el futuro." (325)

Estas son las declaraciones de Carlos Ferrer Salat, presidente de la CEOE, tres meses antes de que se incluyera en el Dictamen de la ponencia la expresión economía de mercado.

A pesar de todo ello, el artículo ha suscitado los más diversos comentarios, en el sentido de considerar como ambigua y excesivamente matizada la definición del sistema económico en la Constitución.

Alianza Popular, a través de Fraga Iribarne, se siente defraudada por las "concesiones socialistas" que "comprometen seriamente la coherencia del modelo" (326), considerando además que la no inclusión del lock-out desmejora en mucho la primitiva redacción del artículo.

En una conferencia pronunciada en el club Siglo XXI en Junio de 1978, José Luís Perona, destacado empresario, al hablar de las "opciones económicas de la Constitución", decía:

"El proyecto de Constitución incorpora un contrapunto estatificador a cada declaración de economía liberal, bien a través de la sumisión al interés general de cualquier derecho económico básico o bien remitiendo a las leyes ordinarias la delimitación de su ejercicio." (327)

Sanchez Agesta ha aludido también a la ambigüedad con que se define el modelo económico-social:

"Este modelo, por responder a un compromiso político, tiene dos caras. Una es la de la economía libre de mercado que se desprende de la declaración de derechos. La otra, una alternativa al intervencionismo y a la planificación estatal, no es tan fácil de descubrir pero se encuentra recogida en el anteproyecto." (328)

En un libro aparecido recientemente se afirma con respecto a este artículo:

"Artículo polémico, confuso, que puede servir lo mismo a un tipo que a otro de economía. Por tanto no está definido concretamente el marco de la economía que

ha de imperar en el futuro, sujeta a las directrices de los gobiernos que detenten el poder central." (329)

Lo que para algunos es un defecto importante de la Constitución, es para otros uno de sus mayores logros :

"Asimismo, la Constitución es políticamente satisfactoria en los grandes temas que aborda y muy explícitamente en, ... , la regulación del sistema económico-social como un sistema abierto, susceptible de transformaciones dentro del propio marco constitucional." (330)

Esta es la opinión del ponente comunista, Solé Tura, coincidente con declaraciones de líderes de la izquierda parlamentaria que no ven en este artículo un obstáculo insalvable para una profundización de la democracia económica en el camino hacia un sistema socialista democrático.

En efecto, aquí se ha buscado, como en la mayoría de los aspectos más polémicos de la Constitución -educación, Iglesia, familia,...-, un texto que, tomando partido, deje abierta la puerta a posteriores transformaciones no traumáticas de la sociedad española, y por lo tanto la posibilidad de que Gobiernos de distinto signo puedan intentar llevar a cabo programas diversos sin necesidad de cambios constitucionales.

En fin, desde nuestra perspectiva, la inclusión en este artículo de las expresiones "de acuerdo con las exigencias de la economía general, y, en su caso, de la planificación" permiten definir al sistema económico-social reflejado en la nueva Constitución como mixto, en la línea del Estado social de Derecho del

que hemos hablado anteriormente, y con posibilidades de transformación social progresiva.

Partiendo de estos elementos, podemos decir que la redacción final de este artículo no pone obstáculos importantes a la iniciativa pública en materia económica. (330 bis)

4.-Artículo 40

Este artículo tiene su origen en un voto particular (enmienda in voce), del Grupo Parlamentario Agrupación Independiente, voto particular recogido en su primera parte de forma literal por la Comisión Mixta Congreso-Senado, y complementado en su segunda parte. Dice así:

"Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo.

Asimismo los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales; velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados."

El alcance que se puede dar a estos artículos contenidos en el Capítulo Tercero del Título I, "Principios rectores de la política social y económica", es muy distinto, según el enfoque que se les dé.

Así Alzaga demuestra su poco entusiasmo por estos artículos:

"El rótulo de "principios rectores" es de suyo expresivo del alcance limitado que en el terreno normativo tienen estos preceptos, que también se pone de manifiesto

por la terminología empleada en el inicio de la redacción del art. 40, 2, y del 42 (los poderes públicos promoverán ..., y el Estado velará, respectivamente), que están muy lejos de ser palabras que se utilicen en el lenguaje jurídico para imponer obligaciones" (331)

Como vemos, no concede una gran importancia Oscar Alzaga a estos preceptos en general, y en particular al que nos ocupa, el artículo 40 en su primer párrafo.

Muy distinta es la opinión de Ramón García Cotarelo cuando afirma:

"... en el artículo 40, 1 y 2, ..., cuyas consideraciones apuntan hacia una decidida intervención del Estado en la economía lo que, a su vez resulta difícilmente compatible con las provisiones del art. 38, al menos entendidas en un sentido doctrinal puro." (332)

Como vemos, según este autor, este artículo constituye una pieza fundamental para una interpretación superadora del estrecho marco que una interpretación demasiado literal de la "economía de mercado" recogida en el artículo 38, suministraría.

Pero García Cotarelo va más allá aún en sus análisis:

"La relación evidente entre el artículo 9 y el artículo 40 parece mostrar que el legislador constitucional entiende que "los obstáculos que impidan o dificulten" la plenitud del individuo se generan en la falta de "condiciones favorables para el

progreso económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa". Esto a su vez, hace pensar que el legislador admite implícitamente que el modelo capitalista genera consecuencias indeseables,....," (333)

Con lo que, para el autor, se configura en la Constitución un "Estado democrático de Derecho de transición hacia el socialismo". Nos parece que este análisis es hasta cierto punto muy forzado y deberíamos intentar examinar las motivaciones que influyeron en la inclusión de este redactado.

Según recoge el Diario de Sesiones del Senado, las intenciones del Grupo Parlamentario Agrupación Independiente, al presentar este voto particular, no eran otras que las de colaborar en hacer más coherente el artículo 40 con el rótulo general del Capítulo. En efecto, la Senadora Begue Cantón, encargada por su Grupo Parlamentario de defender este voto, decía:

"Nos encontramos ante un artículo de extraña redacción y contenido,...., a nadie pudo habersele ocurrido redactar un precepto constitucional con un contenido tan heterogéneo, en el que se colocan al mismo nivel los objetivos macroeconómicos de estabilidad económica y pleno empleo, que las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados para el ocio del trabajador." (334)

Y es ante esta incoherencia, cuando se propone la nueva redacción que pasará a ser la casi definitiva, con algunos retoques de la Comisión Mixta. La opinión de Begue Cantón partía de la necesidad de constitucionalizar "las metas y los fines últimos"

"Partiendo de esta base hemos redactado el apartado 1 de nuestra enmienda, en el que señalamos como fin último y, por tanto, como principio rector de la política económica, el progreso social y económico, comprometiendo al Estado a promover las condiciones favorables para su consecución."

(335)

Como vemos, los objetivos del voto particular, prontamente aceptados por la UCD, eran de carácter general y tendentes a conseguir una mayor coherencia del texto constitucional en su conjunto.

Ante todo ello pensamos que la vía más positiva de interpretación podría pasar por entender este artículo, así como muchos otros de este Capítulo, como formando parte de los fines orientadores que la iniciativa pública, recogida en el artículo 128, 2, ha de considerar en su actuación. (336)

Creemos que este criterio es operativo, y permite disponer de criterios objetivos en el momento de controlar las actividades del Sector Público, por parte de los parlamentarios. Volveremos sobre ello más adelante.

C.-Análisis del articulado (II). Título VII: Economía y Hacienda.

1.-Elementos generales.

Este título se compone de nueve artículos, los cuatro primeros destinados a establecer preceptos o principios de carácter general, los dos siguientes dedicados a cuestiones impositivas, el 134 al tema presupuestario, el 135 al tema de la Deuda Pública, y finalmente el artículo 136 que cierra este Título dedicado al Tribunal de Cuentas.

Los comentarios que han ido surgiendo con respecto a este Título son, hasta cierto punto, contradictorios. Fraga Iribarne considera que este "no es uno de los títulos más felices que hemos redactado en el borrador" (337), en cambio, Solé Tura afirma que se trata de un "título decisivo ... (que ha de tener) un carácter abierto en el que no se constitucionalicen fórmulas estrictas pero que queden abiertas las posibilidades para que fuerzas sociales con opciones programáticas y económicas distintas, puedan ponerlas en práctica, sin romper el marco constitucional." (338)

Oscar Alzaga o José Belmonte, en los libros que han publicado sobre la Constitución, recuerdan las dificultades que presentan los temas contenidos en este Título, repasando los textos españoles anteriores, o recurriendo al Derecho comparado. Señala Alzaga, con razón, "que las grandes declaraciones económicas de nuestra Constitución se encuentran al margen de este Título. (arts. 33 y 38)." (339)

Dejando a un lado los comentarios, parece evidente que nos encontramos, desde nuestra perspectiva, en un Título muy importante, y en el que dedicaremos una especial atención a los artículos 128, al 131 y al artículo 136, dedicado al Tribunal de Cuentas.

2.-Artículo 128.

Dice así:

"Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general.
Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general."

Este artículo surgió como definitivo tras su aprobación en el Dictamen de la Comisión del Congreso. Con anterioridad había pasado por diversas vicisitudes que reflejaremos someramente.

El primer apartado lo redactó la Ponencia de la siguiente forma:

"La economía y toda la riqueza del país en sus distintas formas, y sea cual fuere su titularidad está subordinada a los intereses generales y podrá ser objeto, en su caso, de expropiación forzosa con arreglo a la Constitución y a las leyes."

Como vemos, se ha suprimido el término "La economía...", como de hecho ya hizo la misma ponencia tras el período

de enmiendas, por tratarse de un término excesivamente general, y que no precisaba la definición de iniciativa pública que, con seguridad, quería reflejar el legislador; se suprime también la referencia a la expropiación forzosa, que era evidentemente reiterativa, al estar prevista en el mismo Anteproyecto esa posibilidad por el artículo ya mencionado 33,3.

Por otro lado, en la redacción final, Alzaga encuentra también una cierta reiteración de este apartado 1º del art. 128 con el apart. 2º del art. 33, que recoge la propiedad privada y donde se afirma "la función social de estos derechos delimitará su contenido de acuerdo con las leyes", reiteración que según Alzaga, proviene de la voluntad de los Constituyentes de iniciar así este Título (340). En este, como en otros casos, se podría aludir a una cierta falta de economía de procedimiento, pero partiendo de ello, nos parece muy acertada la formulación que asumió la Ponencia, ya que enfatiza este importante tema y conecta plenamente con lo aprobado con posterioridad.

Con respecto al apartado 2º, la discusión fue mucho más polémica. Ya en el primer texto del Anteproyecto existían dos apartados que configuraban el que después sería único apartado segundo:

"Los poderes públicos podrán intervenir conforme a la ley en la dirección, coordinación y explotación de las empresas cuando así lo exigieran los intereses generales.

La ley podrá reservar al sector público los servicios públicos esenciales, la explotación de fuentes de energía o las actividades que constituyan monopolio."

Frente a este texto, surgieron voces disconformes ante lo que consideraban un elemento claramente conservador, al plantear de forma excesivamente timorata las posibilidades de intervención pública :

"En primer lugar causa asombro que los servicios públicos esenciales -obsérvense los dos calificativos- se consideren en principio como actividades a desarrollar normalmente por el sector público, en vez de adoptar el punto de vista opuesto y admitir que estos servicios públicos podrían desarrollarse en régimen de concesión a empresas privadas, si ello conviniese al interés general"(341)

Este comentario se refiere a la expresión "servicios públicos", pero refleja una opinión general frente a lo restrictivo del marco de actuación. En efecto, se puede calificar de "declaración encomiable" (342) la referencia a las "fuentes de energía", pero apenas se aleja de lo anteriormente dicho, y finalmente, "las actividades que constituyen monopolio" entraña grandes dificultades para precisar cuando estamos en presencia de auténticos monopolios de hecho.

Además, y con carácter general, no se reconocía en esta formulación la figura del Estado-Empresario, cuando la realidad actual del mundo occidental y la misma realidad española así lo exigían. De hecho, la segunda versión de la ponencia que formó el texto a discutir por la Comisión Constitucional del Congreso, modificó esos supuestos, y acabó de mejorarse la redacción de este apartado en la misma Comisión.

La Comisión del Congreso asumió el texto definitivo, con excepción de la primera frase del apartado 2º, frase que fue presentada como enmienda in voce por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, enmienda

que dio lugar a una importante discusión provocada por una intervención de Fraga Iribarne en contra de la misma. Enrique Barón, en nombre de los Socialistas decía, tras explicitar la realidad intervencionista del Estado actual:

"desde nuestro punto de vista, por tanto, hay una serie de actividades que hoy en día un Estado moderno cumple, que no son estrictamente la de ocuparse de recursos esenciales o la de intervención en empresas que se encuentren en circunstancias especialmente difíciles, y esta es la razón para colocar como encabezamiento del apartado 2, como primer párrafo, este reconocimiento de la iniciativa pública en la vida económica." (343)

Fraga, tras reconocer que nadie está hoy pensando en el viejo Estado "gendarme", afirmó que "otra cosa muy distinta es ir metiendo una serie de cuñas que nos lleven a un modelo completamente distinto, a un modelo de tipo socializante", y acabó afirmando que debía votar en contra de esa enmienda, ya que modificaba el equilibrio del artículo al no hablar de iniciativa privada para nada. (344)

UCD, a través de Rodríguez Miranda, afirmó que iba a votar a favor de esa enmienda, ya que

"vivimos en un momento concreto en el que el campo de la actividad económica, de acuerdo con el modelo definido en los artículos previos de esta Constitución que hemos venido aprobando, no es una economía puramente liberal en donde esté entregado el juego económico exclusivamente a las

fuerzas del sector privado, sino donde existe una correlación que es lo que caracteriza al Estado de mercado como estado social de mercado, a través de una intervención del sector público ... La posibilidad de afirmar que la iniciativa pública se reconoce en la actividad económica no es más que dar visos de realidad a algo que ya está ocurriendo y que tiene camino de ocurrir en el futuro y es la posibilidad del sector público de tomar iniciativas, y no estimamos que ello suponga ninguna alteración al principio general que consagra el propio artículo 34 (hoy 38)." (345)

El resto de intervenciones coincidieron poco más o menos con lo dicho, y sólo se continuó oponiendo a esa enmienda el diputado de Alianza Popular, Fraga Iribarne. La enmienda fue aprobada en la Comisión y no se modificó ya en el resto de instancias por las que discurrió la discusión constitucional.

Existía otra enmienda de los Socialistas que pretendía cambiar la expresión "mediante ley se podrá..." por "la ley podrá...". El sentido de esa enmienda fue explicitado claramente por Solé Tura:

"En realidad, las palabras "la ley" en vez de "mediante la ley" lo que intentan definir, a mi parecer, es que se pueda entender todo ese sector de actividad y lo que viene a continuación, "reservar al sector público recursos o servicios esenciales, etc.", como una política general, un programa, programa o política general que se traduce en la legislación, mientras que en

el texto actual parece que impide o puede impedir esto en la medida que se quiere que se avance por casos particularizados, que pueden dar lugar a situaciones desiguales, a situaciones de falta precisamente de programación y, en consecuencia, de una visión general de este problema." (346)

Ello no fue aceptado por UCD ni por Alianza Popular, que entendían que ello modificaría el propio marco de la economía de mercado, desequilibrándolo a favor de la intervención pública. (347)

En fin, el artículo en su redactado final acoge con plenitud la iniciativa pública en materia económica sin limitaciones importantes. Como se repitió hasta la saciedad en la Comisión, con este enunciado se equilibraba el enunciado del artículo 38, que constitucionaliza la economía de mercado. Ahora bien, la discusión sobre lo que se puede entender por "recursos o servicios esenciales" sólo ha empezado. Oscar Alzaga, por ejemplo, defiende un criterio restrictivo:

"Una interpretación literal de este precepto, que imagino que va a dar bastante que hablar, conduce a la conclusión, por ejemplo, de que reservar al sector público actividades comerciales de recursos o servicios no esenciales para la comunidad (piénsese sin ir más lejos, en el tabaco) puede ser inconstitucional." (348)

Evidentemente esto es muy discutible. Pregúntese sino a la comunidad canaria si no es un recurso esencial de su economía la producción tabaquera, y así hasta el infinito.

Probablemente, la aplicación in extenso, o restrictiva, de este artículo dependerá, como para muchos

otros aspectos de la Constitución, de quién ocupe el poder y quién tenga fuerza para aplicar su programa. Lo importante es que en este artículo volvemos a comprobar que esa constante ambigüedad de la nueva Constitución propicia la formación de gobiernos de muy distinto signo, sin traumas constitucionales serios.

En definitiva, desde nuestro punto de vista basado en el estudio que llevamos a cabo sobre la empresa pública en la Constitución, pensamos que en el texto definitivamente aprobado en este artículo se reconoce la figura del Estado empresario, y por lo tanto podemos decir que se constitucionaliza la empresa pública, aplicando el principio de legalidad a la misma realidad española. Que ese sector avance o no, ya no depende de la Constitución. Como bien dice Luis María Cazorla:

"El meollo de la cuestión, como hemos insinuado ya, reside en el hecho de que las fuerzas políticas económicas y sociales defensoras de la economía social de mercado ocupen o no los resortes de los que dependa su mantenimiento, o su progresiva limitación. Los años venideros lo dirán."
(349)

3.-Artículo 129.

Dice así:

"La ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general.

Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación

en la empresa y fomentará mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción."

Apartado 1º: Según Alzaga "se trata de concretar el principio participativo que consagra nuestra Constitución en el art. 23,1 al régimen público de Seguridad Social que prevé el art. 41, ... , y en general la calidad de la vida y el bienestar general." (350)

Este apartado surgió casi exacramente igual que en el Anteproyecto de la ponencia, y en la comisión sólo se añadió la explicitación de la Seguridad Social como uno de los Organismos públicos en los que se debería regular la participación. Ello fue debido a "la importancia del tema de la Seguridad Social como sector público, la importancia en cuanto al nivel de asistencia que comporta y de aseguramiento del conjunto de los ciudadanos", en palabras del mismo proponente Martín Toval de Socialistes de Catalunya.

Apartado 2º: Este apartado responde a la voluntad de reforzar el papel participativo de los trabajadores en las empresas. Llegando, incluso, a este ideal autogestionario, del que parece haber salido este último inciso, inciso que corresponde a una enmienda de Licinio de la Fuente aprobada, con los votos en contra de UCD, en la ponencia.

Ante todo debemos señalar lo "vagoroso" (351) del término "participación", que puede implicar cosas

muy distintas, desde formas de "capitalismo popular", hasta verdadera participación de los trabajadores en la dirección y gestión de las empresas.

Lo mismo podríamos decir del último inciso ya mencionado. Puede pensarse que ello significa que los poderes públicos, en la línea del artículo 9, consideran un "obstáculo" la falta de acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción. o bien, que lo que se intenta es introducir por esa vía las experiencias de "capitalismo popular" al estilo alemán.

La confusión puede existir y existe:

"Sin embargo no debe creerse que este art. 129,2 viene a inclinar la balanza a favor de la oposición socializadora en la polarización consensual, sino que, por el contrario, contribuye a incluir un factor más de confusión desde el momento en que introduce un elemento autogestionario que no es socializador ni privatizador. La función del Estado es aquí la de un mero intermediario sin que se sepa, por otra parte, dentro de qué márgenes de competencia va a decidir qué es lo que mejor responde al "interés general", si dejar una empresa en régimen de propiedad privada (art. 38), intervenirla-socializarla (art. 128) o entregarla a la autogestión de los trabajadores (art. 129)." (352)

Como vemos, las disquisiciones pueden ser muchas, y lo reproducido no es más que un mal ejemplo.

Como siempre, debemos examinar cómo y en qué medida afectan al tema que nos ocupa, las disposicio-

nes contenidas en este artículo. Pensamos que este artículo contribuye a que se regule, dentro del marco de la empresa pública, el espinoso tema de la participación de los trabajadores en la dirección y gestión de las empresas estatales. Aquí, como en tantos otros campos, la empresa pública puede jugar un papel piloto y, naturalmente, el Estado está obligado a ello ante los requerimientos que la Constitución hace en este sentido.

Por otro lado, las empresas públicas, cuyos objetivos de actuación estén directamente relacionados con la calidad de la vida (productos alimenticios, turismo, ocio, deporte, etc.) o afecten al bienestar general, tienen una obligación, también directa, de establecer las formas de participación en la empresa de sus trabajadores, y nosotros diríamos, de sus usuarios.

4.-Artículo 130.

Dice así:

"Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles.

Con el mismo fin se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña."

A pesar de que desde nuestra perspectiva de trabajo el contenido de este artículo apenas nos afecta, queremos señalar que orientaciones de actuación para los poderes públicos, como las que recoge la Constitución en este artículo, deberían, en la práctica, conformar

un verdadero programa de actuaciones prioritarias a llevar a cabo.

Las empresas públicas pueden jugar un extraordinario papel en este sentido, dejando de ser fuente de socialización de pérdidas, y convirtiéndose en las ejecutoras de ese gran programa de buenas intenciones que es, hasta ahora, la Constitución.

5.-Artículo 131.

Dice así:

"El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.

El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por la ley."

Estamos ante otro artículo importante, no sólo por su contenido, sino también por la polémica que desencadenó en la Comisión del Congreso, y después en el mismo Pleno del Congreso. La discusión en el Senado apenas aportó, en este artículo, elementos nuevos de reflexión.

Otra vez, en la discusión de este artículo, vuelven a salir los argumentos de quienes ven amenazada la

definición del modelo económico-social efectuada en el precedente art. 38, y vuelven a salir los argumentos de la mayoría, a favor de una Constitución no rígida, de puertas abiertas, y que permita diversas alternativas de gobierno. Muchas veces las enmiendas se planteaban "para despertar confianza en todo el país" (353), para "restablecer la confianza a los empresarios, a todos los empresarios...que sostienen la economía española." (354). Ante estos argumentos surgió una contundente respuesta del representante socialista, citando precisamente el artículo de Miguel Boyer, al que hemos hecho referencia repetidamente:

"...voy a tomar prestadas las palabras de un compañero. A veces se nos clasifica confesionalmente en moderados y radicales. Estas palabras doy fe que pertenecen a uno de los compañeros clasificados confesionalmente en el grupo de los moderados, y han sido publicadas, los verdaderos empresarios, dice, cuya tarea es la de escrutar el futuro y asumir los riesgos que implica, no pueden caer en la pretensión de eliminar la incertidumbre. Hay que leer los programas de los partidos y asignarles la esperanza matemática que corresponda a su apoyo electoral. El margen de incertidumbre que existe es ineliminable en una sociedad políticamente plural. Lo contrario, y tal vez lo que se pretendía con las enmiendas a las que nos hemos opuesto, es que no pueda haber cambios económicos y sociales, porque la simple posibilidad de ese cambio introduce una incertidumbre que se considera inadmisibile. Evidentemente lo que elimina toda incertidumbre es el inmovilismo, y la mejor manera de que no haya

incertidumbre de ninguna clase es que tampoco haya elecciones." (355)

La cita es larga, pero útil, ya que resume en sí una larga serie de enmiendas en este Título, todas ellas destinadas a tranquilizar, a dar confianza, etc.

En este caso la discusión surgió en torno al concepto de planificación, y al grado de vinculación que en sí encerraba. En un famoso informe ciclostilado del Círculo de Empresarios se decía a la vista del anteproyecto:

"La hipótesis, nada artificial pues el debate se ha planteado recientemente en Alemania, de que se llegase a considerar que la planificación de la inversión privada resultaba indispensable para resolver el problema del paro, obligación que el artículo 35 (hoy 40,2) del Anteproyecto considera prioritaria para los poderes públicos, es claro que se podría ir a una planificación coercitiva incompatible con las libertades que la Constitución debe defender y potenciar." (356)

Quizás haciéndose eco de estas consideraciones Alianza Popular decidió, a pesar de que el texto había sido acordado unánimemente por la ponencia, sin votos particulares, defender varias enmiendas destinadas a señalar que "la planificación sólo será vinculante para el sector público", o bien "la planificación será indicativa para el sector privado y obligatoria para el sector público" (enmiendas nº 71 y 691 del Congreso).

Fraga defendió así esas enmiendas:

"La planificación es, indudablemente, uno de los fenómenos más importantes de las economías desarrolladas. Es indudable

que la idea mantenida en el siglo XIX por los manchesterianos, de un equilibrio natural en la economía que no necesitase de ningún planteamiento o intervención por parte del Estado, hoy no lo mantiene nadie.

Y es indudable que desde las grandes crisis económicas, sobre todo la de 1930, es una idea admitida la de la planificación económica. (...) Pero así como este es un hecho que desde Lord Keynes está aceptado en todo el Occidente, no es menos cierto que la palabra "planificación" pueda encerrar alguna ambigüedad porque al lado de esta planificación, ..., existe otro concepto totalmente distinto, radicalmente diferente en sus consecuencias económicas, sociales y políticas, que es la planificación total, la organización central de la economía, ..., la planificación a la oriental consiste en volver a los viejos modelos de los Estados hidráulicos, a la planificación totalitaria que supone el control directo sobre la vida y las haciendas de las personas." (357)

Es lo que más adelante dice el mismo Fraga, sí a la planificación keynesiana, no vinculante, no a la planificación staliniana, vinculante e imperativa. (358)

Ante este tipo de argumentos, que en una u otra medida fueron repitiendo Fraga Iribarne, Lopez Rodó, o incluso el por aquel entonces casi solitario miembro de la Unió del Centre i la Democràcia Cristiana de Catalunya, Guell de Sentmenat, las respuestas de centristas, socialistas y comunistas, intentaron con

diversos contenidos, demostrar lo tergiversado de esas presunciones, y demostrar la falacia de la contradicción "indicativo-vinculante".

Por una parte es evidente, decían, que la planificación no puede separarse del contexto de la entera Constitución, ni menos aún de la totalidad del mismo artículo 131:

"...diría además que todo eso hay que verlo en el contexto de la segunda parte del artículo en su conjunto, donde se dice que el Gobierno elaborará los proyectos de planificación de acuerdo con las comunidades autónomas, los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas; es decir, en ninguna parte se habla de planificación autoritaria o de planificación vinculante, o de planificación de ningún tipo, sino simplemente de planificación con participación de todos los sectores." (359)

Por otra parte, una ley siempre comporta obligaciones, un plan económico comportará obligaciones para el sector público evidentemente, pero también para el sector privado:

"de aquí que una ley de planes comporta siempre limitaciones para el sector público y el sector privado, porque una ley de planificación establece unos objetivos y pretende conseguir esos objetivos por medios directos o indirectos, y así lo hace exactamente, y establece incentivos y mecanismos de desánimo de ciertas actividades privadas, y establece, incluso, prohibiciones concretas, y se dice que no se

podrá producir tal producto o que no se podrá superar la producción en tal nivel, etc."

(360)

Por último mantenían que, aunque sólo fuera por razones de coherencia sistemática, el texto del apartado primero del artículo debía quedar tal como estaba, ya que :

"En primer lugar creemos que el texto del artículo 125 (hoy 131) se inscribe claramente en lo que es filosofía general del texto constitucional que vamos aprobando, superación clara del liberalismo individualista en el terreno económico y social. Esto había quedado ya plasmado en el artículo 34 (hoy 38), aprobado por esta cámara, en el que quedó claramente delimitado que la libertad de empresa debía ceder ante las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación sin adjetivos como los que ahora se pretenden añadir (...) no se trata de constitucionalizar la planificación indicativa, ni la planificación vinculante. En esto discrepamos de la interpretación que el señor Fraga ha mantenido aquí, (...), se trata de huir de la fijación rígida de un modelo económico y social. Nosotros entendemos que esta Constitución debe ser de uso alternativo y que no debe fijar rigidamente un modelo económico y social"(361)

Nos parece que lo expuesto hasta aquí explicita con claridad los motivos de la polémica, y permite hacerse una idea muy aproximada de lo que cada grupo parlamentario entiende por planificación.

El resto del artículo alude al procedimiento de re-

dación de los planes ,preveyendo la creación de un Consejo ampliamente representativo, encargado de proporcionar al gobierno los criterios esenciales que deben presidir la confección del Plan.

Surgieron en la discusión de este segundo apartado algunos puntos de interés que pasamos a comentar brevemente. Alianza Popular propuso que se modificara la expresión "...de acuerdo con las previsiones", por la fórmula "...teniendo en cuenta". Ello evidentemente rebajaba el grado de vinculación de esas indicaciones al gobierno. La rápida intervención de los representantes vascos demostró la importancia para las Comunidades Autónomas de este tema y la enmienda fué derrotada.(362)

Por otra parte, la referencia en el último inciso del artículo al mencionado Consejo se pretendía ampliar por parte del señor Carro Martínez de Alianza Popular. Este diputado propuso que se definiera a ese organismo como Consejo Económico y Social, basándose en nuestra tradición -la franquista- y la tradición de países como Italia o Francia. No se dieron opiniones en contra, pero la enmienda fué rechazada, y entendemos que justamente ya que, como algunos autores señalan autorizadamente (363), la experiencia de tales consejos en España o en Italia no es ni mucho menos positiva. Sus características son demasiado genéricas y quizás por ello resultan irrelevantes en su actuación. Su nacimiento en Europa vino de la mano de la postguerra, en los años veinte, siendo propiciados por los partidos socialdemócratas. En Italia surgió ese Consejo como intento de integrar en algún organismo a la fuerza sindical y a la Resistencia, en 1945, y lo mismo aconteció en Francia.

En relación con el tema del Consejo nos parece que se ha tomado la senda portuguesa, al caracterizar a ese organismo como específicamente ligado al Plan, sirviendo como canalizador de las diversas opiniones de los sectores implicados. Con respecto a ello se dió otra polémica al plantearse la posibilidad de introducir a los consumidores en la lista que recoge el artículo. Tal posibilidad se desestimó por considerar que ello era redundante, ya que estaba prevista su participación en otros artículos como el 121 (hoy 129) y el 47 (hoy 51), y además por entender que en la expresión "organizaciones económicas" ya se incluían de una u otra forma. Desde nuestra perspectiva es importante reseñar el que nadie se opusiera explícitamente a su inclusión, lo que por extensión podría favorecer una eventual participación de los consumidores en las tareas de control de la dirección y gestión de las empresas públicas, al estilo de lo que se viene haciendo en Gran Bretaña.

Como resumen del comentario a este artículo podemos decir que se desprenden del mismo varios elementos a tener en cuenta :

- 1º - nadie pone en duda la necesidad de la planificación.
- 2º - tampoco se cuestiona la existencia de un fuerte sector público que participe de forma vinculada en la confección y cumplimiento del plan.
- 3º - se da un fuerte consenso con respecto a la necesidad de que la planificación sea democrática, es decir, que responda a los intereses y necesidades de los sectores afectados; al mismo tiempo se considera al Parlamento como el mejor dotado para asegurar el

control de su aplicación y cumplimiento.

Creo que estas consideraciones sirven para encuadrar este tema dentro del marco de nuestro estudio : la empresa pública y su control democrático.

6.-Artículo 136.

Dice así :

"El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público.

Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la cuenta general del Estado.

Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por este.

El Tribunal de Cuentas sin perjuicio de su propia jurisdicción remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiera incurrido.

Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los jueces.

Una ley orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas."

Este texto procede de diversas modificaciones realizadas en el anteproyecto presentado a la Comisión del Congreso por la Ponencia, modificaciones resultantes

de una enmienda "consensuada" del representante de Alianza Popular, Fraga Iribarne.

El anterior texto decía:

"Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán por el Gobierno ante las Cortes Generales anualmente y serán censuradas por el Tribunal de Cuentas. Este, sin perjuicio de la efectividad de sus acuerdos, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades ministeriales en que, a su juicio, se hubiere incurrido.

El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y de las Comunidades autónomas así como del sector público de ambos. Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas.

Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad que los jueces.

Una ley orgánica regulará su composición, organización y funciones."

La enmienda del señor Fraga perfecciona este texto, convirtiéndolo en el definitivo, ya citado:

"Primero no alude a cuentas anuales, porque hay una que es anual por parte del Estado, pero hay otras que se rinden mensualmente y no por el gobierno, sino directamente por distintos organismos.

Segundo suprime la referencia a las responsabilidades ministeriales, porque pueden ser de muy distinto nivel las que se produzcan, y, por otra parte, no se infringe el principio, ya aprobado, de la responsabilidad colectiva del Gobierno.

Tercero, entendemos que regula de modo más preciso y adecuado, y siguiendo una tradición que ya venía en el artículo 120 de la Constitución de 1931, la relación con las Cortes.

Finalmente al llegar al tema del Estatuto y los miembros del Tribunal de Cuentas, completa la referencia a la independencia e inamovilidad con la igualmente necesaria a la incompatibilidad. Por sugerencias diversas se ha suprimido del texto anterior la referencia a la condición especial y privativa, cambiada por "propia jurisdicción". Se ha suprimido para evitar duplicaciones, la referencia a las comunidades autónomas, porque esta vendrá en otra parte del Título VIII.

Por último se entiende que no es el momento de regular los conflictos jurisdiccionales que crea." (364)

Aunque las citas han sido largas, al ser la única referencia de debate constitucional que tenemos, hemos preferido reproducir íntegramente esta enmienda, que además recoge el sentido de las enmiendas y observaciones realizadas por los demás grupos parlamentarios con anterioridad.

Este artículo a pesar de no ser excesivamente polémico es de una gran importancia desde el punto de

vista que estamos considerando. El Tribunal de Cuentas puede ser y debe ser un formidable colaborador en la alta tarea fiscalizadora que corresponde, por definición, a las Cortes Generales. Cuanto más fuerte, bien dotado, e independiente del poder ejecutivo, sea el Tribunal de Cuentas, mejor cumplirá su tarea, y más fácil y objetiva será la tarea de control del Parlamento sobre "las cuentas, la gestión económica del Estado, así como del sector público".

La tradición de esta Institución en nuestra historia es larga:

"el actual Tribunal de Cuentas, heredero de los Contadores mayores y de la Contaduría mayor organizada en 1437, del Maestre Racional y de la Cámara de Comptos, ofrece una venerable imagen histórica y una larga e ininterrumpida tradición, quizás única por su esencial continuidad, dentro del panorama de las instituciones públicas de nuestro país. (...) A pesar de su profunda raíz histórica, no resulta fácil determinar la eficacia real de este organismo, pues no siempre coinciden arraigo y fecundidad, vitalidad y energía." (365)

Estas son las palabras de Rafael de Mendizabal Allende, Presidente de la Audiencia Nacional, y profundo conecedor del Tribunal de Cuentas, al que ha dedicado artículos de estudio, y años de directa dedicación. Escribió recientemente un artículo sobre el tema que nos ocupa, al que seguiremos fundamentalmente en las líneas que siguen.

Así podemos señalar como esta antigua institución ha estado en España, salvo contadísimos períodos de

breve duración, en manos del Ejecutivo que lo ha controlado a placer. Se rompía de este modo, uno de los principios básicos que ha de sostener una institución de este tipo: su independencia total con respecto al Ejecutivo.

Esa poca operatividad de la institución ha motivado una considerable atrofia funcional, "un personal escaso y con un nivel económico insuficiente, carente del auxilio que la moderna tecnología proporciona, fracasará en sus propósitos, aunque dinámicamente potencie al máximo su innegable formación profesional." (366). Como prueba de ello, hemos de mencionar la huelga que acaban de realizar los funcionarios de ese Tribunal en demanda de una mayor dotación de medios tanto económicos como técnicos, y reclamando la rápida renovación del entero Tribunal.

El Tribunal de Cuentas ve reconocida constitucionalmente su función fiscalizadora de las cuentas, reflejo o expresión cifrada, exteriorización cualitativa y cuantitativa de la gestión o el manejo de caudales públicos. De hecho, sólo la Constitución puede obligar al poder ejecutivo, o a la Administración Pública, a rendir cuentas ante el mencionado Tribunal especial. Así, la rendición de cuentas aparece reconocida en todas nuestras Constituciones, salvo en el Estatuto Real y en las Leyes Fundamentales del pasado régimen.

Es importante señalar, y así se recogió en las modificaciones que se introdujeron en la redacción del artículo, que el Tribunal de Cuentas tiene y goza de su propia jurisdicción.

La jurisdicción contable del Tribunal tiene las características de : necesaria, se renueva periódicamente por expreso mandato legal; exclusiva, ya que en las materias que le están atribuidas el Tribunal conoce de cuantas posibles cuestiones se susciten; plena, ya que no tiene potestad de dictar resoluciones meramente declarativas, sino también constitutivas y de condena; y revisora, ya que el Tribunal no queda vinculado por los actos administrativos cuyo enjuiciamiento le corresponde, aunque sean firmes e inatacables ante cualquier otra jurisdicción. (368)

Dice también el apartado primero del artículo que analizamos, que el Tribunal "dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas"; ello es absolutamente lógico, ya que precisamente Cortes y Parlamentos surgen como consecuencia de las necesidades económicas de los Reyes, e inmediatamente esas Asambleas pretenden fiscalizar su correcta aplicación.

"en definitiva si es propio de la soberanía del Estado contrastar con la realidad de la norma jurídico-financiera, resulta evidente que las facultades del Tribunal de Cuentas se ejercen por delegación del poder legislativo." (369)

En nuestra Constitución se explicita esa conexión, con el informe o rapport anual que presenta el Tribunal ante el Parlamento, disposición plenamente coherente con la realidad de muchos países occidentales, como Francia, Italia, Bélgica, etc.

Dice también nuestra Constitución que ese Informe incluirá la opinión del Tribunal sobre "las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido". En esta labor fiscalizadora y plena-

mente judicial del Tribunal, se da un aspecto que conviene destacar desde nuestro punto de vista. Dice Mendizabal:

"corresponde al Tribunal de Cuentas el enjuiciamiento de la gestión de quienes tengan a su cargo el manejo de caudales públicos, pero simultáneamente ejerce el control permanente y consultivo de la actividad financiera de la Administración pública, con referencia tanto a la legalidad como a la conveniencia y oportunidad de la actuación administrativa fiscalizada." (370)

Y el aspecto que queríamos destacar es la expresión "con referencia tanto a la legalidad como a la conveniencia y oportunidad...". Ello es una potentísima arma en manos del Tribunal, y consecuentemente en manos del Parlamento, para superar el estricto marco contable y examinar la fiscalización de los gastos aprobados presupuestariamente. Volveremos sobre ello.

Finalmente queríamos hacer referencia a la relación Tribunal-Asambleas parlamentarias, que será objeto de un tratamiento especial en la Ley Orgánica que regulará la composición, organización y funciones del Tribunal. Ante esta ley dice Oscar Alzaga:

"debería la ley orgánica reguladora del mismo procurarles la suficiente independencia de los movimientos de las fuerzas políticas que son ineludibles en el seno de las Cortes." (371)

A nosotros nos resulta que lo que realmente debe acometer esa Ley es el finalizar con la tradición de control por parte del Ejecutivo -o más concretamente del Ministerio de Hacienda- del Tribunal. La referencia a las incompatibilidades es, en este sentido, muy acer-

tada. Por otra parte, pensamos que las vinculaciones con las Cortes, pueden llegar a ser de muchos tipos. En Inglaterra, el órgano fiscalizador Audit Office es un auténtico delegado de la Asamblea, que está incluso directamente subordinado a una comisión de la misma, el Committee of Public Accounts, que en realidad forma el Tribunal, integrado por 15 miembros elegidos anualmente, y presididos por un miembro del partido que en aquel momento esté en la oposición. Evidentemente, no es que sea un ejemplo a imitar, ya que, lógicamente, este original mecanismo muestra una vez más las peculiaridades del sistema político inglés, pero sí que sirve para comprobar que la vinculación con el Parlamento no debe significar falta de objetividad y exceso de politización del Tribunal.

Recordemos además que en Bélgica cinco de los miembros del Tribunal son elegidos por la Cámara de Representantes (art. 116 de la Constitución Belga), en Austria el Consejo Nacional escoge al Presidente y al vicepresidente del Tribunal, o finalmente, en Finlandia y Noruega el Parlamento es quien escoge a cinco verificadores de las cuentas del Estado.

En conclusión, éste nos parece un artículo correcto, del que debemos esperar una pronta aplicación, ante todo a través de la tramitación urgente de la Ley orgánica que le dará cuerpo.

III.- LAS CORTES EN LA TRANSICION. SU CAPACIDAD DE CONTROL PARLAMENTARIO.

A.-Antecedentes. Las Cortes Orgánicas. (372)

No podemos introducirnos en esta parte de nuestro trabajo sin detenernos, aunque sea brevemente, en lo que significaron, desde el punto de vista del control parlamentario, las llamadas Cortes Orgánicas del franquismo y las nuevas Cortes surgidas de la Ley para la Reforma Política y de las elecciones del 15 de junio de 1977. Cortes de la transición política entre el viejo régimen y el sistema instaurado por la nueva legalidad constitucional.

1.-Naturaleza:

El 17 de julio de 1942 el Jefe de Estado, Francisco Franco, anuncia la creación de las Cortes con las siguientes palabras:

"He considerado llegado el momento de que el régimen jurídico del Estado y su ordenación administrativa se encuadren en un sistema institucional en el que tengan presencia los elementos constitutivos de la comunidad nacional, en el que el contraste de pareceres dentro de la unidad del Régimen, la audiencia de aspiraciones, la crítica documentada y solvente y la intervención de la técnica legislativa, contribuyan a la vitalidad, a la justicia y al perfeccionamiento del derecho positivo de la revolución y de la nueva economía. El nuevo órgano que se crea con este fin cons-

tituirá un instrumento eficaz de colaboración para la ordenación más sistemática del poder." (373)

Las mismas dificultades entre las diversas fuerzas integrantes del franquismo por aquel entonces -carlistas, falangistas, monárquicos, católicos propagandistas, etc.- propiciaban una salida institucionalizadora como las Cortes, sobre todo cuando la misión que se le encomendaba "era esencialmente deliberativa y auxiliar".

El "Nuevo" Estado que surge después de nuestra contienda civil parte de un poder constituyente formado por un conjunto de fuerzas ideológicamente dispersas que integrarán el Movimiento Nacional y que van a coincidir más en sus negaciones -anticomunismo, anti-liberalismo, antiparlamentarismo- que en sus afirmaciones, es decir la forma concreta del Estado a crear, por lo que van a dar soporte a un órgano de poder constituyente personalizado: el Jefe del Estado, que además ostentará la potestad legislativa. (374)

Y a partir de estos supuestos, aparecen las Cortes como órgano deliberante y dictaminador, sin verdadero poder de control, y entendido como "eficaz instrumento de colaboración":

"El contraste de pareceres -dentro de la unidad del régimen-, la audiencia de aspiraciones, la crítica fundamentada y solvente y la intervención de la técnica legislativa deben contribuir a la vitalidad, justicia y perfeccionamiento del Derecho Positivo de la Revolución y de la nueva Economía del pueblo español." (375)

De hecho, se trata de crear un órgano deliberante, ya que el Jefe del Estado, como recuerda el mismo Preám-

bulo de la Ley, conserva la "suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general" (es decir leyes) (376), en un momento en que el declive de las fuerzas del Eje aconsejaban el comienzo de una institucionalización política del Régimen.(377)

De hecho, partiendo del supuesto de que el concepto clave del constitucionalismo moderno gira en torno a quien detenta la Soberanía (378), debemos concluir que en España desde 1939 a 1975 sólo existe un soberano, y éste es el General Franco (379). Las Cortes, en su primera etapa de 1942 a 1967, sólo pueden preparar y elaborar las leyes (art. 1º), pero nada se dice de su aprobación, que corresponde al Jefe del Estado. Después de 1967 se añade a esas atribuciones, la de aprobar las leyes, pero siempre con la sanción del Generalísimo como punto culminante del proceso que, como ya hemos dicho, conserva íntegras sus potestades legislativas.

Durante los últimos años del Régimen hubo quien defendió (380) que las Cortes tenían una naturaleza "sui generis", intermedia entre un Parlamento y una Asamblea legislativa, y que poseían todos los elementos característicos de un Parlamento: carácter representativo, "órgano superior de participación del pueblo español", incrementado después de la LOE; carácter de órgano de deliberación; y función de control, ya que se presentó su institución como "principio de autolimitación para la institución más sistemática del poder." (381)

Intentemos examinar con profundidad estos elementos, que a nosotros nos parecen inciertos.

Con respecto a su Soberanía, a la que ya hemos aludido anteriormente, diremos que según el art. 2º

de la Ley Orgánica del Estado "el sistema institucional del Estado español responde a los principios de unidad de poder y coordinación de funciones". Esta formulación pretendía responder a uno de los principios parlamentarios tradicionales del liberalismo: la separación de poderes. A partir de la misma, el Gobierno respondía solidariamente de su actuación ante el Parlamento, el cual podía derribarlo a partir de la moción de censura, o de una cuestión de confianza rechazada; y por otra parte, el ejecutivo podía disolver el Parlamento, convocando elecciones anticipadas. La misma prevención antiparlamentaria del franquismo le hará rechazar esa fórmula y hablará de funciones.

2.-Funciones de las Cortes Orgánicas.

Veamos cuáles son esas funciones de las Cortes. En la primera etapa, desde 1942 a 1967, las Cortes pueden hacer propuestas de ley, pero con el consentimiento del Gobierno y del Presidente de la Cámara. Su sanción y promulgación corresponde siempre al Jefe de Estado. Los decretos-ley no son elevados por las Cortes a Leyes, sino que el Gobierno se limita a notificar su promulgación a las Cortes. El Jefe del Estado puede devolver a la Cámara un proyecto de ley discutido y elaborado. Por otra parte, existe un control de tipo indirecto del Jefe del Estado, a través de los procuradores natos o designados, y uno de tipo directo, al designar los Jefes del Estado los órganos de gobierno de la Cámara.

A partir de 1967, se introducen una serie de cambios en el camino de reforzar los poderes de la Cámara. Así, la urgencia de los decretos-ley es apreciada por el Jefe del Estado, pero ahora previa audiencia de la Comisión de Competencia Legislativa. Por otra parte, también los tratados que afecten la soberanía o integridad territorial deberán ser ratificados por

las Cortes. La potestad del Jefe del Estado de devolver una ley a las Cortes deberá ser motivada y gozar de un dictamen previo favorable del Consejo del Reino. Aumenta la representatividad de los procuradores al introducirse la representación familiar, pero se aumentan las potestades del Presidente de las Cortes, elegido también por el Jefe del Estado, aunque entre una terna que le presenta el Consejo del Reino. (382)

3.-Representatividad de las Cortes Orgánicas.

El periódico "Ya" decía el día de la inauguración de las nuevas Cortes, 17 de marzo de 1943, :

"no estamos ya en los tiempos del sufragio universal, y quienes han sido llamados a las Cortes no tienen otra misión que la de colaborar con la suprema potestad del Estado en un organismo institucionalizado por la voluntad del Caudillo."
(383)

La idea de representatividad era pues muy distinta a la que ahora podemos sostener.

"Al saludaros a vosotros lo hago a la representación más auténtica de España. No a una convención de partidos desunidos entre sí antes de comenzar el primer debate, sino a esta unidad de todos los estamentos del país que son la esencia de las Cortes españolas." (384)

Hasta 1967 los procuradores se dividían en natos y electivos. En tal consideración se incluían diversos altos cargos, ministros, consejeros nacionales del Movimiento, presidentes de altos Tribunales,

representantes de Sindicatos que no podían sobrepasar un tercio del total de procuradores, los alcaldes de las cincuenta capitales, más otros cincuenta designados por cada Diputación, representantes de colegios profesionales, y los directamente nombrados por el Jefe del Estado en número no superior a cincuenta. En fin, un verdadero compendio de procuradores elegidos directa o indirectamente por las altas esferas del Estado, y en definitiva del Jefe del Estado. A su carácter escasamente representativo, entendiendo la representación en su sentido electoral democrático tradicional, unían fidelidad a quien o quienes les habían concedido esa potestad. Como afirma Solé Tura:

"La misión de las Cortes era esencialmente deliberativa y auxiliar. Aparte de que, como ya hemos dicho, la potestad legislativa suprema seguía atribuida al Jefe del Estado, la composición misma de la nueva asamblea y la reglamentación de sus tareas y deliberaciones la convertían en un órgano totalmente dependiente del poder ejecutivo." (385)

O aludiendo también a esa representatividad, González Casanova afirma:

"La representación de las Cortes no surge de que éstas representen al pueblo español, sino que unas determinadas personas -en razón de su cargo, condición, designación por el Jefe del Estado o elección indirecta- son consideradas por éste último como dignos de participar a título de colaboradores técnicos en su función legislativa." (386)

A partir de 1967 se producen una serie de cam-

bios en esos mecanismos de representación, tendentes a conferir una mayor representatividad a las Cortes Orgánicas:

"Las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica del Estado y por sus disposiciones adicionales, perfeccionan y acentúan el carácter representativo del orden político que es principio básico de nuestras instituciones públicas y, por lo que a las Cortes se refiere, significan fundamentalmente: dar entrada en ellas a un nuevo grupo de Procuradores representantes de la familia, elegidos por las Cabezas de familia y las mujeres casadas, ..., extender la representación a otros Colegios, Corporaciones o Asociaciones, ..., y, en general, acentuar la autenticidad de los representantes e incrementar muy considerablemente la proporción de los Procuradores electivos respecto de los que lo son por razones del cargo." (387)

En efecto, a partir de la entrada en vigor de las modificaciones introducidas por la LOE se notó un cambio considerable, al menos en el clima de la Cámara (388), pero en la práctica el grado de representatividad social apenas si aumentó. Como analiza Tamames, de los más de 500 procuradores, el 48,9 % de los mismos eran más o menos directamente designados por el ejecutivo. De los restantes -sindicales, colegios profesionales o corporaciones locales- en muchos casos la elección era de tercer, cuarto o quinto grado, con lo que muy difícilmente, y la práctica lo demostró, llegaban al cargo de Procurador en Cortes elementos considerados peligrosos para el Régimen.

De los restantes, es decir los 103 representantes por el tercio familiar, que contaban en principio con menores limitaciones en el procedimiento electoral, tampoco constituyeron en la práctica ningún inconveniente serio para el Régimen. Los llamados procuradores "trashumantes" que intentaron organizar una cierta oposición organizada, y dentro del sistema, fueron rápidamente desalentados por las prohibiciones de que fueron objeto sus reuniones.(389)

En fin, tampoco podemos decir que la representatividad de las Cortes constituyera un ejemplo a imitar, ni una clara demostración de su carácter democrático y parlamentario, a no ser que añadamos a todo ello el adjetivo de "orgánico" (390).

4.-Mecanismos de control de las Cortes sobre el gobierno.

En cuanto a los instrumentos de control, que como sabemos es una de las características más importantes de todo sistema parlamentario, las Cortes Orgánicas tenían muy limitado uso de los mismos, y en realidad sólo podían ejercerlos si el Gobierno accedía a ello, lo que resulta como mínimo grotesco.

Dejando a un lado los clásicos poderes de discusión presupuestaria, y de ratificación de tratados, al que ya hemos aludido, las Cortes Orgánicas disponían de los tradicionales instrumentos de control, aunque con graves limitaciones: preguntas, ruegos, solicitudes de información, sesiones informativas, interpelaciones y mociones.

Las preguntas sólo podían hacerse por escrito y recibían igualmente una respuesta escrita en el BOC.

Desde 1971, el plazo fijado para la respuesta era de un mes. En la práctica se utilizaba con fines clientelares, respondiendo a motivaciones de carácter muy localista, según la procedencia del procurador.

Los ruegos, es hasta cierto punto una innovación del Régimen, por la cual un Procurador puede solicitar del Gobierno la realización de una iniciativa que plantea, y su tramitación es la misma que la de la pregunta, es decir por escrito.

Las solicitudes de información son exactamente lo mismo que las preguntas, pero sin publicidad, es decir, que no se insertaban en el BOC.

Las sesiones informativas intentan suplir a las preguntas orales de otros ordenamientos constitucionales. Su regulación definitiva no se produce hasta marzo de 1974. Su procedimiento es el siguiente: la convocatoria de la sesión se realiza por el Presidente de las Cortes señalando el Ministro que va a concurrir y cuál va a ser el ámbito de la sesión; éste puede referirse tanto a la actividad general del departamento como a un aspecto concreto del mismo, lo que era más habitual. La sesión se convoca con veinte días de antelación, y hasta cinco días antes de la sesión los Procuradores pueden presentar sus preguntas. Durante la sesión los Procuradores disponen de cinco minutos para exponer su cuestión y a continuación responde el Ministro. En su último ordenamiento se dispuso que se podría replicar con otros cinco minutos.

Ahora bien, todo el mecanismo, que podría parecer en principio coherente con el típico question time, está sometido a un elemento que condiciona toda

su arquitectura. La sesión depende de la voluntad del Gobierno, es él mismo quien decide el cuándo y sobre qué va a desarrollarse la sesión, y frente a ello los procuradores no disponen de ninguna facultad.

La interpelación en el ordenamiento del franquismo no producía debate posterior, con lo que perdía buena parte de su eficacia, y además, su única diferencia con una pregunta normal oral era la especificación de su objeto: la política general del gobierno, o de un departamento en concreto. Por otra parte, cabe destacar que, como los demás instrumentos de control de que disponían las Cortes franquistas, los plazos de presentación eran demasiado largos, veinte días, lo que eliminaba la posibilidad de tratar cuestiones de gran actualidad, con lo que perdía peso y se burocratizaba el sistema de control en general.

Finalmente, las mociones son ruegos de las comisiones que pueden ser incidentales, es decir, surgir durante la discusión de un proyecto de ley o a partir de la deliberación de la Comisión sobre un tema, aunque no sea legislativo.

"Esta es una de las figuras más interesantes aunque hasta la fecha (1974) no haya tenido efectividad, pues no han sido desarrolladas por los Procuradores, y las pocas que han sido solicitadas tropiezan con el mismo inconveniente que las proposiciones de ley, la necesidad de acuerdo con el Gobierno para su inserción en el orden del día." (391)

En fin, poco control puede surgir de unos instrumentos que están mediatizados de una manera decisiva por el organismo a controlar, el propio gobierno. Aquí tampoco podemos hablar de ninguna forma de parlamentarismo tal como se ha entendido siempre.

En definitiva, las Cortes Orgánicas no reflejan otra cosa en su funcionamiento que su dependencia y servilismo con respecto al Jefe del Estado Francisco Franco. Evidentemente, ello no puede sorprender, ya que difícilmente podríamos encontrar parlamentarismo o democracia en una institución nacida del franquismo, y cuya creación e institucionalización se basaban precisamente en la negación de esos valores.

"El franquismo fue básicamente un régimen de autoridad fundamentado en el control y uso sistemático de los aparatos represivos, en la anulación de las libertades democráticas y en la creación de instituciones hechas a la medida del poder personal de Franco y de las prerrogativas de las clases dominantes." (392)

B.-Las Cortes en la transición.

1.-La Reforma Arias.

La muerte del Jefe del Estado, Francisco Franco, el 20 de Noviembre de 1975, provocó, en poco tiempo, una profunda mutación de la situación política española. Ya el discurso de la Corona del 22 de Noviembre supuso un notable cambio con respecto a los discursos del Jefe del Estado anterior, y una voluntad explícita de no constituir una simple continuación:

"Hoy comienza una nueva etapa de la Historia de España" (393)

A pesar de ello, el primer gobierno de la Monarquía presidido por Arias Navarro, defraudó las primeras esperanzas al insistir en la opción de simple reforma de las Leyes Fundamentales del franquismo, es decir, sin aceptar plenamente el sistema democrático occidental.

"Ante nosotros, como gobernantes, está muy presente la firme voluntad de un pueblo que no toleraría ni la esteril contemplación de lo conseguido en una sociedad dinámica integrada en un mundo fundamentalmente cambiante, ni menos aún la aventura suicida de dinamitar los cimientos de un orden tan dolorosamente alcanzado. Por esto, precisamente por esto, tenemos que acertar con ese punto medio que nos permita sintonizar con las experiencias del momento sin poner en riesgo los valores fundamentales." (394)

Y de ese punto medio del que nos habla Arias surge un

nuevo concepto de democracia, la "democracia española":

"Ponemos énfasis en ambas palabras. Democracia sin paliativos ni restricciones; pero española no copiada, desarrollada por nosotros mismos, a partir de nuestras necesidades, de nuestras experiencias y de nuestro modo de ser. Democracia representativa combinando todas las formas de representación, la territorial y la de carácter corporativo, para lograr la ordenación más perfecta de nuestra rica y varia realidad social." (395)

Y en cuanto a las Cortes, no asoma en el discurso de Arias ni una leve duda acerca de su representatividad:

"...es aquí en este foro de profundas resonancias y ante los legítimos representantes del pueblo español, donde el Gobierno ha de anunciar los rumbos del futuro acontecer político." (396)

En realidad, el programa de reforma de Arias, sugerido por el verdadero hombre fuerte del momento, el neocanovista Fraga Iribarne, no aceptaba una real y verdadera modificación de la situación. Elecciones libres, amnistía y legalización de partidos políticos, eran los puntos principales considerados como mínimos por los grupos de la oposición, grupos que iban desde los democristianos y liberales a socialistas y comunistas.

Como decía Rubio Llorente (397), no se podía reformar una Constitución inexistente, con lo que quería dejar bien claro que sin romper con las Leyes del franquismo poco se podría avanzar en la implantación de una auténtica democracia constitucional en España.

Así lo debió entender el mismo Rey, cuando presionó para conseguir la dimisión de Carlos Arias Navarro, y nombró a continuación a Adolfo Suárez, entonces casi desconocido, como Presidente del segundo gobierno de la Monarquía, en el verano de 1976.

2.-El Gobierno Suárez. La ley para la Reforma Política.

El nuevo Gobierno, al que los periódicos calificaron de gobierno de verano, gobierno de PNN, emprendió a buen ritmo la transición hacia la democracia, intentando al mismo tiempo no producir la "ruptura" total con las instituciones del franquismo. Para ello el objetivo esencial eran las propias Cortes franquistas, presididas entonces por Torcuato Fernández Miranda, verdadero cerebro de la operación Suárez. En efecto, muerto el dictador sólo las Cortes podían legislar con plenitud, ya que el nuevo Jefe del Estado no gozaba de facultades legislativas. El primer objetivo del gobierno Suárez será hacer votar a esas Cortes su autoaniquilación, lo que abrirá el camino a elecciones de unas nuevas Cortes, estas ya democráticas.

Pasado el verano de 1976 el gobierno Suárez presenta su proyecto de ley para la Reforma Política, que contrasta vivamente con el intento Arias, y en general con la anterior legislación franquista. Así en el mismo Preámbulo de la Ley se dice :

"La democracia, resultado del esfuerzo y trabajo de todo el pueblo español, no puede ser improvisada. (...) La democracia exige como primer supuesto el imperio y supremacía de la ley, única garan-

tía para alcanzarla, y la ley como expresión de la voluntad mayoritaria del pueblo requiere que la representación en Cortes esté basada en el sufragio universal a través de un sistema electoral imparcial y eficaz."(398)

Así pues no hay más Soberanía que la Soberanía popular ni más representación que la surgida del sufragio universal. Ello resulta ciertamente una novedad "rupturista" en el estrecho marco de las leyes franquistas. Y sigue :

"Es asimismo condición esencial de la democracia que las diversas corrientes políticas acepten como axioma que su auténtica fuerza no es otra que la que se derive del número de ciudadanos que las apoyan a través de los votos. Por ello es obvio, dentro de una concepción democrática, que en las actuales circunstancias no se pueden reconocer como propias del pueblo aquellas actitudes que no hayan sido verificadas y contrastadas en las urnas."(399)

En fin, como vemos todo lo contrario de los cuarenta años anteriores basados en "adhesiones inquebrantables" y en la "comunidad de todos los españoles en el Movimiento Nacional". Se trata de que el pueblo pueda "elegir libremente sus representantes para acometer así democráticamente y con posibilidades de estabilidad el futuro" y los grandes problemas planteados. Declaraciones de este tipo eran una clara descalificación de los, en aquel momento, "representantes" del pueblo español.

Ahora bien, como ya hemos indicado todo este proceso significaba la "auto-liquidación" del Régimen, ya que no era el pueblo quién tenía la iniciativa de la

Reforma que le iba a devolver la palabra y el poder, a pesar de que se le llamara a refrendarla :

"Así, si políticamente puede tener éxito el razonamiento de que es el pueblo quién decidirá soberanamente la reforma, jurdídicamente es insostenible. Porque no es la colectividad quién tiene la iniciativa de la reforma, sino que esta le viene confeccionada previamente por un Gobierno, un Consejo Nacional y unas Cortes que no ha elegido. En suma no es el pueblo el que cambia el Régimen vigente; por el contrario es el Régimen el que se reforma a si mismo." (400)

Esta necesidad interna del sistema en buscar el camino a la democracia como única forma de mantener su hegemonía se explica con gran acierto en un reciente artículo de José Antonio González Casanova :

"El Franquismo fué un régimen personal autónomo que se desligó del capitalismo español a condición de un pacto de ayuda mutua, ... ,Muerto Franco, la burguesía española no tenía otro remedio que la democracia formal como sistema institucional de dominación. Y el propio desarrollo autónomo, y por tanto anárquico, del capitalismo español creaba las bases materiales de la democracia, ya que el proletariado engendrado, la contradicción entre la ideología del desarrollo-consumo y la realidad económica-social degradada, pauperizada y conflictiva, exigían como única forma de solución incipiente, el me-

canismo formal de la democracia."(401)

O también, desde otra perspectiva, Oscar Alzaga :

"Un primer axioma científico que, en última instancia, recoge un elemental principio de sentido común, viene a rezar que cuando el precio de la represión supera el precio de la tolerancia, los sectores sociales detentadores de un poder hegemónico se sienten inclinados a transar con sus oponentes y, según el caso, incluso a instaurar un régimen representativo."
(402)

A pesar de todo, el poder del llamado "bunker" aún existía y lograron eliminar el Preámbulo de la Ley, ya que como decía Fernández de la Mora :

"El proyecto contenía un extenso preámbulo tan desafortunado de forma como de fondo con una serie de elucubraciones abstractas, impropias de un texto referendario"
(403)

Al mismo tiempo se logró, por parte del sector inmovilista, la publicación íntegra de la resolución no vinculante del Consejo Nacional del Movimiento, en la que se decía, por ejemplo, : "Que el Senado acoja la representación de los intereses orgánicos que hoy están representados en las Cortes y en el Consejo Nacional del Movimiento", "Que el Presidente de las Cortes sea elegido por el mismo procedimiento" (del franquismo), "Que el sistema electoral sea el mayoritario tanto para el Congreso como para el Senado".

Todas esas concesiones iban dirigidas a conseguir

que los dos tercios de los procuradores votaran a favor de su propia desaparición. Ese objetivo se consiguió admitiendo la desaparición del Preámbulo de la Ley, consintiendo la insólita, hasta entonces, edición de un Informe del Consejo Nacional en un proyecto de ley, o prometiendo nueva "colocación política" a los procuradores orgánicos (404). De esta forma el 18 de noviembre de 1976 el Pleno de las Cortes votó favorablemente la Ley para la Reforma Política con 425 votos afirmativos, 59 en contra y dos abstenciones.

El 15 de Diciembre se celebró el Referendum de la Ley que, a pesar de una débil campaña de la oposición democrática a favor de la abstención, logra triunfar con sólo un 2'6 % de los votos negativos, postura defendida por el continuismo franquista.

Al mismo tiempo se fueron cumpliendo una serie de condiciones que la oposición planteaba al gobierno Suárez como indispensables para una verdadera normalización política del país en el camino a la democracia. Así se procedió a la concesión de una muy amplia amnistía para todos los presos y exiliados políticos; se legalizaron la inmensa mayoría de los partidos (incluidos los comunistas), y se procedió a establecer la plena libertad sindical desmantelando la antigua CNS.

La Ley para la Reforma Política aprobada en Referendum era fundamentalmente una convocatoria a Cortes, con la elección por sufragio universal de los diputados y senadores que iban a formar ambas Cámaras. El problema esencial era definir el carácter que

iban a tener esas nuevas Cortes.

"El carácter de las Cortes surgidas de la nueva ley no aparece claro en un principio, pero a lo largo de las conversaciones que el Gobierno Suárez emprende en la primera parte de 1977 con los grupos políticos de la oposición, ..., se acentúa la necesidad de que asuman, de hecho, una función constituyente, a fin de proceder a la remodelación en profundidad del nuevo Estado, como punto de arranque de la democratización del país. En la propaganda electoral de la mayoría de partidos que concurren a las elecciones del 15 de Junio se alude a ese carácter constituyente de las nuevas Cortes, punto de convergencia de la dialéctica reforma-ruptura con la que la clase política abordó el postfranquismo." (405)

Ello ya había sido insinuado por el mismo Suárez, al realizar el discurso de propaganda de la Ley en TVE:

"(se trata de) acomodar la legalidad a las realidades nacionales. Evidentemente, podíamos sentir la tentación de redactar una Constitución completa y definitiva, reguladora de todos los aspectos de la vida política. Hemos preferido, sin embargo, dar paso a la legitimidad real de los grupos o partidos por medio del voto." (406)

Evidentemente, el mismo éxito de la operación que dirigía Suárez dependía de la aceptación de la oposición a su programa, y una de las condiciones básicas era tanto el carácter constituyente de las nuevas Cortes, como el que ese proceso constituyente estuviera abierto a todas esas fuerzas.

C.-Las Cortes del 15 de Junio de 1977.

2.-Las elecciones.

Las elecciones del 15 de Junio de 1977 significaron realmente un profundo cambio en la realidad política española. Hombres procedentes de las catacumbas políticas del anterior régimen y en muchos casos con muchos años de cárcel a sus espaldas, se sentaron en el Congreso y en el Senado. En el Congreso elegido por sistema proporcional, con algunos correctivos (407), la UCD consiguió la mayoría relativa, con el 34% de los votos, el segundo partido del país -el PSOE- el 29%, el PCE el 9%, el ya desaparecido PSP el 4%, y la derecha neofranquista, con un rotundo fracaso, el 8%. Fuera de estos grupos apenas si cabe señalar a nacionalistas vascos y catalanes con buenos porcentajes en sus circunscripciones.

Por otra parte, se dan distorsiones importantes entre los resultados electorales y la composición de la Cámara:

"Ahora bien lo que los dirigentes del PSOE y la UCD no deben ni pueden olvidar es que lograron el 81% de los escaños con poco más del 64% de los votos emitidos. Lo que obviamente tiene otra cara de la moneda que tampoco es posible desconocer; me refiero a la infrarrepresentación del PCE (que con el 9,28% de los votos sólo le correspondió el 5,7% de los escaños) y de Alianza Popular (que con el 8,4% de los votos sólo logró el 4,6% de los Diputados que forman el Congreso)." (408)

No entraremos aquí en un análisis de los resultados en el Senado por la complejidad que resulta del sistema electoral mayoritario por el que se escoje dicha Cámara, que obliga a muchas alianzas de difícil catalogación. Diremos simplemente que también UCD disponía de una amplia mayoría, que junto con algunos de los Senadores por designación real, que votaban siempre centrista, le daban una cómoda mayoría en la Cámara Alta.

2.-Normas de funcionamiento y carácter de las nuevas Cortes.

Las Cortes elegidas el 15 de Junio de 1977 concluyeron su mandato, debido a la disolución anticipada, el 2 de Enero de 1979. ¿Cómo han funcionado esas Cortes durante este tiempo?, ¿Cuál ha sido su actividad?, ¿Qué instrumentos de control poseían sobre el Gobierno?, éstas y algunas otras cuestiones vamos a abordar seguidamente.

Ante todo debemos plantearnos, partiendo de lo dicho anteriormente al respecto, qué carácter tenían las nuevas Cortes:

"La peculiaridad de la transición del sistema basado en las Leyes fundamentales del periodo franquista a la nueva democracia radica en que se inició sin una previa ruptura política. No constituyó, pues, un proceso de substitución radical de un orden jurídico por otro, como había ocurrido en los periodos constituyentes de signo democrático de nuestra historia constitucional (1812, 1969, 1931).

Por ello las nuevas Cortes, pese a estar

Por ello las nuevas Cortes, pese a estar fundadas en un principio de legitimidad radicalmente contrario a las del periodo franquista, empezaron a funcionar con una mezcla de elementos de ruptura y continuidad respecto a las anteriores." (409)

Y así era. De hecho, la disposición transitoria tercera de la Ley para la Reforma Política es un buen ejemplo de ello ya que establecía:

"Desde la constitución de las nuevas Cortes y hasta que cada Cámara establezca su propio Reglamento, se regirá por el de las actuales Cortes en lo que no esté en contradicción con la presente Ley, sin perjuicio de acordar, de un modo inmediato, las modificaciones parciales que resulten necesarias o se estimen convenientes."

Y precisamente en función de esta cláusula, la Presidencia de las Cortes, que había sido designada en función de las anteriores Cortes y no de las nuevas, estableció unas normas provisionales de funcionamiento que fueron comunicadas a los portavoces de los partidos con representación parlamentaria, antes de la constitución formal de las nuevas Cortes. Con lo cual, las Cortes elegidas democráticamente por el pueblo español el 15 de Junio de 1977, empezaron a funcionar con unas normas que no fueron aprobadas ni refrendadas por éstas. (410)

Al mismo tiempo, los reglamentos de las antiguas Cortes orgánicas del 15 de noviembre de 1971 seguían vigentes como derecho supletorio.

Los elementos esenciales que contenían esas normas provisionales de la Presidencia de las Cortes alu-

dían a la organización de las Juntas preparatorias, la constitución interna de las Cámaras, los Grupos parlamentarios, las elecciones para los órganos mixtos, el nombramiento de Comisiones Parlamentarias y la constitución definitiva de las Cámaras.

3.-Las posibilidades de control parlamentario.

En esas normas antes mencionadas, no se recogía ningún mecanismo de control del Parlamento sobre el Gobierno. En el artículo 27 de las mismas, se establecía que hasta la constitución definitiva de las Cámaras y la aprobación de sus reglamentos, éstas sólo podían efectuar las elecciones y tomar los acuerdos normativos contemplados en las propias disposiciones de la Presidencia. Quedaban excluidas por tanto, la capacidad legislativa de las Cortes y también su capacidad de control.

A pesar de ello, en el último párrafo del artículo mencionado se abría la posibilidad de una cierta actividad de supervisión del Gobierno:

"...podrán deliberar y pronunciarse, sin embargo, sobre las comunicaciones del Gobierno o las proposiciones que no fueran de ley presentadas por los grupos parlamentarios."

Con lo cual, su labor podía ser orientadora de la actividad de gobierno, pero no auténticamente de control. Las mociones o resoluciones de las Cámaras no tenían un carácter legislativo, y no eran pues vinculantes para nadie. A pesar de todo, no se puede minusvalorar esa posibilidad, sobre todo teniendo en cuenta el carácter minoritario del Gobierno, que le obliga a bus-

car la mayoría pactando con otros grupos parlamentarios constantemente.

Este fue uno de los aspectos que primero preocuparon a los grupos parlamentarios de la oposición: cómo articular mecanismos de control auténticos. Y las dificultades y urgencias de esta materia provienen en buena parte del peculiar carácter de las nuevas Cortes:

"Ahora bien las nuevas Cortes no fueron elegidas específicamente como constituyentes. Esa fue la consecuencia política de las propias elecciones. Por ello las Cortes tuvieron de entrada el doble carácter de ordinarias y de constituyentes. Este doble carácter, visible incluso en su composición bicameral totalmente atípica desde la perspectiva constituyente, condicionó sensiblemente el propio funcionamiento de las Cortes y repercutió de manera directa en la problemática del control del ejecutivo. En tanto que Cortes ordinarias necesitaban articular enseguida mecanismos efectivos de control. En tanto que Cortes constituyentes toda regulación del control sobre el legislativo debía subordinarse al resultado final del proceso constituyente." (411)

Pero esta disyuntiva se quería resolver aplazando toda posibilidad de control hasta la terminación del proceso constituyente, lo que significaba dejar al gobierno completamente libre en su actuación hasta entonces, y ello en un momento de especial gravedad política y económica, y con mecanismos de legislación de urgencia aún vigentes, podía significar mediatizar totalmente la labor de esas Cortes como Cortes ordinarias.

4.-El caso Blanco y la moción de censura.

Al estallar el llamado "caso Blanco", como resultado de una agresión policial a un diputado socialista por Santander: Jaime Blanco, el tema del control parlamentario se convirtió en el núcleo de la actividad de las Cámaras. En efecto, apurando las posibilidades que introducía el artículo 27 de las normas de la Presidencia de las Cortes, y yendo más allá incluso de su letra, el grupo parlamentario "Socialistas del Congreso" pretendió introducir, en la declaración que proponía como resolución de la Cámara, una verdadera moción de censura al Gobierno, solicitando la dimisión de uno de sus miembros:

"En base a todo lo anterior, la Cámara condena la actuación del Gobernador Civil y del Ministro del Interior, responsables políticos de los hechos y consecuentemente solicita el cese de los puestos que ocupan."

(412)

Ningún otro grupo parlamentario apoyó esta moción socialista, entre otras cosas debido a la inexistencia en aquel momento de una figura de control como la moción de censura, a la que evidentemente no respondía el artículo 27 de las normas de la Presidencia.

Al mismo tiempo se estaba discutiendo en la Comisión de Reglamento el tema del Reglamento provisional, y faltaban pocos días para que se discutiera la propuesta socialista de incluir en el Reglamento de las Cámaras el tema de la moción de censura simple contra el Gobierno o alguno de sus miembros. En este punto también estaban solos los socialistas ya que se trataba, en efecto, de un tema de estricta regulación constitucional, y no reglamentaria:

"En efecto, por iniciativa del Grupo Parlamentario "Socialistas del Congreso" se intentó introducir en el Reglamento del Congreso la regulación de la moción de censura y la cuestión de confianza. Es indudable que el tema tenía trascendencia política, dado el vacío en que la Ley para la Reforma Política había dejado a las Cortes como órgano de control. Pero lo que resultaba jurídicamente improcedente es que la cuestión se resolviese a nivel reglamentario, dado que el Reglamento no contempla ni puede contemplar más que la regulación y el funcionamiento internos del propio órgano legislativo, pero no sus relaciones con otros órganos ni, en general, con terceros." (413)

5.-La Ley de relaciones con el Gobierno.

Horas antes de que se discutiera el tema en la comisión correspondiente, el Gobierno presentó un proyecto de ley sobre relaciones entre el Gobierno y las Cortes, calificado de provisional, ya que estaba supeditado al resultado que el tema tuviera en la discusión constitucional. Así, tras arduo debate, se acordó en la comisión de reglamento, dejar el tema en suspenso, a la espera de la discusión y aprobación en su caso de la mencionada Ley, y así se dispuso en los artículos 136 y 137, encuadrados en el Capítulo del aún vigente Reglamento, bajo el título: "Del voto de censura y de la cuestión de confianza":

Art. 136: "Hasta que no entre en vigor la Constitución los votos de censura que se intenten contra el Gobierno o contra

alguno de sus miembros se presentarán y realizarán de acuerdo con lo que se establezca en una ley provisional."

Art. 137: "Hasta que no entre en vigor la Constitución las cuestiones de confianza serán planteadas de acuerdo con lo que establezca una ley provisional."

Como dice Montero Gibert, ello provenía de la discusión del caso Blanco, ya que si bien salió triunfador de la misma el Gobierno, tuvo "la virtualidad política de sentar un precedente sobre la posibilidad fáctica de las mociones, y el efecto simbólico de haber conseguido que el Gobierno aceptara la fiscalización parlamentaria de algunas de sus actividades."

(414)

De hecho, ello contradecía las recientes declaraciones del mismo partido del Gobierno sobre el carácter exclusivamente constitucional del tema, y aceptaba la existencia de un vacío jurídico importante. Al mismo tiempo, el proyecto remitido (415) vulneraba varias de las mismas normas de la Presidencia en las cuales se había amparado UCD para no aceptar los planteamientos socialistas en el "caso Blanco".

Así es, por un lado, como señalaron varios grupos parlamentarios a lo largo del debate (416), ello contradecía el ya mencionado artículo 27 de las normas de la Presidencia, ya que según ese artículo el Congreso no podía tratar más que de comunicaciones al Congreso o de proposiciones no de ley, mientras no se constituyera definitivamente y aprobara su Reglamento. Por otro lado, al enviar directamente el proyecto al Pleno se vulneraba su preceptivo paso por la respecti-

va Comisión, aunque se tramitara por vía urgente. Ello se intentó subsanar acompañando la publicación del proyecto de unas normas para su tramitación -acordadas previa deliberación de la Junta de Portavoces- por las que se suprimía el trámite de la Comisión, y además se especificaba que en esa discusión las explicaciones de voto se deberían hacer antes de la votación (sic), con lo cual se alargaban incomprensiblemente los turnos a favor y en contra. Cabe señalar, como dice acertadamente Solé Tura,:

"que el proyecto no se presentaba formalmente como un proyecto de ley de control legislativo sobre el ejecutivo, sino como una regulación provisional de las relaciones entre las Cámaras en el ejercicio de dicho control parlamentario. Desde el punto de vista formal, pues no establecía ex-novo un control parlamentario sino que lo daba por supuesto, en los términos de los artículos 136 y 137 del Reglamento del Congreso." (417)

Las razones de la presentación de esa ley eran claramente oportunistas y respondían al intento de "poner al gobierno contra las cuerdas" (418). El planteamiento era pues defensivo, y de tal planteamiento sólo podía surgir un proyecto de ley que tendiera a evitar el control del parlamento y reforzar al Gobierno.

Veamos cuál era el contenido de ese proyecto de ley. Respecto a la moción de censura, el procedimiento que articulaba el proyecto era el siguiente:

- a) la censura podía referirse al gobierno o a uno de sus miembros.
- b) la presentación de la moción se realizaría ante la mesa del Congreso o del Senado, en escrito fun-

damentado y firmado por 50 diputados o 35 senadores.

c) plazo de cinco días entre la presentación y el debate.

d) debate en tres turnos a favor y tres en contra de media hora cada uno, más una rectificación por cada orador con un tiempo máximo de diez minutos; además de la explicación de voto de cada grupo parlamentario (antes de la votación) y la última rectificación a favor del gobierno.

e) rechazo de la moción si no la aprueba la mayoría de votos favorables.

f) limitación de mociones para quienes proponen, al menos hasta tres meses después de la votación.

g) posibilidad de presentación en una u otra Cámara, pero discusión en ambas, en sesión conjunta.

h) la moción de censura no comportaba efecto jurídico alguno al no preverse las consecuencias de la misma; al mismo tiempo tampoco el proyecto se refería a la facultad gubernamental de disolver las Cortes.

Con respecto a la cuestión de confianza podemos asimismo señalar los siguientes puntos :

a) podía plantearse en cualquier momento y en cualquier cámara.

b) debe ir conectada siempre a la aprobación de un proyecto de ley.

c) se entiende aprobada si no se presenta una moción de censura en veinticuatro horas, firmada por 50 diputados y 35 senadores ; obsérvese la necesidad de que sean las dos cámaras quiénes lo hagan.

Montero Gibert dice al respecto :

"El control parlamentario pensado por el gobierno tenía pues la virtud de impedir lo y la ventaja de concederle un arma adicional para la aprobación de proyectos le

gislativos dificultados por las Cortes."
(419)

O en el mismo sentido, Solé Tura:

"Como se puede comprender fácilmente, el proyecto de ley daba una gran protección al Gobierno frente al control de las Cortes y abría un peligroso boquete que podía reducir aún más -hasta invalidar- la potestad legislativa de éstas. De haber prosperado sin modificaciones el párrafo primero del art. 6º (el de la cuestión de confianza) el gobierno podía haber llegado a disponer de una gran autonomía legislativa que se añadiría a la que ya tenía en sus manos con la ausencia efectiva de control sobre su legislación de urgencia." (420)

Con lo que acabamos de decir se comprenderá que el debate sobre este proyecto de ley del gobierno fue duro y tenso. Para empezar, existía una enmienda a la totalidad del grupo parlamentario Alianza Popular, enmienda presentada en base a criterios de oportunidad, procedimiento y de fondo.

"En cuanto a la oportunidad se estimaba que había problemas más urgentes e importantes, también que se hacía de forma precipitada (motivada por el caso Blanco) y por último que la ponencia constitucional acababa de aprobar un sistema completamente diferente al propuesto." (421)

Al mismo tiempo, Fraga Iribarne consideraba que ello vulneraba el artículo 27, razón a la que ya hemos aludido. Y en cuanto al fondo, consideró como inadmi-

sible la intervención del Senado, calificó como único y anómalo el procedimiento de la asamblea conjunta y opinó que el fin del del proyecto era evitar la moción de censura y, al mismo tiempo, permitir la aprobación de proyectos de ley polémicos en base a la cuestión de confianza.

Socialistas y Raúl Morodo, representando a una parte del grupo Mixto, defendieron esa enmienda, abundando en las ya mencionadas razones. Por parte de UCD y el Gobierno, repondieron Jiménez de Parga y Arias Salgado, que hicieron hincapié en la urgencia y provisionalidad del texto, en la posibilidad de que ambas cámaras tuvieran las mismas posibilidades de actuación, etc. En cuanto al tema clave de qué ocurría con el Gobierno caso de que prosperara una moción de censura, se dieron por parte centrista dos argumentos distintos: por una parte, no existía la disolución de las Cámaras como potestad del Gobierno; por otra parte:

"el gobierno es plenamente consciente de la importancia del tema y asume plenamente las consecuencias políticas que se derivan del ejercicio de ese control parlamentario. Sería absurdo que el gobierno enviase un proyecto de ley de esa naturaleza y se negase a asumir las consecuencias de tema tan importante." (422)

En definitiva, la enmienda a la totalidad fue derrotada. (423)

Se entró en la modificación del articulado con las siguientes modificaciones más importantes:

a) La capacidad de presentar una moción de censura se extendió también a un grupo parlamentario.

(art. 3º, p. 1º)

b) Se eliminó la extraña figura jurídica de la sesión conjunta, dejándola subsistente sólo en caso de desacuerdo entre las Cámaras. (art. 5º, p. 4º)

c) Por lo tanto, la moción de censura se empezaba a discutir en la Cámara donde se hubiese presentado y sólo pasaba a la otra en caso de ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros componentes de la Cámara donde se hubiese presentado. Desaparecía también, uno de los puntos más criticados: la mención de que sólo se computarían los votos favorables. (art. 5º, p. 1,2 y 3)

d) Se modificaron también algunos plazos importantes. Se añadió al párrafo 2º del artículo 3º, donde decía "Las mociones de censura no podrán debatirse hasta que transcurran cinco días a contar desde el siguiente a su presentación", la expresión: "...ni después de los diez días siguientes a esta fecha". Se completaba también este artículo con la mención de que el texto de la moción se repartiría con tres días de antelación a la fecha de su discusión, a todos los Diputados o Senadores, párrafo que no estaba incluido anteriormente.

e) Pero, sin duda, la modificación más importante fue la relativa al artículo 6º, es decir al tema de la cuestión de confianza, ligada a la aprobación de proyectos de ley. A pesar de las muchas intervenciones que expresaban su temor ante la coerción que ello representaba para la natural función legislativa de la Cámara (424), se mantuvo el ligamen cuestión de confianza-proyecto de ley, aunque, y después de una propuesta de Roca Junyent, se especificó el tipo de proyectos de ley que podrían incluirse en lo regulado por la ley: "El Gobierno puede plantear, en el Congreso o en el Senado, la cuestión de confianza, sobre la

aprobación de un proyecto de ley que incorpore las bases de su actuación programática en supuestos de especial trascendencia para el país." (art. 6º, p. 1º)

Por otra parte, se ampliaba el plazo de presentación de la contramoción de censura de veinticuatro horas a cinco días. Referente a ello, Solé Tura apuntó: "lo cual daba obviamente mucho más margen de maniobra para el éxito de la moción, y aumentaba en consecuencia, las posibilidades de control eficaz." (425)

También se estaba limitando la capacidad del gobierno de utilizar esta facultad extraordinaria, ya que sólo podía presentar la cuestión de confianza una vez cada tres meses, y nunca más de tres veces en una legislatura.

"Con ésto se colocaba un serio obstáculo a la posible invasión sistemática del ámbito legislativo por el gobierno." (426)

Finalmente, el Congreso modificó el nombre de la ley, que pasó a denominarse "Ley de relaciones con el Gobierno a efectos de la moción de censura y la cuestión de confianza".

La discusión en el Senado no modificó para nada el texto que salió del Congreso, aunque se necesitaron dos sesiones para aprobar la ley, debido a que en la primera sesión no se alcanzó el número suficiente de votos afirmativos. (427)

En definitiva, se aprobó esta ley que, sin embargo, no se llegó a utilizar en ningún momento.

"Hay que decir, sin embargo, que la ley en cuestión no constituía un mecanismo suficiente para poder hablar de un auténtico control parlamentario del gobierno. La carencia de efectos jurídicos inmediatos de la moción de censura aprobada, la exigen-

cia de mayoría absoluta de los componentes de ambas Cámaras, la complejidad del proceso mismo, que podía producir un considerable alargamiento de la discusión de la moción y la posibilidad misma de que el gobierno invalidase una parte de la potestad legislativa de las Cortes a través de la cuestión de confianza, convertían el mecanismo en un ensamblaje pesado, difícil, y carente de fuerza. No es de extrañar pues que a lo largo de la primera legislatura esta ley no se llegase a utilizar nunca." (428)

En todo caso, la formulación de esta ley, no-utilizada, sirvió para que la Cámara discutiera con más o menos fortuna el polémico tema del control parlamentario, con toda la carga "simbólica" (429) que este tema conlleva.

D.-Los Reglamentos provisionales de las Cámaras.
Instrumentación de otros sistemas de control
político sobre el gobierno durante la prime-
ra legislatura.

1.-Cuestiones generales.

Otra de las primeras actividades de las recién elegidas Cámaras fue la discusión y aprobación de los Reglamentos respectivos. Se trata de Reglamentos provisionales, a la espera de que, una vez aprobada la Constitución, se procediera a la redacción y aprobación de los ya definitivos y acordes con el nuevo texto constitucional. El reglamento del Congreso fue aprobado el 17 de Octubre de 1977 y el del Senado el 18 de Octubre del mismo año. Ambos reglamentos han ido siendo modificados por diferentes Normas de Desarrollo dictadas por la Presidencia, normalmente de acuerdo con lo acordado por la Junta de Portavoces de la respectiva Cámara.

De hecho, la labor de control político del gobierno ha surgido más del uso que se ha hecho de los instrumentos que estos reglamentos sistematizaban, que de la ley que acabamos de examinar. Preguntas, interpelaciones, mociones, han sido los instrumentos fundamentales en manos de diputados y senadores para ejercer esa labor orientadora (caso de las mociones o proposiciones no de ley) o fiscalizadora de la acción del Gobierno en general, o de un departamento ministerial en concreto.

Los reglamentos permiten otras diversas posibilidades de realizar esa acción cognoscitiva, orien-

tadora o fiscalizadora del Parlamento sobre el Gobierno y nos referiremos también a ellas, pero examinemos antes los instrumentos tradicionales: preguntas, interpelaciones y mociones.

2.-Preguntas.

Pueden presentarlas diputados y senadores en sus respectivas Cámaras. El Reglamento del Senado se refiere también a "ruegos", de los que no aclara su significado, pero les da el mismo tratamiento que a las clásicas preguntas. (art. 128 R.C.) (art. 129 R.S.)

Las preguntas irán dirigidas al Gobierno o a uno de sus miembros en el Congreso (art. 128 R.C.) o a la Mesa de la Cámara o al Gobierno en el Senado (art. 129 R.S.)

Según el art. 128 del Reglamento del Congreso:

"La pregunta consiste en la simple cuestión planteada por escrito, de si un hecho es cierto, si alguna información ha llegado al gobierno, o si es exacta, si el gobierno va a comunicar al Congreso documentos o noticias, o si ha tomado o va a tomar alguna providencia sobre un tema."

Para el desarrollo de las preguntas se reserva en ambas Cámaras un día de la semana, con preferencia el martes en el Senado. (arts. 129 de ambos Regs.). El Gobierno puede declarar su imposibilidad de responder, o su negativa a responder motivándolo adecuadamente. También puede aplazar su respuesta con un plazo de un mes. Para expresar su negativa a responder se fija un plazo de veinte días en el Senado y no existe tal

plazo en el Congreso. (art. 130 R.C.) (art. 131 R.S.).

El diputado o senador puede optar por la respuesta escrita a su pregunta expresándolo así cuando la formule. El Gobierno dispone de veinte días, según el Reg. del Congreso, o de quince días según el Reg. del Senado, para responder a esa pregunta. El Reg. del Congreso dispone que en el caso de que no se respondiera en ese plazo la pregunta se inscribiría automáticamente en el orden del día de la próxima sesión. (art. 133 R.C.) (art. 129 R.S.).

El mecanismo de respuesta oral en el Congreso consiste en una exposición por el proponente de quince minutos, la contestación del gobierno y una réplica por no más de cinco minutos.(430). En el Senado son cinco minutos para la formulación, igual tiempo para la respuesta, más dos minutos de réplica y duplica, respectivamente. (art. 128 R.C.) (art. 132 R.S.)

Por último, cabe señalar que se pueden formular y responder preguntas en comisión, si así lo solicita el Diputado (art. 132 R.C.), y que en el Senado las preguntas no contestadas en la sesión en que estaban inscritas, pasan automáticamente al canal de respuesta escrita, a no ser que el senador no insistiera explícitamente en la respuesta oral. (art. 133 R.S.)

3.-Interpelaciones.

Pueden presentar Interpelaciones al Gobierno, o a cada uno de sus miembros, los diputados y senadores a través de sus grupos parlamentarios. (art. 125 R.C.; art. 135 R.S.)

La solicitud se efectúa por escrito, y en el Senado, la Mesa con la Junta de portavoces decide fecha para su desarrollo dentro de los diez días siguientes a su presentación. En el Congreso, la colocación en el orden del día se efectúa de forma automática en la primera sesión plenaria pasados quince días de su presentación. (art. 126 Reg. Cong.) (art. 135 Reg. Sen.)

La interpelación (art. 125 R.C.) deberá "versar sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones referentes a determinados aspectos de su política."

El mecanismo de desarrollo de la interpelación presenta algunas diferencias entre Congreso y Senado. En la Cámara baja, el interpelante dispone de quince minutos para presentar la interpelación, y después de la contestación del Gobierno, podrá exponer por otros diez minutos "las razones por las cuales está o no satisfecho". El Presidente puede ampliar ese tiempo "si la cuestión reviste excepcional relevancia política". Y le queda siempre al interpelante la posibilidad de presentar una moción si no queda satisfecho. (art. 127 R.C.)

En la Cámara Alta, el senador que presenta la interpelación dispone de media hora para ello, el gobierno responde y podrán intervenir tres senadores de distintos grupos parlamentarios por espacio de diez minutos como máximo, permitiéndosele al interpelante una intervención final de cinco minutos. También le queda aquí la posibilidad de presentar una proposición no de ley al senador que presentó la interpelación. (art. 136 R.S.)

Cabe señalar también que según el artículo 126 del Reglamento del Congreso "no pueden ponerse en el orden del día de la misma sesión más de dos interpellaciones presentadas por el mismo Diputado o Grupo parlamentario". (431)

4.-Mociones o proposiciones no de ley.

Como ya hemos señalado al referirnos a las interpellaciones, los proponentes, caso de no estar satisfechos, pueden presentar una moción para que se defina la Cámara. En el Congreso a través de unas normas de la Presidencia se ha desarrollado el artículo 127, explicitando el procedimiento para presentar esa moción en el Congreso de los Diputados. Así, se explicita que el interpelante podrá presentar en el curso de la propia sesión o en los tres días siguientes, una moción congruente con el objeto de su interpelación. En el caso de que se tratara de una moción de censura, ello entraría de lleno en el marco de la ley 51/1977 de 14 de Noviembre, que hemos examinado anteriormente. De no ser así, se incluirá en el orden del día de la primera sesión que se celebre después de 48 horas de su publicación en el BOC. La mesa puede decidir su pase a una Comisión, la que corresponda según el objeto de la moción, si "no se tratara de una materia de especial importancia". No obstante, siempre puede el interpelante reclamar su discusión en el pleno. La moción se discutirá en el Pleno pudiendo intervenir y presentar enmiendas todos los grupos de la Cámara, y pasando después a votarse la moción con las enmiendas, si las hay, aceptadas por el proponente. (432)

Esta cuestión no es objeto de especial regulación

en el Senado, con lo que se entiende regulada por los artículos referentes a Propositiones no de ley.

La legitimación activa para presentar proposiciones no de ley distintas a la moción de censura o a la cuestión de confianza, la ostentan los grupos parlamentarios en el Congreso, o cualquier Senador en la Cámara alta. (art. 138 R.C.) (art. 137 R.S.)

No existe una especificación clara sobre los temas que pueden ser objeto de tal resolución en el Reglamento del Congreso, no así en el del Senado que especifica las finalidades de tales proposiciones:

1- Que el Gobierno formule una declaración sobre algún tema o remita a las Cortes un proyecto de ley regulando una materia de la competencia de aquellas.

2- Que se dé una determinada tramitación a las cuestiones incidentales que surjan como consecuencia de un debate.

3- Que concluida una deliberación, se someta a votación, en su caso, la cuestión debatida de acuerdo con el procedimiento que le corresponda.

4- Que la Cámara delibere y se pronuncie sobre un texto de carácter no legislativo. Estas disposiciones (art. 137 R.S.) tienen una serie de consecuencias a nivel de procedimiento: así, las proposiciones a las que se refieren los apartados 1 y 4 se presentarán por escrito por diez senadores o un grupo parlamentario, siempre que no se hubiese votado una proposición idéntica en el mismo periodo de sesiones, y se discutirá cuarenta y ocho días después de su publicación en el BOC. (art. 138 R.S.)

En cambio, las proposiciones mencionadas en los apartados 2 y 3 se discutirán al final de la sesión

en cuyo orden del día estén incluidas. La sesión se podrá prolongar por dos horas, y en este tiempo, con un turno a favor y otro en contra, se pasará a votación. (art. 139 R.S.) Por otra parte, se especifica que las proposiciones incidentales (apart. 2) podrán surgir en cualquier debate, sea de Pleno o de comisión, siempre que tenga relación directa con el asunto que se esté tratando y mientras intenten resolver una dificultad o incidente. El procedimiento de presentación es el mismo que ya hemos citado anteriormente. (art. 141 R.S.)

Por último, las proposiciones destinadas a concluir deliberaciones podrán ser presentadas en cualquier debate, con el simple trámite de la firma de 25 senadores en el pleno, o diez en las comisiones, y tendrán preferencia de tramitación frente a otras proposiciones. (art. 142 R.S.)

En el Reglamento del Congreso, el art. 139 deja entender que el ámbito normal de toda moción será la Comisión que acuerde la Mesa, si bien es cierto que deja abierta la posibilidad de que, en el plazo de tres días de publicado el acuerdo en el BOC, un grupo parlamentario o cincuenta diputados puedan solicitar que la moción sea discutida en el Pleno. Las mociones serán discutidas siguiendo el modelo de los proyectos de ley, es decir: intervenciones sobre las líneas generales y, después, enmienda por enmienda, con votaciones separadas.

En el ámbito de su competencia, cada Comisión podrá tomar resoluciones, a propuesta de uno de sus miembros, resoluciones "encaminadas a manifestar orientaciones o a definir directrices sobre temas específi-

ficos". El único requisito será la asistencia de un representante del Gobierno. Este o un portavoz de un grupo parlamentario podrá pedir, después de la discusión, que se pase a votar en el Pleno del Congreso. (art. 142 R.C.)

El artículo 143 plantea la posibilidad de que, a raíz de comunicaciones del Gobierno que den lugar a debates en Comisión o en el Pleno y a propuesta de un diputado, se pueda tomar una resolución sobre la comunicación del gobierno. Este artículo ha sido objeto también de unas Normas de Desarrollo (433) por parte de la Presidencia, que aclaran el procedimiento a seguir en los debates suscitados por las comunicaciones del Gobierno. En sustancia, se trata de que una vez presentada la comunicación en el Pleno o en una Comisión por el Presidente del Gobierno, o un Ministro, los representantes de los grupos parlamentarios podrán intervenir manifestando cualquier tipo de consideraciones por espacio de veinte minutos, el ministro contestará a esas consideraciones y los grupos dispondrán de diez minutos para replicar. Al final de todo ello es cuando se entra en el tema abordado por el artículo 143, por el cual cualquier miembro de la Comisión o del Pleno podrá presentar resoluciones que serán posteriormente votadas.

5.-Otros posibles instrumentos de control parlamentario contemplados en los Reglamentos provisionales de las Cámaras.

Aunque sea de forma sucinta, ya que en la práctica apenas si se ha hecho uso de los mismos, hemos de

referirnos a otros instrumentos de control -entendiendo control en sentido amplio- que ofrecen los Reglamentos de las Cámaras a la actividad del Parlamento.

Así, por ejemplo, nos encontramos con el importante artículo 27 del Reglamento del Congreso que regula la reunión de la Junta de Portavoces de los grupos parlamentarios: "El presidente del Congreso reunirá regularmente, y siempre que lo estime conveniente, o a petición de la mitad más uno de los grupos parlamentarios...". Como vemos, la convocatoria puede surgir a través de distintos canales: sea por iniciativa del Presidente de la Cámara, sea a petición de la mayoría de grupos parlamentarios. Por otra parte, se constata la correlación entre la actuación regular de ese organismo y la continuidad de los trabajos de la Cámara.

Sigue el artículo: "...para tratar sobre cuantos asuntos atañan a la ordenación de los trabajos de la Cámara". Es decir, se trata de organizar el trabajo de la Cámara, fijar los órdenes del día, enviar los proyectos de ley a las respectivas Comisiones, hacer avanzar determinadas propuestas, aplazar otras, etc. Como vemos, se trata de un formidable instrumento en manos de los grupos parlamentarios para avanzar en lo que en Italia se ha venido a llamar la programmazione o planificación del trabajo parlamentario. Volveremos sobre ello, pero para darnos cuenta de la importancia de este artículo, concluyamos con su texto: "...a los portavoces de aquellos o sus sutitutos que podrán estar acompañados por un miembro de su grupo. De estas reuniones se dará cuenta al Gobierno para que envíe, si lo estima oportuno, un representante a las mismas".

Es decir que es aquí, en la Junta de portavoces, donde se encuentran Parlamento y Gobierno para definir el orden del día y programar el trabajo parlamentario. El Gobierno "en" Parlamento, buscando la forma de hacer cumplir su programa, libra su primera batalla aquí, por ello hemos incluido este artículo en este apartado de nuestro estudio.(434)

En el Reglamento del Senado, esta cuestión cubre dos artículos:

-art. 17, dedicado a la composición y periodicidad de las reuniones, donde cabe señalar que la única diferencia con el Reglamento del Congreso estriba en que aquí la iniciativa de la reunión corresponde exclusivamente al Presidente de la Cámara, ya que por lo demás, la referencia al Gobierno es la misma.

-art. 18, donde se regulan las funciones de la Junta: el orden del día de las sesiones de la Cámara y los criterios que contribuyan a ordenar y facilitar los debates y tareas de la Cámara. Como vemos, resulta un poco más explícito que el Reglamento del Congreso, insistiendo en el verbo "ordenar", como clave de la labor a efectuar.

En el apartado referido a las Comisiones parlamentarias y a sus funciones se incluye (art. 34 del Reglamento del Congreso y en los arts. 58 y 59 del Reglamento del Senado) la posibilidad de que las Comisiones puedan recabar del Gobierno cuantos datos y antecedentes precisen para el mejor desarrollo de su trabajo. (435)

Por otra parte, pueden solicitar la presencia de "autoridades y funcionarios públicos" (R.C.) o de "representantes del gobierno" (R.S.), para ser infor-

madras de los asuntos de interés que la Comisión esté debatiendo (436). El Reglamento del Senado prevé la necesidad del acuerdo de la Mesa de la Cámara para esa audiencia. En el Congreso no es preciso ese trámite (437), y además está prevista la posibilidad de llamar a "otras personas" de dentro o de fuera del Congreso con idéntica finalidad.

Las Comisiones de encuesta están previstas en ambas Cámaras. En el Congreso se citan en el art. 45, afirmando que se formarán "cuando el Congreso decida proceder a una investigación", y se aborda su formación y funcionamiento en el art. 124 y Normas de Desarrollo de la Presidencia, precisamente como primer capítulo del Título Séptimo dedicado al Control Parlamentario. En el Reglamento del Senado, la referencia a este tipo de Comisiones es muy escueta y sólo da fe de su posible existencia (art. 59 R.S.)

En el Congreso, la decisión de proceder a la apertura de una investigación o encuesta sobre determinada cuestión, la realiza el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Presidencia del Congreso, del Gobierno, o de un grupo parlamentario, o de 50 diputados. La comisión de encuestas se formará del mismo modo que las comisiones permanentes, es decir, en proporción a la importancia numérica de cada Grupo parlamentario. El contenido de las reuniones y deliberaciones, e incluso del informe final, si así lo decide el Pleno a propuesta de dos grupos parlamentarios, será secreto. La Comisión puede enviar a sus miembros fuera del Parlamento notificándolo previamente a la Presidencia de la Cámara.

Las normas de desarrollo de este artículo tienden a introducir algunas cautelas en vista de las actuaciones de alguna de estas comisiones, y aclarar (diríamos que restrictivamente) el verdadero alcance de las disposiciones del art. 124. (438)

E.-Alcance de la labor de control parlamentario
sobre el Gobierno en la primera legislatura.
Algunas conclusiones.

1.-Elementos generales. Actividad legislativa.

Desde el 22 de Junio de 1977, día en que se constituyeron provisionalmente las Cámaras, hasta el día 2 de Enero de 1979, en que fueron disueltas y acabaron su mandato, existe el suficiente tiempo y actividad parlamentaria como para sacar algunas conclusiones, aunque también sean provisionales.

Dejando a un lado la elaboración de la Constitución, la tarea legislativa de las Cortes de la Reforma, durante estos diecisiete meses y medio, dio como fruto la aprobación de 111 leyes y la ratificación de veinticinco tratados o convenios internacionales, además de los Reglamentos de cada Cámara, que ya hemos mencionado.

Junto a una mayoría de créditos extraordinarios y de otras leyes de trámite, (también aquí empieza a haber leggine), las Cortes aprobaron el paquete de leyes de la reforma fiscal; una serie de reformas parciales del Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal, encaminadas a adecuar la situación jurídica de los españoles a la nueva etapa democrática; la ley de elecciones locales, con la obligación de convocar elecciones municipales un mes después de la aprobación de la Constitución; la ley sobre Asociaciones Políticas, y la de protección jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona; el paquete relacionado con

la seguridad y el orden público; y por último, dos leyes de incidencia militar: la de Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas y sobre regulación de funciones de los distintos órganos superiores del Estado en relación con la defensa nacional.

Del total de 111 leyes aprobadas, la inmensa mayoría responden a la iniciativa legislativa del Gobierno; así es, un total de 102 leyes fueron presentadas por el Gobierno. Del resto, una fue presentada por el Senado (la de Cementerios Municipales) y las otras ocho son consecuencia de proposiciones de ley de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados.

La más importante de estas leyes aprobadas fue la de amnistía total formulada conjuntamente por socialistas, comunistas y nacionalistas vascos y catalanes. De las siete restantes, seis fueron propuestas por el Grupo de Socialistas del Congreso, una por la Minoría Catalana y otra por UCD.

A pesar de la desproporción existente entre el Gobierno y las Cortes en materia de iniciativa legislativa, lo cierto es que fueron muchísimos los proyectos de ley presentados por los diversos Grupos Parlamentarios de la Cámara Baja y que debido a la llamada "toma en consideración" (439) fueron desechadas sistemáticamente por el Gobierno, o desde un punto de vista parlamentario, por el partido en el Gobierno.

2.-Preguntas e interpelaciones en la labor de control Parlamentario. Análisis por grupos.

En cuanto a la tarea de control parlamentario del Gobierno, se concretó, a nivel de preguntas e interpelaciones, en 267 preguntas en el Congreso y 230 en el Senado, y en 102 interpelaciones en el Congreso y 50 en el Senado. (440)

Cabe destacar que en lo referente a preguntas se da una abrumadora mayoría de las de carácter escrito con relación a las preguntas orales. Los datos de que disponemos, procedentes de fuente oficial (441) y referidos al período comprendido entre el 22 de Junio de 1977 (día de la constitución provisional de las Cámaras) y el 31 de Octubre de 1979 (fecha en que se aprobó la Constitución por ambas Cámaras), dan el siguiente resumen numérico:

- Preguntas orales ante el Congreso: 80
- Preguntas escritas ante el Congreso: 194
- Preguntas orales ante el Senado: 45
- Preguntas escritas ante el Senado: 136

Como vemos, la desproporción es evidente, y ello se puede explicar por el distinto carácter de una y otra modalidad de pregunta. Las preguntas orales, al plantearse ante toda la Cámara, tienen un claro eco en la prensa y por lo tanto son, desde el punto de vista de su difusión, más importantes. Su contenido afecta normalmente a un ámbito nacional y simboliza un esfuerzo por parte del grupo parlamentario al que pertenece el diputado que plantea la pregunta, por estar presente en el asunto de que se trate. (442)

Las preguntas de carácter escrito tienen una di-

fusión casi estrictamente parlamentaria. Se publican en el Boletín Oficial de las Cortes y la respuesta también es publicada en el mismo BOC. Examinando el contenido de esas preguntas durante el periodo antes aludido, se observa como tienen un carácter más localista, más determinado por la procedencia electoral del diputado o senador que plantea la cuestión. El grupo parlamentario está presente, pero es mucho más importante si el parlamentario es onubense o valenciano. (443)

Las interpelaciones, en este sentido, representan el escalón más alto, entre los medios más accesibles, de que dispone un grupo parlamentario para llamar la atención del Gobierno, y sobre todo de la opinión pública, sobre un asunto políticamente importante. Su contenido, examinando también las interpelaciones del mismo período, viene motivado por grandes cuestiones generales, y sólo se desciende a temas más concretos cuando la actualidad o la técnica concreta del Grupo en cuestión así lo exigen. (444)

A partir de los datos de que disponíamos, hemos ido separando por grupos parlamentarios las distintas interpelaciones y preguntas que han realizado en el período antes mencionado: 22-6-77 a 31-10-78. He aquí los resultados;

Congreso de los Diputados:

a) Interpelaciones:	Unión de Centro Democrático	: 1
	Socialistas del Congreso	: 28
	Socialistas de Cataluña	: 8
	Grupo Comunista	: 13
	Alianza Popular	: 6
	Minoría Catalana	: 15
	Part. Nacionalista Vasco	: 1
	Grupo Mixto	: 7

b) Preguntas Orales:	Unión de Centro Democrático	: 8
	Socialistas del Congreso	: 41
	Socialistas de Cataluña	: 3
	Grupo Comunista	: 7
	Alianza Popular	: 18
	Minoría Catalana	: 1
	Grupo Mixto	: 1
c) Preguntas escritas:	Unión de Centro Democrático	: 32
	Socialistas del Congreso	: 67
	Socialistas de Cataluña	: 2
	Grupo Comunista	: 4
	Alianza Popular	: 79
	Minoría Catalana	: 8
	Grupo Mixto	: 3

Como vemos, existen serias diferencias entre el protagonismo de cada grupo en cada instrumento de control parlamentario. Excepto Socialistas del Congreso, que presentan una notable actividad en cada apartado, si bien hay que tener en cuenta el alto número de diputados que poseen a diferencia de los demás grupos de la oposición, los demás grupos presentan notables diferencias en los medios utilizados para demostrar su presencia en el Parlamento. Sin ánimo de hacer un estudio aquí de este tema, ya que desborda los objetivos que nos hemos planteado, sí que podemos hacer algunas observaciones:

- La poca actividad parlamentaria, en este campo, del partido del Gobierno: la UCD. Sólo en el terreno de las preguntas por escrito, en las cuales no se produce la posibilidad de enfrentamiento con el Gobierno al menos directamente, se nota una cierta actividad de este partido. Ello se puede atribuir a las características especiales que han ido adquiriendo las preguntas por escrito.

- Otro elemento que destaca y que refuerza lo que venimos diciendo, es la cantidad impresionante de preguntas por escrito formuladas por A.P. Hay que tener en cuenta, además, que entre ellas, más de un tercio se dedican a tratar aspectos muy específicos de Galicia o de cuestiones del sector pesquero de aquella región. Existen, a nuestro parecer, unas relaciones de clientela que podrían explicar esa inusitada actividad.

- Vemos también como Grupos numéricamente poco importantes en el Congreso, como el Grupo Parlamentario Comunista o la Minoría Catalana, dedican buena parte de sus esfuerzos a la presentación de interpellaciones, que como ya hemos señalado, alcanzan una gran difusión del debate que plantean y son, por lo tanto, más rentables políticamente.

- La actuación del Partido Socialista, principal grupo de la oposición, ha sido en este período importante y homogénea en la utilización de los medios a su disposición. La importancia numérica de este Grupo, pero también el carácter de partido-alternativa que pretendía imprimir a su actuación, explican esa notable actividad de control del Gobierno de la UCD.

Dejando ya este tema (aunque pensamos que convendría iniciar estudios específicos sobre este campo de la actividad parlamentaria) y después de haber seguido el recorrido de las interpellaciones y preguntas formuladas por el Parlamento, podemos hacer algunas consideraciones generales sobre estos instrumentos clásicos de control.

La práctica ha demostrado que las disposiciones reglamentarias sobre preguntas e interpellaciones no han dado el fruto esperado. Las Cortes han estado sobrecar-

gadas de trabajo en esta primera legislatura. Su carácter de Cortes ordinarias y de Cortes constituyentes a un tiempo, contribuyó a que fuera muy difícil encontrar espacio para preguntas e interpelaciones.

"Dado el carácter doble que tuvieron las Cortes -constituyentes y ordinarias a la vez- los Plenos resultaron muy cargados de tarea legislativa, con lo cual se hizo literalmente inviable el cumplimiento del primer inciso del artículo 129 (r.C.) (dedicar un día al desarrollo de preguntas e interpelaciones)" (445)

Santaolalla en un reciente trabajo alude a este tema de la question time en el Congreso, y analizando el art. 129 de su Reglamento afirma que se trata de un principio meramente orientativo, y no vinculante, ya que la reunión semanal dedicada a las preguntas, sólo se celebrará si "...el orden del día no está enteramente reservado a otros temas". Será en definitiva la Junta de Portavoces quien decidirá. Añade Santaolalla:

"Además la misma (la reunión especial para las preguntas) aparece sujeta a una segunda condición, al exigirse que "el Pleno esté reunido". Esta expresión, sobre no resultar del todo clara, parece referirse a la necesidad de que el Pleno celebre sesión a lo largo de todos los días de la semana parlamentaria. No es de extrañar pues que al exigirse esta pluralidad de condiciones, la dificultad de cumplimentar todas ellas ha determinado que todavía no se haya celebrado ninguna sesión enteramente reservada a las preguntas." (446)

Dejando a un lado el excesivo formalismo de la conclusión, lo cierto es que así ha sido.

Jordi Solé Tura afirma, en el trabajo que ha dedicado al tema, que la ausencia de un auténtico control parlamentario (debido a las insuficiencias de la Ley de relaciones entre las Cortes y el Gobierno) ha obligado a la proliferación de interpelaciones y preguntas para someter así a fiscalización la labor del Ejecutivo. Ello explica también la atención mayor concedida a las interpelaciones, dado que podían dar lugar a mociones del Congreso (ver nota 444)

Por otra parte, debemos aludir al tema del protagonismo individual de algunos parlamentarios. Solé Tura señala:

"dada la estructuración de los grupos parlamentarios, las interpelaciones y preguntas podían ser una vía de escape para el protagonismo personal de algunos diputados y senadores, especialmente en relación con problemas específicos de su circunscripción o de una localidad de la misma." (447)

Se alude aquí a los llamados back-benchers, marginados de las decisiones de los grandes grupos, que encuentran en la formulación de preguntas muy concretas un campo de justificación y protagonismo personal. Por todo ello, no es de extrañar que preguntas e interpelaciones se acumularan en las Mesas de las Cámaras. De esta forma, el tiempo transcurrido entre la presentación de una interpelación o pregunta y su discusión en el Pleno ha llegado a ser de seis, siete y hasta ocho meses. Evidentemente, con esos plazos las preguntas e interpelaciones perdían toda eficacia controladora y pasaban a ser meros ejercicios formales sin

ninguna consecuencia jurídica o política, destinados simplemente a ser reproducidos por la prensa.

3.-Balance de los otros instrumentos de control.

En cuanto a los otros instrumentos de control podemos decir que ambas Cámaras crearon comisiones especiales de investigación sobre asuntos de interés público, con desiguales resultados. Así los informes de las respectivas comisiones de investigación del Congreso y del Senado sobre la situación de los establecimientos penitenciarios sirvió de base a la elaboración del proyecto de Ley General Penitenciaria (que ha sido aprobada por unanimidad por el Congreso).

En cambio, la comisión senatorial sobre escuchas telefónicas no llegó a emitir dictamen. La creada en el Congreso sobre los sucesos de Málaga o La Laguna, a pesar del sigilo con que llevó a cabo su trabajo, no ha producido resultados palpables. (448)

Estos son los elementos más importantes que cabe señalar de la actividad de control llevada a cabo por el Parlamento en su primera legislatura democrática y pre-constitucional o constituyente.

IV- EL PARLAMENTO EN LA NUEVA CONSTITUCION ESPAÑOLA.

A.-Introducción.

Antes de entrar en el análisis de las relaciones entre Gobierno y Cortes que establece la nueva Constitución Española, quisiéramos detenernos brevemente en la consideración de una serie de elementos que enmarcan ese tema, como son la consideración que recibe el Parlamento en el nuevo texto constitucional, su capacidad de intervención en el nombramiento del Presidente del Gobierno, la regulación de su función legislativa, la aprobación del Presupuesto, sus relaciones con el Tribunal de Cuentas y el funcionamiento de las comisiones de investigación, ya que tales elementos no están incluidos en el Título V que analizaremos posteriormente.

B.-Las Cortes Generales.

1.-Principios Generales.

Las Cortes Generales vienen reguladas por el Título III de la Constitución que consta de tres Capítulos: "De las Cámaras", "De la elaboración de las leyes" y "De los Tratados Internacionales". Vamos a referirnos aquí fundamentalmente al primero de todos ellos donde se recogen los principios generales y la organización de las Cámaras.

En este capítulo se recoge la definición clave

"de una democracia representativa que se encauza a través de las Cortes" (449). Las Cortes representan pues al pueblo español, sin mandato imperativo alguno, y tienen como funciones esenciales la potestad legislativa, la aprobación del Presupuesto y el controlar la acción del Gobierno.

Las Cortes están formadas por dos Cámaras: Congreso de los Diputados y Senado. La representación de las Cortes se bifurca así en una doble dirección: la representatividad del pueblo en su conjunto, asumida por el Congreso (art. 68), y la representación territorial que ostenta el Senado (art. 69).

Las Cortes tienen un carácter inviolable, es decir "no pueden ser interferidas ni coaccionadas ni en sus propias funciones, ni en los locales donde las desarrollan" (450); deliberante, en el sentido de que sus decisiones se toman por la vía del debate y de las votaciones (451); y gozan de continuidad en su labor gracias a la actuación de las Diputaciones Permanentes de cada Cámara (art. 78).

2.-Su bicameralismo

Como ya hemos dicho, las Cortes generales están compuestas de Congreso y Senado. El Congreso lo forman entre 300 y 400 diputados elegidos por sufragio universal y a través de criterios de representación proporcional, garantizando un mínimo por circunscripción (por provincia). El Senado está formado por cuatro senadores por provincia, elegidos por sufragio universal, y además por un Senador por Comunidad Autónoma, y uno más por cada millón de habitantes de su territorio. (452)

Como vemos, la Constitución opta por el bicameralismo, siguiendo pues el precedente establecido con la Ley para la Reforma Política, y que evidentemente fue de gran importancia como se puede observar por la falta de enmiendas al tema. Se trata de un bicameralismo "atenuado" (453), ya que las potestades de ambas Cámaras no son absolutamente paritarias, y excepto en los temas relacionados con las Comunidades Autónomas (arts. 155.1, 145.2, 158.2), en los demás casos la preponderancia del Congreso es notoria.

En efecto, el Congreso inicia la tramitación de los proyectos de ley enviados por el Gobierno (art. 88), e incluso los tomados en consideración por el Senado. (art. 89,2).(454)

La Cámara Alta, ante los textos aprobados por el Congreso, sólo puede vetarlos por mayoría absoluta o enmendarlos. Después de este trámite, el Congreso es quien decide otra vez sobre el texto, decidiendo por mayoría absoluta sobre el veto del Senado, o por mayoría simple sobre las enmiendas introducidas por la otra Cámara (art. 90). Oscar Alzaga dice al respecto de este artículo:

"Estamos en presencia del artículo clave de nuestra Constitución en lo que concierne al Predominio de la Cámara de Diputados sobre el Senado. (...) el Senado se nos muestra como una Cámara de reflexión que no puede frenar indefinidamente la conversión en ley de un proyecto elaborado por el Congreso, pero que puede inducir a su modificación." (456)

Finalmente, amén de otros aspectos cabe añadir que tanto el nombramiento del Presidente de Gobierno, como la

cuestión de confianza o la moción de censura se plantean en el Congreso, por lo que se podría afirmar que el Gobierno es irresponsable ante el Senado. (457)

3.-Reglamentos de las Cámaras.

En este aspecto, las Cámaras son absolutamente soberanas, y deciden el Reglamento a que habrán de atenerse, los presupuestos propios, el Estatuto de su personal y los órganos que presidirán sus sesiones. Por el momento y hasta su nueva redacción y aprobación rigen los Reglamentos a que hemos hecho mención anteriormente.

4.-Organos de las Cámaras.

a) Presidente de las Cámaras y Mesa:

La Constitución recoge en su artículo 72.2 la existencia de los Presidentes y de las Mesas que constituyen los "órganos rectores de las Cámaras". Según los Reglamentos provisionales de Congreso y Senado las Mesas están compuestas de Presidente, Vicepresidentes y secretarios, y están asistidas por el Letrado Mayor de la Cámara, que a su vez es Jefe de Servicios de la misma. La Constitución dictamina que las sesiones conjuntas de ambas Cámaras serán presididas por el Presidente del Congreso y se regirán por un Reglamento especial llamado "de las Cortes Generales" que deberá aprobarse por mayoría absoluta de cada Cámara.

En este mismo artículo 72 se recoge un precepto típicamente reglamentario como es el del reconocimiento de todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de las Cámaras, a los respectivos Presidentes.

b) Los grupos parlamentarios:

La Constitución reconoce a los grupos parlamentarios, organismo fundamental en la vida política contemporánea. En efecto, en el artículo 78.1 se establece que los miembros de la Diputación Permanente representarán a los grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica. Es la única referencia clara a los mismos (457), pero es muy importante, ya que de hecho en todos los países los grupos parlamentarios constituyen la base de la actividad parlamentaria, pero en ninguno de ellos existe una referencia constitucional a los mismos. Serán los Reglamentos definitivos de las Cámaras quienes fijen el número mínimo necesario para formar un grupo y otros elementos importantes que regulen su funcionamiento.

c) Pleno y Diputación Permanente:

El artículo 75 regula el funcionamiento de las Cortes por Plenos y comisiones. El Pleno será público (art. 80) salvo que la Cámara decida lo contrario por mayoría absoluta o cuando esté así regulado por el Reglamento. Se entenderá que existe quorum de la Cámara cuando estén presentes la mitad más uno de los miembros de la Cámara (art. 79)

La Diputación Permanente regulada por el artículo 78 sirve de puente entre una legislatura y la siguiente y deberá dar cuenta al Pleno, cuando se reúna, de los asuntos tratados y de sus decisiones; está formada por representantes de los Grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica.

d) Las comisiones:

El mencionado artículo 75,1 las reconoce como órgano ordinario de trabajo. En este artículo no se condiciona ni la naturaleza del sistema, ni del número de Comisiones permanentes, con lo que deberá regularse

este aspecto de los Reglamentos de cada Cámara. Hasta hoy los reglamentos provisionales del Congreso y del Senado establecen unas comisiones generales (de incompatibilidades, de reglamento, de competencia legislativa, de gobierno interior, suplicatorios, etc.) y otras de carácter permanente también, que coinciden en general con el número de departamentos ministeriales existentes en la actualidad. (458)

El artículo 75 recoge asimismo las llamadas comisiones legislativas permanentes, cuya misión es aprobar proyectos o proposiciones de ley, siempre que el Pleno no reclame para sí esa potestad; quedan exceptuadas de aprobación en comisión las siguientes materias: reforma constitucional, cuestiones internacionales, leyes orgánicas y los Presupuestos Generales del Estado.

La Constitución recoge además las comisiones de investigación (de las que hablaremos posteriormente) y las comisiones mixtas Congreso-Senado destinadas a conseguir acuerdos entre ambas Cámaras (arts. 74.2, y 167.1).

Finalmente, los Reglamentos provisionales de Congreso y Senado aluden a otros tipos de comisiones. Así se pueden crear comisiones especiales para el tratamiento de un asunto concreto, por ejemplo, el estudio de una proposición o proyecto de ley que por su contenido no se adapte a ninguna de las comisiones permanentes existentes. Además existe en el Congreso la comisión de urgencia, que conoce de la urgencia de los Decretos-leyes propuestos por el Gobierno, y en el Senado existen dos comisiones específicas: la comisión de autonomías, encargada de realizar estudios sobre ese tema, y una comisión especial de derechos humanos.

e) Junta de Portavoces:

Aludiremos a este organismo por su importancia intrínseca, a pesar de que no esté recogido en la Constitución. Reúne a los portavoces de los grupos parlamentarios, y como es sabido su misión estriba en ordenar y facilitar los debates y tareas de las Cámaras. Realiza lo que se ha venido denominando últimamente "programación del trabajo parlamentario", al que ya hemos hecho referencia en Italia. Está actualmente regulado por los artículos 27 del Reglamento provisional del Congreso, y 17 y 18 del Reglamento provisional del Senado. (459)

Como vemos, hasta el momento sólo podemos referirnos a las expectativas que genera la nueva Constitución, ya que estamos en una fase de plena puesta en marcha del ordenamiento constitucional. Y no hablamos metafóricamente, ya que existe una enorme cantidad de leyes orgánicas que deben iniciar realmente el funcionamiento de las nuevas instituciones. En este sentido, resulta hoy difícil hablar en profundidad del funcionamiento de las Cámaras, de los poderes de las Comisiones, etc. Deberíamos esperar que todo ello funcionara durante un cierto tiempo para llevar a cabo un estudio concreto y real sobre esos órganos parlamentarios.

5.-El nombramiento del Presidente del Gobierno.

El artículo 99 regula en sus cinco apartados el nombramiento del Presidente del Gobierno, quien a su vez es el responsable de la formación del Gabinete. En este artículo, se sigue pues la tradición parlamentaria de la investidura del Presidente del Gobierno (460). Ahora bien, dejando a un lado los problemas que pueden surgir de la intervención del Rey en la propues-

ta de nuevo Presidente (problemas para el conjunto del sistema político) (461), lo cierto es que se admite la posibilidad de que tras un primer fracaso del candidato propuesto para alcanzar la mayoría absoluta, el Congreso pueda elegir al mismo candidato por mayoría simple.

Con ello se consagra la posibilidad de formar gobiernos minoritarios, gobiernos que no gozarán de una mayoría absoluta en el Congreso. Lo que, como veremos al referirnos a la regulación de la cuestión de confianza y de la moción de censura, plantea serias dudas sobre el funcionamiento global del sistema. Sin duda, el procedimiento previsto en el artículo 99 respeta la intervención del Congreso, que es quien otorga su confianza al candidato, pero posibilita que en base a ausencias o abstenciones se consiga formar gobiernos minoritarios. Estos, sin contar con una mayoría estable y cómoda en el Congreso, dependerán constantemente de los acuerdos puntuales a que lleguen con otras fuerzas políticas. En el caso de votaciones desfavorables sobre cuestiones no trascendentales, los mecanismos previstos de cuestión de confianza y moción de censura les permitirán mantenerse en el Gobierno, si esa oposición global a su programa no se concreta en una alternativa de gobierno.

6.-La función legislativa.

Evidentemente, esta es la función primordial de las Cortes. Esta potestad legislativa la recoge el artículo 66 que, como ya hemos dicho, encabeza el Título III dedicado a las Cortes. El capítulo segundo está dedicado a la elaboración de las leyes y se inicia con el artículo 81 que regula la elaboración de las lla-

madras leyes orgánicas. Tienen consideración de ley orgánica las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y muchas otras así previstas en la Constitución. (462)

Desde nuestro punto de vista, es importante subrayar dos cosas. Primero, que toda ley orgánica requiere para su aprobación, modificación o derogación, la mayoría absoluta del Congreso. Segundo, que las leyes orgánicas no podrán ser objeto de delegación legislativa al Gobierno. (463)

Como sabemos, el Gobierno puede legislar en base a dos supuestos: la potestad reglamentaria, es decir la potestad de dictar Reglamentos de rango inferior a la Ley (artículo 97), y a través de la denominada delegación legislativa que viene siendo "una manifestación típica y tónica de la preponderancia del Gobierno en los Estados democráticos contemporáneos" (464). Nuestra Constitución regula esta delegación en los artículos 82, 83 y 84 de la siguiente forma: la delegación habrá de ser expresa, versará sobre una materia concreta, fijará un plazo para su ejercicio y la delegación se entenderá agotada una vez realizada por el Gobierno, es decir, una vez publicada la norma. Además el Gobierno no puede subdelegar esta potestad en órganos diferentes.

La delegación se efectúa además con una ley de bases a la que habrá de someterse el Gobierno, sin posibilidad de modificación. También se podrá autorizar, por ley ordinaria la refundición de varios textos legales, con determinación por parte de las Cortes del

"ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación." (art. 82.5)

Finalmente, el artículo 84 contempla la posibilidad de que el Gobierno se oponga a determinado proyecto de ley o enmienda que atente contra una delegación legislativa anterior frente a lo cual el Parlamento, o mejor el Grupo parlamentario afectado, podrá presentar una proposición de ley para la derogación total o parcial de la ley de delegación. Con ello, se pretende lograr un cierto equilibrio entre ambas potestades.

En definitiva, nos parece correcta la regulación que se hace de lo que la Constitución define como decretos-legislativos, ya que, como dice Faustino Fernández-Miranda:

"La regulación que el texto constitucional proporciona a la delegación legislativa creemos que es positiva, pues no impidiendo u obstaculizando la misma, supone una garantía que robustece la seguridad jurídica." (465)

Existe también la posibilidad de dictar normas, por parte del Gobierno, con rango de ley sin contar con autorización previa de las Cortes. Son los llamados Decretos-Leyes, de larga tradición en el franquismo, donde se promulgaban sin control alguno. La nueva Constitución exige, como condición, que se trate de "casos de extraordinaria y urgente necesidad", con lo que ya califica de excepcional el procedimiento. Además restringe su contenido, al no poder aplicarse al "ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas, ni

al Derecho electoral general" (art. 86). (466)

El Congreso de Diputados será el encargado en un plazo de treinta días de proceder a su convalidación o derogación, sin enmienda; o tramitarlos como ley por el procedimiento de urgencia. Esta última posibilidad puede ser objeto de diversas interpretaciones, según se entienda la potestad de tramitación condicionada a la derogación o convalidación del decreto-ley, o de forma plena. Nosotros pensamos (y ello es importante como se ha demostrado recientemente con el Decreto-ley denominado de "Protección de la seguridad ciudadana") que la facultad es genérica y, por lo tanto, aplicable a cualquier caso, incluso si se trata de la Diputación Permanente, después de disueltas las Cortes. (467)

Hemos de felicitarnos, también, por la eliminación, a partir del segundo informe de la ponencia, de la reserva negativa de ley que sí figuraba en el primer anteproyecto (arts. 72 y 79, BOC, 5-1-78). De haberse mantenido hubiera supuesto una importante arma en manos del Gobierno, aún en el supuesto de que fuese minoritario.

7.-La aprobación del Presupuesto y el Tribunal de Cuentas.

Hemos reunido en este apartado dos cuestiones que para nosotros tienen en común el constituir dos instrumentos del Parlamento capaces de controlar la acción del Gobierno, como postula para las Cortes el artículo 66 de nuestra Constitución.

El control parlamentario del Presupuesto constituye una de las más clásicas funciones del legislativo, aunque

"Con una coincidencia que no registra excepciones, hay acuerdo entre los constitucionalistas en proclamar sobre el Presupuesto dos verdades hoy probadas : que se trata de una de las normas capitales en el funcionamiento estatal (...) y que constituye por otra, el entramado jurídico, político y económico que más continuamente se resiste a la mirada soberana de los representantes del pueblo" (468)

En efecto, la autorización de ingresos y gastos se encuentra en el origen del parlamentarismo; pero hoy, la falta de capacidad de información autónoma del Parlamento, la lógica falta de preparación técnica de los parlamentarios, la menos lógica falta de medios técnicos, humanos y materiales de que disponen, la complejidad creciente de los mismos textos presupuestarios, y en definitiva su opacidad y urgencia habituales, han convertido en un rito la aprobación del Presupuesto. En la actualidad es básicamente el ejecutivo quién controla esta problemática. Como dice Lalumiere, "la autorización parlamentaria se convierte en simple formalidad".

Tradicionalmente, elaboración y ejecución del Presupuesto han correspondido al gobierno. Mientras que su aprobación y control competen al Parlamento (arts. 134 y 135 de la Constitución). Pero en la práctica el Parlamento está obligado a su aprobación, e incluso se prevén las prórrogas del anterior Presupuesto si ello no es así. La posibilidad de enmienda del texto presupuestario es muy pequeña, ya que en reali-

dad cualquier modificación que implique aumento de gastos o disminución de ingreso precisará de la autorización del gobierno para su tramitación (art.134 apart. 6).

En la práctica, control parlamentario del Presupuesto significa el examen y aprobación de la Cuenta General del Estado. Existe también la posibilidad de que las comisiones soliciten informes al gobierno sobre el cumplimiento del Presupuesto, pero la imposibilidad de contrastar esos informes reduce en mucho la efectividad de ese instrumento.

Nos parece que si se modificaran algunas de las deficiencias señaladas la efectividad del Parlamento aumentaría de forma importante. Las Cámaras deberían estar mejor dotadas para conseguir información sobre las partidas del Presupuesto y sobre su cumplimiento de forma autónoma. También deberían cambiarse alguna de las características del Presupuesto que hoy nos parecen inamovibles, así por ejemplo su carácter anual. Si se establecieran criterios plurienales el Parlamento abordaría mejor su función política, de orientación general del gasto público. En este sentido, la introducción del examen de la finalización de las partidas presupuestarias clarificaría el confuso mundo de la Administración Pública, donde una partida dedicada a mejorar los transportes se dedica finalmente a cubrir el déficit de, por ejemplo, HUNOSA.

El Tribunal de Cuentas, al que la Constitución "dedica un artículo relativamente extenso que subraya su dependencia de las Cortes"(469), puede jugar al respecto un importante papel. En efecto, este Tribunal si gozara de unos medios técnicos y humanos de los que ac-

tualmente no dispone, cumpliría una función de asesoramiento absolutamente imprescindible para las Cortes. En resumen, pensamos que los criterios apuntados podrían colaborar en una mayor y más democrática distribución del gasto público. (470)

8.-Comisiones de investigación.

El artículo 76 de nuestra Constitución prevé la constitución de comisiones de investigación tanto en el Congreso como en el Senado. El objetivo de esta investigación podrá ser cualquier asunto de interés público. Se contempla también en el artículo mencionado la obligatoriedad de comparecencia ante las Cámaras para posibilitar una mayor capacidad de información de las mismas (Veáse una mayor referencia a las mismas en el comentario del artículo 109).

C.-El control parlamentario de la Constitución de 1978.

1- Consideraciones generales:

En nuestra Constitución tenemos un título especial dedicado al tema de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Se trata del Título V con el epígrafe genérico: "De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales".

Dejando a un lado la no existencia, por lo común, en las Constituciones modernas de epígrafes especiales dedicados a este tema, salvo la Constitución Francesa de 1958, lo cierto es que se incluyen aspectos en este Título que nos resultan extraños a su rótulo, desde el punto de vista sistemático, como el artículo 116 que regula los estados de alarma, excepción y sitio (471). Y, en cambio, deja de incluir aspectos encuadrables dentro de lo que podríamos denominar como "control" del Parlamento sobre el Gobierno, que se encuentran en otros apartados de la Constitución, como por ejemplo todo lo relativo a la elaboración de las leyes, el control presupuestario, las comisiones de investigación, o la disolución de las Cámaras (472).

Vamos a proceder a un análisis de los mecanismos fundamentales de control previstos en la nueva Constitución y que en buena medida están incluidos en este Título. Así la moción de censura, la cuestión de confianza, las interpelaciones y preguntas, la facultad atribuida a las Cámaras y a sus comisiones de reclamar la presencia de los miembros del Gobierno. Has-

ta aquí lo que podríamos denominar instrumentos clásicos de control, todos ellos inspirados en el artículo 108 que encabeza este Título y que dice: "El Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados". Pero existen otros procedimientos de control a los que aludiremos también, como el mecanismo de nombramiento de Presidente del Gobierno, la regulación de la legislación delegada y la legislación de urgencia, lo relacionado con la aprobación del Presupuesto, el uso del Tribunal de Cuentas, la disolución de las Cámaras o de las Comisiones de Investigación (473).

2- Análisis del articulado correspondiente al Título V.

- a) Artículo 108: "El Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados".

Este artículo lo podríamos encontrar en toda constitución que consagre un régimen político parlamentario, ya que como afirma Faustino Fernandez Miranda:

"El principio de responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento es consustancial a la estructura del régimen parlamentario. El Gobierno que únicamente puede ser nombrado con la confianza del Parlamento, para continuar en el ejercicio de sus funciones requiere el mantenimiento de dicha confianza. La pérdida de ésta supone su cese. Es decir, el Gobierno precisa del Parlamento, no sólo para su existencia, sino también para su subsistencia" (474).

Este artículo conlleva y fundamenta los demás instrumentos de control del Parlamento. Sólo un Parlamento bien informado, y con documentación suficiente y continuada, puede ejercer con conocimiento de causa esa potestad. Para ello precisa de los clásicos medios de preguntas, interpelaciones, suministro de información, etc.; para así, si es preciso, hacer efectiva esta responsabilidad política del Gobierno, a través de la moción de censura o de la cuestión de confianza.

A pesar de ello debemos distinguir entre responsabilidad política y control parlamentario sobre el gobierno. La noción de control implica un seguimiento continuo de la labor del Gobierno, y esa actividad parlamentaria, como bien señala Oscar Alzaga (475), corresponde a Congreso y Senado. El control puede derivar en la exigencia de responsabilidad; pero mientras el control se ejerce de forma casi cotidiana, la exigencia de responsabilidad tiene un carácter esporádico, y cada vez más excepcional debido a las mismas cautelas que Constituciones como la nuestra introducen para conseguir la estabilidad del Gobierno.

Este artículo no sufrió modificaciones desde su salida de la ponencia hasta su aprobación final, ni dio lugar a debates importantes en su recorrido por las diversas instancias constituyentes, si exceptuamos la no inclusión de dos apartados que formaban parte del artículo en su redacción original y que desaparecieron en el último trámite del texto, en la Comisión Mixta Congreso-Senado. Los dos apartados eliminados decían así:

"En cada período ordinario de sesiones del Congreso se celebrará al menos un debate sobre la orientación de la política general del Gobierno.

El Gobierno puede formular declaraciones de política general ante una y otra Cámara."

No se han dado muchos comentarios a esta supresión. Oscar Alzaga dice: "la comisión mixta suprimió los apartados 2 y 3 posiblemente por entender que su contenido era más propio de los Reglamentos de las Cámaras" (476). Por su parte, Sanchez Agesta afirma: "la comisión mixta suprimió acertadamente dos párrafos más de este artículo en que se trataba de concretar esa relación entre el Gobierno y el Congreso, ... Es claro que la supresión no obsta para que estos debates y declaraciones puedan realizarse" (477).

La no existencia de actas públicas de la Comisión Mixta nos impiden conocer con detalle los motivos de tal supresión. Pero a pesar de ello no nos parecen justificables las defensas que hacen de tal eliminación Alzaga y Sanchez Agesta. En el Reglamento provisional tanto del Congreso como del Senado no encontramos formulaciones de este tipo, y no tenemos ninguna garantía de que ello sea así en los definitivos. Por otra parte las mismas dificultades que, como veremos, existen para exigir la responsabilidad política del Gobierno en nuestra Constitución hacían deseable contar con instrumentos precisos para llevar a cabo esta labor orientadora de la política del Gobierno que tanta importancia tiene en países parecidos al nuestro (478). La última frase del comentario de Sanchez Agesta nos parece poco a-

certada, ya que tampoco estaba previsto en la etapa constituyente y tampoco se hicieron. En fin, deberemos esperar a la redacción de los Reglamentos definitivos de las Cámaras para saber si Alzaga tenía razón; ojalá sea así.

Finalmente dos precisiones más sobre este artículo; por un lado, es evidente que no se debe confundir la responsabilidad política con la responsabilidad criminal prevista, para el Presidente y cada uno de los miembros del Gobierno, en el artículo 102 de la Constitución, donde se regula este procedimiento de impeachment. Por otro lado, como señala el artículo 98, apartado 2º, existe una responsabilidad directa de los ministros en el desarrollo de su gestión; pero, en cambio, la responsabilidad política se entiende exigible en forma solidaria. Julián Santamaría sostenía la necesidad de contar con la posibilidad de censura individualizada a un Ministro, en correspondencia al artículo citado, y porque además:

"Casi la única forma viable de ejercer hoy un control efectivo sobre el Gobierno depende de la posibilidad de someter a un riguroso escrutinio la gestión ministerial de cada uno de sus miembros" (479).

Evidentemente ello podría conllevar un enfrentamiento entre la Cámara y el Gobierno en su conjunto; pero de no existir esta posibilidad, ¿en qué consiste esta "responsabilidad directa éstos en su gestión"?

- b) Artículo 109: " Las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas "

Estamos ante un artículo importante dentro de la función de control de la acción del Gobierno, que el artículo 66 confiere a las Cortes. De hecho, con este artículo se define el derecho de información de las Cámaras, derecho que es considerado hoy como un supuesto esencial de la función de control (480).

En base a ello pocos son los comentarios que se pueden hacer de este artículo. En todo caso, y recogiendo la opinión de algunos autores (481) podríamos señalar la falta de obligatoriedad que tiene para el Gobierno, o para las demás autoridades u organismos implicados, el suministro de la información que se les requiera. Ahora bien, cabe esperar que el nuevo Reglamento recoja el artículo 16 del provisional, que preveía un plazo de treinta días o una explicación motivada para dejar de facilitar esa información. También podríamos señalar que el mismo artículo 16 del Reglamento provisional del Congreso indica que los Grupos Parlamentarios están también facultados para solicitar esta información, con lo que dada la redacción de este artículo, estamos otra vez a la espera de esa inclusión en el nuevo Reglamento; de no hacerse así, ello constituiría una grave restricción a las posibilidades

de actuación de los diversos grupos parlamentarios. Como ya hemos señalado en otra parte de nuestro estudio, actualmente "información es poder".

- c) Artículo 110: "Las Cámaras y sus Comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno. Los miembros del Gobierno tienen acceso a las sesiones de las Cámaras y a sus comisiones, y la facultad de hacerse oír en ellas, y podrán solicitar que informen ante las mismas funcionarios de sus Departamentos"

Este artículo pasó sin modificaciones desde la ponencia constitucional hasta su aprobación definitiva.

"La colaboración entre el Gobierno y las Cortes, base del régimen parlamentario, exige un verdadero diálogo entre presentes" (482).

Este comentario de Sanchez Agesta a este artículo de la Constitución nos enmarca perfectamente el sentido de este precepto. Conseguir, por parte de las Cámaras la presencia del Gobierno en los trabajos de las mismas, para conseguir información directa y de viva voz, para aclarar dudas, para debatir aspectos de la política de sus departamentos, para todo aquello, en fin, que puedan precisar del Gobierno las labores parlamentarias.

Y por parte del Gobierno disponer de cuantas ocasiones precise para hacerse oír en el órgano de representación del pueblo español, como califica a las Cortes el artículo 66 de nuestra Constitución.

Este artículo es correlativo al artículo 76 en su apartado segundo, cuando dice: "será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación". Estamos pues ante una regulación general de los llamados hearings que se utiliza ampliamente en Estados Unidos, Inglaterra y en menor medida en Francia e Italia. (483).

En general podríamos decir que la formulación de este artículo confirma la necesaria funcionalidad que preside hoy la relación entre gobierno y parlamento. Hoy resulta imprescindible la presencia del gobierno en las cámaras, y casi parece impensable una sesión parlamentaria sin intervenciones constantes del ejecutivo para aclarar, responder, o proponer cuestiones de todo tipo a la Asamblea.

d) Artículo 111 : "El gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se formulen en las Cámaras. Para esta clase de debate los Reglamentos establecerán un tiempo mínimo semanal. Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición".

Se trata de un artículo que tradicionalmente relaciona gobierno y parlamento. Se regula en el mismo el derecho a la formulación de preguntas e interpelaciones que asiste a todo parlamentario.

"El régimen parlamentario, como régimen de diálogo y control, no sólo supone la colaboración entre presentes, sino el derecho de preguntar e interpelar" (484)

La pregunta y la interpelación se diferencian fundamentalmente en que ésta puede producir un debate político de la Cámara, mientras que aquélla generalmente se agota tras una intervención del demandante y la respuesta del gobierno (485).

"Las preguntas constituyen solicitudes de explicación al gobierno por parte de los parlamentarios. Y versan sobre cuestiones de importancia relativa, generalmente sobre aspectos muy concretos de determinadas actuaciones del gobierno o de alguno de sus miembros" (486)

La interpelación tiene, en cambio, una importancia mayor, tanto por la misma cualificación del tema de que versa, como por las consecuencias que de la misma se derivan. En efecto, la interpelación posibilita el debate de la Cámara y la toma de postura de la misma con respecto a la actuación del gobierno.

Da pues lugar a una moción, que no puede convertirse en moción de censura pura y simple, sin que se cumplan los requisitos contenidos en el artículo 113 de nuestra Constitución, al que nos remitimos (487).

Este artículo posibilita pues la formulación de preguntas e interpelaciones al gobierno en su conjunto, o a cada uno de sus miembros en particular. En conjunto, este mecanismo permite una demanda de información, o la crítica a una determinada gestión de forma mucho más particularizada que el ámbito normal de la responsabilidad política del gobierno (488).

Se reserva un tiempo mínimo semanal a la resolución de preguntas e interpelaciones, dejando a los Reglamentos de ambas Cámaras el que concreten esa cuestión. En un primer redactado se aludía a un día a la semana como tiempo mínimo a dedicar a esas cuestiones. Se criticó esa formulación del anteproyecto por entenderla insuficiente (489). Como señala Andrea Manzella (490), a pesar de que no se haya fijado constitucionalmente un tiempo fijo a dedicar a este tema, ya resulta muy importante su inclusión explícita en la Constitución. De hecho, ante la crisis de otros instrumentos de control (moción de censura, cuestión de confianza) este tipo de instrumentos resultan cada vez más vitales para un funcionamiento incisivo del Parlamento.

Finalmente, quisiéramos aludir a la posibilidad de que el Senado pueda proceder a interpelar al gobierno. Julián Santamaría considera que esta posibilidad contrasta con la irresponsabilidad política del gobierno con respecto a la Cámara Alta.

"El gobierno podría encontrarse en una situación embarazosa en caso de que la opinión del Senado, aún sin tener consecuencias jurídicas, le fuera abiertamente desfavorable, sobre todo si se tiene en cuenta la composición regionalizada de la Cámara Alta" (491).

- e) Artículo 112 : "El Presidente del gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se en-

tenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los diputados"

Nos encontramos ante la regulación constitucional del voto de confianza, completada por el artículo 114, apart.1º, que prevé las consecuencias que se derivan del supuesto de falta de confianza del Congreso con respecto al Gobierno.

La cuestión de confianza es, ante todo, un arma o instrumento del gobierno, ya que "el planteamiento de la cuestión de confianza es una facultad y no una obligación del Presidente del Gobierno" (492). Normalmente se usa con la finalidad de reforzar su posición política solicitando el apoyo de todo el Congreso. Ello puede deberse a la voluntad de reagrupar a las fuerzas de la mayoría cuando en su seno existen desavenencias entre sus diversas componentes, o bien como medio de provocar una crisis ministerial y responsabilizar de la misma al Parlamento. De esta forma se puede lograr una recomposición más fácil, y sin ataduras, de una nueva coalición gubernamental.

Los comentaristas consideran que la redacción de este artículo es excesivamente rígida, y no permite un uso ágil y efectivo del mismo por parte del Gobierno (493). Hay quien llega incluso a afirmar que, al no permitirse la presentación de la votación de confianza ligada a un texto, este artículo plasma el predominio del legislativo sobre el ejecutivo (494).

En todo caso, parece evidente que se ha pretendido evitar un abuso en la utilización de este instrumento por parte del Gobierno. Así, se exige que el Pre-

sidente del gobierno reúna previamente al Consejo de Ministros para deliberar conjuntamente sobre la presentación de la cuestión de confianza. Con ello se impide que se pueda plantear esa cuestión en medio de un debate que divida circunstancialmente a la mayoría, o que por el contrario haga coincidir a la oposición en contra del gobierno. Se ha seguido así el texto francés, motivado por la experiencia de la IV República. Como cita Santamaría, Faure llegó a presentar 23 veces la cuestión de confianza en sólo nueve meses. A pesar de todo,

"la deliberación previa en Consejo de Ministros sólo reforzaría la posición del Presidente si se trata de un Gobierno homogéneo. Con un gabinete dividido, su posición se verá debilitada" (495)

La cuestión de confianza sólo se podrá presentar en relación al programa del Gobierno, o sobre una declaración de política general. No se admite pues, como ya hemos dicho, la presentación de la cuestión de confianza ligada a un texto legislativo al que el Gobierno conceda una gran importancia. Se ha pretendido evitar un abuso en la utilización de este sistema por parte del gobierno, que de otra forma podría hacer pasar sin discutir ni enmendar cualquier texto legislativo. Pero también se priva con ello al Gobierno de la posibilidad de ligar su existencia misma a la aprobación de una ley que considere básica para el cumplimiento de su programa, y así lo señalan Santamaría, Galeotti, e indudablemente Oscar Alzaga.

La cuestión de confianza puede formularse pues al presentar su programa el gobierno, lo que ya está previsto en el artículo 99 que regula el nombramiento

del Presidente del Gobierno y su voto de investidura. Por lo tanto, en realidad se aplicará también en una modificación de tal programa. Por ejemplo, al ampliarse o modificarse la mayoría, o en los casos de nombramiento de Presidente vía moción de censura constructiva. Pero en estos supuestos, como bien dice Santamaría (496), la confianza sobre el programa debería articularse como obligación y no como potestad discrecional del Gobierno, ya que se trata de programas nuevos que requieren esa votación.

Finalmente, el artículo menciona la necesidad de contar con la mayoría simple de los Diputados para considerar concedida la confianza. De hecho, hasta llegar a la Comisión Constitucional del Senado (y después de aprobada una enmienda de UCD), no se pasó de la exigencia de mayoría absoluta a la de mayoría simple. Esta modificación fue aceptada por la Comisión Mixta, último escollo por el que pasó el texto constitucional.

De hecho, ello era congruente con la posibilidad de que el Gobierno pudiera surgir con mayoría simple (art. 99,3º), con lo cual era ilógico que para usar un instrumento propio y potestativo, el Gobierno intentando fortalecer su posición precisara alcanzar una mayoría absoluta. Ello hubiera conducido indudablemente a la no utilización de esa posibilidad por parte del Presidente del Gobierno (497).

"...no tiene sentido que un Gobierno que sólo necesitó para comenzar a existir la confianza de la mayoría simple, cuando este sea el caso, necesite la mayoría

absoluta para seguir gobernando. Lo que sucederá en el caso de que el Gobierno sea minoritario es que rectificará su programa cuantas veces estime conveniente, sin plantear en circunstancia alguna la cuestión de confianza. Tendremos entonces un Gobierno minoritario, un Gobierno estable, pero un Gobierno débil, por no poder acudir a la Cámara, y un Gobierno prácticamente irresponsable." (498)

La propuesta de Ollero, cuyas palabras hemos reproducido, pretendían subsanar esta incongruencia en el sentido de que la confianza se otorgara por mayoría absoluta, en el caso de que el Gobierno se hubiera formado con tal mayoría, y simple si se hubiera formado de ese modo. No fue aceptada tal enmienda y sí se aprobó la de UCD que, como hemos dicho, cambiaba la palabra absoluta por simple.

En definitiva, este artículo no permite una utilización indiscriminada y ligada a un texto legislativo, del voto de confianza por parte del Gobierno; ni tampoco un uso táctico u oportunista, por ejemplo en medio de un debate que pretenda zanjar el Ejecutivo recurriendo a este medio. No permite pues, un Gobierno "a golpe de cuestión de confianza" al estilo de Poincaré. Ahora bien, puede usarlo el Gobierno para reforzar su posición o reagrupar las fuerzas de la mayoría, sobre todo después de la modificación final de la que ha sido objeto el artículo. No obstante, nos parece que la tendencia, como señalaba Ollero o Galeotti, será la poca utilización de esta posibilidad, y el uso de otros medios menos rígidos que éste para conservar

la estabilidad del Gobierno, que es en definitiva, lo que parece buscar a toda costa el texto Constitucional.

f) Artículo 113: "El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura.

La moción de censura deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados, y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno.

La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. En los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas.

Si la moción de censura no fuera aprobada por el Congreso sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones."

Estamos ante un artículo que ha provocado una gran polémica y que se ha venido considerando como clave para entender las relaciones, que la Constitución consagra, entre Gobierno y Cortes.

La moción de censura consiste, como es sabido, en la posibilidad de hacer efectiva la responsabilidad política que tiene el Gobierno frente al Parlamento. Los diputados pueden censurar la política que sigue el Gobierno, y lograr su cese. Se reafirma así, el predominio que el Régimen liberal parlamentario confería al Parlamento.

En las Constituciones de entreguerras, se tendió a "racionalizar" el sistema, con el objeto de impedir

que se planteara la censura por sorpresa, con el apoyo de pocos diputados, o en cuestiones de poca relevancia política. Se trataba de "poner freno a la irresponsabilidad parlamentaria y al capricho de los notables" (499). Así, se exigían un cierto número de firmas, un plazo de "enfriamiento" entre la presentación y la votación, y algún tipo de sanción para los promotores, caso de no prosperar la moción.

En este contexto se debe entender la formulación adoptada por los constituyentes españoles, y a ello responden los requisitos de que se rodea la presentación de la moción. Un número de diputados que alcance la décima parte de la Cámara; la exigencia de mayoría absoluta (que premia al Gobierno con las ausencias y las abstenciones) (500); los plazos de "enfriamiento" (cinco días hasta ser votada); y el castigo que se impone a sus signatarios si no prospera la moción de censura (no poder presentar otra en el mismo período de sesiones).

Ahora bien, en nuestra Constitución se da un paso más en este camino de la "racionalización" del parlamentarismo. En efecto, en el apartado segundo del artículo que estamos comentando se afirma que la moción de censura propuesta "habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno". Con esta fórmula nuestra Constitución se alinea con la Constitución Alemana Federal, en lo que se ha venido en llamar "voto de censura constructivo" (501).

¿Cual es el objetivo de esta formulación?:

"estamos en presencia de uno de los artículos más importantes de nuestra Cons

titución, que busca compatibilizar el ejercicio por la oposición de los medios de control de la actividad del Gobierno, con la posibilidad de que la Cámara derroque al Gobierno que ha perdido su confianza, sin por ello despenarse por la pendiente de la inestabilidad política que caracterizó a buena parte de las democracias parlamentarias europeas del periodo de entreguerras" (502)

Dice Oscar Alzaga, diputado de UCD y defensor de esta fórmula en la Comisión Constitucional. De esa comisión salió la redacción definitiva con los votos en contra de comunistas y nacionalistas vascos, y las abstenciones de socialistas y nacionalistas catalanes, y los votos a favor de UCD y Alianza Popular.

Los argumentos de Alzaga o de UCD (ya que en este caso Alzaga actuaba como portavoz) se basan en la inexistencia en España de un sistema bipartidista, que haría innecesaria esa fórmula "constructiva" del voto de censura, ya que se está formando un sistema multipartidista que genera inestabilidad gubernamental (tal como se demostró en la Alemania o en la Francia de entreguerras). La fórmula de la Constitución de Bonn:

"supone un progreso técnico importante porque básicamente logra eliminar el peligro del funcionamiento de mayorías negativas que, sin embargo, no son positivas. Es decir, la posibilidad de que se produzca el acuerdo frente a un Gobierno, al efecto de derogarlo o privarle de sus funciones, sin que esa mayoría sea capaz de generar en términos positivos, un gobierno de recambio" (503)

El mismo Pérez Llorca abundó en el Pleno del Congreso en el mismo sentido:

"La moción de censura constructiva respeta el principio de que la mayoría parlamentaria puede en todo momento hacer caer un gobierno y respeta la regla de oro parlamentaria de que el Gobierno debe responder a la mayoría, pero impide la existencia de mayorías difusas, de mayorías como las que podrían llegar a representar en determinado momento en una Cámara una mayoría compuesta por un sector de la izquierda y otro sector de la derecha. Esta mayoría evidentemente es capaz de derribar a un Gobierno, pero no tiene capacidad para gobernar" (504)

Hemos expuesto hasta aquí la defensa de la fórmula adoptada. Veamos ahora que dicen aquellos que no se muestran conformes con la misma:

"(si prospera el voto de censura constructivo) podemos encontrarnos con un gobierno de minoría fuertemente protegido y prácticamente muy difícil, no digo que imposible, de controlar. Es decir, que nos podemos encontrar con un sistema en el que un gobierno de minoría subsista frente a una voluntad mayoritaria del Parlamento. Voluntad parlamentaria que, por razones circunstanciales, puede que no llegue a articularse en una voluntad explícita como la que pide el artículo 106 (hoy 113) de recambio, pero que, en cambio, signifique un rechazo de políticas que sigan de un modo coyuntural este ejecutivo minoritario" (505)

Esta fue la defensa de Solé Tura de su voto particular en contra de la fórmula de censura constructiva, y a favor de un planteamiento "clásico" del tema.

Carlos Ollero en el Senado coincidía con Solé Tura en muchos de los aspectos señalados:

"En primer lugar el voto de censura constructivo destruye la lógica del sistema parlamentario por dos razones básicas: porque lleva consigo la irresponsabilidad política de un Gobierno minoritario, que, no obstante, se puede mantener constitucionalmente en el poder, aún contra la oposición de la mayoría absoluta de la Cámara, si esta no se pone de acuerdo sobre la persona que debe formar el nuevo Gobierno; y porque, además, dificulta al límite, si es que no imposibilita, toda forma efectiva de control sobre el Gabinete" (506)

Todos los analistas de este artículo (Galeotti, Santamaría, Sánchez Agesta, Montero Gibert, Medina Rubio, Faustino Fernández Miranda, etc) (507) coinciden, con la excepción de Oscar Alzaga, en señalar los peligros de esta formulación. Se aduce además que Mirkine-Guetzevitch, Eisenman, Burdeau o Lowenstein o la misma comisión especial de técnicos alemanes (encargada por el propio Bundestag de proponer puntos de revisión de la Constitución y que incluyó entre ellos la moción de censura constructiva), como abiertamente contrarios a tal formulación del voto de censura constructivo.

Así Loewenstein afirma refiriéndose al Régimen de Bonn:

"Al evitar el Escila de la inestabilidad gubernamental (...) ha caído en el Caribdis de un parlamentarismo castrado" (508)

O Böckenförde, uno de los técnicos a los que nos referíamos afirma:

"el artículo 67 (el que regula este tema) significa la victoria póstuma de unos demócratas asustados de su propia historia pasada" (509).

En fin, planteadas las grandes posturas frente a este controvertido artículo, al que todos señalan como cuestión fundamental de la Constitución, añadamos algunos comentarios adicionales al mismo.

Por una parte, ya hemos señalado el premio de los votos ausentes o abstencionistas que el primer apartado del artículo hace al Gobierno. Por otra parte, en el apartado segundo a pesar de las propuestas de Solé Tura, del PNV, o de Ollero no se admitió la posibilidad de que fuera también un grupo parlamentario quien presentara esa moción de censura, lo que de hecho posibilita una utilización mucho mayor de esta potestad a los grandes grupos parlamentarios que a los pequeños partidos. También se enmendó el plazo de "enfriamiento" o reflexión que algunos consideraban excesivamente largo. Así Ollero, recogiendo la postura de Santa-María (510) defendió el acortamiento de ese plazo a tres días (según el modelo italiano o francés), aludiendo a lo peligroso que resultaba para el Gobierno y para el entero sistema, el que se mantuviera la interinidad por casi una semana. El único

precedente es el de la II República, y el mismo - Azaña tuvo ocasión de referirse a lo excesivo del plazo a raíz del incidente de Casas Viejas.

También Ollero defendió la eliminación de la, calificada por Sánchez Agesta, "cláusula extraña y ambigua", por la cual se pueden presentar en esos cinco días "mociones alternativas". Parece que con ello se intenta racionalizar ese largo plazo possibilitando otras mociones que rompan con la inicial, y este fué el contenido de la defensa del texto - que hizo el Senador Carvajal Pérez: "... es posible que estándose de acuerdo con la censura no se esté de acuerdo con el candidato a la Presidencia de Gobierno que se presente en la moción y se quiera - presentar otra moción de censura alternativa con - otro candidato" (515)

Esa posibilidad burla según Sánchez Agesta (512) - el plazo de cinco días, y puede además que sea propuesta por los mismos que condena el apartado 4º.

Se presentaron también enmiendas a favor de la inclusión de la "motivación" para la presenta - ción de la moción de censura, entendiendo que ello posibilitaba la necesaria estabilidad sin caer en el sistema de voto constructivo:

"El exigir que sea motivada supone difi - cultar la moción de censura, porque no es tan fácil que los partidos de la oposición, y más todavía si estos no son - muy homogéneos, que es el supuesto que se prevé o contempla, se pongan de acuerdo en dar publicidad de los motivos por los que se presenta la moción de censu-ra; tal vez sea más fácil que puedan ponerse de acuerdo en un nombre que en un

razonamiento , en una motivación" (513)

Ninguna de estas enmiendas prosperó, y finalmente se aprobó el texto de la Ponencia, que atravesó sin modificaciones todas las instancias de discusión constitucional.

Como dice muy bien Santamaría, no se entiende la obstinación de ciertos partidos en esta fórmula:

"No resulta muy fácil de entender la obstinación en aferrarse a estas fórmulas, mucho más disfuncionales que las alemanas, en que se inspiran, a pesar de la crítica cerrada con que han sido recibidas por constitucionalistas y politicólogos. Los partidos de la izquierda saben muy bien que de aquí a muchos años no podrán gobernar si están en minoría, por lo que voto de censura constructivo sólo puede servir los intereses de la derecha. Deberían ser conscientes, además, de que la fórmula que rige el voto de confianza obligará a estos últimos a gobernar al margen del Congreso, lo que les permitirá imputar a la oposición las razones de su debilidad y la responsabilidad de su irresponsabilidad" (514).

En efecto, hay que tener en cuenta que en el caso de que una moción de este tipo saliera triunfante, cosa más que improbable como lo demuestra la experiencia alemana después de treinta años, el Presidente elegido no debería presentar ningún programa; con palabras de Tierno se "impondría" un Presidente:

"El método seguido para la desconfianza, para el voto de censura, es tan rígido que da una enorme seguridad a cualquier gobierno respecto a este voto de censu

ra. Pero, por otra parte, la misma rigidez ha creado un problema muy grave: si alguna vez se hace el voto de censura, el Parlamento se sobrepone por completo a cualquier posibilidad del poder ejecutivo. De manera que un grupo de parlamentarios puede iniciar un proceso que, de asistirle la mayoría que la Constitución requiere, "impondría" un Presidente. El criterio seguido en el anteproyecto da mucha seguridad al Gobierno, pero, al mismo tiempo, crea un instrumento que - de triunfar, pudiera ser demoledor y - crear gravísimos problemas. Depende del Presidente que se eligiera y de la opinión mayoritaria de la Cámara. Esto podría equivaler casi a un pronunciamiento legal, casi podríamos decir mejor a un golpe de Estado legal" (515).

En el mismo sentido, dice Ollero: "...puede perturbar el tipo de relación del Jefe del Estado y el Presidente, pues existirían dos clases de Jefes de Gobierno, - uno propuesto por el Rey, que tiene que presentar gobierno y que tiene que recibir la investidura? y aquel propuesto - por el Parlamento, por una de las Cámaras, que sin necesidad de investidura - ni de programa se le impone al Jefe del Estado" (516).

Adelantándonos a las conclusiones que pensamos realizar sobre el conjunto del tema del control parlamentario, diremos que la conjunción entre la

elección por mayoría relativa del Presidente del Gobierno (art. 99 apart. 3º) que posibilita la formación de gobiernos minoritarios, y la fórmula finalmente aceptada de moción de censura constructiva, hace que un gobierno minoritario quede fuertemente protegido. Si a ello unimos el sólo requisito de mayoría simple en la votación de confianza, puede llegar a mantenerse un gobierno minoritario incluso en el caso de una votación o una serie de votaciones contrarias en el Congreso. Ello evidentemente provocaría una gran tensión política que podría conducir a la dimisión del Gobierno, o a la disolución de las Cámaras, pero ello sería una opción del Gobierno. Desde el punto de vista jurídico "un gobierno puede subsistir aun en caso de votaciones adversas, si esas votaciones no se traducen en la formación de una mayoría programática y en la presentación de un candidato alternativo a la Presidencia del Gobierno" (517)

Como dice Ollero esta formulación del artículo 113 "confunde dos misiones distintas u opuestas del significado de la moción de censura: la que apunta a reducir las causas artificiales de inestabilidad, y la que apunta a asegurar artificialmente una posible estabilidad".

g) Artículo 114: "Si el Congreso niega su confianza al Gobierno éste presentará su dimisión al Rey, procediéndose a continuación a la designación del Presidente del Gobierno, según lo dispuesto en el artículo 99.

Si el Congreso adopta una moción de censura, el Gobierno presentará su dimisión al Rey y el can

didato incluido en aquella se entenderá investido de la confianza de la Cámara a los efectos previstos en el artículo 99. El Rey le nombrará Presidente del Gobierno".

Este artículo no hace sino regular las consecuencias que se derivan de una votación adversa en una cuestión de confianza y de la aprobación de una moción de censura.

Con respecto al primer apartado referido a la cuestión de confianza sólo cabe decir, dado lo sistemático y taxativo de la redacción, que puede existir una posibilidad (defendida por Alzaga)(518) de que el Presidente al que se le ha negado la confianza pueda disolver el Congreso, bien al intuir la votación adversa o bien simultáneamente a la presentación de su dimisión al Rey, ya que en el artículo 115 que regula la disolución de las Cortes no menciona este supuesto.

A nosotros no nos parece muy clara esta posibilidad y nos inclinamos a pensar que el artículo indica con precisión los pasos a seguir, y en ellos no es posible introducir, al menos simultáneamente, la posibilidad de disolución de la Cámara

"en el supuesto de que el Gobierno sea derrotado, el Presidente, según el artículo 114, deberá presentar su dimisión al Rey; del tenor literal del texto se deduce que esta dimisión es obligada, no pudiendo el Presidente defenderse de la misma a través de la disolución del Congreso" (519)

Con respecto al segundo párrafo del artículo que estamos examinando, poco se puede añadir a lo

que ya dijimos al analizar la moción de censura. Só lo conviene añadir que a raíz de una enmienda de UCD la ponencia cambió un poco el texto del ante - proyecto, admitiendo la posibilidad de que el elegido fuera el mismo presidente saliente, ya que en la anterior redacción se hablaba del "nuevo Presidente".

Debemos insistir también que la aprobación de la moción de censura implica al mismo tiempo una - votación de investidura, en la que no hay propuesta del Rey, ni tampoco aprobación de un programa, con los riesgos que ello implica.

h) Artículo 115: "El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, y ba jo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey. El decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones. La propuesta de disolución no podrá presentarse cuando esté en trámite una moción - censura.

No procederá una nueva disolución antes de que transcurra un año desde la anterior, salvo lo - dispuesto en el artículo 99, apartado 5.

Este artículo regula la potestad del Presi - dente del Gobierno de disolver una o ambas Cámaras cuando le plazca, esta potestad, normal en todo ré gimen parlamentario, resulta correlativa a la posi - bilidad de derribar al Gobierno que posee el Con - greso con la moción de censura. (520)

En la práctica esta posibilidad de disolu - ción anticipada la usan los Gobiernos para escoger

una fecha propicia para una elección, para deshacerse de una Cámara desgastada o incómoda, o para que sean los electores quienes se pronuncien sobre un tema en que las Cámaras no se ponen de acuerdo, o que resulta especialmente grave.

Se afirma la necesidad de deliberación previa como ocurriría con la regulación de la cuestión de confianza, y por las mismas razones que allí comentamos.

Julián Santamaría y Carlos Ollero señalaron la redundancia en que se caía al mencionar "la absoluta responsabilidad" del Presidente del Gobierno, expresión superflua a su parecer, ya que el Rey es constitucionalmente irresponsable, y viene obligado al refrendo. Ahora bien, en la discusión en el Senado se aludió a este tema, y fué el Senador socialista Sainz de Varanda quien recordó a Carlos Ollero la historia constitucional de la monarquía de la monarquía española, que no aconsejaba prescindir de esa posible redundancia, y sí dejar bien claro que se trataba de una facultad presidencial (521)

Un aspecto que fue objeto de modificación en el Senado fué el alcance de la disolución. En un primer momento se mencionaba sólo al Congreso (texto del Dictamen de la Ponencia ratificado por la Comisión), después se hablaba de "Cortes Generales" (texto aprobado por el Pleno del Congreso) (522), y fué en el Senado, por la enmienda del Senador Carlos Ollero, apoyada por Socialistas y aprobada

por unanimidad, donde se formuló el redactado final que aceptó también la Comisión Mixta, convirtiéndose así en definitivo. Las razones de esta modificación las explicó así Ollero:

"No hay ningún motivo para que el Senado tenga que seguir automáticamente la suerte del Congreso cuando no tiene las funciones del Congreso, cuando no hay equiparación de competencias, y cuando le está sustraída nada menos que la facultad esencial de un Parlamento, que es la intervención en el nombramiento y en la dimisión de los Gobiernos" (523).

En principio nos parece lógica esta modificación, aunque, como ha señalado M^ª Antonia Calvo (524) el problema surge ante la suerte de los Senadores elegidos por las Asambleas de las Comunidades Autónomas, que acaban así su mandato por razón de una decisión del Gobierno Central. Ello puede ser ciertamente incoherente en caso de disolución del Senado.

Por lo demás, el artículo se limita a no permitir la disolución de las Cámaras si está presentada una moción de censura, ya que de no ser así ello anularía totalmente el principio de responsabilidad política del Gobierno. También es perfectamente coherente con el constitucionalismo moderno el limitar el número de veces en que se puede decretar la disolución. En nuestro caso, el plazo de un año puede entenderse que se extiende también al nuevo Presidente elegido después de una disolución (525). En principio, lo que parece lógico es que la prohibición de nueva disolución se entienda en cualquiera de los supuestos del apartado primero, y no se proyecte específicamente sobre cada una de -

las opciones, es decir, la disolución del Congreso bloquea la del Senado durante un año, o la de una Cámara la de las Cortes Generales durante el mismo plazo (526).

Debemos analizar también que papel juega la posibilidad de disolución anticipada de las Cortes, cuya potestad recae en el Presidente de Gobierno, dentro del sistema de relaciones entre Gobierno y Cortes.

Para Oscar Alzaga se trata de "una importante herramienta de presión sobre los legisladores, que puedan ser remisos a llevar a cabo la legislativa que promueva el Gobierno". Y ello es importante para Alzaga, ya que a pesar de que la Constitución ha previsto la posibilidad de "un Gobierno de mayoría simple, que puede ganar cuestiones de confianza también por mayoría simple y que para ser derrocado requiera un voto de censura rodeado de especialísimas garantías", en cambio no ha posibilitado dispositivos al Gobierno "que le permitan legislar desde su mayoría simple". Y de ahí el papel que podría jugar la disolución anticipada de las Cámaras: "En consecuencia, probablemente esta facultad de disolver las Cámaras es el único medio de presión (cuya eficacia obviamente estará en función de las actitudes preelectorales que denoten los sondeos de opinión pública, en cada momento) para forzar al Legislativo a que, sin perjuicio de ejercitar su derecho de control y su facultad de enmienda, colabore a sacar adelante la obra legislativa que en aquel momento precise el país para atender debidamente sus intereses generales" (527)

Difícilmente se podría ser más explícito. Lo que Oscar Alzaga está defendiendo es la total irresponsabilidad del Gobierno, de un Gobierno de minoría (que no otra cosa quiere decir mayoría simple), frente al Parlamento. Un Parlamento que teóricamente admite mantenga una posibilidad de control y - una posibilidad de enmienda frente a la total iniciativa legislativa del Gobierno. En fin, Alzaga sueña con llevar al cenit el llamado parlamentarismo racionalizado.

"La racionalización del parlamentarismo, implícita en la regulación procedimental de la moción de censura y en la búsqueda maximalista de las fórmulas de estabilidad gubernamental, facilita así - el progresivo aumento de la irracionalidad del poder político" (528)

Dice Montero Gibert criticando precisamente el rígido sistema contenido en la Constitución española, que posibilita el mantenimiento de un Gobierno minoritario en contra de la voluntad mayoritaria del Parlamento. Mucho nos tememos que la disolución anticipada, previo sondeo orientativo para saber si las expectativas son favorables como diría Alzaga, y el recurso a la dimisión del Presidente serán - las fórmulas más utilizadas para mantener la legitimación de un Gobierno débil y minoritario (529)

Finalmente, ya que no trataremos el artículo 116, diremos que tampoco se podrá disolver las Cámaras si se declara el estado de alarma, excepción o sitio, según regula el artículo 116, apartado 5.

3- Algunas consideraciones críticas sobre las relaciones institucionales que establece la nueva Constitución.

No resulta fácil establecer un resumen fiable de lo que puede ser un sistema de relaciones institucionales, cuando apenas ha empezado a funcionar. A pesar de ello intentaremos esbozar cuales son a nuestro parecer los elementos fundamentales.

En nuestra Constitución se observan, al nivel de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, algunos elementos definitorios. Por un lado, existe la voluntad de que el Gobierno no pueda dirigir la política nacional de forma tranquila y desahogada. Para ello se dota al sistema de elementos que garantizan la permanencia y estabilidad del Gobierno aunque este Gobierno sea de carácter minoritario.

En efecto, desde el mecanismo que lleva a la elección del Presidente, y sólo de él (530), se tiende a conseguir la formación del Gobierno sea como fuere, por una parte rebajando el requisito de mayoría y posibilitando la formación de Gobiernos minoritarios, y por otra, amenazando con la disolución de las Cortes y la celebración de nuevas elecciones, lo que evidentemente tiende a acelerar el consenso entre las diversas fuerzas.

Por otro lado, los mecanismos tradicionales de exigencia de la responsabilidad política, moción de censura y cuestión de confianza, han sido articulados de tal modo que, como dice Galeotti, "hacen muy difícil, por no decir imposible, una po

sibilidad de revocación en las instancias parlamentarias" (531). La moción de censura, al aplicar el modelo alemán, se convertirá en poco menos que inaccesible, dada la estructura de partidos de nuestro país, que previsiblemente no sufrirá grandes variaciones en los próximos años. Al mismo tiempo la cuestión de confianza, en su formulación actual, ha perdido todo significado, ya que al rebajarse el nivel de mayoría exigido para su aprobación, a mayoría relativa, tendrá un mero carácter ratificador y legitimador con respecto a la opinión pública externa al Parlamento. Pero no poseerá en cambio, ninguna significación que permita un reforzamiento de un Gobierno minoritario, débil y en crisis, ya que en la práctica se mantendrá autovotándose.

En cambio, el Parlamento mantiene casi inalterada su potestad, tradicionalmente propia, legislativa. No se ha concedido al Gobierno ni la posibilidad de aprobar proyectos de ley por medio de la cuestión de confianza, ni se ha adoptado la llamada "reserva negativa de ley", con lo cual se elimina la posibilidad de legislar, en un amplio campo, por medio de Reglamentos, y además la delegación legislativa, que lógicamente sí existe, está muy controlada y condicionada por las mismas Cortes.

Es lo que algún autor ha calificado de "contrapeso constitucional frente a un gobierno de minoría" (532), en cuyo ámbito debemos incluir la regulación de la aprobación de las leyes orgánicas, para las que se exige la mayoría absoluta de los votos del Congreso. La importancia de estas leyes de las que hacíamos mención más arriba (ver nota 462) constituyen una indudable garantía de la capa

cidad legislativa del Parlamento, y sobre todo, una garantía frente a un posible Gobierno minoritario.

Ante esta panorámica, cuales son las perspectivas de funcionamiento del sistema. Debemos introducir aquí un elemento fundamental sin el cual no podemos explicar hoy el funcionamiento de ningún régimen occidental, nos referimos al sistema de partidos de nuestro país. Como dice Francisco Rubio Llorente: "(La) sustitución de la relación Gobierno-oposición es evidentemente menos nítida cuando no hay un partido mayoritario o una coalición estable y el Gobierno ha de apoyarse en un partido de mayoría relativa con aliados cambiantes. En esta situación, que es la nuestra, puede haber una apariencia de juego parlamentario, pero no más que una apariencia. Los actores del juego no son los diputados o Senadores, sino sus partidos y las decisiones no se adoptan en el Parlamento, sino al margen de él, en la relación entre los partidos" (533)

En efecto, la problemática que estamos analizando viene complementada por un sistema de partidos en nuestro país que difícilmente hará surgir un partido que goce de una mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados y en el Senado. La evolución más probable permite suponer que ello seguirá siendo así y que por lo tanto la negociación entre los diversos grupos políticos para formar coaliciones de gobierno, o más probablemente gobiernos minoritarios con apoyos externos permanentes o cam -

biantes, continuará siendo imprescindible. En el caso de que surgiera de una confrontación electoral un gobierno con mayoría parlamentaria amplia, el predominio del Gobierno con respecto al Parlamento sería acusadísimo, como bien señala Sánchez Agesta (534), al dominar totalmente la capacidad legislativa del Parlamento, y estar su Gobierno fuertemente protegido por los mecanismos ya descritos.

En definitiva, lo normal será la posible continuidad de gobiernos más o menos minoritarios, con apoyos externos que se irán modificando, con posibilidad de coaliciones. Ello no pondrá en peligro su continuidad incluso ante la oposición de la mayoría del Parlamento, y a pesar de perder votaciones. Puede así escoger el momento mejor de recambio, por medio de la poderosa arma de la disolución anticipada (art. 115), o simplemente por dimisión de su Presidente (art. 101).

Como señala Galeotti, a pesar de que la regulación de la moción de censura en Italia (presentada por una décima parte de los integrantes de la Cámara, votada no antes de tres días, y con votación nominal, y con una clara motivación) resulta mucho más flexible que la nuestra, no se ha dado en los treinta gobiernos que allí se han sucedido en treinta años ni una sola crisis debida a la moción de censura. La inmensa mayoría han procedido vía dimisión del Gobierno:

"puede darse este riesgo en el proyecto español: el mecanismo de la relación de confianza, muy rígido por lo que concier

ne al Parlamento, está totalmente des -
 guarnecido y franqueable por parte del
 Presidente del Consejo de Ministros. -
 ¿Quién le impide entonces al Presidente
 si la situación política-parlamentaria
 se convirtiese (como ocurre en un sistem
 ma como el italiano de multipartidismo
 fragmentado) en extremadamente inesta -
 ble y dinámica, quién podrá impedir al
 Presidente que se retire, que dimita, -
 quizás para recomponer después, de acuer
 do con los partidos, nuevas formaciones
 o coaliciones que podrán reincorporar co
 mo candidato a la Presidencia al mismo
 personaje que había dimitido?" (535) .

En ffn, estos son algunos de los elementos de
 reflexión que nos sugieren la actual ordenación de
 las relaciones entre Gobierno y Cortes.

4- Las posibilidades de control del Parlament to a la luz de la nueva Constitución.

En cuanto al control, o mejor dicho a las po-
 sibilidades de control por parte del Parlamento, so
 bre la actividad del Gobierno, dada la situación -
 descrita, se basarán fundamentalmente en la poten-
 ciación de los instrumentos diarios o constantes -
 de control. Como afirma Jose Antonio González Casa
 nova: "Se comprueba con facilidad que el con-
 trol parlamentario del Gobierno, por -
 fuerte que sea, exige mucho acuerdo de
 los diputados, mucha mayoría y mucha ca
 pacidad de alternativa si quiere llegar
 a derribarlo. De hecho va a ser muy di-

ficil en España hacer caer un Gobierno por cualquier motivo y será necesario - que aquel lo haga muy mal, y además que un nuevo Gobierno esté a punto y pueda hacerlo mejor. De todas maneras, si el sistema proporcional de elección se impone, tendremos seguramente Gobierno de coalición o minoritario, los cuales deberán tener muy en cuenta los controles y advertencias diarias del Congreso si quieren gobernar eficazmente/los pactos y los acuerdos serán precisos a todas - horas, y para ganar la necesaria fuerza y estabilidad, los gobiernos deberán - apoyarse una y otra vez en los diputa - dos" (536)

La cita es larga pero nos parece determinante para explicar y ligar lo anteriormente descrito y la necesidad de reforzar la capacidad normal, diaria de control del Parlamento.

Ese control se ejercerá en un triple frente:

- a) por un lado control de la capacidad legislativa del Gobierno, a través de lo previsto en la Constitución (legislación delegada, Decretos-ley, legisla-ción de urgencia).
- b) por otro lado control sobre la política general del Gobierno a través de interpelaciones, pregun - tas, proposiciones no de ley, que constituyen la fuente de información y los instrumentos de orien-tación de la política del Gobierno.

Se trata también de impulsar mecanismos por los cuales el Congreso y el Senado no dependan ex-clusivamente del Gobierno o de la Administración -

para la consecución de esa información. Es por ello que las comisiones de investigación han de perder ese carácter extraordinario, y convertirse en mecanismos normales de actuación de las Cámaras. Los hearings o audiencias, con diversas personalidades ajenas al Parlamento, son también instrumentos indispensables. No se debe olvidar tampoco la necesidad de incrementar los medios técnicos y humanos de las Cámaras, "muy pobremente dotadas frente al ingente aparato de la Administración estatal"(537), y ello podría consistir, en breve plazo, en aumentar el número de funcionarios y dotar a las Cortes de un sistema moderno de recepción y almacenamiento de datos.

c) y finalmente, el control que se desprende de la aprobación del Presupuesto y de su seguimiento, utilizando al máximo ese instrumento que la Constitución califica de delegación de las Cortes, el Tribunal de Cuentas que, como ya hemos dicho, sufre una gran penuria de medios.

No incluimos aquí, aunque es un campo muy importante, la labor de control sobre la actividad de la Administración Pública que llevará a cabo el llamado Defensor del Pueblo, verdadero comisionado de las Cortes y a las que ha de dar cuenta de su trabajo. Es este otro posible campo de actuación de las Comisiones de investigación de las Cámaras.

Como vemos hemos realizado aquí un resumen tanto de los medios de control que la Constitución posibilita como de las posibles orientaciones que esa labor pueda tomar. La razón de esas últimas con

sideraciones viene motivada por la pobre e insuficiente experiencia de que hasta ahora disponemos, lo que exige una cierta prospección de futuro.

5) La investidura del Presidente Suárez del 30 de Marzo de 1.979.

Desde que se celebraron las primeras elecciones postconstitucionales lo más significativo en este ámbito ha sido la sesión del Congreso en que se procedió al voto de investidura del candidato - propuesto por el Rey (siguiendo los trámites del artículo 99), Adolfo Suarez. La sesión celebrada - el 30 de Marzo de 1979, y a la que vamos a dedicar un comentario, se convirtió en una de las más tormentosas sesiones del Congreso de Diputados desde su reciente formación.

Según el párrafo 2º del artículo 99 el candidato "expondrá ante el Congreso de los Diputados - el programa político del Gobierno que pretenda formar, y solicitará la confianza de la Cámara". En - el alcance exacto de la significación de este párrafo surgió la polémica y la discusión.

Ante todo debemos recordar que la sesión iba a celebrarse cuatro días antes de la fecha destinada a la elección de los primeros consistorios democráticos, por lo tanto se inscribiría plenamente - en la campaña electoral que las diversas fuerzas - políticas estanan llevando a cabo. Este fué ya uno de los puntos que provocaron una polémica importante, pero, fuera como fuese, lo cierto es que se - convocaron a los Diputados para la sesión de investidura el día 30 de Marzo, y junto con la convoca-

toria la Presidencia dictó unas normas (538) que regirían en la sesión. Según las mismas, la votación sería nominal, inmediatamente después de la exposición del Señor Suárez, y por tanto sin posibilidad de debate previo del programa que el candidato presentaba. Finalizada la votación, si el candidato no obtenía la mayoría absoluta de los escaños de la Cámara, las formaciones políticas podrían intervenir durante quince minutos una y posteriormente el Presidente del Congreso convocaría a la Cámara para una nueva votación 48 horas después, en la que bastaría la mayoría simple de los votos afirmativos (según lo dispuesto en el artículo 99 de la Constitución).

En el caso, mucho más probable en aquel momento, de que Adolfo Suárez obtuviera la mayoría absoluta se produciría una suspensión: "no inferior a tres horas, y a continuación podrán hacer uso de la palabra, por el tiempo máximo de treinta minutos y en el orden inverso al de su respectiva importancia numérica, las formaciones políticas presentes en la Cámara, para formular las declaraciones políticas que estimen pertinentes en relación con el programa del Gobierno y la confianza otorgada por la Cámara, así como para fijar su actitud política ante la solución del Gobierno resultante". (539)

Las normas excluían toda posibilidad de debate previo a la votación, y sólo permitían la intervención, "siempre que lo solicite", del candidato a la Presidencia

Estas normas del nuevo Presidente del Congreso, Landelino Lavilla, fueron muy mal acogidas por todos los grupos parlamentarios, excepto claro está por UCD, el partido de Lavilla y Suárez. Decía Solé Tura un día antes de la sesión:

"La votación no se refiere únicamente a la persona del candidato, sino también a su programa y de hecho a su Gobierno, pues no se entiende que un programa sea únicamente obra de una persona y no del colectivo que luego lo habrá de aplicar. La votación supone una votación de confianza, y ésta exige debate o deliberación previa del Congreso de Diputados. Dejar de lado esta cuestión y llevar el debate a la vía vergonzante de la explicación de voto sería sentar un grave precedente que, desde luego, no aumentaría la credibilidad democrática del Presidente del Gobierno en su conjunto y del propio sistema constitucional" (540)

A pesar de todo ello el criterio del Presidente del Congreso siguió adelante, con la oposición de la Junta de Portavoces, basándose en que al no existir una regulación precisa de la investidura, el Reglamento amparaba una disposición propia de la Presidencia que cubriera ese vacío.

Incluso el mismo día de la Sesión de investidura se presentaron diversas cuestiones de orden, procedentes de los bancos de la izquierda, pero apoyadas incluso por Fraga, que pedían una votación de la Cámara en la que se decidiese si procedía o no la realización de un debate, amparándose en el prin

pio de autogobierno de la Cámara. Todo ello fue - inútil, y el Presidente impuso su ley y la de su - partido, impidiéndose todo debate anterior a la vo - tación (541) .

El Presidente Suárez ganó la votación y las intervenciones posteriores de los líderes de la opo - sición se refirieron abundantemente a la inexisten - cia de un verdadero programa de gobierno (542) y - al mal precedente que la falta de debate parlamen - tario significaba, precisamente en el momento en - que se empezaba a poner en funcionamiento la nueva Constitución democrática.

Decía un editorial de El País del mismo día 30:

"¿Qué sentido tiene, en un Parlamento - democrático, que a pocas atribuciones - que posea , la menor que se le debe res - petar es la de parlamentar, precisamen - te, no someter a discusión los puntos - programáticos de la política con que se ha de gobernar a los españoles durante cuatro años? No es sólo un derecho de - la oposición, es un derecho de todos - los ciudadanos, que han dado su voto a una Constitución democrática no para per - petuar a un gobernante ni a un partido en el poder, sino para garantizar, preci - samente, que aquí se ha acabado con los hombres imprescindibles, con las ideas indiscutibles y con las cosas no nego - ciables" (543)

Lo cierto es que la investidura del primer Presi - dente constitucional ha significado un elemento - más, como lo han sido algunas de las fases del con

senso en la elaboración de la Constitución, o la -
discusión de los primeros Estatutos de Autonomía ,
de marginación del Parlamento, lo cual a nuestro -
parecer resulta un mal comienzo de una Constitu -
ción que dice querer consagrar en España un régi -
men parlamentario.

V.- EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA EMPRESA PUBLICA EN ESPAÑA.

A.-Introducción

Abordamos aquí lo que debería ser núcleo básico de nuestra investigación, pero que la misma realidad del país convierte en un compendio de carencias y expectativas. En efecto, como ya hemos visto no permite hablar en puridad de control parlamentario durante el anterior régimen, y en la actualidad el retraso en la aparición del Estatuto de la Empresa Pública no nos permite aún ni adelantar previsiones, ni analizar experiencias al respecto.

A pesar de todo ello, abordaremos aquí esta cuestión señalando en primer lugar la actividad en este campo del franquismo a partir de las atribuciones de las Cortes Españolas. Durante la etapa de transición democrática se dieron algunas actuaciones entorno a este tema que merecerán también nuestra atención.

Los proyectos de Estatuto de la Empresa Pública de que disponemos abordan esta problemática y prevén también algunas líneas de actuación, que por otra parte se han visto confirmadas en el tratamiento que el Programa Económico del Gobierno hace del tema de la Empresa pública. Estas serán nuestras principales bases de análisis y crítica. Finalmente estableceremos algunas propuestas que reflejarán nuestro particular punto de vista, que como se ha ido señalando pretende dotar de incidencia y operatividad a los mecanismos de control parlamentario de la empresa pública.

B.-El control de las Cortes Orgánicas sobre la empresa pública española

Sosa Wagner, que analizó este tema en un excelente estudio al que ya hemos aludido (544), distingue cuatro mecanismos de intervención de las Cortes Orgánicas sobre el sector empresarial público: aprobación del Presupuesto, aprobación del Plan de Desarrollo, responsabilidad ministerial ante las Cortes, actividad de las comisiones de las Cortes.

Como el mismo Sosa Wagner admite, las Cortes Orgánicas "no han desarrollado una serie labor fiscalizadora de la actividad del Gobierno" (545). Si se parte de este principio, la distinción entre los diversos mecanismos de "control" es formalista, por no decir superflua. Tanto en la aprobación del Presupuesto, como en la aprobación del Plan, la preponderancia del poder ejecutivo era absoluta. La introducción de enmiendas o correcciones servían más para demostrar su existencia, que para ejercer una hipotética potestad controladora (546).

En el mismo sentido resulta ilusorio hablar de responsabilidad ministerial frente a las Cortes durante el franquismo. Como ya hemos visto, las únicas posibilidades de los procuradores eran la formulación de interpelaciones o preguntas, que como es natural no tenían ninguna posibilidad de desembocar en una puesta en juego de la responsabilidad del Gobierno.

El Reglamento de las Cortes Orgánicas establecía en su artículo 33 la posibilidad de formar comisiones especiales, distintas de las legislativas, que tuvie-

ran como objeto "realizar estudios, practicar informaciones y formular peticiones y propuestas". Ahora bien, la decisión de su creación correspondía al Presidente de las Cortes, previa audiencia de la comisión permanente, o de acuerdo con el Gobierno. Con respecto a este mecanismo señala Sosa Wagner su posible utilización en la investigación del comportamiento de una empresa, lo que de hecho nunca ocurrió.

De hecho, en los únicos casos en que las Cortes podían intervenir realmente era con motivo de la creación de empresas nacionales con participación pública minoritaria. También era necesaria la aprobación de una ley para la creación de organismos autónomos empresariales. Asimismo, la enajenación de acciones o participaciones del Estado que supusieran la pérdida de la condición de socio mayoritario, debía ser realizada por ley.

Hubo también un par de casos en que el Gobierno, voluntariamente, informó a las Cortes sobre la situación de alguna empresa pública (547), o sobre la resolución de algún problema importante para la economía del país, como por ejemplo el caso MATESA.

Como vemos resulta ciertamente artificioso hablar de control parlamentario sobre la empresa pública refiriéndonos a las Cortes Orgánicas.

C.-Las previsiones del proyecto de Estatuto de la empresa pública

Los Pactos de la Moncloa incluían, como ya hemos mencionado, la necesidad de contar con un Estatuto de

de la empresa pública. Se establecían una serie de criterios para su confección, el primero de los cuales era el 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".

Es decir, se daba por supuesta la necesidad de contar con un control parlamentario de las empresas públicas, ya que ni se justifica su inserción en los criterios del futuro Estatuto, y por otra parte se personaliza ese control en una subcomisión parlamentaria específica.

Entre la aprobación de los Pactos de la Moncloa y las nuevas elecciones legislativas del 1 de marzo pasado se formularon diversas preguntas e interpelaciones de diferentes grupos parlamentarios reclamando la presentación del Estatuto, argumentando que ese era el mejor medio para que el Parlamento, y a través del mismo, toda la población conociera la exacta situación del sector empresarial público.

Como ya hemos señalado, sólo disponemos hasta ahora de un proyecto del Gobierno anterior al 1 de marzo, que el nuevo gobierno no ratificó posteriormente. En ese proyecto, que no llegó a ser publicado a pesar de su entrada en las Cortes en diciembre de 1978, se dedica la primera sección del Título V al tema del control parlamentario. Esta sección 1ª se compone de un solo artículo, artículo 20, y en el se afirma en primer lugar :

"El control parlamentario se ejercitará a través de la correspondiente Comisión"

Con lo que de hecho deja a la voluntad de las Cámaras la personalización de ese control.

Se proponen cuatro mecanismos para llevar a cabo la labor de esa comisión :

- a) cada empresa pública debería remitir, por medio del Ministerio de Hacienda, del Organismo Autónomo de que dependiera, o incluso directamente, una "información cuantitativa y sintetizada de su ges ti ón y de los ratios más significativos de la eficiencia de la misma". Este informe se producirá cada tres meses.
- b) el Gobierno, continúa el proyecto, debería remitir antes del 1 de noviembre de cada año, un informe en el que se recojan los objetivos económicos generales a alcanzar por el conjunto de las empresas públicas durante el año siguiente. En ese informe debería incluirse asimismo el plan general de actuaciones a nivel sectorial, las inversiones globales que las mismas supongan, y la forma de financiación de las mismas.
- c) el Gobierno debería remitir también, según el proyecto, un informe anual sobre el resultado global de la ejecución de los PAIF de las emp re s p ú b l i c a s, valorando en el mismo la contribución que las empresas públicas han tenido en la formación del valor añadido, en el volumen de inversión, en la creación de empleo, en la balanza de pagos, y en el sistema financiero, desglosando esa contribución a nivel nacional y por regiones.
- d) por último se contempla en el mencionado proyecto la obligación de las empresas públicas de ren dir c u e n t a s de sus operaciones al Tribunal de Cuentas del Reino, a través de la Intervención General de la Administración del Estado.

Como vemos se trata fundamentalmente de incrementar la información del Parlamento, proporcionando a las Cámaras una serie de datos de los que no disponía, que pueden generar otro tipo de decisiones del Parlamento con respecto a la gestión del sector empresarial público.

D.-El Programa Económico del Gobierno de agosto de 1979.

En el reciente Programa Económico del Gobierno se alude a las potestades del Parlamento en relación a la empresa pública en un par de los criterios de actuación que el gobierno se fija :

"Salvo casos excepcionales la creación de nuevas empresas públicas en el futuro deberá hacerse mediante ley aprobada en Cortes. Es intención del Gobierno incluir este principio general en el proyecto de Estatuto de la Empresa Pública, que se presentará en las Cortes a finales del presente año.

El Gobierno remitirá periódicamente a las Cortes información detallada sobre la gestión y sobre la evolución de los ratios más significativos, especialmente de aquellas empresas públicas que estén en pérdidas o que tengan subvenciones con cargo al Presupuesto del Estado"(548)

Este Programa Económico del Gobierno fué discutido en el Congreso el 26 de setiembre de este año. A raíz de esta discusión se aprobaron diversas resoluciones. Una de ellas, presentada por el grupo parlamentario comunista, y asumida por toda la

Cámara, se refería al tema de la empresa pública en los siguientes términos :

"El Gobierno enviará a las Cortes el proyecto de Estatuto de la Empresa Pública, de tal forma que el correspondiente debate parlamentario pueda celebrarse antes del 31 de diciembre de 1979. En este estatuto se especificará entre otros aspectos, que cualquier disminución del ámbito de la empresa pública no podrá autorizarse sin previa autorización por Ley" (549).

Nos encontramos pues en este Programa Económico del Gobierno con la misma preocupación por asegurar la información de las Cortes sobre el sector empresarial público, y la insistencia en un aspecto que no había sido recogido en el proyecto de Estatuto mencionado, es decir la convicción de que toda creación o enajenación de una empresa pública deberá realizarse por vía legislativa, o sea a través de la discusión y acuerdo del Parlamento. La proposición comunista, asumida por la Cámara, insiste en ello ante el temor a una posible "operación privatizadora" (550), temor avalado por las recientes vicisitudes de SEAT, ENDESA, ENASA, etc.

E.- Balance crítico y propuestas al respecto .

Hasta aquí hemos visto los elementos esenciales que han ido apareciendo en torno al tema del con-

trol parlamentario de la empresa pública en esta nueva fase democrática que vive el país. Quisiéramos ahora realizar un balance crítico sobre las previsiones recogidas y avanzar algunas propuestas sobre el tema.

Ante todo cabe afirmar que las previsiones y criterios apuntados dejan entrever una concepción del control parlamentario sobre la empresa pública española, exclusivamente limitado a los aspectos de creación y enajenación de las empresas del Estado, y al suministro constante de información a las Cortes sobre los objetivos y resultados de esas empresas.

Nada tenemos que objetar sobre el primero de los aspectos citados. Es indudable que corresponde al Parlamento la decisión sobre la creación o enajenación de una empresa patrimonio del Estado, o con una participación mayoritaria del mismo. No obstante, convendría tener presente las experiencias francesa e italiana con respecto a la creación de filiales, u otras formas de incrementar el peso del sector empresarial público sin pasar por el tamiz parlamentario.

En cuanto al tema de los documentos e informes que las Cortes irán recibiendo, nos parece oportuno hacer algunas consideraciones. Es evidente que si se lleva a cabo lo antes descrito las Cortes examinarán una información absolutamente unilateral, y que proviene además del organismo u organismos a controlar.

Por otro lado, se hace hincapié en que las Cor

tes recibirán esa información fundamentalmente sobre la fijación de objetivos de las empresas públicas, y sobre el resultado global de la actuación de las mismas. Se trata en definitiva de los PAIF que, aprobados por el Gobierno para cada empresa (arts. 87 a 91 de la Ley General Presupuestaria), constituirán la base esencial de información al Parlamento.

De este modo, las Cortes recibirán una pura información sobre decisiones ya tomadas, y que no pueden contrastar adecuadamente.

"Aunque el Estatuto prevé el incuestionable y reclamado control parlamentario ...lo cierto es que ...tiene un carácter simplemente informativo" (551)

Esta regulación del control parlamentario sobre la empresa pública española nos parece realmente insuficiente, y por ello avanzamos aquí algunas propuestas al respecto :

- 1.-Creación de una comisión parlamentaria específica.

Nos parece necesario que se configure plenamente un organismo parlamentario propio que dedique su actividad al campo de la empresa pública. Para evitar duplicidades, se podría pensar en una comisión o subcomisión parlamentaria mixta, formada por diputados y senadores, al estilo de la estudiada en Italia (552). Nuestra especial organización bicameral permitiría así que los aspectos relativos a los desequilibrios regionales, objetivo básico y común-

mente aceptado de la empresa pública, estuviera siempre presente en la actividad de la comisión.

2.-Instrumentos autónomos de información.

Esta comisión debe contar con mecanismos propios de obtención de información, para contrastar así los datos e informes procedentes de empresas y gobierno. Se trataría pues de facultar a la comisión para la realización de hearings, indagine conoscitive, solicitudes de información directa, etc., en los que pudiera convocarse no sólo a miembros del Gobierno, sino a Presidentes de los organismos de gestión de las empresas, o a los mismos dirigentes de las mismas. También podría pensarse en la posibilidad de que un miembro de la comisión pudiera efectuar investigaciones o revisiones directamente en los mencionados organismos, o incluso en las empresas (aunque ello podría provocar algún entorpecimiento en su actividad). La experiencia del rapporteur de la comisión finanzas del Parlamento francés puede resultarnos útil al respecto.

3.-Actividad de seguimiento de la comisión.

En el mismo sentido, pensamos que la comisión debería contar con la posibilidad de seguir el cumplimiento de las decisiones en las que el Parlamento ha intervenido, o han llegado a su conocimiento. Asimismo, debería conocer el destino de los fondos presupuestarios aprobados, especialmente en los casos de fondos especiales para cubrir empresas en crisis, o hacer frente a determinados costos sociales que soportan algunas empresas públicas. Ello

permitiría que el Parlamento tuviera los elementos de juicio imprescindibles para valorar la eficiencia o la no eficiencia de determinada empresa pública. Resulta evidente la complejidad del problema que estamos suscitando, ya que una orientación simplista del mismo convertiría a la empresa pública en una mera extensión de la Administración Pública sujeta a multitud de controles, lo que implica una total pérdida de autonomía de gestión, imprescindible a toda empresa. A pesar de ese peligro creemos que conviene plantearse el tema, y de hecho el proyecto de Estatuto mencionado contempla una posibilidad de ese tipo al referirse a un informe trimestral a enviar por las empresas a la comisión. Por ese camino se puede conseguir una articulación positiva del tema, y conviene recordar, en este sentido, el planteamiento de la comisión intercameral italiana.

4.-Otras actividades de la comisión.

La comisión podría a partir de esos instrumentos realizar una labor muy importante en los Plenos, donde se debatieran los informes presentados por el Gobierno, convirtiéndose de hecho en la representación del Parlamento ante el sector empresarial público. Por otra parte, se podría pensar también en la posibilidad de que el Gobierno hiciera llegar a la comisión, con anterioridad a su nombramiento, los nombres de los altos cargos de los entes de dirección de la empresa pública. Fundamentalmente el de Presidente del INI, Presidente del ICO, y los de RENFE, Telefónica, Campsa y Tabacalera. La comisión podría realizar un informe al respecto, presentarlo a

la consideración de las Cámaras, y hacerlo llegar al Gobierno. El parecer de la comisión, o del Parlamento no sería vinculante para el Gobierno, pero en cambio permitiría sopesar más detenidamente la idoneidad de los candidatos, facilitando así un mejor control a posteriori.

No podemos olvidar tampoco aquí la necesaria relación entre esa comisión, o lo que en la práctica la sustituya, con los poderes públicos de las Comunidades Autónomas. Como ya hemos señalado, la creación de una comisión mixta Congreso-Senado facilitaría enormemente esa tarea. Sea como fuere, el Parlamento y la mencionada comisión deberán ocuparse de temas como la política regional de la empresa pública, la intervención en la misma de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, su coordinación con el sector público empresarial de cada Comunidad, tal como prefiguran ya algunos de los Estatutos aprobados.

F.-Conclusión

No pretendemos con esta serie de propuestas que el Parlamento domine toda la actividad de las empresas públicas. Estamos de acuerdo, en este sentido, con el actual Presidente del INI, José Miguel de la Rica, cuando dice :

"Creo que si el Parlamento tiene que estar controlando las cuentas de cada empresa y autorizando cada decisión, no hay holding que funcione. En definitiva ello se trasladaría negativamente a la eficacia en la gestión y las cuentas de resultados" (554)

Ahora bien, nuestras propuestas, extraídas de experiencias italianas y francesas, no conducen a un resultado como el que menciona De la Rica. Se trata de conseguir que el Parlamento, y a través del mismo, todo el pueblo, conozca con exactitud la situación real de lo que en definitiva es patrimonio de todos los españoles. El Parlamento español, nuestras Cortes, "ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos y controlan la acción del Gobierno". Lo hasta aquí expuesto tiende a hacer realidad ese precepto constitucional, dotando a las Cortes de una plena capacidad informativa, y de mecanismos de seguimiento de la actividad de las empresas, única garantía para un auténtico control.

CONCLUSIONES



CONCLUSIONES

Primero .- Las exigencias de nuestra época han dado como resultado que el Estado incluya dentro de sus potestades las de índole económica. En este sentido el Estado no sólo interviene en el orden económico mediante instrumentos legislativos y administrativos, sino también mediante la acción estrictamente económica. Uno de los medios más importantes de su actuación en la esfera económica lo constituye la empresa pública que, bajo múltiples formas jurídicas, desempeña en la actualidad un papel de primer orden en las economías nacionales de Francia, Italia o España.

La empresa pública tal como hoy la entendemos es un fenómeno contemporáneo. Sus precedentes remotos o inmediatos poco tienen que ver con la naturaleza y magnitud de la intervención pública en el mundo empresarial de estos últimos cincuenta años. Su origen se entronca con la crisis del sistema liberal a finales de los años 20, y la asunción por parte de los poderes públicos de prestaciones sociales hasta entonces desatendidas. De esta forma, ese "Estado de procura existencial" se va convirtiendo en una institución compleja, cada vez más vinculada a la esfera económica.

Existe pues una cierta coincidencia temporal y una problemática general común en la aparición de

las empresas públicas. Pero lo cierto es que las causas inmediatas que explican su creación varían en cada caso, ya que responden a situaciones políticas o coyunturales determinadas.

En Francia, el gran déficit de las empresas de transportes y una cierta voluntad política de intervención por parte del gobierno del Frente Popular genera la primera oleada nacionalizadora (así : SNCF, Air France, Banque de France, industria de armamento). Al finalizar la segunda guerra mundial, motivaciones políticas (la presión de la Resistencia), económicas (las necesidades de la reconstrucción), o simplemente represivas (como respuesta al colaboracionismo de Renault) provocarán nuevas nacionalizaciones que afectarán a empresas clave de la economía gala.

En Italia será el gobierno de Mussolini quien a finales de los años 20 asumirá la dirección de varias empresas a través de una política de salvataggio, cuya coordinación conducirá a la creación del IRI en 1933. Así el primer gobierno de la postguerra se encuentra con un importante sector de empresas en sus manos que decide mantener y reforzar dadas las necesidades sociales y económicas de aquellos años. Con posterioridad se aumenta el grado de participación estatal en en la esfera empresarial a través de nuevos entes como el ENI (operación con trasfondo de luchas internas en la Democracia Cristiana), o nacionalizando la energía eléctrica (condición impuesta por los socialistas para la formación del centro-sinistra).

En España, la necesidad, traducida en objetivo, de autosuficiencia económica y la voluntad de industrialización frente al retraimiento de la iniciativa privada conducirán a un fuerte intervencionismo estatal, tanto durante la Dictadura de Primo de Rivera (Campsa, Banco de Crédito Local), como en el "Nuevo Estado" surgido de la Guerra Civil (creación del INI, plena asunción por los poderes públicos de RENFE o de la CTNE).

Segundo .- Se da pues un gran empirismo en el nacimiento de la empresa pública, que explica en gran parte su relatividad formal y organizativa. Sus estatutos jurídicos son muy distintos de país a país, y dentro de los mismos de empresa a empresa. A pesar de ello revisten características comunes como son su carácter industrial y comercial, su personalidad jurídica propia distinta de la del Estado, y el estar sometidas al control de los poderes públicos, control derivado de la propiedad estatal total o parcial del capital de la empresa.

Se da también una gran dispersión en su grado de vinculación con el Estado. Pueden depender de diversos ministerios según el tipo de producción a que se dediquen (Francia, España), o de un mismo ministerio especializado (Italia). También pueden estar coordinados por entes intermedios (Italia, España), o contar con la presencia directa de delegados del respectivo ministerio en la propia empresa (Francia).

Ese confuso panorama jurídico-formal sólo puede explicarse por motivos de oportunidad o conveniencia del legislador, que en cada momento se acogió a la fórmula que le resultó más conveniente en relación a los objetivos que pretendía.

Tercero .- En la actualidad la empresa pública está abocada a una profunda reestructuración y reconsideración de sus métodos de gestión y control. La crisis económica, entre otras cosas, ha puesto de relieve el excesivo déficit económico que plantea su presencia en sectores poco o nada rentables, la rigidez de sus plantillas laborales, o la excesiva burocratización y politización de su gestión.

Así en estos últimos tiempos se plantea en términos urgentes una problemática que ha estado siempre presente en el funcionamiento de la empresa pública : la tensión entre la necesaria autonomía y rentabilidad de gestión de la empresa como tal, y la servidumbre a intereses generales derivada de su dependencia de los poderes públicos.

En cada país se ha intentado no sofocar a las empresas públicas con un excesivo número de controles, pero lo cierto es que pocas veces se ha conseguido tal objetivo. En todos los países considerados existen multitud de instancias y de momentos de control : a priori y a posteriori, control de legalidad y de revisión de cuentas, control de su política empresarial, control de nombramientos y control por delegación, y también control parlamenta-

rio. Esa cascada de controles convierten muchas veces en burocrática la gestión empresarial.

Ante esta situación se ha pretendido encontrar un sistema de evaluación y control de la gestión de la empresa pública que posibilitando una real autonomía, tuviera en cuenta la incidencia de costes y beneficios sociales, cuya cuantificación permitiría establecer el grado de rentabilidad de la empresa como tal. A ese objetivo responden la puesta en marcha de los contratos-programa en Francia y España, o de los fondos de dotación en Italia. El resultado no ha sido totalmente satisfactorio de bido, entre otras cosas, a la difícil coyuntura eco nómica en que se han empezado a aplicar, que ha supuesto un aumento enorme de los costes, imposibilitando la obtención de unos resultados previstos con años de antelación. A pesar de ello, este puede ser el camino que permita mantener la necesaria autonomía empresarial y la obtención de una rentabilidad acorde con los objetivos económicos y/o sociales a signados a cada empresa pública.

Cuarto .- El Parlamento puede desempeñar un importante papel con respecto a la empresa pública, al determinar de forma autorizada los objetivos a cum plir por la misma. Pero el Parlamento atraviesa un período de transformación tanto en su forma de fun cionamiento, como en sus métodos de actuación y con trol.

La referencia a la crisis del Parlamento se ha convertido en lugar común de todo estudio especializado, pero dejando a un lado la problemática derivada de su relación con el gobierno, lo cierto es que el Parlamento ha ido modificando sus formas de trabajo y organización de manera continua. Así se ha pasado de un Parlamento que trabajaba fundamentalmente en plenos, y donde prevalecía la figura del parlamentario individual y omnicomprensivo, a un nuevo Parlamento donde el trabajo se desarrolla sobre todo en comisión y donde los grupos parlamentarios, trasunto de los partidos políticos, asumen todo el protagonismo. En este microcosmos parlamentario los ejes centrales de su funcionamiento son actualmente las comisiones y los grupos parlamentarios.

También las funciones del Parlamento han ido variando a lo largo de estas últimas décadas. El intervencionismo del Estado en la vida económica y social lanza sobre los parlamentarios, a pesar del predominio del ejecutivo, una enormidad de temas que obligan a una gran diversificación de funciones.

Anteriormente el Parlamento aprobaba el Presupuesto, ejercía su función legislativa y controlaba al gobierno a través de la puesta en juego de su responsabilidad política. En la actualidad la aprobación del Presupuesto se ha convertido en un ritual donde la capacidad de maniobra de los parlamentarios es muy reducida. Asimismo se ha modificado notablemente el proceso legislativo, tanto por la

capacidad legislativa de las comisiones permanentes (Italia, España), como por la introducción de mecanismos que favorecen la aprobación de proyectos gubernamentales y entorpecen la capacidad de iniciativa legislativa de la oposición (toma en consideración, votación de confianza ligada a un texto, disponibilidades financieras). Finalmente también la cuestión de confianza y la moción de censura se han ido transformando más en símbolos del control parlamentario del gobierno que en realidades operantes.

A pesar de ello, el Parlamento ha incrementado de forma notable su actividad general, y va encontrando nuevas formas de hacer valer su autoridad e influencia. Por una parte se ha conseguido ampliar considerablemente su capacidad autónoma de información a través de indagine conoscitive, hearings, preguntas de actualidad, sistemas de ordenadores propios. Por otra parte se han introducido formas de verificación del grado de ejecución de una ley (legislative oversight) en Italia, o se han mejorado los sistemas de comunicación entre gobierno y parlamento a través de declaraciones gubernamentales que son sometidas a debate en las cámaras. Finalmente las asambleas disponen de instrumentos de orientación política del gobierno como resoluciones (del pleno o de las comisiones), o mociones, que son un ágil medio de diálogo permanente con el ejecutivo, al margen de los tradicionales sistemas de confrontación.

En definitiva pensamos que se está produciendo un replanteamiento del papel del Parlamento

que tiene como elemento clave la multiplicación de sus centros de decisión, y la puesta en marcha de nuevas funciones y mecanismos de actuación que le permiten mantener su capacidad de representación e intervención.

Quinto .- Esta transformación del Parlamento afecta sin duda a la tradicional forma de entender el control parlamentario del gobierno. Ni la moción de censura, ni la cuestión de confianza son actualmente instrumentos operativos en la labor de control del parlamento sobre la actuación del gobierno. La estricta regulación que se hizo de estos tradicionales medios de control después de la segunda guerra mundial (a raíz del llamado parlamentarismo racionalizado), los ha convertido casi en símbolos del predominio formal del Parlamento.

Si observamos los casos de Francia e Italia comprobamos que en ambos países, y por razones diversas, el Parlamento ha tenido poco que ver en la estabilidad o inestabilidad gubernamental. En Italia no ha sido derribado un solo gobierno (de los treinta que se han sucedido desde 1948) formal y directamente por el Parlamento. En Francia sólo el primer gobierno Pompidou fué derribado en 1962 por una moción de censura, y debido al intento de convocar referéndum sin contar con la opinión de las cámaras. La adopción en España del sistema alemán de moción de censura constructiva conducirá a idénticos resultados, es decir la excepcionalidad del procedimiento.

Esas consideraciones no deben hacernos concluir que el Parlamento ha perdido totalmente su capacidad de control de la actividad del gobierno. Pensamos que lo que ha cambiado es el tipo de relación entre parlamento y gobierno. El gobierno dirige hoy la política de intervencionismo del Estado en todos los órdenes, apoyado en una mayoría parlamentaria que le asegura normalmente una estabilidad de la que antes carecía. En este nuevo contexto, gobierno y parlamento mantienen una posición de colaboración y coordinación en el ámbito de la confianza política que el Parlamento ha otorgado al gobierno de forma explícita en su investidura, o de forma implícita a través del llamado parlamentarismo negativo. Esa nueva relación se traduce en una ampliación de todas las posibilidades de intervención de los parlamentarios, que tienden no a disminuir las prerrogativas gubernamentales, sino a controlar su actividad y conseguir en definitiva unos mejores resultados.

Control parlamentario del gobierno no significa en estas circunstancias encontrar formas de derribar al gobierno, sino mejorar los canales de información del Parlamento sobre la actividad gubernamental, orientar en lo posible la política del gobierno, y verificar en que medida se cumple lo acordado, lo pactado conjuntamente.

Sexto .- Nos referimos pues a una nueva forma de control parlamentario ligada a conceptos como in

formación, orientación y verificación. El tema de la información del Parlamento es muy importante. El gobierno dirigiendo la maquinaria estatal multiplica sus canales de información, conoce con exactitud la intensidad y los efectos de las intervenciones realizadas, su posible continuidad, las interrelaciones que crean, etc. La desigualdad entre gobierno y parlamento es en gran medida una desigualdad de información, lo que equivale hoy a desigualdad de poder. Por ello resultan muy importantes instrumentos como los ya mencionados (hearings, indagine conoscitive, informes del gobierno o del Tribunal de Cuentas) o las innovaciones introducidas en los mecanismos tradicionales (preguntas, interpelaciones, comisiones especiales).

El Parlamento a través de su función de orientación política contribuye a determinar los grandes objetivos de la política nacional, y la elección de los instrumentos para conseguirlos. Evidentemente es en primer lugar el pueblo quién con su voto incorpora una primera componente de esa orientación. La formación del gobierno y la aprobación de su programa por el Parlamento supone el momento esencial de esa determinación de objetivos, pero no se agota ahí. El gobierno pretende cumplir su programa, el Parlamento intenta influir en su orientación y cumplimiento. Ese dualismo programa-orientación se refleja en el juego parlamentario de actuación legislativa que es en principio abierto, hasta que no se pone en duda, en los precisos términos de la cuestión de confianza, por una de las dos partes. En este sentido, además de los clásicos instrumentos

(moción de censura, cuestión de confianza), el Parlamento dispone de las mociones o proposiciones no de ley, resoluciones de las comisiones permanentes, comunicaciones del gobierno a debate, y en especial de la programación del trabajo parlamentario a través de la reunión de portavoces de los grupos parlamentarios. Quisiéramos destacar este último aspecto ya que constituye hoy (en particular en Italia, y embrionariamente en España) un momento muy intenso de contraste y negociación entre la iniciativa gubernamental y la voluntad de intervención del Parlamento.

El Parlamento puede también verificar las actuaciones llevadas a cabo por el gobierno o por los organismos que dependen del mismo, exigiendo las responsabilidades a que hubiera lugar, directamente si ello es posible o a través del ejecutivo. Es una intervención parlamentaria ex-post que coincide con el sentido estricto del término control.

Séptimo .- En este proceso de transformación del Parlamento, de utilización de nuevos criterios en sus formas de actuación y control, las Asambleas han empezado a ocuparse también de nuevos problemas, marginados hasta hace pocos años de las preocupaciones parlamentarias. La empresa pública constituye un buen ejemplo de ello, ya que si bien es cierto que desde los años treinta en Francia, o desde 1948 en Italia, sus respectivos parlamentos

han venido ocupándose del tema de la empresa pública, de hecho sólo hasta hace cuatro o cinco años se ha dado al tema la importancia que merecía. En ello han coincidido factores internos de la propia empresa pública (déficits importantes, creación de filiales fuera de todo control, escándalos financieros, introducción en negocios alejados de cualquier interés público), como la misma voluntad del Parlamento por intervenir en la creciente complejidad del aparato estatal dominado por el ejecutivo.

Pero, uno de los grandes problemas con que nos encontramos al tratar el tema del control parlamentario de la empresa pública es definir el ámbito en que el Parlamento tiene plena capacidad de actuación. Es evidente que la empresa pública precisa de una gran autonomía de gestión, que le permita actuar en igualdad de condiciones con la empresa privada y lograr una rentabilidad económica y/o social. Si a los controles normales que toda empresa pública soporta (del ente o holding que coordina su actuación en el sector, del ministerio de tutela, del ministerio de hacienda que examina y dirige su actuación financiera, del Tribunal que revisa sus cuentas) añadimos el control político del Parlamento, la cascada de controles puede convertir a la empresa pública en un organismo burocrático-administrativo.

El Parlamento por todo ello, debe sólo intervenir en determinados aspectos generales del mundo de la empresa pública, situando su control por encima de la gestión diaria empresarial, y confirién

dole un carácter distinto al resto de controles.

Así, por una parte, el Parlamento como representante supremo del interés público ha de tener plena capacidad para decidir la creación de nuevas empresas públicas o la enajenación de las mismas.

Por otra parte, compete al Parlamento la determinación de los objetivos generales de las empresas públicas : su colaboración en una política de desarrollo general del país, una actuación industrial que aborde los graves problemas ecológicos de nuestro tiempo y que por lo tanto respete el medio ambiente, la investigación de nuevos productos y de nuevos recursos energéticos que permitan la plena independencia tecnológica del país, la instrumentación de sistemas de participación en la dirección y gestión de la empresa de sus trabajadores y consumidores, la contribución al equilibrio regional, la profesionalidad de su personal directivo, y la total honestidad económica de su gestión.

En definitiva se trata de velar por el interés general, rehuendo políticas de socialización de pérdidas, o viejos principios de subsidiariedad, que de hecho convierten en patrimonio de pocos lo que es de todos.

El Parlamento no puede desentenderse de la gestión de la empresa pública una vez definidos esos criterios. Ha de articular sistemas de supervisión de la marcha de la empresa que no signifiquen una intromisión en su gestión diaria.

Finalmente, el Parlamento ha de conseguir información ex-post de la regularidad de las cuentas de las empresas públicas a través de los organismos institucionalmente encargados de esa misión (Tribunal de Cuentas, Corte dei Conti, Cour des Comptes).

Así pues, el Parlamento con respecto a la empresa pública tiene plena capacidad para decidir su creación o enajenación, determinar sus objetivos generales, supervisar su actuación y mantenerse informado acerca de la regularidad de sus cuentas. De esta forma el control parlamentario lejos de constituir una traba más para las empresas públicas, servirá para clarificar sus objetivos y facilitar la evaluación de sus resultados.

Octavo .- Como ya hemos señalado el Parlamento acumula una gran cantidad de funciones y responsabilidades que le obligan a multiplicar sus centros de decisión, especializar a sus miembros, y contar con un continuo y suficiente caudal de información. Sólo así puede hacer frente al desafío del creciente intervencionismo estatal, y a la superioridad fáctica del ejecutivo. Esto no significa construir un gran aparato burocrático capaz de competir técnicamente con la Administración Pública en su conjunto. Se trata simplemente de que pueda ejercer su labor de salvaguardia del interés general y de control de la actividad del gobierno de la manera más efectiva posible.

En este sentido, si cualquier parlamento se plantea la necesidad de controlar, supervisar, o simplemente conocer la actividad del sector empresarial público debería dedicar a ello una comisión especializada y preveer una cierta continuidad en su labor. En realidad ello acontece de otro modo. Los gobiernos no están excesivamente interesados en el tema y por lo tanto, aunque no sea de forma automática, tampoco la mayoría parlamentaria lo está. Por otro lado el interés de las asambleas en el tema es todavía reciente. Así se explica que el control parlamentario de la empresa pública en Francia e Italia haya sido hasta ahora poco orgánico y discontinuo.

En Francia, el Parlamento empezó a ocuparse del tema de la empresa pública a raíz de la discusión del Rapport Nora y la puesta en marcha de los primeros contratos-programa, a finales de los años sesenta. El control parlamentario de la empresa pública descansa fundamentalmente en un cierto volumen de información que reciben las cámaras durante la discusión del Presupuesto (relación de empresas, previsiones de ingresos y gastos, plan de inversión, etc.), los informes de la Cour des Comptes, y a través del tradicional medio de las preguntas parlamentarias, renovado últimamente con la introducción de las llamadas preguntas de actualidad.

Por otra parte, los rapporteurs de las comisiones de finanzas de ambas cámaras disponen de una serie de posibilidades de actuación y encuesta (hearings, examen de documentación de las empresas, o inspecciones en las mismas), pero siempre en el mar

co de la comisión y durante la discusión del Presupuesto. Se trata pues de un control esporádico (saisonnier), y sin la adecuada especialización, ya que recordemos que el Parlamento francés dispone sólo de seis comisiones permanentes por cámara, con lo que las mismas acumulan gran cantidad de cuestiones.

Tampoco existe en Francia actualmente una comisión o subcomisión especializada, al estilo de la que funcionó durante la IV República dedicada a la empresa pública. Existe la posibilidad de crear una comisión especial de encuesta o investigación sobre cualquier tema, pero estas comisiones sólo pueden funcionar durante seis meses, y no pueden volverse a crear con el mismo objeto hasta doce meses después de su disolución. Asimismo sus informes sólo puede conocerlos la asamblea a propuesta de su Presidente o de la comisión y mediante un voto especial de la cámara. Sus miembros son secretos y no pueden convocar a personas ajenas al Parlamento. Esa estricta regulación explica quizás el que sólo hayan sido creadas cuatro comisiones de este tipo dedicadas al tema de la empresa pública desde 1958 (y dos de ellas circunscritas a la ORTF).

En Italia fué en 1975 cuando, a raíz de una serie de escándalos financieros y de acusaciones de corrupción en las empresas con participación estatal, el Parlamento se ocupó del tema. En Italia las Cámaras disponen de canales de información similares a los del Parlamento francés. Informes del Ministro de las participaciones estatales en el mar

co de la aprobación de su presupuesto, y los informes de la Corte dei Conti, además de preguntas e interpelaciones.

Desde 1978 funciona una comisión interparlamentaria, compuesta de quince senadores y quince diputados, que tiene como objetivo la realización de un examen previo sobre los programas de intervención de las empresas con participación estatal, y de la utilización por parte de las mismas de un fondo especial de reconversión y restructuración industrial. Dicha comisión sólo puede emitir opiniones (no vinculantes para el gobierno) sobre dichos programas o sobre la utilización de dichos fondos. Asimismo se recaba su opinión ante el nombramiento de los presidentes de los entes de gestión de las empresas con participación estatal. A petición de dicha comisión el ministro para las participaciones estatales proporciona a la comisión cualquier otro elemento informativo, y dispone la presencia ante la misma de los presidentes y directores generales de los entes de gestión si así lo solicita.

A raíz de una ley aprobada en 1978 las comisiones permanentes de industria y comercio de ambas cámaras emiten también su opinión sobre el nombramiento de los presidentes de los entes de dirección de empresas públicas no incluidas en el ámbito de la mencionada comisión interparlamentaria.

Como vemos, las posibilidades de control de la empresa pública del Parlamento italiano son teóricamente superiores a las del Parlamento francés.

Ahora bien, por una parte apenas si han empezado a aplicarse esas disposiciones en Italia, y por otra parte no olvidemos que el Parlamento italiano se enfrenta a un sistema empresarial público enfeudizado, confuso y atravesado por intereses de "clientela", lo que disminuye en gran manera la operatividad de unos mecanismos teóricamente incisivos. En cambio, en el caso de Francia, la mayor transparencia de su estructura de empresas públicas se corresponde con una menor capacidad de intervención parlamentaria.

En resumen podemos afirmar que estamos en un proceso de reforzamiento de la capacidad de control del Parlamento sobre el conjunto del sector empresarial público, pero que aún presenta deficiencias en relación a la organicidad, especialización y continuidad de su intervención.

Noveno .- En el caso de España es evidente que no ha existido hasta el momento control parlamentario alguno sobre la empresa pública. Resulta casi superfluo, en efecto, referirse a las Cortes Orgánicas y preguntarse si en algún momento ejercieron algún tipo de control sobre las empresas públicas españolas. A pesar de que en el Reglamento de las fenecidas Cortes figuraban algunos de los mecanismos tradicionales de control (preguntas, interpelaciones, creación de comisiones especiales), en la práctica su utilización dependía exclusivamente de la voluntad del Presidente de las Cortes, del gobierno, o en última instancia de quién les había nombrado, el Jefe del Estado.

Durante la transición política se planteó el tema durante la discusión y acuerdo de los llamados Pactos de la Moncloa. En los mismos se afirmaba que en el marco de un Estatuto de la empresa pública a redactar, se proponía la creación de una subcomisión específica dentro de la Comisión de Economía que estaría especialmente encargada del control parlamentario del sector empresarial público.

Al margen de ello, las Cortes en la transición se ocuparon en diversas ocasiones (preguntas, interpelaciones) del tema de la empresa pública, reclamando casi siempre la pronta presentación del proyecto de Estatuto.

El gobierno presentó un proyecto de Estatuto de la empresa pública a finales de diciembre de 1978, proyecto que con posterioridad a las elecciones del 1 de marzo no fué ratificado, y que por lo tanto no llegó a publicarse en el Boletín Oficial de las Cortes. En ese proyecto se proponían una serie de criterios destinados básicamente a incrementar la información del Parlamento (informes trimestrales por empresa, informes anuales del gobierno sobre el grado de cumplimiento de los PAIF y las previsiones, informes del Tribunal de Cuentas sobre la regularidad contable de las empresas).

Posteriormente (en el Programa Económico del Gobierno y su discusión en las Cortes) se ha insistido en la necesidad de aumentar la información de las Cortes con respecto a las empresas públicas, y se ha establecido el criterio de que toda creación

o enajenación de empresas públicas debería realizarse mediante ley, y al mismo tiempo se volvía a urgir al gobierno para que presentara un nuevo proyecto de Estatuto antes de finales de 1979.

En resumen los planteamientos que hasta el momento conocemos responden a una concepción del control parlamentario de la empresa pública española exclusivamente limitada a los aspectos de creación y enajenación de empresas, y al suministro de información acerca de los objetivos y resultados de esas empresas. Nada tenemos que objetar a estos criterios, excepto que nos parecen insuficientes, ya que sitúan al Parlamento en un papel subordinado, pasivo, ante una información que no puede contrastar adecuadamente, y al mismo tiempo margina o ignora otras posibilidades de actuación del Parlamento que, a nuestro juicio, harían más incisivo y eficaz su control sobre las empresas públicas.

En este sentido pensamos que sería necesario crear una subcomisión parlamentaria específica que podría estar compuesta por diputados y senadores, lo que por un lado evitaría duplicidades, y por otro favorecería la vinculación de la empresa pública con los problemas derivados de los desequilibrios regionales y del funcionamiento de las comunidades autónomas. Esta comisión debería poseer también instrumentos autónomos de información (a través de hearings, sesiones con dirigentes de empresas, etc.), y mecanismos de seguimiento de la actividad de las empresas y de los entes de gestión (INI, Dirección General de Patrimonio, ICO). Pensamos que podría

adoptarse en nuestro país la iniciativa del Parlamento italiano en relación con el nombramiento de altos cargos del sector empresarial público. De este modo la comisión o subcomisión podría dar su opinión acerca de la propuesta gubernamental, y esa opinión a pesar de no ser vinculante para el gobierno, serviría para verificar el grado de coordinación y colaboración de gobierno y parlamento en la determinación de la política de la empresa pública.

Décimo .- En resumen se trata de establecer un sistema de control del Parlamento sobre la empresa pública que siendo incisivo y eficaz respete la autonomía de gestión de esas empresas y la natural autoridad del gobierno.

De este modo el control parlamentario de la empresa pública expresa, aún de forma embrionaria y con muchas deficiencias, una nueva concepción del control parlamentario, mezcla de capacidad de información, potestad orientadora y facultad de verificación. El Parlamento sitúa así la confrontación con el gobierno en el ámbito de la responsabilidad política, y tiende a colaborar con el mismo a fin de conseguir unos resultados coherentes con la voluntad general y con los principios de ordenación política del país. Es quizás en ese contexto en el que se pueda hablar de superación de la crisis de identidad del Parlamento contemporáneo.

000753

NOTAS

NOTAS DEL CAPITULO PRIMERO : FRANCIA

- 1 .- Véase al respecto: FRANÇOIS CHEVALLIER, Les Entreprises Publiques en France, París, 1979, Notes et Etudes Documentaire, n°4507-4508, La Documentation Française, p. 14 y ss.; JEAN DUFAU, Les Entreprises Publiques, París, 1973, Editions de l'actualité Juridique, p. 25 y ss.; PIERRE DU PONT, L'Etat Industriel, París, 1961, Sirey, p. 9 y ss.; ANDRE G. DELION, Le Statut des entreprises publiques, París, 1963, Berger-Levrault p. 27; HENRY SEGRE, Les Entreprises Publiques, obra colectiva dirigida por, París, 1975, Editions Sociales, p. 29 y ss.
- 2 .- CHEVALLIER, op. cit., p. 14.
- 3 .- MONTESQUIEU, Esprit des Lois, Liv. XX, Cap. XIX. Citado por BERNARD CHE NOT en Les entreprises nationalisées, París, 1959, Presses Universitaires de France (PUF), p. 9.
- 4 .- M. KENDALL, Louis XI, París, 1974, Fayard, p. 321.
- 5 .- CHEVALLIER, op. cit., p. 16.
- 6 .- DELION, op. cit., p. 28.
- 7 .- DUFAU, op. cit., p. 28.
- 8 .- Por ejemplo en el ONIA estaban representados además de los funcionarios designados por los Ministerios interesados en este organismo, representantes de los intereses agrícolas, cámaras de comercio y productores de electricidad y de carbón.
- 9 .- DUFAU, op. cit., p. 29.
- 10 .- DU PONT, op. cit., p. 13.
- 11 .- DUFAU, op. cit., p. 32.
- 12 .- DU PONT, op. cit., p. 13.
- 13 .- La composición de este Consejo General de la Banque de France es similar al instituido en el Estatuto de la SNCF, ya que de los dieciocho miembros del mismo sólo 3 representaban a los accionistas, siendo los demás representantes de los usuarios (5) y del Estado (10).
- 14 .- CHEVALLIER, op. cit., p. 19.

- 15 .- HENRY SEGRE, op. cit., p. 32.
- 16 .- Citado por SEGRE, op. cit., p. 32.
- 17 .- L'HUMANITE de 2 de Marzo de 1945; citado por SEGRE, op. cit., p. 33.
- 18 .- Citado por DUFAU, op. cit., p. 39.
- 19 .- Citado por DUFAU, op. cit., p. 39.
- 20 .- DUFAU, op. cit., p. 39.
- 21 .- A. MATER, "Reflexión d'un juriste sur une nationalisation" Revue Juridique de l'electricité et du gaz, n°15, Noviembre 1948. Citado por GEORGES LESCUYER, Le controle de l'Etat sur les entreprises nationalisées, París, 1962, Librairie General du Droit.
- 22 .- Así lo afirma Lescuyer, op. cit., p. 21; también DUFAU, op. cit., p. 39.
- 23 .- Ver Du Pont, op. cit., p. 18 y ss.
- 24 .- ANDRE DEMICHEL, Grands Services Publics et Entreprises nationales, París, 1974, Dalloz, p. 107 del Volúmen II.
- 25 .- DU PONT, op. cit., p. 23.
- 26 .- SEGRE, op. cit., p. 34.
- 27 .- DU PONT, op. cit., p. 23.
- 28 .- DUFAU, op. cit., p. 43.
- 29 .- DUFAU, op. cit., p. 43-44. Dufau señala como esta proliferación de Establecimientos Públicos de carácter industrial comercial se explica por la voluntad del Estado de no gestionar directamente esos servicios y además porque ello les sitúa en el campo del derecho privado con reglas mucho menos estrictas de actuación.
- 30 .- Véase CHEVALLIER, op. cit., p. 21 a 28; DUFAU cita en p. 309 un resumen del 10° informe de la Commission de Verification des Entreprises Publiques, donde en la pág. 73 se refiere a este problema de las filiales.
- 31 .- Así las califica BONNEFOUS, en su Rapport, que encontramos parcialmente reproducido en CHEVALLIER, p. 122-123.

- 32 .- Repertoire des Entreprises publiques françaises du caractere industriel et commercial. El criterio de este Repertoire es recoger sólo aquellas empresas o filiales en que la participación estatal sea directa y mayoritaria.
- 33 .- La fuente de esta información ha sido el folleto especial de la revista Economie et Politique, publicado en París para la elección presidencial de 1974.
- 34 .- La cita es de HENRI SEGRE, Entreprises Publiques, quel bilan quel avenir en Economie et Politique, Febrero, 1977, p. 33. Todo el número de Economie et Politique citado está dedicado al tema, bajo el título "L'entreprise publique aujourd'hui et demain".
También puede verse al respecto: HENRI SEGRE y otros, Les entreprises publiques, Editions Sociales, París, 1975.
- 35 .- Existe una lectura desde la derecha del Programa común realizada por FREDERIC DELOFFRE (con prólogo de Alain Peyrefitte) Guide pratique du programme commun, Ed. Pauvert, París, 1977.
- 36 .- Le Monde, señala el 27 de setiembre de 1978 que la cifra de endeudamiento en relación con la cifra de negocios (en %) fué de:
- | | | |
|-------------|-------------|--------------|
| 1965 - 70'7 | 1970 - 54'9 | 1975 - 99'8 |
| 1966 - 72'8 | 1971 - 64'2 | 1976 - 103'9 |
| 1967 - 76'9 | 1972 - 84 | 1977 - 111 |
| 1968 - 82 | 1973 - 84'2 | |
| 1969 - 69'2 | 1974 - 66'8 | |
- 37 .- Citado por Le Nouvel Observateur del 25 de setiembre de 1978, p. 36 y 37.
- 38 .- Le Monde, de 11 de octubre de 1978, p. 10.
- 39 .- Le Monde, de 11 de octubre de 1978, p. 10.
- 40 .- CHENOT, op. cit., p. 91.
- 41 .- DELION, op. cit., p. 39 y ss.; DU PONT, op. cit., p. 149-153.

- 42 .- DUFAU, op. cit., p. 55. Ello implica evidentemente un tipo de funcionamiento coherente con el objeto de su actividad. Es decir que sus reglas internas de funcionamiento han de ser coherentes con las que rigen en la empresa privada, sobre todo en lo referente a que las prestaciones que efectue sean retribuidas, a su organización presupuestaria y contable y a su procedimiento jurídico de gestión.
- 43 .- Estos criterios son los adoptados en síntesis por CHEVALLIER, op. cit., p. 12 a 14 y DUFAU, op. cit., p. 50 a 66.
- 44 .- GEORGES VEDEL, Droit Administratif, 5a. Edición, 1973, París, PUF, p. 752.
- 45 .- CHEVALLIER, op. cit., p. 101.
- 46 .- CHEVALLIER, op. cit., p. 161.
- 47 .- ROBIN, "Essai sur la representation des interets dans les entreprises publiques" en Revue du Droit Public (RDP), 1957, p. 830.
- 48 .- En las sociedades en las que el Estado es minoritario esta desigualdad es flagrante. Así muchas veces su representación vendrá determinada por el texto orgánico de la sociedad, sin referencia al capital invertido por el Estado. El caso extremo es el de la Societe Française des Nouvelles Hebrides en la que el Estado tiene el 2'77% del capital y en cambio es mayoritario en el Consejo de Administración. En general el Estado está super-representado cuando su participación es minoritaria. A veces el Estado es minoritario porque le interesa políticamente y en cambio controla totalmente el Consejo de Administración. Este es el caso de la Compagnie Française des Petroles, donde el Estado sólo tiene el 36% del Capital. Se da incluso el caso de una sociedad como la Compagnie Nationale du Rhône en la cual el Estado no es accionista y en cambio ocupa 16 puestos de los 40 totales que tiene el Consejo de Administración. Ello es así porque el Estado argumenta que su aportación se realiza a través del río y garantizando los servicios de la sociedad.
- 49 .- El artículo 31 del Código francés del Trabajo, Ley de 11 de Febrero de 1950 dice así: "La representatividad de las organizaciones sindicales se determinará por los criterios siguientes: el número de afiliados, la independencia, la actitud patriótica durante la ocupación".

- 50 .- El tema de la representación de los usuarios nos coloca ante un problema casi insoluble. En general podemos decir que en muchos casos los usuarios son todo el país, como para la EDF, la SNCF, etc., en otros casos son enormes sectores del país, Renault, los abonos, etc. No hay organización que agrupe a estos sectores. La problemática es pues difícil. Veamos en un ejemplo, el caso de la EDF: de los seis representantes en esta categoría, cuatro eran delegados de colectividades locales escogidas lo más representativamente posibles; un representante de las industrias consumidoras y finalmente un representante de las asociaciones agrícolas.
- 51 .- ANDRE DELION, L'Etat et les entreprises publiques, Sirey, 1959, p. 155.
- 52 .- ANDRE DE LAUBADERE, Droit public économique, París, Dalloz, 1976, p. 482.
- 53 .- AUBY ET DUCOS, Grands services publics, PUF, 1973, p. 323. Ver también el capítulo "Qui dirige l'entreprise nationalisée" en Bernard Chenot "Les Ent...", op. cit..
- 54 .- DELION, op. cit., p. 143.
- 55 .- Véase el artículo de VALENZIA, "La empresa Pública en Francia" en el libro colectivo La Empresa Pública publicado por el Colegio de España en Bolonia (1970). Allí Valenzia señala que existe diversa jurisprudencia del Conseil d'Etat (.C.E.) en este campo. Así, el C.E. en el 8 de Marzo de 1957 ha reducido el personal sometido a derecho público a dos personas: el más alto empleo administrativo y el contable público. En cambio el mismo C.E. el 29 de Enero de 1965 ha calificado al personal de ciertos establecimientos de carácter público o comercial como funcionarios públicos. Ello también ha ocurrido en el personal de la ORTF y los empleados de la Office des Forêts. Sin embargo concluye Valenzia, el principio general es el del estatuto del derecho privado.
- 56 .- Delion y Chenot, en las obras citadas, han señalado los problemas que se plantean en las Empresas Públicas con Estatuto ya que si su alto funcionariado está menos retribuido que el de la empresa privada; en cambio está muy por encima de los funcionarios de su mismo nivel. Las empresas con estatuto, de hecho, tienen como patrón al Estado, al establecerse la negociación casi directamente con el Ministerio de tutela. Ade

más ocurre que las ventajas sociales de que disfrutaban las plantillas de las Empresas Públicas no vienen acompañados de un mejor funcionamiento o rendimiento. Uno de los graves problemas de las E.P. en Francia es, - por ejemplo, la rigidez de plantillas lo que es evidentemente un handicap con respecto a la empresa privada, o incluso con E.P. de otros países (compárese así la SNCF y el Bundesbahn). Delion recoge un comentario del Senador Litaize publicado en un Rapport en 1956: "La concesión a los agentes de las grandes empresas nacionales de Estatutos particularmente ventajosos, debería, desde el punto de vista social, ser apoyado, si la situación financiera de esas empresas fuera lo suficientemente floreciente como para permitir soportar esas cargas sin dificultad, desdichadamente ello no es así". Véase así, DELION, L'Etat et..., op. cit., p. 139 y ss.; CHENOT, op. cit., p. 96 y ss.

- 57 .- Véase informe IBERPLAN, Madrid, 1970, Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, p. 377 y ss.
- 58 .- Ello fué debido a que durante el año 1962 se produjeron en la SNCF 57 huelgas, 54 de las cuales por sorpresa y en la RATP 84 huelgas, 63 por sorpresa o rotatorias. En el primer semestre de 1963 en la SNCF 19, en la RATP 54 y en la Air France 7. En el transcurso de 1979 se ha promulgado en Francia una nueva ley sobre conflictos laborales en la Société Française de Production, organismo que ha sustituido a la ORTF, ver al respecto CHEVALLIER, op. cit., p. 193.
- 59 .- Ello es evidentemente así para las sociedades. Se podría discutir su aplicación a los establecimientos públicos, pero sea como sea, nos encontramos ante un supuesto teórico, inimaginable en la práctica.
- 60 .- Así: los determinados por la ley, como contratos de ocupación de dominio público, contratos que se refieran a un trabajo público, o servicio público, si la E.P. es un Establecimiento. También lo son a resultas de la aplicación de la cláusula de competencia: los de concesión de servicio de obras públicas. Entran en ese ámbito asimismo los que se refieran a actos reglamentarios necesarios para la ejecución de un servicio. Finalmente lo serán los actos de la Empresa Pública cuando actúa como poder público (expropiaciones), los casos en que las autoridades administrativas actúen reglamentariamente en relación al reglamento de la empresa, o en el marco de su poder de control.

- 61 .- Véase al respecto: TIZIER, "La fiscalité des entreprises publiques" en Melanges Stassinopoulos, París, 1974, PUF; Y. WEBER, Personnes publiques et fiscalite, París, 1970, AJDA; CHRISTIAN LOUIT, Les finances des entreprises publiques, 1974, París, LGDJ, p. 57.
- 62 .- A parte de la problemática señalada (que puede ampliarse en AUBY y DUCOS, op. cit., p. 379) convendría mencionar el debate que algunos especialistas como Rivero, Matter o Auby han sostenido acerca del problema de la propiedad de los bienes, sobre todo cuando no se trata de concesiones. También se podría mencionar como tema de indudable interés el referente a las diferentes categorías de bienes y su régimen jurídico - en el que no entraremos por constituir un tema muy alejado de nuestros objetivos analíticos.
- 63 .- DUFAU, op. cit., p. 195.
- 64 .- CHEVALLIER, op. cit., p. 205-206.
- 65 .- Datos extraídos de PIERRE BRACHET, "Les entreprises publiques on aggravé leur déficit", artículo publicado en Le Monde de 29 de Noviembre de 1977, dentro del suplemento "Le Monde de l'economie", p. 22.
- 66 .- PIERRE LALUMIERE, Les Finances Publiques, 1976, París, Armand Colin, p. 67 y ss. Más adelante volveremos sobre ello.
- 67 .- DELION, L'Etat et les..., op. cit., p. 40.
- 68 .- AUBY y DUCOS, op. cit., p. 379.
- 69 .- CHENOT, Les entreprises.... op. cit., p. 99.
- 70 .- Véase al respecto GEORGES LESCUYER, op. cit., p. 34 y ss.
- 71 .- Ver algunos ejemplos de ello en DUFAU, op. cit., p. 262-263.
- 72 .- Resulta significativa la batalla que se produjo en 1953 con referencia al incremento de poderes del Ministro sobre la empresa pública afectada. Así los decretos de 11 de Mayo de 1953 y 9 de Agosto de 1953 oficializaban los cargos de comisarios del gobierno. Les confería una minuciosa cadena de facultades de aprobación previa y de veto sobre cualquier decisión que consideraran atentatoria al interés general. Reforzaba las potestades del Ministro sobre los préstamos, las participaciones finan-

cieras y los salarios.

Muchas de las decisiones afirmaban que se encaminaban a "normalizar el ejercicio del derecho de control del Estado sobre las empresas nacionales, para mejor orientar su gestión hacia los objetivos económicos y sociales que tienen por misión servir".

Inmediatamente se desencadenó una gran campaña de presión contra los decretos del 53 (que habían también modificado la composición de los Consejos de Administración con la introducción de las personalidades competentes como ya hemos visto), industriales, dirigentes de Empresas Nacionales y sindicatos se unieron en esa campaña. Finalmente el 3 de Abril de 1955 se promulga una ley cuyo título nos parece significativo: "Ley derogatoria de los decretos de 11-5-1953 que estatificaban las empresas públicas y por lo tanto atentaban a los principios esenciales de las nacionalizaciones".

Es decir, se usaban en cierta forma los argumentos nacionalizadores de la postguerra para atacar el reforzamiento del poder gubernamental.

Como señala LESCUYER, op. cit., p. 151 y ss., ello no significa una mayor autonomía de la empresa, ya que inmediatamente se decretaron nuevas medidas que si bien formalmente respetaban la autonomía en la gestión diaria de las empresas públicas, en la práctica condujeron a situaciones similares a las que se pretendía evitar.

En sede parlamentaria, las críticas a los decretos de 1953 concluyeron con la solicitud de un Estatuto de la Empresa Pública que, como ocurrió en los años 48 y 49 nunca llegó a promulgarse.

73 .- LAUBADERE, op. cit., p. 511.

74 .- DUFAU, op. cit., p. 263.

75 .- CHEVALLIER, op. cit., p. 126.

76 .- Véase al respecto la nota 72, supra.

77 .- RAPPORT NORA, Rapport sur les entreprises publiques, 1967, París, La Documentation Française. También HENRI MARTIGNE "Rapport Nora: Le cout des nationalisations" en Revue Politique et Parlementaire, Mayo, 1965, París.

78 .- Véase RAPPORT NORA, op. cit., p. 78.

79 .- Recordemos la frase de Delion ya citada al respecto. Delion, L'Etat et

les..., op. cit., p. 88.

- 80 .- DUFAU, op. cit., p. 286.
- 81 .- CHEVALLIER, op. cit., p. 118-119; DUFAU, op. cit., p. 284 y ss.
- 82 .- J. JACQUART, "La reforme de la SNCF et l'apparition d'une nouvelle notion d'entreprise publique" en Droit Social, París, 1970, p. 337.
- 83 .- Ver por ejemplo el artículo de PIERRE COMTE, Les contrats de programme, un espoir pour les entreprises publiques, Notes et Etudes Documentaires n°4167-4168, La Documentation Française, 1975.
- 84 .- CHEVALLIER, op. cit., p. 118-119.
- 85 .- DELION, L'Etat et les..., op. cit., p. 95.
- 86 .- Ver Anexo 1.
- 87 .- Ley de 6 de Enero de 1948.
- 88 .- LESCUYER, op. cit., p. 121.
- 89.- LALUMIERE, op. cit., p. 479.
- 90 .- AUBY y DUCOS, op. cit., p. 394.
- 91 .- LALUMIERE, op. cit., p. 497.
- 92 .- DELION, L'Etat et les..., op. cit., p. 114 y ss.
- 93 .- DELION, L'Etat et les..., op. cit., p. 97.
- 94 .- Citado por CHEVALLIER, op. cit., p. 85.
- 95 .- Para ampliar este apartado ver R. MUZELLEC, Le contrôle de la Cour des Comptes sur les entreprises publiques, París, 1976, AJDA, p. 540.
- 96 .- MAURICE DUVERGER, Finances Publiques, París, 1975, PUF, p. 359.
- 97 .- LALUMIERE, op. cit., p. 473.
- 98 .- LALUMIERE, op. cit., p. 477.
- 99 .- AUBY y DUCOS, Droit Public, Droit Constitutionnel, Droit Administratif,

París, 1966, Sirey, p. 42 y ss; MAURICE DUVERGER, Institutions Publiques et Droit Constitutionnel, París, 1970, PUF, p. 505 y ss. (Existe traducción española en Editorial Ariel, Barcelona); JACQUES CADART, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, París, 1975, LGDJ, p. 686 y ss.; GEORGES BURDEAU, Traité de Science Politique, Tomo VI y Tomo IX fundamentalmente, París, 1975, p. 399 y ss. (Tomo VI) y p. 51 y ss. (Tomo IX); FRANÇOIS GOGUEL, Les institutions politiques de la France, París, 1967-68, Les Cours de Droit, p. 664 y ss.; JEAN CLAUDE COLLIARD, Les Regimes Parlementaires contemporaines, París, 1978, Presses de la Fondation Nationale Science Politique (próxima traducción al español en Editorial Blume, Barcelona); A.A.V.V., Etudes sur le Parlement de la V République, París, 1965, PUF; PIERRE AVRIL, Le Regime Politique de la V République, París, 1964, LGDJ; FRANCINE y ANDRE DEMICHEL, Institutions et Pouvoir en France, París, 1975, Editions Sociales.

- 100.- DUVERGER, Institutions..., op. cit., p. 574.
- 101.- BURDEAU, op. cit., p. 400.
- 102.- GEORGES BURDEAU, op. cit., p. 229, del Tomo VI, en su primera edición de 1957.
- 103.- Señala DUVERGER, Institutions..., op. cit., p. 574, que después de la guerra de 1914-1918 el parlamentarismo conoce una grave crisis en toda Europa, que se agrava con la depresión económica de los años 30. Las asambleas son incapaces de tomar las medidas urgentes y enérgicas precisas. Será el Gobierno mediante el sistema de los "decretos ley" quien tomará determinaciones con carácter ley por delegación parlamentaria.
- 104.- AUBY y DUCOS, Droit Public..., op. cit., p. 64.
- 105.- CADART, op. cit., p. 719-720.
- 106.- CADART, op. cit., 720.
- 107.- CADART, op. cit., p. 721.
- 108.- AUBY y DUCOS, Droit Public..., op. cit., p. 73; DUVERGER, Institutions..., op. cit., p. 596; CADART, op. cit., p. 736.
- 109.- BURDEAU, Tomo IX, Les Façades..., op. cit., p. 383.

- 110.- JAUME COLOMER y JOAN VINTRO, La fonction de controle du Parlement, París, 1978. Memoria de tercer ciclo presentada en el Institut d'Etudes Politiques, p. 127.
- 111.- Por el rígido procedimiento que recoge el artículo 51 de la Constitución de 1946, que sólo permitió la disolución de 1956 en toda la IV República.
- 112.- RAMON SAINZ de BARANDA, La problemática constitucional francesa. La crisis del poder ejecutivo, separata de la revista Universidad, Zaragoza, 1957, p. 125.
- 113.- DUVERGER, Institutions..., op. cit., p. 758.
- 114.- GEORGES VEDEL, "Rapport general sur le probleme des rapports du legislatif et de l'executif presente au Congres de l'Association International de Science Politique" en Revue Française de Science Politique, Diciembre 1958, p. 773.
- 115.- BURDEAU, Les façades..., Tomo IX, op. cit., p. 51.
- 116.- CHARLES ROIG, "L'evolution du Parlement en 1959" en Etudes sur le Parlement..., op. cit., p. 122.
- 117.- GEORGES BURDEAU, "La conception du pouvoir dans la Constitution de 1958" en Revue Française de Science Politique, 1959, p. 87 y ss.
- 118.- DE GAULLE, Memoires de Guerre, Le Salut, Tomo III, París, 1959, Plon, p. 98 y 239. Citado por PIERRE AVRIL, op. cit., p. 175.
- 119.- BURDEAU, Les façades..., Tomo IX, op. cit., p. 54.
- 120.- BURDEAU, Les façades..., Tomo IX, op. cit., p. 54.
- 121.- El modo de elección del Presidente de la República en 1958 consistía en la elección de un colegio electoral, con respecto al cual siempre se podían dar posturas dubitativas sobre su real representatividad nacional. El General De Gaulle no estaba muy preocupado con respecto a su legitimidad, ya que la misma procedía de los acontecimientos excepcionales que le habían conducido al poder una vez más. Su legitimidad estaba pues por encima de toda elección, pero se dió cuenta rápidamente de que ello podía no ser así con respecto a sus sucesores y ello provocó la re

forma constitucional de 1962, por la que se pasaba a la elección directa por todo el colegio nacional del Presidente de la República.

- 122.- J.L. PARODI, Les rapports entre le legislatif et l'executif sous la V - Republique, París, 1972, Armand Colin, p. 68.
- 123.- MICHEL DEBRE, "La nouvelle Constitution" en la Revue Française de Science Politique, 1959, p. 22.
- 124.- BURDEAU, Les façades..., Tomo IX, op. cit., p. 58.
- 125.- FRANCINE y ANDRE DEMICHEL, op. cit., p. 61.
- 126.- Declaraciones a la prensa recogidas por BURDEAU, Les façades..., Tomo IX, op. cit., p. 62, y referidas al día 31-1-1969.
- 127.- BURDEAU, Les façades..., Tomo IX, op. cit., p. 62, Nota 40.
- 128.- CONSTANTIN ZILEMENOS, Problemes politiques et constitutionnels en France et en Italie, París, 1969, LGDJ, p. 10.
- 129.- Para poder presentarse a la segunda vuelta es preciso haber sido candidato en la 1a. vuelta y haber conseguido como mínimo el 10% de los votos.
- 130.- FRANCINE y ANDRE DEMICHEL, op. cit., p. 87.
- 131.- Los consejeros municipales de las localidades con una población menor a los 9.000 habitantes escogen en su seno a los electores senatoriales. Los consejos municipales de localidades con población comprendida entre los 9.000 y los 30.000 habitantes son todos electores senatoriales y las ciudades con más de 30.000 habitantes nombran sus electores senatoriales supletorios en razón de 1 por cada 1.000 habitantes por encima de los 30.000.
- 132.- FRANCINE y ANDRE DEMICHEL, op. cit., p. 87; CADART, op. cit., p. 786 y especialmente ELIANNE GUICHARD AYOUB, "Du caractere representatif du Senat" en Etudes sur le Parlement..., op. cit., p. 23, donde también da cuenta del porque de su carácter conservador.
- 133.- Así lo establece el artículo 61, párrafo 1º de la Constitución de 1958.
- 134.- CADART, op. cit., p. 881.

- 135.- Han sido Presidentes de la Asamblea Nacional hasta ahora: Chaban Delmas, Peretti, Faure y otra vez Chaban Delmas.
- 136.- JEAN GRANGE, "La fixation de l'ordre du jous des Assemblees Parlementaires" en Etudes sur le Parlement..., op. cit., p. 270.
- 137.- GRANGE, op. cit., p. 271.
- 138.- Los grupos parlamentarios son la expresión de los partidos políticos. Tienen un mínimo de 30 miembros. Si un partido no llega a ostentar esta cifra de parlamentarios, los mismos pasan a formar parte del grupo mixto. Como en los demás regímenes parlamentarios los grupos parlamentarios juegan un gran papel en el funcionamiento de las Asambleas.
- 139.- CHARLES ROIG, op. cit., p. 95.
- 140.- CADART, op. cit., p. 951.
- 141.- Generalmente están formados por 30 miembros. Ver Cadart, op. cit., p. 951 y FRANCINE y NADRE DEMICHEL, op. cit., p. 93.
- 142.- Ver al respecto: CADART, op. cit., p. 885; FRANCINE y ANDRE DEMICHEL, op. cit., p. 97; AVRIL, op. cit., p. 35; ROIG, op. cit., p. 77 y ss.; y JEAN LOUIS PEZANT, "Contribution a l'etude du pouvoir legislatif selon la Constitution de 1958" en Melanges offertes a Georges Burdeau, París, 1977, LGDJ, p. 455 a 480, especialmente p. 467.
- 143.- Así por ejemplo todo lo concerniente al derecho penal, las libertades individuales, los impuestos, las nacionalizaciones, la creación de etablissements publics y los principios del derecho del trabajo, de la Seguridad Social y del derecho de las colectividades locales.
- 144.- Entre 1970 y 1972 la mayoría (UDR y RP) presentó 348 proyectos, de los que se convirtieron en leyes 65 (proporción de 1 a 5), mientras comunistas y socialistas presentaron en el mismo período 162 proyectos, que sólo dieron lugar a 10 leyes (proporción de 1 a 16). Ver al respecto FRANCINE y ANDRE DEMICHEL, op. cit., p. 127.
- 145.- CADART, op. cit., p. 894.
- 146.- ROIG, op. cit., p. 82.

- 147.- El artículo 40 funcionó en 1970: 11 veces; en 1971: 2 veces; en 1972: 6 veces siempre en relación a proyectos de ley en global. En relación a enmiendas funcionó en 1970: 117 veces y en 1972: 133 veces. En relación a esta aplicación del artículo 40 cabe señalar que no se llegó a aprobar una proposición invitando al gobierno a ratificar un convenio internacional para la prevención y eliminación de la prostitución, alegando que ello provocaría un aumento del número de policías y por lo tanto un aumento del número de los gastos, con lo que era contradictorio con el artículo 40. Ver FRANCINE y ANDRE DEMICHEL, op. cit., p. 172.
- 148.- HENRI GEORGE, "Les pouvoirs des rapporteurs des Commissions parlementaires" en Melanges offertes..., op. cit., p. 441 a 453.
- 149.- FRANCINE y ANDRE DEMICHEL, op. cit., p. 98-99; CADART, op. cit., p. 898-904.
- 150.- BIRNBAUM, HAMON, TROPER, Reinventer le Parlement, París, 1977, Flammarion, p. 107. La expresión, aunque inusual encabeza un apartado de este libro, donde se señalan las posibilidades que existen para ampliar la capacidad legislativa del Parlamento.
- 151.- COLOMER y VINTRO, op. cit., p. 42 y 43.
- 152.- COLOMER y VINTRO, op. cit., p. 43 y 44; GOGUEL, op. cit., p. 658.
- 153.- CADART, op. cit., p. 933.
- 154.- BURDEAU, Les façades..., Tomo IX, op. cit., p. 430.
- 155.- COLOMER y VINTRO, op. cit., p. 162.
- 156.- DUVERGER, Institutions..., op. cit., p. 804.
- 157.- EMÍLE BLAMONT, Le Parlement dans la Constitution de 1958, París, 1960, Librairies Techniques, p. 31.
- 158.- MICHEL DEBRE, op. cit., p. 12 y 13.
- 159.- Hay autores que discuten si se puede hablar de "preguntas orales con debate", sin hablar de interpelaciones. La pregunta en sentido clásico se caracteriza por la ausencia de debate y de decisión directa. En este caso estaríamos pues ante un híbrido de pregunta e interpelación. Ver al

respecto MICHEL AMELLER, Les Questions instrument du controle parlementaire, París, 1964, LGDJ.

- 160.- Esta expresión la recogen EMERI y BIDEGARAY en "Le controle parlementaire", Revue du Droit Public, 1975, p. 1636.
- 161.- Nos referimos a las decisiones del Conseil Constitutionnel de 21 de Enero de 1964, y de 20 de Noviembre de 1969.
- 162.- En palabras de Edgar Faure, Presidente de la Asamblea Nacional entonces, pronunciadas en la sesión del 12 de Junio de 1974. La decisión sobre estas preguntas de nuevo tipo no llevó consigo ninguna modificación del Reglamento y se sigue basando en el acuerdo conseguido entre los parlamentarios, los Bureau de las Cámaras y el Gobierno. Véase al respecto el magnífico artículo de MICHEL AMELLER: "L'heure des questions en Palais Bourbon" en Melanges offertes..., op. cit., p. 355 a 376.
- 163.- CADART, op. cit., p. 945; AMELLER señala que entre el 12 de Junio de 1974, hasta el 12 de Diciembre de 1975 se realizaron hasta 600 preguntas de este tipo (questions d'actualité imprromptues), mientras en 1973, en todo el año, se habían realizado 173 y se pensaba que era todo un record. Todo ello señala lo rápido que han cuajado este tipo de preguntas en el funcionamiento de las Asambleas Parlamentarias. MICHEL AMELLER, - "L'heure des questions...", op. cit., p. 373.
- 164.- FRANCINE y ANDRE DEMICHEL, op. cit., p. 138.
- 165.- EMERI y BIDEGARAY, op. cit., p. 1725 y 1726.
- 166.- CADART, op. cit., p. 946.
- 167.- FRANCINE y ANDRE DEMICHEL, op. cit., p. 138.
- 168.- DUVERGER, Institutions..., op. cit., p. 807.
- 169.- GEORGES BURDEAU, prefacio al libro de AMELLER, Les Questions..., op. cit., p. 1.
- 170.- Ver supra p. 125
- 171.- BURDEAU, Les façades..., Tomo IX, op. cit., p. 434.
- 172.- EMERI y BIDEGARAY, op. cit., p. 1642 y ss.

- 173.- EMERI y BIDEGARAY, op. cit., p. 1648.
- 174.- ANDRE CHANDERNAGOR, Un Parlement, pourquoi faire?, París, 1967, Gallimard, p. 78. Con respecto al tema en general de las Comisiones de control y encuesta, ver: "Les commissions parlementaires d'enquête et de contrôle en droit français", Notes et Etudes Documentaires, n°4262-4263 4264, La Documentation française, París, 1976.
- 175.- EMERI y BIDEGARAY, op. cit., p. 1651-1673.
- 176.- FRANCINE y ANDRE DEMICHEL, op. cit., p. 146.
- 177.- BURDEAU, Les façades..., Tomo IX, op. cit., p. 436.
- 178.- CADART, op. cit., p. 948.
- 179.- EMERI y BIDEGARAY, op. cit., p. 1744-1745.
- 180.- Ver supra, p. 85.
- 181.- LALUMIERE, op. cit., p. 262.
- 182.- Para ampliar este apartado conviene consultar los textos legales referentes al proceso presupuestario, sobre todo la Ley de Finanzas de 2 de Enero de 1959, modificada por la ley orgánica n°71-474 de 22 de Junio de 1971.
También DUVERGER, Les Finances..., op. cit.; JEAN MARIE COTTERET y CLAUDE EMERI, Le Budget de l'Etat, París, 1972, Que-sais-je, PUF; LALUMIERE, op. cit.; PIERRE DEVOLVE y HENRI DESGUILLONS, Le controle parlementaire sur la politique economique et budgetaire, París, 1964, PUF; y una obra esencial: PIERRE AMSELECK, Le budget de l'Etat sous la V Republique, París, 1967, LGDJ.
- 183.- BERNARD CHENOT, Troisieme colloque des Facultes de Droit, París, 1956, - Dalloz, p. 163.
- 184.- DELION, L'Etat et..., op. cit., p. 56.
- 185.- PIERRE BRUNEAU, "Le controle du Parlement sur la gestion des entreprises publiques", Revue du Droit Public, Setiembre y Octubre 1975.
- 186.- BRUNEAU, op. cit., p. 1199.

- 187.- M. GRIOTTERAY, "Les entreprises publiques". Informe presentado ante la Comisión de Finanzas de la Asamblea Nacional sobre la Ley de Finanzas - de 1972. Documents de l'Assemblée Nationale, n°2010, anexo n°48.
- 188.- Ver al respecto: el informe presentado por M.E. BONNEFOUS en nombre de la Comisión de Finanzas del Senado sobre el control de las empresas públicas en 1976. Senat, n°421, sesión extraordinaria de 1975-1976.
- 189.- BIRNBAUM, HAMON y TROPER, op. cit., p. 190.
- 190.- PIERRE BRUNEAU, op. cit., p. 1207.
- 191.- LALUMIERE, op. cit., p. 67.
- 192.- LALUMIERE, op. cit., p. 68.
- 193.- AMELLER, "L'heure des..." en Melanges offertes..., op. cit., p. 365 y - ss.
- 194.- Citado por AUBY y DUCOS, Grands Services..., op. cit., p. 397.
- 195.- BRUNEAU, op. cit., p. 1219.
- 196.- D.M.G. LEVY, "Control of public enterprises in France" capítulo 7 de - Government Enterprises, libro colectivo coordinado por FRIEDMANN y GARNER, Nueva York, 1970, Columbia University Press, p. 125.
- 197.- BRUNEAU, op. cit., p. 1220.
- 198.- Informe BONNEFOUS, citado por CHEVALLIER, op. cit., p. 123.
- 199.- CHEVALLIER, op. cit., p. 124.
- 200.- HAMON y EMERI, "Les pouvoirs d'enquete du Parlement", en Revue du Droit Public, 1962, p. 280.
- 201.- Señalan EMERI y BIDEGARAY, op. cit., p. 1666 que de un total de 50 comisiones de encuesta y control propuestas sólo 8 han realmente funcionado hasta 1974. Esto indica las dificultades que existen para llegar a constituir una comisión de este tipo.
- 202.- EMERI y BIDEGARAY, op. cit., p. 1636.

- 203.- HAMON, BIRNBAUM y TROPER, op. cit., p. 197.
- 204.- D.M.G. LEVY, op. cit., p. 126.
- 205.- JEAN CARITEY, "Le controle parlementaire en matiere financiere", Revue du Droit Public, 1974, p. 1456-1457.
- 206.- E.N. SULEIMAN, "L'Administrateur et le depute en France", Revue Française de Science Politique, 1973, p. 750.
- 207.- Así lo reclamaron MAURICE DUVERGER en un artículo publicado en Le Monde y citado por EMERI y BIDEGARAY, op. cit., p. 1738, donde afirmaba: "En Gran Bretaña la oposición dispone cerca de una tercera parte del tiempo de los debates para provocar discusiones sobre los temas de su elección; puede en todo momento provocar un debate a condición de conseguir la firma de cuarenta diputados de convencer al speaker que se trata de un asunto 'público, preciso, importante y urgente'", En el mismo sentido se pronunciaba MICHEL AMELLER, op. cit., p. 193 y ss.
- 208.- BIRNBAUM, HAMON y TROPER, op. cit., p. 191 y ss.; EMERI y BIDEGARAY, op. cit., p. 1726.
- 209.- EMERI y BIDEGARAY, op. cit., p. 1722 y ss.
- 210.- BIRNBAUM, HAMON y TROPER, op. cit., p. 199; EMERI y BIDEGARAY, op. cit. p. 1741.
- 211.- EDGAR FAURE, "Le controle parlementaire dans le domaine economique" en Revue Politique et Parlementaire, n°853, p. 4. Propone Faure ampliar el número de comisiones de 6 a 8. Desdoblando la de Finanzas en una comisión de economía general de moneda y crédito y una comisión de presupuesto. También desdoblar la de Asuntos Sociales, creando una comisión específica de asuntos culturales.
- 212.- EMERI y BIDEGARAY, op. cit., p. 1704.
- 213.- JEAN CARITEY, op. cit., p. 1461, señala que ya en 1974 el ministro de economía ha pedido a los ministros que evaluaran prospectivamente los gastos de 1976 y 1977, antes de hacer una evaluación de gastos para 1975. Una propuesta formal en este sentido la presentó Edgar Faure en aquel entonces Presidente de la Asamblea Nacional. Ver Le Monde de 23 -

de Enero de 1974.

- 214.- LALUMIERE, op. cit., p. 194; CARITEY, op. cit., p. 1461; EDGAR FAURE, -
op. cit., p. 5.
- 215.- BIRNBAUM, HAMON y TROPER, op. cit. p. 148 y ss.
- 216.- GEORGES LESCUYER, "Les entreprises nationales et le Parlement", en Re -
vue du Droit Public, 1960, p. 1137.
- 217.- Informe BONNEFOUS, ya citado, y reproducido en CHEVALLIER, op. cit., -
p. 124.
- 218.- Ver a este respecto el artículo de JOEL MOLINIER, "Les experiences bri-
tannique et française du controle parlementaire des entreprises publi -
ques" en Revue Internationale du Droit Compare, 1972, p. 773.
- 219.- LESCUYER, op. cit., defiende este criterio en sus conclusiones.
- 220.- Propuesta de GRIOTTERAY, recogida por MOLINIER, op. cit., p. 787.
- 221.- BRUNEAU, op. cit., p. 1232.
- 222.- Ultimo informe de la CVCEP de fecha 9 de Julio de 1976, citado por CHE-
VALLIER, op. cit., p. 83 a 85.
- 223.- Informe BONNEFOUS, op. cit., citado por CHEVALLIER, op. cit., p. 122.

NOTAS DEL CAPITULO SEGUNDO : ITALIA

- 1 .- GIUSEPPE ARE, Industria e Politica en Italia, Bari, 1975, Laterza, p. 76.
- 2 .- BRUNO AMOROSO y OLE JESS OLSEN, Lo Stato Imprenditore, Bari, 1978, Laterza, p. 40.
- 3 .- Las expresiones "Estado-ordenamiento" y "Estado-aparato" las usa FRANCESCO GALGANO en "Pubblico e privato nella regolazione dei rapporti economici", publicado dentro de la obra colectiva Trattato di Diritto Commerciale e di Diritto Pubblico dell'economia, Padova, 1977, Cedam, p. 105-106. Con ellas GALGANO alude a el doble carácter del Estado: - por un lado fuente de derecho, por otro aparato de intervención económica, política o militar.
- 4 .- Véase al respecto: GALGANO, op. cit., p. 106; SABINO CASSESE, "Aspetti della storia delle istituzioni" en Lo sviluppo economico, Milano, 1969, Franco Angeli (2a. Ed. 1974), p. 170.
- 5 .- GALGANO, op. cit., p. 108-109.
- 6 .- ALBERTO CARACCILOLO, Stato e Societa civile. Problemi dell'Unificazione italiana, Torino, 1960, Einaudi, p. 65.
- 7 .- CARACCILOLO, op. cit., p. 29.
- 8 .- CASSESE, op. cit., p. 201.
- 9 .- GIUSEPPE DI CHIO, L'impresa a partecipazione statali. Profili storici e giuridici, en Ricerca sulle Partecipazioni statali, Torino, 1978, Einaudi, p.p. 12 y 13.
- 10 .- MASSIMO SEVERO GIANNINI, "Le imprese pubbliche in Italia", en Rivista Sociale, 1958, p. 232 y ss.
- 11 .- A.A.V.V., "Les entreprises publiques en Italie", en Les entreprises publiques dans la Communauté économique européenne, Paris, 1967, Dunod, p. 305. Esta obra colectiva, un poco desfasada, pero con gran cantidad de información, tiene un buen capítulo dedicado a Italia que fue redactado por: Leo Solari, Ugo Tamburrini, Antonio Toraldo, Paolo Trionfi, Andrea Manzella, Paolo Ungari y Fulvio Milano.
A partir de ahora nos referiremos a este trabajo como CEEP.

- 12 .- Una excepción puda haber sido el Istituto Nazionale Assicurazioni - creado en 1912 bajo el impulso de Nitti, que nació con la pretensión - de servir de instrumento para un programa de nacionalización del sec - tor, pero que por diversas circunstancias no pudo cumplir ese objetivo. Véase al respecto: MASIMO SEVERO GIANNINI, Diritto Pubbico dell'econo - mia, Bologna, 1977, Il Mulino, P. 158; GIUSEPPE PETRILLI, El Estado - empresario, Madrid, 1972, EPESA, p. 59.
- 13 .- ROSARIO ROMEO, Breve storia della grande industria in Italia, Bologna, 1972, Il Mulino, p. 110-111.
- 14 .- DI CHIO, op. cit., p. 16.
- 15 .- 'Con respecto a su carácter público o privado se desató en Italia una - cierta polémica de carácter formal que se recoge en: ANGELO PRESSEDA, "L'ENI nello sviluppo economico italiano", en Ricerca sulle PPSS, op. cit., Vol. II, p. 16 nota 9.
- 16 .- PRESSEDA, op. cit., p. 16.
- 17 .- M.S. GIANNINI, "Le imprese...", op. cit., p. 228.
- 18 .- PETRILLI, op. cit., p. 60; AMOROSO OLSEN, op. cit., p. 55; CEEP, op. - cit., p. 305; Di CHIO, op. cit., p. 16; GALGANO, op. cit., p. 118, GIA - NNINI, Diritto Pub., op. cit., p. 163; GIUSEPPE ROCCI, "Su alcuni - orientamento di riforma delle Partecipazioni statali" en Notizie Sin - dicali ASAP, n° 141-142, Nov. Dic. 1976, p. 25; OTTAVIANO: "Il Governo dell'economia: I principi giuridici" en Trattato..., op. cit., p. 187; AJMONE MARSAN: "El sistema de las participaciones del Estado en el de - sarrollo económico italiano", en Boletín de Documentación Económica, - Dirección de estudios del Instituto Nacional de Industria, n° 35, 1978, p. 154.
- 19 .- EUGENIO PEGGIO, "Le imprese pubbliche nella economia italiana", en - Quaterni di Politica ed Economia, n° 7, 1973, p. 49.
- 20 .- FEDERICO CAFFE, Politica Economica, Vol. II, Problemi economici inter - ni, 1970, Torino, Boringhieri, p. 22; ROMEO, op. cit., p. 128-129.
- 21 .- PASQUALE SARACENO, "Origini, ordinamenti e attivita svolta", en L'Is - tituto per la Ricostruzione Industriale, Ministerio de Industria y Co-

mercio, Turin, 1956, UTET, Vol. III, p. 125.

- 22 .- Ugo Lamalfa señala en su informe, entre otros, a: Istituto Nazionale - Assicurazioni, Istituto Mobiliario Italiano, Consorzio di Credito per le opere pubbliche, Istituto di Credito per le imprese di pubblica utilita, Consorzio sovvenzionati su valori industriali, etc.. Véase en UGO LA MALFA, "La riorganizzazione delle partecipazioni economiche dello - stato", en IRI, Ministerio de Industria y Comercio, op. cit., p. 8, Vol. I.
- 23 .- Véase también en el mismo informe de Lamalfa, op. cit., p. 7 y 8.
- 24 .- PASQUALE SARACENO, op. cit., p. 5.
- 25 .- OTTAVIANO, op. cit., p. 190.
- 26 .- Por ejemplo: EINAUDI, BYE y ROSSI: Nationalization in France and Italy, New York, 1955, Cornell University Press, p. 199-200.
- 27 .- STUART HOLLAND: The State as entrepreneur. The IRI State share holding formule, Londres, 1972, Weidenfeld and Nicholson, p. 61.
- 28 .- AMOROSO OLSEN, op. cit., p. 56.
- 29 .- M.V. POSNER y S.J. WOOLF, L'impresa pubblica nell'esperienza italiana, Turin, 3a. ed., 1967, Einaudi, p. 34; PEGGIO, op. cit., p. 49; CEEP, - op. cit., p. 307.
- 30 .- KUHNEL, Due forme di dominio borghese: liberalismo e fascismo, Milano, - 1973, p. 186.
- 31 .- Ver más arriba, p. 180
- 32 .- DI CHIO, op. cit., p. 18 y 19.
- 33 .- AMOROSO OLSEN, op. cit., p. 60 y 61.
- 34 .- POSNER y WOOLF, op. cit., p. 36.
- 35 .- AJMONE MARSAN, op. cit., p. 156.
- 36 .- POSNER y WOOLF, op. cit., p. 38.
- 37 .- PEGGIO, op. cit., p. 50. Debemos tener en cuenta que esas empresas ocu-

paban a 500.000 personas, la mitad de las que tenía el IRI en el sector.

- 38 .- AMOROSO y OLSEN, op. cit., p. 65.
- 39 .- MARCELLO COLLITI, "Lo sviluppo del settore pubblico dal dopoguerra ad oggi", en Economia Pubblica, n° 5-6, 1975, reproducido en Boletín de documentación económica del INI, op. cit., p. 214.
- 40 .- Fuera por razones ideológicas, fuera por defender miles de puestos de trabajo en la precaria situación de la postguerra.
- 41 .- AMOROSO y OLSEN, op. cit., p. 63; GIULIANO AMATO: Il governo della Industria in Italia, Bologna, 1972, Il Mulino, p. 17; SERGIO RISTUCCI: "Sindacati e partecipazioni statali negli anni 50" en Rassegna sindacale. Quaderni, n°68-69, p. 66.
- 42 .- Véase al respecto: AMATO, op. cit., p. 223 y ss.; Ministero per la Costituente: Rapporto della commissione economica dell'Assemblea Costituente, Roma, 1947, Istituto Poligrafico dello Stato.
- 43 .- Véase el texto del estatuto en el anexo 2.
- 44 .- K. ALLEN y A. STEVENSON: An introduction to Italian Economy, Londres, 1974, Martin Robertson Co. Ltd.; Existe una traducción española de su capítulo 7 en: Boletín de Documentación Económica del INI, n° 37, p. 33, Madrid, 1978.
- 45 .- MIN. INDUSTRIA y COMERCIO, op. cit., Vol. I, p. 178.
- 46 .- Ministero per la Costituente, Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato. Relazione all'Assemblea Costituente. Roma, Vol. III, 1946, Ist. Polig. dello Stato, p. 40 y ss.
- 47 .- Se refiere a la incertidumbre sobre el futuro del holding.
- 48 .- POSNER y WOOLF, op. cit., p. 37.
- 49 .- ANGELO PRESENDA, op. cit., p. 24 y ss.
- 50 .- AMATO, op. cit., p. 17; PRESENDA, op. cit., p. 28; AMOROSO y OLSEN, op. cit., p. 70 y ss.
- 51 .- ADA B. COLLIDA, "Gli schiarimenti delle forze politiche 'centriste' e -

- dal padronato privato" en Rassegna Sindacale, op. cit., p. 54.
- 52.- Véase al respecto: RISTUCCIA, op. cit., p. 63 y ss; COLLIDA, op. cit., p. 53 y ss.; AMOROSO y OLSEN, op. cit., p. 65 y ss.; NAPOLEONE COLAJANNI, "Problemi della democrazia e sistema istituzionali delle partecipazioni statali" en Politica ed Economia, op. cit., p. 123 y ss.
- 53.- Véase para una buena biografía de Mattei: GIORGIO GALLI: La sfida perduta: biografia politica di Enrico Mattei, Milano, 1976, Bompiani, DIEGO CUZZI: Breve storia dell' ENI. Da Cefis a Girotti, Bari, 1975, Laterza, importante sobretudo para el post-Mattei; COLLITTI, op. cit., a destacar por estar hecha desde dentro del Ente donde el autor presta sus servicios; también el ya mencionado segundo volumen de Ricerca sulle PPSS por ser el más reciente libro aparecido sobre el Ente, allí se puede encontrar una más amplia bibliografía. Ver en Anexo 3 el texto del Estatuto del ENI.
- 54.- COLLITTI, op. cit., p. 216.
- 55.- COLLIDA, op. cit., p. 54.
- 56.- PRESIDENZA del CONSIGLIO de MINISTRI, Il Sistema delle Partecipazioni statali, Roma, 1975, Ist. Polig. dello Stato, p. 15.
- 57.- VITTORIO BACHELET: "La istituzione del Ministero delle Partecipazioni statali", Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, Roma, 1958, p. 195 y ss.
- 58.- MINISTERO DELLA INDUSTRIA E COMMERCIO, op. cit., p. 3 y ss. Vol. I.
- 59.- POSNER y WOOLF, op. cit., p. 42.
- 60.- La comisión se creó por acuerdo entre los Ministerios del Tesoro e Industria, presididos por Gava y Malvestiti respectivamente, con fecha de 24 de Septiembre de 1953. Véase al respecto el informe de la Comisión Giacchi, que así se llamó, en MIN. DELLA INDUSTRIA E COMMERCIO, op. cit., Vol. II, p. 9 y ss.
- 61.- ALLEN y STEVENSON, op. cit., p. 69.
- 62.- Para los pormenores de esas maniobras políticas véase J. La Palombara: Italy, the politics of planning, Nueva York, 1966, Syracuse University Press, p. 28 a 33.

- 63 .- BACHELET, op. cit., p. 196.
- 64 .- COLLITTI, op. cit., p. 128.
- 65 .- RISTUCCIA, op. cit., p. 65 y ss.
- 66 .- COLAJANNI, op. cit., p. 134.
- 67 .- BACHELET, op. cit., p. 196.
- 68 .- Parte del discurso del ponente de la ley, Lucifredi en el Parlamento, -
citado por COLAJANNI, op. cit., p. 134.
- 69 .- Ver en el Anexo 4 el texto completo de la Ley institutiva del Ministe
ro delle PPSS.
- 70 .- SABINO CASSESE, Partecipazioni pubbliche ed enti di gestione, Milán, -
1962, Comunita, p. 21.
- 71 .- Al respecto véase el artículo ya mencionado de BACHELET; también JAC-
QUES de LANVERSIN, "Le Ministère de la Participation de l'Etat en Ita -
lie", Revue de Droit et du Politique, París, 1962, p. 629 y ss.
- 72 .- LANVERSIN, op. cit., p. 636 y 637.
- 73 .- PASQUALE SARACENO, Il sistema delle partecipazioni statali, Milán, 1975,
Giuffrè, Col. Svimez, p. 43. Existe una traducción española del capítu-
lo segundo de esa obra en Boletín de Documentación Económica del INI, -
nº37, op. cit., p. 109.
- 74 .- POSNER y WOOLF, op. cit., p. 45 y 46; CASSESE, Part..., op. cit., p. 22
23.
- 75 .- Volveremos más adelante sobre este tema, con todo ver LANVERSIN, op. -
cit., p. 637-638.
- 76 .- BACHELET, op. cit., p. 204-205; LANVERSIN, op. cit., p. 639; CASSESE -
"partecipazioni statali ed enti di gestioni" en Rivista Trimestrale di
diritto pubblico, Roma, 1958, p. 929; POSNER y WOOLF, op. cit., p. 44;
Giannini, Dir. Pub. Ec., op. cit., p. 165.
- 77 .- SARACENO: Il sist. etc, op. cit., p. 24.

- 78 .- COLLITTI, op. cit., p. 218.
- 79 .- COLLITTI, op. cit., p. 216.
- 80 .- AMOROSO y OLSEN, op. cit., p. 77.
- 81 .- ADRIANO GIANNOLA, "Industria a partecipazioni statali e caratteri dello sviluppo capitalistico nazionale", en Rassegna Sindacale, op. cit., p. 37.
- 82 .- El crecimiento del IRI fué muy rápido en esos años, así el total de lo facturado por el IRI entre 1954 y 1962 aumentó en un 165%. Las inversiones del IRI aumentaron en ese período en un 234%, muy superior al de la industria italiana en general que en esos años aumentó en un 143%. El nivel de empleo aumentó en un 28% para el IRI y sólo en un 19% en la industria italiana. Cifras extraídas de AMOROSO y OLSEN, op. cit., p. 78.
- 83 .- AMOROSO y OLSEN, p. 79-80 y 81.
- 84 .- Las cifras extraídas del mismo libro son realmente espectaculares, así - entre 1954 y 1962 las inversiones aumentaron en un 700% y la ocupación en un 253%.
- 85 .- El único caso de verdadero choque con la industria privada se dió cuando el ENI vendió los fertilizantes para el campo un 15 a 30% más baratos que sus competidores, pero muy pronto se aceptó la división del mercado. El ENI jugaba el papel, como algunos han aventurado, de ser el brazo industrial de la DC en el mundo de la empresa privada que el partido no llegaba a dominar. Véase al respecto: AMOROSO y OLSEN, op. cit., p. 85; GIANNOLA, op. cit., p. 37.
- 86 .- COLLITTI, op. cit., p. 221-222.
- 87 .- COLLITTI, op. cit., p. 222.
- 88 .- POSNER y WOOLF, op. cit., p. 50.
- 89 .- AMOROSO y OLSEN, op. cit., p. 86; POSNER y WOOLF, op. cit., p. 50-51. - Así lo señaló Lombardini ante la Comisión de investigación sobre los monopolios, en la Cámara de Diputados en 1962, al denunciar la "colusión" que existía entre el IRI y los grupos privados del sector eléctrico, debido al pacto entre el IRI y un grupo privado para que así el Ente pu -

diera tener la mayoría en la empresa SME. Citado por AMOROSO y OLSEN en nota 74, op. cit., p. 86.

- 90 .- Ya que como señalan varios autores las acciones eléctricas representan cerca del 30% de las cotizadas en Bolsa.
- 91 .- EINAUDI, BYE y ROSSI, op. cit., p. 41.
- 92 .- POSNER y WOOLF, op. cit., p. 51; AMOROSO y OLSEN, op. cit., p. 87.
- 93 .- Muchos escándalos públicos tanto políticos como financieros que se han sucedido en Italia tienen una estrecha correlación con la nacionalización de la industria eléctrica y sus consecuencias. No olvidemos a título de ejemplo todas las maniobras del ENI para apoderarse de la Montedison. Véase el magnífico artículo de SALVATORE D'ALBERGO, "La crisi della Montedison" en Politica ed Economia, Roma, 1973, n°8, p. 85, muy ilustrativo al respecto.
- 94 .- GIANNOLA, op. cit., p. 38; COLLIDA, op. cit., p. 58. Ver además unos esclarecedores textos del Convegno de la DC de S. Pelegrino, textos de Saraceno, que se encuentran recogidos por LUCIO LIBER TINI: "Le ideologie capitalistiche delle imprese pubbliche oggi in Italia" en Politica ed Economia, op. cit., n°8, p. 29 y 30.
- 95 .- COMMISSIONE ECONOMICA DEL PSI, "Il contenuto economico della svolta a sinistra" reproducido en AMATO, op. cit., p. 100.
- 96 .- Se refiere a la corriente política interna de la DC que encabezaba, hasta su trágica muerte, Aldo Moro, que obtuvo su primer gobierno en Noviembre de 1963.
- 97 .- En el original NEO-INTEGRALISMO.
- 98 .- ADALBERTO MINUCCI, "intervento", Ricerca sulle PPSS, Vol. I, op. cit., p. 294.
- 99 .- MINUCCI, op. cit., p. 295.
- 100.- LIBERTINI, op. cit., p. 31.
- 101.- AMOROSO y OLSEN, op. cit., p. 146, 147 y 148. Reproducen los autores un conjunto de datos estadísticos y series que demuestran las afirmaciones

reproducidas.

- 102.- Citado por PAOLO MONTALENTI, "Stato Democratico e sistema delle Partecipazioni statali, nel dibattito giuridico e politico dal dopoguerra ad - oggi", en Ricerca sulle PPSS, Vol. I, op. cit., p. 91.
- 103.- FORTE, op. cit., p. 280, "Intervento", Ricerca sulle PPSS, Vol. I.
- 104.- ALBERTO MASSERA: "Le imprese a partecipazioni statali", en Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, Roma, 1976, p. 71.
- 105.- SABINO CASSESE: "Problemi della storia delle partecipazioni statali", - en A.A.V.V.: Le imprese a partecipazioni statali, Nápoles, 1972, Jove - ne, p. 3 a 25. Ver Anexo 5, texto de la creación del CIPE.
- 106.- MINERVINI, Le imprese a PPSS, op. cit., p. 103 y ss.
- 107.- MASSERA, op. cit., p. 75.
- 108.- GIORGIO RUFFOLO: Rapporto sulla programación, Bari, 1973, Laterza, p. 104; MASSERA, op. cit., p. 84; ROMANO PRODI: Sistema industriale e sviluppo economico in Italia, Bologna, 1973, Il Mulino, p. 197 y ss.
- 109.- AMOROSO y OLSEN, op. cit., p. 204; FORTE, op. cit., p. 278 y ss.; COLLI DA, op. cit., p. 47 y ss.; COLAJANNI, op. cit., p. 123 y ss.; PEGGIO, - op. cit., p. 47 y ss.
- 110.- El artículo 41 de la Constitución Italiana de 1947 dice así: "La iniciativa económica privada es libre. No puede desarrollarse si se opone a - la utilidad social o cuando cause daños a la seguridad, a la libertad y a la dignidad humana. La ley determina los programas y los controles - oportunos para que la actividad económica pública o privada pueda orientarse y coordinarse con los fines sociales".
- 111.- FABIO A. ROVERSI MONACO: "L'attivitá economica pubblica" en Trattato di Diritto Commerciale, op. cit., p. 385.
- 112.- Declaración IX de la Carta del Lavoro; citada por GALGANO, op. cit., p. 120.
- 113.- El artículo 43 de la Constitución Italiana dice: "Con fines de utilidad pública, la ley puede reservar originariamente o transferir (mediante -

indemnización y con expropiación), al Estado, a entidades públicas o comunidades de trabajadores o de usuarios, determinadas empresas o categorías de empresas que se refieren a servicios públicos esenciales o a fuentes de energía o monopolios o que tengan carácter de preminente interés general".

ROVERSI MONACO, op. cit., p. 388; GIANNINI, op. cit., p. 126; GALGANO, op. cit., p. 120; ADOLFO DI MAJO: "L'avocazione delle attività economiche alla gestione pubblica o sociale", en Trattato di Diritto Commerciale, op. cit., p. 333; VITTORIO OTTAVIANO: "Sometimiento de la empresa pública al derecho privado y exigencias conexas con los fines públicos que mediante el ejercicio de la empresa se quieran conseguir", en La Empresa Pública, Bolonia 1970, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, p. 277.

114.- GALGANO, op. cit., p. 122.

115.- ROVERSI MONACO, op. cit., p. 408.

116.- ROVERSI MONACO, op. cit., p. 408; OTTAVIANO, La Emp. Pub., op. cit., p. 279; OTTAVIANO, voz IMPRESA PUBBLICA en Enciclopedia del Diritto, Milano, 1958-1976, 26 volúmenes publicados, p. 669; SARACENO, Il sistema.., op. cit., p. 40 y 41.

117.- Esta clasificación la repite GIANNINI en: "Le imprese pub.", Rivista Sociale, op. cit., p. 228; "Actividades económicas públicas y formas jurídicas privadas", en La Emp. Pub., op. cit., p. 101 y ss. también en Dir. Pub. dell'econ., op. cit., p. 123 y ss.; en fin se recoge en multitud de ensayos y obras y de hecho constituye una definición universalmente aceptada.

118.- VICENZO BUONOCUORE, "La sociedad con participación del Estado doctrina italiana", en La Emp. Pub., op. cit., p. 1676.

119.- ROVERSI MONACO, op. cit., p. 414.

120.- CEEP, op. cit., p. 313.

121.- GIANNINI, Dir. Pub. dell'econ., op. cit., p. 142 y ss.; CEEP, op. cit. p. 313.

121.- GIANNINI, Dir. Pub. Econ., op. cit., p. 143.

- 123.- CEEP, op. cit., p. 313.
- 124.- ROVERSI MONACO, op. cit., p. 414 y ss.; GIANNINI, Dir. Pub. Econ., op. cit., p. 144-145; CEEP, op. cit., p. 314.
- 125.- CEEP, op. cit., p. 314.
- 126.- Ultimamente la Comunidad Económica Europea ha considerado que la existencia de sociedades como monopolio público contrasta con la normativa europea comunitaria y ha solicitado a Italia su transformación, así la producción de quina ha sido ya abandonada, se la ha desmonopolizado y se tiende a la transformación de la producción de tabaco. GIANNINI, Dir. Pub. Econ., op. cit., p. 154.
- 127.- Para una visión general del problema: GIANNINI, Dir. Pub. Ec., op. cit., p. 154; CEEP, op. cit., p. 315; de forma específica: G. PISCHEL, L'Azienda municipalizzata, Roma, 1971; L. SCHIAVELLO: Le Aziende Municipalizzate, Nápoles, 1977, Jovene. Ver también la voz: Municipalizzazione en Nuovissimo Digesto, p. 991 de FROCCOLI.
- 128.- BUONOCUORE, op. cit., p. 1676.
- 129.- GIANNINI, "Le imp. pub.", en Riv. Soc., op. cit., p. 249 y ss., y 264 y ss.
- 130.- GIANNINI, "Act. Ec. Pub." en La Emp. Pub., op. cit., p. 111; BUONOCUORE, op. cit., p. 1677; CEEP, op. cit., p. 316; ROVERSI MONACO op. cit., p. 430.
- 131.- GIANNINI, "Act. Ec. Pub." en La Emp. Pub., op. cit., p. 111.
- 132.- BUONOCUORE, op. cit., p. 1677.
- 133.- CEEP, op. cit., p. 316-317.
- 134.- Para un análisis exhaustivo del INA véase: SERGIO SOTGIA, "El INA empresa pública" en La Empresa Publica, op. cit., p. 1623; CEEP, op. cit., p. 340.
- 135.- En efecto, han quedado excluidas de la nacionalización las empresas que producen para su propio consumo energía eléctrica, siempre que su consumo sea superior al 70% de lo producido. También las empresas que no pasen de 15 millones de kw/h. por año. También, por último, los organis -

mos locales pueden obtener permiso de ENEL para producir, transportar, transformar y distribuir electricidad. CEEP, op. cit., p. 318.

- 136.- GIANNINI, Dir. Pub. Ec., op. cit., p. 156.
- 137.- El colegio de censores de cuentas está formado por un presidente y dos miembros, designados por los ministros del Tesoro y del Presupuesto y dos suplentes. Su control se ejerce sobre las operaciones registradas en el balance y a partir del mismo efectúan un informe al Ministro de Industria y Comercio y al Ministro del Tesoro; uno de los censores o comisarios asiste a las reuniones del Consejo de Administración.
- 138.- CEEP, op. cit., p. 317-318-319; sobre el tema de la nacionalización ver también: VINCENZO SPAGNUOLO: "Las empresas Nacionalizadas" en La Emp. Pub., op. cit., p. 1427; GUARINO, Scitti, "L'eletticità e lo Stato", p. 499, Vol. II; finalmente, es conveniente consultar la Revista que edita el propio ENEL, que se llama Rassegna giuridica del ENEL, donde se han publicado muchas de las polémicas al respecto.
- 139.- CEEP, op. cit., p. 329; GIANNINI, Dir. Pub. Econ., op. cit., p. 166; La emp. pub., op. cit., p. 112, Rivista Sociale, op. cit., p. 246; BUONOCUORE, op. cit., p. 1677; ROVERSI MONACO, op. cit., p. 443; PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI, op. cit. p. 17.
- 140.- Min. Ind. e Com., op. cit., p. 10.
- 141.- SARACENO, Il sistema..., op. cit., p. 124-125, trad. española.
- 142.- GIANNINI, La Emp. Pub., op. cit., p. 112; Min. Ind. e Com., op. cit., p. 11; CASSESE, Part. Pub. ed..., Comunità, op. cit., p. 13; SALVATORE D'ALBERGO, Le partecipazioni statali, Milán, 1960, Giuffrè, p. 55 y ss. Ver bibliografía citada en la primera parte de nuestro trabajo.
- 143.- SARACENO, Il sistema..., op. cit., p. 124 (trad. esp.).
- 144.- Ver texto en Anexo 4.
- 145.- CASSESE, Part. Pub. ed..., 1962, op. cit., p. 84, en la nota 3 de esa página Cassese reproduce una opinión de una Comisión encargada de establecer el aparato jurídico del Ministerio a crear.
- 146.- Más abajo se explica el concepto y el funcionamiento de los llamados -

"fondos de dotación".

- 147.- Ver más arriba, pág. 110
- 148.- No insistimos aquí ya que volveremos sobre este tema más adelante.
- 149.- CASSESE, Part. Pub. ed..., 1962, op. cit., p. 81; ALBERGO, Le Part. Stat., op. cit., p. 67; ROVERSI MONACO, op. cit., p. 479; Gli enti di gestione, Milán, 1967, Giuffrè, p. 3 y ss.; "Consideraciones sobre los entes autónomos de gestión de las Participaciones del Estado", en La Emp. Pub., op. cit., p. 1481.
- 150.- Con respecto a este concepto de economicita, del que tanto se ha discutido en Italia, véase: SARACENO, "el fin del beneficio en las empresas públicas de producción", La emp. pub., op. cit., p. 357; Il sistema delle..., op. cit., p. 121 y 122 (trad. esp.); D'ALBERGO, Le part. Sta., op. cit., p. 92; CASSESE, Part. Ec. ed..., op. cit., p. 150.
- 151.- Ver la respecto las sociedades como AGIP, SNAM y ANIC que han ido concentrando las actividades de sus sectores; véase SARACENO, op. cit., ivi, p. 121; AMOROSO y OLSEN, op. cit., p. 223.
- 152.- Véase lo referente a concesionarios de servicios públicos: GIANNINI, Dir. Pub. Ec., op. cit., p. 146; CASSESE, Part. Pub. ec., op. cit., p. 157.-
- 153.- GUSTAVO VIGNOCCHI, "Los controles sobre las Haciendas Autónomas y sobre las empresas con participación estatal", en La Emp. Pub., op. cit., p. 1548.
- 154.- CEEP, op. cit., p. 323; VIGNOCCHI, op. cit., p. 1540 y ss.
- 155.- SARACENO, Il sistema..., op. cit., p. 137-138 (trad. esp.).
- 156.- VIGNOCCHI, op. cit., p. 1548; en este ensayo se da un tratamiento bastante extenso de esta cuestión.
- 157.- D'ALBERGO, Le part. Stat., op. cit., p. 171.
- 158.- SARACENO, Il sistema..., op. cit., p. 77.
- 159.- AMOROSO y OLSEN, op. cit., p. 224.

- 160.- En 1975 el IRI controlaba directa o indirectamente alrededor de 150 sociedades, con unas inversiones de 2188 miles de millones de liras y con un nivel de empleo de más de medio millón de personas. El valor neto del capital inmovilizado a fines de 1974 era de 10157 miles de millones de liras. Esto nos da una idea de la magnitud de este Ente italiano.
- 161.- Véase más arriba: pág. 126 y ss.
- 162.- Este trozo corresponde a una cita de SARACENO, citada por CASSESE en Partecip. Pub. ed..., op. cit., p. 18.
- 163.- COLLITI, op. cit., p. 11.
- 164.- P. SARACENO, Il sistema delle..., op. cit., p. 25 y ss.; MINISTERIO DE HACIENDA. INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES, Estudio sobre la empresa pública en España. Vol. III (2a. fase) Organización y gestión de la empresa pública. IBERPLAN, p. 393 a 399 (en próximas citas lo mencionaremos como Informe IBERPLAN).
- 165.- Para conocer a fondo la polémica a que dió lugar el intento de revisión del Estatuto del IRI, véase el estudio citado: MINISTERIO DELL'INDUSTRIA E DEL COMMERCIO, op. cit., sobre todo los dos primeros volúmenes.
- 166.- Informe IBERPLAN, op. cit., p. 382-383.
- 167.- FRANCESCO FORTE, "I 'modelli' dei gruppi a Partecipazioni statali" en A.A.V.V. Le imprese a partecipazioni statali, Nápoles, 1972, Jovene, p. 31 y 32.
- 168.- AMOROSO y OLSEN, op. cit., p. 229;
- 169.- Ver un cuadro de esas inversiones en el extranjero en el anexo 6.
- 170.- En efecto según la conocida revista Fortune, Agosto 75, las cifras de ventas del ENI fueron evidentemente menores a las de las "siete hermanas" que dominan el mercado petrolífero. Casi iguales a las de la Standard Oil of Indiana y mayores que las de la Compagnie Française des Pétroles y de cualquier otra empresa petrolífera mundial. Por otra parte el ENI controla cerca de 200 sociedades, con un nivel de inversiones fijas de 940 miles de millones de liras y un número de empleados de casi

100.000 personas. El valor del capital fijo era a fines de 1974 de 3.697 miles de millones de liras.

- 171.- MASSERA, Riv. Tri. Dir. Pub., op. cit., p. 102; AMOROSO y OLSEN, op. cit., p. 230; PRESIDENZA C. MINISTRI, op. cit., p. 53; más arriba, páginas 19 y siguientes, hemos ya explicado las vicisitudes de la fundación del ENI.
- 172.- MASSERA, op. cit., p. 104.
- 173.- AMOROSO y OLSEN, op. cit., p. 232; Ricerca sulle PPSS, Vol. II.
- 174.- Ricerca sulle PPSS, op. cit., Vol. II, p. 99.
- 175.- AMOROSO y OLSEN, op. cit., p. 233.
- 176.- F. FORTE, en Le imprese a PPSS, Nápoles, 1972, op. cit., p. 34-35.
- 177.- Ricerca sulle PPSS, op. cit., Vol. II, p. 61.
- 178.- AMOROSO y OLSEN, op. cit., p. 235.
- 179.- Ver Anexo 6 (AMOROSO y OLSEN, op. cit., p. 170).
- 180.- Informe IBERPLAN, op. cit., p. 400 y ss.
- 181.- CEEP, op. cit., p. 331; IBERPLAN, op. cit., p. 404; AMOROSO y OLSEN, op. cit., p. 235; PRESIDENZA C. MINISTRI, op. cit., p. 107.
- 182.- CEEP, op. cit., p. 236.
- 183.- El EFIM es ya una gran holding, tiene unas inversiones fijas de 100 miles de millones de liras y un nivel de empleo de 43.000 en 1975.
- 184.- F. FORTE, en Le imprese a PPSS, Nápoles, 1972, op. cit., p. 367.
- 185.- Para un tratamiento exhaustivo de este tema, véase: ALZONA G.L.: L'EFIM profilo di un ente a partecipazioni statali, Milán, 1976, Franco Angeli.
- 186.- AMOROSO y OLSEN, op. cit., p. 238-239.
- 187.- Informe IBERPLAN, op. cit., p. 404-405.
- 188.- MASSERA, op. cit., p. 112.

- 189.- El EGAM contaba, antes de su disolución, con un total de empleados de -
34.000 y un nivel de capital invertido fijo de 76 mil millones de liras.
- 190.- AMOROSO y OLSEN, op. cit., p. 242.
- 191.- AMOROSO y OLSEN, op. cit., p. 243.
- 192.- Ver infra. 336
- 193.- "Les entreprises publiques en Italie" artículo publicado en el libro co-
lectivo "L'Entreprise Publique dans la Communauté économique européenne -
ne", CEEP, Bruselas, 1978, p. 211. Este artículo sobre Italia lo redac-
taron los profesores siguientes (todos ellos forman parte del Servicio
de estudio del ENI): F. COMPARATO, I. PEDRONI, M.P. SALINI.
- 194.- MASSERA, op. cit., p. 128 y ss.
- 195.- AMOROSO y OLSEN, op. cit., p. 244.
- 196.- AMOROSO y OLSEN, op. cit., p. 245.
- 197.- MASSERA, op. cit., p. 192.
- 198.- MASSERA, op. cit., p. 149-150.
- 199.- PRODI, op. cit., p. 206.
- 200.- ARANGIO RUIZ, Storia Costituzionale del Regno d'Italia (1848-1989), Fi-
renze, 1898; G. GUISSALBERTI, Storia Costituzionale (1848-1948), Bari, -
1974, Laterza; ALBERTO CARACCIOLO, Il Parlamento nella formazione del -
Regno d'Italia, Milano, 1960, Giuffrè.
- 201.- SALVATORE FODERARO, Manuale di Diritto Pubblico, Padova, 1971, CEDAM, -
p. 176.
- 202.- CARACCIOLO, op. cit., p. 5 a 60, resumen del nacimiento del Parlamento
italiano, con un completo apéndice documental.
- 203.- DEMICHEL-LALUMIERE, Les regimes Parlementaires Europeens, Paris, 1978,
PUF, p. 550.
- 204.- MORTATI, Istituzioni di Diritto Pubblico, Padova, 1967, CEDAM, p. 86, -
citando a M.S. GIANNINI.



- 205.- FRANÇOIS CHABOD, L'Italia Contemporanea, (1918-1948), Torino, 1961, Einaudi, p. 43 y ss.
- 206.- CHABOD, op. cit., p. 69 y 70.
- 207.- Los resultados de las elecciones políticas del 2 de junio de 1946 fueron los siguientes: D.C.: 35'2%, 207 escaños; PSI: 20'7%, 115 escaños; PCI: 19%, 104 escaños. Para el análisis de este período además de los ya citados CHAPOS, op. cit., p. 137 y ss.; DEMICHEL y LALUMIERE, op. cit., p. 565 y ss.; MORTATI, op. cit., p. 91 y ss.; FODERARO, op. cit., p. 177 y ss.; véase NORMAN KOGAN, L'Italia del dopoguerra, Bari, 1966, Laterza; GIUSEPPE MAMMARELLA, L'Italia dopo il fascismo, Bologna, 1970, Il Mulino; FRANCO CATALANO, L'Italia della dittadura alla democrazia, 1970, Milano, Feltrinelli.
- 208.- El Referéndum del 2 de junio de 1946 dió los siguientes resultados: votos a favor de la República: 12,717.923; a favor de la monarquía: 10,719.284 votos.
- 209.- PIERO CALAMANDREI y ALESSANDRO ZEVI, Commentario sistematico alla costituzione italiana, 1959, Firenze; FOLZONE y GROSSI, Enciclopedia del Diritto, voz "Assamblea Costituyente", Milano, 1958, Giuffre, Vol. III., p. 370-383.
- 210.- ALBERTO PREDIERI, "Régimen Económico y Social en la Constitución Italiana" en Constitución y Económica, Madrid, 1977, EDERSA, p. 21.
- 211.- Artículo 3 de la Constitución Italiana. Se puede consultar por ejemplo la traducción al castellano que reproduce JORGE DE ESTEBAN, Constituciones Españolas y Extranjeras, Madrid, 1977, Taurus, p. 526.
- 212.- PREDIERI, op. cit., p. 24.
- 213.- Véase por ejemplo: CARLO LAVAGNA, Costituzione e Socialismo, Bologna, 1977, Il Mulino; ENRICO BERLINGUER, La cuestión comunista, Barcelona, 1977, Fontamara, p. 201 y ss.; ANTONIO TATO, I comunisti italiani e la Costituzione, en el Almanacco del PCI, Roma, 1976, Riuniti, p. 90.
- 214.- PREDIERE, op. cit., p. 32. Véase también FRANCESCO GALGANO, La Costituzione Economica, op. cit., p. 120; VICENZO ROMA GNOLI, Il sistema economico..., op. cit., p. 162; DI MAJO, op. cit., p. 333.

- 215.- ANDREA MANZELLA, Il Parlamento, Bologna, 1977, Il Mulino, p. 9 y ss.
- 216.- DEMICHEL y LALUMIERE, op. cit., p. 627; también LUIGI PESTALOZZA, La costituzione e lo Stato, Roma, 1975, Riuniti, p. 147. Pestalozza defiende, desde la izquierda, la opción unicameral. En cambio defiende el bicameralismo FRANCO PIERANDREI, "L'organisation constitutionnelle" en La Constitution Italienne de 1948, París, 1959, Armand Colin; y también FODERARARO, op. cit., p. 198.
- 217.- JEAN CLAUDE COLLIARD, Les Regimes Parlementaires Contemporaines, Paris, Fondation Nationale du Science Politique, 1978, p. 57.
- 218.- Se precisa el 65% de los votos en una circunscripción para que el candidato a Senador sea automáticamente proclamado como tal. En la práctica se da este supuesto muy raramente. También se pretendió diferenciar el Senado de la Cámara de Diputados por la duración de los mandatos, pero por la Ley Constitucional de 9 de febrero de 1963 se dispuso la idéntica duración de los mandatos, cinco años. Si se quiere ver bibliografía sobre cuestiones electorales italianas ver MORTATI, op. cit., p. 421 a 464 donde se encuentra amplia bibliografía al respecto.
- 219.- FODERARARO, op. cit., p. 199-200, DEMICHEL-LALUMIERE, op. cit., p. 627 y ss.; y también la cita anterior: nota 218.
- 220.- COLLIARD, op. cit., p. 205 y 206.
- 221.- Las excepciones a que nos referimos están recogidas en el artículo 14 del Reglamento del Congreso y el artículo 14 también del Senado. MANZELLA, op. cit., p. 31 y 32. Así las respectivas mesas de las Presidencias de las Cámaras podrán autorizar la formación de un grupo parlamentario con un número inferior de diputados o senadores del previsto en los respectivos Reglamentos, si concurren las siguientes condiciones: - en la Cámara de Diputados si se trata de un grupo que esté organizado en el país, que se haya presentado con el mismo símbolo en al menos veinte colegios electorales, con propias listas de candidatos, y que haya obtenido al menos un escaño en un colegio, y al menos 300.000 votos válidos en conjunto. En el Senado los requisitos son la presentación con el mismo símbolo en al menos quince regiones, y la conquista de escaños en cinco de ellas como mínimo.
- 222.- FODERARARO, op. cit., p. 212; ALESSANDRO NATTA, "Il funzionamento delle

- Cámere", Siminario sul Parlamento, Frattochie, Roma, PCI, 1977, p. 27, Ed. en ciclostil; MANZELLA, op. cit., p. 102 y ss.; SILVANO TOSI, Diritto Parlamentare, Milano, 1974, p. 210 y ss.
- 223.- Así lo autoriza el artículo 55.3 del Reglamento del Senado, o la costumbre constante en la Cámara de Diputados; MANZELLA, op. cit., p. 109.
- 224.- Para ampliar este tema de las Presidencias de las Cámaras véase: G. TERRARA, Il Presidente della Assemblée Parlamentaria, Milano, 1965, Giuffrè; MANZELLA, op. cit., p. 108-113; TOSI, op. cit., p. 121-143; FEDORARO, op. cit., p. 208-209.
- 225.- MANZELLA, op. cit., p. 81.
- 226.- CARLO CARDIA, "La programmazione dei lavori di aula e di commissione" en Il Parlamento, Quaderni di Democrazia e Diritto, n°2 especial dedicado al Parlamento, con análisis y propuestas de reforma, p. 21.
- 227.- TOSI, op. cit., p. 168.
- 228.- MANZELLA, op. cit., p. 82; CARDIA, op. cit., p. 49; ALESSANDRO NATTA, - "Il ruolo delle attività parlamentaria per un indirizzo unitario del - Paese", en Quaderni di Democrazia..., op. cit., p. 60; SALVATORE ELIA, "Le commissioni parlamentarie italiane nel procedimento legislativo" en Archivio Giuridico, 1961, p. 42.
- 229.- En los últimos años ha ido aumentando el número de Ministerios, pero no así el de comisiones permanentes de las Cámaras. Ello se debe a que una misma comisión se ocupa de la temática de varios ministerios más o menos afines.
- 230.- MANZELLA, op. cit., p. 94.
- 231.- TOSI, op. cit., p. 170 a 173.
- 232.- TOSI, op. cit., p. 174.
- 233.- Ley 129-1939 por la que se creó una Cámara de los fascios y de las corporaciones (Cámara no electiva). Se sustituyó así a la destruida Cámara de Diputados. El artículo 16 de esa ley afirmaba que (con excepción de los proyectos de ley de carácter constitucional, los que afectaban al ordenamiento jurídico y a las magistraturas administrativas, las delega

ciones legislativas y lo referente al Presupuesto), los proyectos de ley se atribuirían de forma exclusiva a las comisiones legislativas de la Cámara de los fascios y al Senado del Reino.

- 234.- El artículo 72 de la Constitución reserva a los plenos de la Cámara y el Senado la aprobación de los siguientes proyectos de ley: "El procedimiento normal de examen y de aprobación directa por parte de la Cámara se adoptará siempre para los proyectos de ley en materia constitucional y electoral y para los de delegación legislativa, para los de autorización para ratificar tratados internacionales y para la aprobación de presupuestos y cuentas de intervención". Para este aspecto del procedimiento legislativo, véase: MANZELLA, op. cit., p. 82 y ss.; TOSI, op. cit., p. 297 y ss. Tosi analiza aquí el posible carácter "reforzado" que podrían tener los proyectos de ley aprobados en el Pleno de las Cámaras. MORTATI, op. cit., p. 744 y ss.
- 235.- M. COTTA, "Il problema del bicameralismo-monocameralismo in una analisi strutturale - funzionale del Parlamento", Rivista Italiana di Scienza Politica, 1971, p. 567.
- 236.- ELIA, op. cit., p. 101.
- 237.- MANZELLA, op. cit., p. 83-84; MORTATI, op. cit., p. 748 sostiene una opinión negativa.
- 238.- MORTATI, op. cit., p. 747.
- 239.- MORTATI, op. cit., p. 748.
- 240.- TOSI, op. cit., p. 393-396.
- 241.- MANZELLA, op. cit., p. 84-85.
- 242.- TOSI, op. cit., p. 393-396; MANZELLA, op. cit., p. 85-86.
- 243.- Este procedimiento en su momento provocó incluso acusaciones de inconstitucionalidad por parte del Grupo Parlamentario Comunista. Es un procedimiento complejo y en la práctica poco utilizado como señalan Mortati y Tosi. Se pueden consultar al respecto: MORTATI, op. cit., p. 748; TOSI, op. cit., p. 309-315; FODERARO, op. cit., p. 133; MANZELLA, op. cit., p. 319-329; MEUCCIO RUINI, La funzione legislativa (tecnica delle leggi e lavori parlamentari), 1953, Milano, Giuffrè. Libro un poco anti

guo, pero excelente sistemática, con tratamiento de la Constitución y análisis de derecho comparado.

- 244.- MANZELLA, op. cit., p. 86.
- 245.- MANZELLA, op. cit., p. 88; TOSI, op. cit., p. 261 y ss.; MORTATI, op. cit., p. 736; RUINI, op. cit., p. 87 donde se hace una referencia a los diferentes sistemas de examen de los proyectos de ley (tres lecturas, etc.).
- 246.- Así se han presentado diversos informes en las Cámaras procedentes de la iniciativa de las Comisiones. Entre ellos destacan los referentes a problemas ecológicos, situación financiera de los entes de gestión de las Participaciones estatales, etc. Ver MANZELLA, op. cit., p. 88.
- 247.- MANZELLA, op. cit., p. 89-90; TOSI, op. cit., p. 259 y ss. y 285.
- 248.- MANZELLA, op. cit., p. 92; TOSI, op. cit., p. 395.
- 249.- TOSI, op. cit., p. 180 y ss. Cita como ejemplo de estas últimas la comisión especial creada para el examen del proyecto de ley sobre la nacionalización de la energía eléctrica.
- 250.- Las comisiones de encuesta requieren un procedimiento de formación, similar al de un proyecto de ley. Así lo disponen los artículos 140 del Reg. de la Cámara y el 162 del Reg. del Senado.
- 251.- MANZELLA, op. cit., p. 136.
- 252.- MANZELLA, op. cit., p. 145 a 147; TOSI, op. cit., p. 183 a 191 y el ya mencionado Quaderni di Democrazia e Diritto, n° 2 especialmente dedicado al Parlamento.
- 253.- En todo lo referente a esta problemática es muy útil consultar al mencionado TOSI, op. cit., p. 180-191 y también SILVIO FURLANI, Le Commissioni parlamentari d'inchiesta, Milano, 1954, Giuffrè, donde encontramos una historia de esta institución en Italia y un análisis del derecho comparado al respecto. Por todo lo cual resulta útil a pesar del año de su edición. MANZELLA, op. cit., comisiones de encuesta, p. 131 y ss.; comisiones de vigilancia, p. 143 y ss.
- 254.- A pesar de ello resulta útil consultar la voz Controlli de la Enciclo

pedia del Diritto editada por Giuffre, Milano, 1970.

También el artículo de una persona tan autorizada como M.S. GIANNINI: - "Controllo, nozioni e problemi" en Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 1974, p. 1263-1283. También la excelente descripción que hace de la polémica en curso en Italia sobre este tema CARLO CHIMENTI: Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano, Milano, 1974, Giuffre, - especialmente las páginas 1 a 45.

- 255.- MANZELLA, op. cit., p. 291 a 339; F. MODUGNO, voz "Legge in generale" - en Enciclopedia del Diritto, op. cit., 1973, Vol. XXIII, p. 886 y ss.; FLAVIO COLONNA, "La formazione delle leggi", en Il Parlamento, Democrazia e Diritto, op. cit., p. 93 y ss.
- 256.- GIULIANA AMATO, L'ispezione politica del Parlamento, Milano, 1968, Giuffre, p. 24.
- 257.- MANZELLA, op. cit., p. 124.
- 258.- MANZELLA, op. cit., p. 124.
- 259.- MANZELLA, op. cit., p. 125 y ss. Manzella señala aquí que aunque en la práctica se usen mucho más los instrumentos no coactivos de recabar información, ello es posible porque existen los, coactivamente movilizables, instrumentos de inspección.
- 260.- Lo referente al tema de las preguntas e interpelaciones se puede consultar y ampliar lo aquí expuesto en: MANZELLA, op. cit., p. 137; TOSI, - op. cit., p. 339-343; CHIMENTI, op. cit., p. 179; MORTATI, op. cit., p. 691; AMATO, op. cit., "L'Ispezione...", p. 29 a 107; LUCIO LIBERTINI, - Quale Parlamento?, Torino, 1977, Einaudi, p. 25 y ss. y también el específico de IOLE BUCCISANO, Le interrogazione e le interpellanze parlamentarie, Milano, 1969, Giuffre.
- 261.- TOSI, op. cit., p. 344.
- 262.- Esta cita proviene de la ponencia que informó en el Senado sobre el nuevo Reglamento de esta Cámara y la reproduce ANDREA MANZELLA en la Voz - "Interrogazione e Interpellanze parlamentarie" de la Enciclopedia del Diritto, Milano, 1972, Giuffre, Vol. XXII, p. 427.
- 263.- AMATO, op. cit., p. 22 y ss.

- 264.- AMATO, op. cit., p. 23; MANZELLA, "Interrogazioni...", op. cit., p. 407.
- 265.- MANZELLA, op. cit., p. 141.
- 266.- MANZELLA, op. cit., p. 344.
- 267.- AMATO, op. cit., p. 87 y ss.; MANZELLA, op. cit., p. 141 y ss.; TOSI, - op. cit., p. 341 y la nota contenida en la misma página. Recuérdese la bibliografía contenida en nuestra nota 251.
- 268.- MANZELLA, op. cit., p. 131.
- 269.- TOSI así lo afirma, op. cit., p. 348, Nota 1 y cita dos encuestas inicia - das en comisión, una en la Cámara, otra en el Senado.
- 270.- En el Parlamento de la Monarquía las encuestas se discutían y decidían por el procedimiento de ley formal.
- 271.- TOSI, op. cit., p. 348, nota 3; MANZELLA, op. cit., p. 132 y sobre todo ALESSANDRO PACE, Il potere di inchiesta delle Assemblee Legislative, Mi - lano, 1973, Giuffrè, p. 103 y del mismo autor la voz "Commissions d'in - chiesta parlamentaria" en la Enciclopedia del Diritto, Vol. XX, pp. 992 a 1026, 1970, Milano, Giuffrè.
- 272.- MANZELLA cita en p. 133-134, op. cit., esta propuesta de ley: Istitu - zioni e ordinamento del servizio per la informazioni e la sicurezza", - presentado en la Cámara el 2 de Noviembre de 1976. En el artículo 12 se confirma la posibilidad de informar a los Presidentes de las Cámaras de las razones que han motivado la consideración de secreto.
- 273.- MANZELLA, op. cit., p. 135.
- 274.- Entre este tipo de encuestas podemos citar: Encuesta sobre la miseria - (1951), sobre la desocupación (1951), el funcionamiento de la seguridad social (1966), o sobre la llamada "jungla retributiva" (1975), entre - otras.
- 275.- Se han realizado sólo cuatro encuestas de este tipo entre 1948 y 1976. En 1958 sobre la llamada anonima banchieri, en 1961 sobre la construc - ción del aeropuerto de Fiumicino, en 1964 sobre el desastre del Vajont y sobre los acontecimientos de junio-julio de 1964 instituída en 1969. Véase MANZELLA, op. cit., p. 136.

- 276.- PACE, Il Potere..., op. cit., p. 202.
- 277.- AMATO, L'ispezione..., op. cit., p. 143.
- 278.- MANZELLA, op. cit., p. 149.
- 279.- AMATO, L'Ispezione..., op. cit., p. 144 y ss.
- 280.- Las preguntas han de formularse a través del Presidente de la Comisión.
- 281.- MANZELLA, op. cit., p. 149, cita el caso de la sesión informativa o audiencia, que llevó a la dimisión del Presidente del EGAM y a la posterior disolución del Ente.
- 282.- Puede la comisión, por ejemplo, citar al funcionario a través de una "udienze legislative", en base a un proyecto de ley en curso. Así el funcionario está obligado a asistir. Si no existe ese proyecto de ley relacionado con el tema de que se trate, la comisión puede presentar ese proyecto y lograr así la presencia del funcionario en cuestión. Este es uno de los múltiples instrumentos de que dispone la comisión para realizar sus objetivos.
- 283.- MANZELLA, op. cit., p. 152.
- 284.- EUGENIO PEGGIO, "Relazione Introduttiva" del libro L'altro potere in economia, Bari, 1978, De Donato, p. 9.
- 285.- PEGGIO, op. cit., p. 14. Así por ejemplo se crean entes públicos nuevos, o se amplían los existentes, hasta que quepan "todos".
- 286.- Lottizzazione, significa "repartirse el lote", "el pastel" y se usa para explicar la extensión del fenómeno clientelar a nivel de otros partidos. Por este sistema sólo se aceptan en determinados cargos, personas del mismo grupo, con lo cual la tendencia es el reparto del "pastel" por lotes o partidos.
- 287.- Documento de la Dirección del PCI de 8 de Noviembre de 1977 sobre las normas que rigen para los dirigentes de los Entes. Citado en PEGGIO, op. cit., p. 18.
- 288.- FRANCESCO GALGANO, "La legislazioni e i problemi nell'esperienza italiana" en L'altro potere..., op. cit., p. 83 y 84.

- 290.- SABINO CASSESE, "Io sono il partito Dio tuo", en L'Espresso, Noviembre 1978, p. 201.
- 291.- MANZELLA, op. cit., p. 153.
- 292.- SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, "Note sull controllo e - sull'indirizzo del Parlamento nel settore delle partecipazioni statali", documento integrado en la INDAGINE CONOSCITIVA, n°21, llevada a cabo - por la Comisión permanente V, (Bilancio e programmazione-Partecipazioni statali), Roma, 1976, Servizio Commissioni Parlamentari della Camera dei Deputati, p. 255.
- 293.- A parte del documento mencionado en la nota anterior, véase: G. CARBO - NE, "Il rapporto Corte dei Conti-Governo Parlamento nel sistema della - Costituzione", en Studi XX Assemblea Costituente, VI, Firenze, 1969, p. 67 y ss; G. CAIANIELLO, La Corte dei Conti, 1970, Bologna, Il Mulino; - del mismo autor: "La Corte dei Conti tra due culture", en la Rivista - Trimestrale di Diritto Pubblico, 1974, p. 1103; D. SERRANI, Corte dei - Conti e controllo sugli enti, Milano, 1975, Franco Angeli.
- 294.- En esta fase se envían cartas a la Administración Pública, a empresas - privadas o públicas, etc., en demanda de datos e informaciones. También solicitan información estadística al ISTAT, o la realización de infor - mes, estudios o investigaciones al Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro.
- 295.- Con ello se rompe un criterio tradicional del parlamentarismo italiano, que tuvo su concreción en el artículo 59 del Estatuto Albertino, por el cual las Cámaras sólo podían entrar en contacto con Ministros o delegados del gobierno.
- 296.- La elaboración de este documento conclusivo de la indagine es obligatorio para la Cámara de los Diputados (art. 144 RC) y en cambio es facultativo para el Senado de la República (art. 48 RS). En algunas indagine conducidas conjuntamente por Cámara y Senado la redacción de este documento ha comportado muchos problemas, hasta el punto de redactar conclu - siones distintas para una y otra Cámara.
- 297.- Non party approach es el principio de funcionamiento de las comisiones de investigación británicas y que se traduce en la confluencia de mayo - ría y oposición en unas conclusiones objetivas comunes. Véase el magní -

fico ensayo de FRANCESCO D'ONOFRIO "Le indagini conoscitive nelle commissioni parlamentari", 1971, Chieti, p. 110 y ss.

- 298.- Las indagine empezaron a funcionar en 1967 y desde entonces no se han observado casos clamorosos de negativa a asistir a las sesiones de las mismas. Por lo que respecta a la falta de veracidad en algunas declaraciones, la comisión al utilizar el método de cross examination descubre fácilmente el engaño, convirtiendo además ese falso testimonio en superfluo, al existir muchas otras declaraciones.
- 299.- MANZELLA, op. cit., p. 161; y ello es así en Italia, contradictoriamente con otros países donde las comisiones de encuesta o investigación - despiertan el interés de sectores de la sociedad normalmente indiferentes ante la vida parlamentaria.
- 300.- Así se regula en los artículos 149 RC y 45 del RS. Con ello, además de mejorar los canales informativos y de asesoramiento del Parlamento, se logra situar al ISTAT fuera del exclusivo uso del gobierno y al CNEL - más cerca del Parlamento, realzando su valor político y su utilidad nacional.
- 301.- Esta resolución se tomó al examinar los gastos internos de la Cámara, - al aprobar su balance interno. Lo mismo aconteció y con idéntica motivación en el Senado el 15 de Mayo de 1976.
- 302.- STEFANO RIZZO, "Informatica e organizzazione parlamentare" en Democrazia e Diritto, n°3, 1978, p. 433-442.
- 303.- MANZELLA, op. cit., p. 261.
- 304.- M. GALIZIA, voz "Fiducia Parlamentare" en la mencionada Enciclopedia del Diritto, Vol. XVII, 1968, Milano, Giuffre, p. 406. Galizia distingue dos partes en el programa del gobierno: una dedicada a los problemas generales, con declaraciones de intenciones del gobierno y en general sin demasiado interés y otra definida como qualificante por los especialistas donde se concretan las soluciones previstas por el gobierno frente a los problemas políticos, económicos y sociales del país.
- 305.- LEOPOLDO ELIA, voz "Governo (forme di)" en Enciclopedia del Diritto, - Vol. XIX, 1970, Milano, Giuffre, p. 643. Más adelante (p. 121) citaremos los casos de dos gobiernos presididos por Aldo Moro que presentaron

su dimisión después de perder sendas votaciones referidas a proyectos de ley del Gobierno. No estaban obligados a ello, ya que les amparaba el art. 94 de la Const. (nota 309), pero lo hicieron así al entender que no gozaban de la confianza parlamentaria.

- 306.- MANZELLA, op. cit., p. 266.
- 307.- MANZELLA, op. cit., p. 268. Recordemos lo dicho acerca de la posibilidad de libar cuestiones de confianza a la aprobación de textos legislativos que el Gobierno considere clave en su programa (ver supra p. 115).
- 308.- En la Cámara se presentaron los días 28 de Junio de 1974, 6 de Febrero de 1975 y 12 de Noviembre de 1976, siendo siempre ganadas por el Gobierno (VI Legislatura).
- 309.- En el Senado se presentaron en seis ocasiones, entre ellas cabe destacar las de los días 11 y 12 de Abril de 1973, 2 de Julio de 1974. También ganadas en su totalidad por el gobierno (VI Legislatura).
- 310.- Con respecto a las mociones se han presentado en la Cámara 85 de ellas, de las cuales 35 han sido discutidas. En el Senado 80 presentadas, de las cuales 45 discutidas (VI Legislación).
- 311.- Durante la VI Legislatura se presentaron en la Cámara 35 resoluciones, de las cuales fueron discutidas 18. De entre las discutidas se aprobaron 3, se rechazaron otras 3 y fueron retiradas por sus proponentes otras 12. En el Senado sólo se presentaron (y aprobaron) dos resoluciones. Como hemos dicho las resoluciones pueden ser llevadas a la Asamblea, pero no pierden con ello su carácter de instrumento de las comisiones. Pueden surgir autónomamente de la misma asamblea (art. 118 RC y 105 RS), pero entonces no tienen las limitaciones temáticas que coartan las resoluciones de las comisiones.
- 312.- Podemos citar al respecto una sesión de la Comisión de Presupuesto, finanzas y tesoro de la Cámara, donde el Gobierno presentó el contenido de una serie de decretos-ley que tenía previsto promulgar en los siguientes días y que efectivamente promulgó en el mes de Agosto.
- 313.- Ese es el texto de la recomendación que la Cámara hizo al Gobierno después de la discusión sobre las negociaciones con la Santa Sede sobre el nuevo Concordato. Lo cita MANZELLA, op. cit., p. 275.

- 314.- Véase al respecto el tantas veces citado MANZELLA, op. cit., p. 275-279; y los artículos de PIETRO INGRAO y GIULIANO AMATO en "La República ha - treinta anni" en Mondoperaio, nº 6, Junio 1976. Todos estos aspectos están regulados en los art.: 126, 143 y 125 del RC y 142, 46 y 143 del RS.
- 315.- Las cuatro más importantes son la Moción Terracini, presentada contra - el Quinto Gobierno De Gasperi, con ocasión del atentado a Palmiro To- - gliatti, el 22 de Julio de 1948 en el Senado; la moción Nenni, contra - el Tercer Gobierno Fanfani, presentada en la Cámara el 13 de Julio de - 1961; la moción Togliatti, contra el Cuarto Gobierno Fanfani, presenta- da en la Cámara el 26 de Enero de 1963; la moción Longo, contra el Se - gundo Gobierno Moro, presentada el 12 de Marzo de 1965. Todas ellas fue- ron rechazadas por una u otra Cámara.
- 316.- MANZELLA, op. cit., p. 280; JOAN VINTRO y JAUME COLOMER, La fonction de controle du parlement, París, 1978, memoria de III Ciclo presentada en el Institut d'Etudes Politiques, p. 134.
- 317.- MANZELLA, op. cit., p. 280. Esta propuesta fué retirada por el propio - ponente del proyecto de Reglamento de la Cámara, aludiendo a la necesi- dad de "armonía" con el Reglamento del Senado.
- 318.- ALBERTO PREDIERI, "Le Parlement dans le système politique italien" en - Le rôle des Parlements dans les democraties de type liberal. Association Française de Science Politique, Mesa Redonda de 6-7 Noviembre 1970; GE- NEVIEVE BIBES, Le système politique italien, París 1974, PUF, p. 173. - Estos dos autores defienden la no existencia de gobiernos derribados - por el Parlamento italiano, mientras: ANDRE MATHIOT, Institutions poli- tiques comparees. Le pouvoir législatif dans les democraties de type - occidental, París, 1973-74, Les Cours de Droit, p. 488 y JEAN CLAUDE - COLLIARD, Les Regimes parlementaires contemporaines, París, 1978, Pres- ses de la FNSP, p. 260 y 340-341, defienden la existencia de dos crisis de gobierno en Italia provocadas por el Parlamento. En definitiva estos dos últimos autores consideran que desde el punto de vista político - ello fué así y es cierto, pero no lo es desde el punto de vista jurídi- co, ya que no existía obligación jurídica para que Aldo Moro presentara su dimisión, como señalamos más adelante.
- 319.- El artículo 94, párrafo 3 de la Constitución italiana dice así: "El vo- to contrario de una o de ambas Cámaras sobre una propuesta del gobierno

no comporta la obligación de dimisión".

- 320.- Con esta frase MANZELLA, op. cit., p. 286, se refiere a que debido a la crisis que sacude a los partidos italianos, incapaces de continuar siendo los instrumentos de integración de masas y atravesados por el mismo pluralismo social, la relación gobierno-parlamento no puede ser lo lineal y continúa que era en otro tiempo. Para lograr establecer unas líneas generales de orientación de la política de gobierno se requiere, como hemos visto, un largo y accidentado proceso, alejado de la simplicidad "gobierno con mayoría parlamentaria" de otros tiempos.
- 321.- Dice MANZELLA, op. cit., p. 24: "La otra crisis que convulsiona el orden partitocrático de la República es la del estado corporativo. Este estado está formado, como ya se ha señalado, por una multitud de entes de control, sectores económicos (algunos productivos, otros intermediarios de servicios, otros encargados de prestaciones públicas). El partido que se apodera de uno de estos entes consigue dos resultados electoralmente importantes: la dirección de la burocracia adscrita al ente y la influencia sobre el volumen de usuarios del servicio". Y a esta situación se le ha venido en llamar sottogoverno, gobierno en las sombras, entendiéndose por tal las redes entre clientelares y de corrupción establecidas fundamentalmente por el partido que lleva treinta años en el poder: la DC.
- 322.- MANZELLA, op. cit., p. 369.
- 323.- GIANNINI, "Controllo, nozioni...", op. cit., p. 1.267.
- 324.- CRISAFULLI, Lezioni di Diritto Costituzionale, Vol. II, 1971, Padova, Cedam, p. 79 y 81, con ello se quiere señalar una relación completamente autónoma y objetivamente separada entre gobierno y parlamento. No existe corresponsabilidad. El parlamento aprueba, por ejemplo, el Presupuesto y un año después examina las Cuentas. El Presupuesto aprobado un año antes es el parámetro, la posible sanción la no aprobación de la cuenta.
- 325.- M. GALIZIA, Lineamenti generali del rapporto di fiducia fra parlamento e governo, Milano, 1964, Giuffrè, p. 295. Un parámetro puede ser, por ejemplo, el artículo 3 de la Constitución o la interpretación sobre los intereses populares en general.

- 326.- GIANNINI, "Controllo, nozioni...", op. cit., p. 1281, afirma que en este caso la medida no es correctiva, sino "commandatoria" (recomendado - ra).
- 327.- Informe "COMMISSIONE CHIARELLI", publicado en Notizie Sindacali, ASAP, n) 132-133, Órgano de los empleados del ENI, Roma, 1976, Febrero-Marzo, p. 59.
- 328.- Informe "COMMISSIONE CHIARELLI", op. cit., p. 59.
- 329.- SECRETARIA GENERAL DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, "Note sull controllo e - sull'indirizzo del Parlamento nel settore delle Partecipazioni Statali", documento incluido en la "Indagine Conoscitiva n°21" titulada L'indirizzo e il controllo del Parlamento sulle partecipazioni statali, Roma, 1976, Servizio commisioni parlamentari, Camera dei Deputati, p. 253.
- 330.- Sobre el llamado "caso EGAM", ver supra, p. 66, 67 y 68.
- 331.- SECRETARIA GENERAL CAMARA DIPUTADOS, op. cit., p. 253.
- 332.- EMANUELLE TUCCARI, Il controllo del Parlamento sull'attivita economica pubblica, Milano, 1973, Giuffre, p. 32.
- 333.- "Dibattito parlamentare sulle Partecipazioni statali", artículo aparecido en Notizie Sindacali ASAP, n°124-125, Junio-Julio 1975, p. 61.
- 334.- Moción presentada por el Grupo parlamentario del PCI, entre cuyos firmantes se encuentran Natta, Ingrao, Amendola, Peggio, Di Giulio, Barca; Notizie Sindacali ASAP, n°124-125, p. 64.
- 335.- Ver supra. p. 66, 67 y 68.
- 336.- Moción del PCI citada en nota 322, p. 64 y 65.
- 337.- Moción presentada por el Grupo parlamentario del PSI, entre cuyos firmantes: Mariotti, Giolitti, Artali, Colucci., op. cit., p. 65.
- 338.- Moción presentada por el Grupo parlamentario del MSI y firmada entre - otros, por De Marzio, Almirante, Delfino., op. cit., p. 65-66.
- 339.- Mociones del Grupo parlamentario del PLI, firmada por Altissimo, Malagodi, Bignardi y moción presentada por el Grupo parlamentario del PSDI y firmada entre otros por Cariglia y Corti, p. 66 y 67.

- 340.- Moción del Grupo parlamentario del PRI, presentada por La Malfa, Baslini o Mammi, p. 68.
- 341.- Moción del Grupo parlamentario de la DC, firmada por Ferrari-Agraddi, Piccoli, Natali, p. 67-68.
- 342.- Del texto de la resolución Piccoli-Biasini, Notizie Sindacali, op. cit., p. 75-76. En esta resolución se incluían los criterios que debía seguir el Gobierno en su propuesta de reordenación, así: realizar el censo de todas las participaciones directas e indirectas del Estado en los sectores industriales, tal como había solicitado numerosas intervenciones en los debates; poner en claro la situación de los fondos económicos de los entes correspondientes a los últimos años; verificar la homogeneidad y compatibilidad de las intervenciones realizadas en relación a los fines institucionales de los entes: garantizar la distinción entre sectores en crisis y sistema de las participaciones estatales; clarificar los oneri impropri que recaen sobre los entes para que cumplan sus objetivos sociales y que constituyen cargas económicas para las empresas. A cubrir esos oneri impropri se destinan los fondos de dotación (ver supra, p. 54).
- 343.- La Comisión Chiarelli estaba formada por Giuseppe Chiarelli (Presidente), Franco Piga (Vicepresidente), Giuliano Amato, Beniamino Andreatta, Giuseppe di Nardi, Antonio Maccanico, Rosario Nicoló, Bruno Pagani, Giannino Parravicini, Aldo Sandulli, Emanuelle Tuccari. Además de los citados, participaron el contable general del Estado, Vincenzo Milazzo, el Presidente de la sección de la Corte dei Conti, Antonio De Stefano, el secretario general de la planificación económica, Giovanni Landriscini, el secretario general de la Banca de Italia, Carlo Ciampi, el jefe de gabinete del Ministerio de las Participaciones Estatales, Paolo Salvatore, el jefe del departamento de estudios del citado ministerio, Luigi Capuggi y el secretario de la Comisión Giovanni Ruoppolo.
- 344.- Informe de la Comisión Chiarelli titulada "Relazione finale della Commissione Ministeriale per il riordinamento del sistema delle Partecipazioni statali" publicado íntegramente en la "Indagine Conoscitive, n°21", op. cit., p. 260 a 283. Las citas siguientes corresponden a este informe, si no se indica lo contrario.
- 345.- El documento final de la Comisión incluye unas conclusiones, p. 283, -

que en lo referente al papel del Parlamento resume en cuatro puntos: - crear la comisión interparlamentaria, atribuir a la Comisión los poderes de convocar directamente a los presidentes y directores generales de los entes, introducir la obligación de mantener informado al Parlamento e introducir la obligación de dar a conocer al Parlamento, por medio de la comisión, las razones que han conducido a la elección de los administradores de los entes y de las sociedades.

- 346.- Resolución Piccoli-Biasini, op. cit., p. 76.
- 347.- En esta "indagine conoscitiva" intervinieron personalidades de la talla de Cassese, Ferrari-Agraddi, La Malfa, Prodi, Saraceno, Peggio, D'Alema, Sylos Labini, Chiarelli, Piga, Tuccari, Petrilli, presidente del IRI entonces y Sette, presidente del ENI entonces y hoy del IRI.
- 348.- "Questionario tramesso al Consiglio di Stato e relative risposte" incluido en el volumen citado de la "Indagine conoscitiva, n°21", p. 235.
- 349.- "Questionario tramesso...", op. cit., p. 235.
- 350.- Con la expresión finalizzazione se quiere indicar que la Comisión no se limita a aprobar los fondos de inversión o de dotación de los entes, sino que junto con su aprobación indica los fines, los objetivos que se han de cumplir. Lo que evidentemente permite un mayor control tanto de la marcha del plan previsto, como de los resultados obtenidos.
- 351.- Esta noción de "archipiélago" atribuída al sistema de entes en general (al que nos referíamos antes como estado corporativo) y en particular al sistema de las participaciones estatales proviene de GIORGIO RUFFOLO, antiguo secretario general de la planificación en Italia quién dimitió de su cargo en 1975, y lo usa en un artículo titulado "Strutture delle istituzioni e sviluppo democratico" publicado en el libro colectivo ya citado Il governo democratico dell'economia, Bari, 1976, De Donato, p. 213, donde dice: "Cuando la demanda política crece, este sistema de poder rígido y frágil se descompone. Mientras en los países más avanzados el crecimiento genera una tendencia "tecnocrática", en Italia determina una mayor y más amplia intervención pública y una más acentuada concentración capitalista y una conexión directa de los grupos económicos con el Estado, pero no a través de un sistema coherente, dominado por una clase dirigente homogénea (una élite del poder). La falta de homogenei-

dad social y de cohesión cultural de la burocracia italiana confiere a estos fenómenos la forma de deflagración institucional. Se crea alrededor del núcleo central del Estado, un archipiélago cada vez más amplio e intrincado de administraciones semi-autónomas con estructuras privadas, de empresas públicas, de organismos indeterminados, a los que el genio filosófico nacional atribuye el metafísico carácter de entes. No existe la administración sino las administraciones. No existe un sistema, sino un conglomerado". Una magnífica descripción de algo indescriptible.

- 352.- TUCCARI, Il governo democratico..., op. cit., p. 310-311. Intervención en el debate sin título alguno.
- 353.- MINISTERIO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI, Relazione Programmatica, Roma, 1977. Presentada en el Parlamento por Antonio Bisaglia, que en aquellos momentos ocupaba la cartera de dicho Ministerio. p. 22.
- 354.- Todos los artículos que citamos a continuación son parte de la Ley 675, publicada en la Gazzeta Ufficiale della Repubblica Italiana, n°243 del 7 de Setiembre de 1977, en las páginas 6527 a 6540.
- 355.- Se refiere a un Comité técnico que debe emitir informes preceptivos sobre la conveniencia o no de proceder a determinadas asignaciones financieras.
- 356.- Las normas delegadas a que se refiere este párrafo son las emitidas por el CIPI y por las cuales puede suspender las asignaciones o la concesión de nuevos recursos, en caso de incumplimiento de las condiciones previstas o "en caso de condiciones coyunturales especialmente adversas".
- 357.- Los artículos 2 y 11 de la Ley 675 permiten la asignación de recursos financieros a empresas que se comprometan a cumplir ciertos objetivos de investigación industrial.
- 358.- Este artículo se refiere a todas las decisiones que afecten a estos fondos y de forma genérica a las decisiones globales del CIPI.
- 359.- En el periódico de Milán "Il Corriere della Sera" de 18 de Noviembre de 1978 se informaba de las reclamaciones de diversos partidos de oposición, o en aquel gobierno de non sfiducia, de partidos de la mayoría pe

ro no en el Gobierno, reclamando la puesta en marcha de la Ley 675. p. 11.

360.- Hemos de considerar que la determinación de la política económica en Italia es ciertamente compleja. Y esta complejidad viene agravada por el tour de force que el Parlamento y las fuerzas que en su seno intentan reforzar su papel, está efectuando para lograr intervenir en la orientación de las grandes líneas de la economía del país. Las tensiones son en este sentido muy grandes (debido a las imbrincaciones entre la DC, partido de ocupación como lo califica Leopoldo Elia y el poder económico en Italia) y provoca a veces que leyes aprobadas en el Parlamento tengan un desarrollo muy contradictorio o se conviertan en letra muerta.

361.- EUGENIO PEGGIO, Relazione Introduttiva del Convego que sobre el tema de los nombramientos de altos cargos para los entes económicos y públicos organizó el CESPE y el CRS y que fue publicado por De Donato, Bari, 1978, bajo el título L'altro potere in economia, p. 9.

362.- Las innovaciones introducidas por la ley 14/78 se pueden resumir en cinco puntos: 1) el nombramiento de los presidentes y vicepresidentes que era un acto puramente discrecional y no motivado, pasa a ser un acto vinculado a la observancia de criterios específicos de elección: a) la capacidad profesional, b) el curriculum, c) la relación entre las personas y los fines de los entes y las directrices de gestión a aplicar en los mismos; 2) el nombramiento continua siendo competencia del Gobierno, pero se somete a un control parlamentario previo, que se efectúa en forma de opinión realizada por las comisiones permanentes competentes en la materia, por la comisión interparlamentaria instituída por la Ley 675/77; 3) se articula un sistema de incompatibilidades; 4) se introduce una regulación en la confirmación en el cargo, que se somete a la disciplina antes mencionada y se limita a un máximo de dos renovaciones; 5) el nombramiento de los demás administradores (no incluidos en el primer apartado) se comunican a las Cámaras solo 'ex post' indicando los criterios que han conducido a la elección.

Para examinar la discusión de esta Ley y los problemas conexos con la misma ver FRANCESCO GALGANO "La legislazione e i problemi nell'esperienza italiana" en L'altro potere in economia, op. cit., p. 25 a 43.

363.- En efecto, ya en Noviembre de 1978 se reclamaba el nombramiento de los -

presidentes de los entes (Il Corriere della Sera, 18-XI-78) y hasta Enero de 1979 no se procedió a los mismos (Il Messagero, 6-I-79).

- 364.- ANTONIO BALDASSARRE, "Il controllo sulle nomine negli enti pubblici tra le misure di indirizzo-controllo del Parlamento" en L'altro potere in economia, op. cit., p. 82.
- 365.- BALDASSARRE, op. cit., p. 83. Ya que sostiene que la doctrina está de acuerdo en que esa reserva no existe. Además las penetrantes formas de orientación y control que el Parlamento ha ido asumiendo en los últimos años en relación con la administración indican que de hecho un control parlamentario sobre los nombramientos tan incisivo como el que propone forma parte ya de lo que en Italia se llama costituzione vivente. Refuerza Baldassarre su argumentación diciendo que en Estados Unidos este sistema se califica de "pre-oversight" y en Italia desde la reforma del Reglamento de 1971 existe el procedimiento de legislative oversight, con lo cual existe un precedente al que nadie ha calificado de anti-constitucional.
- 366.- Aquí podríamos citar toda la corriente clásica de la doctrina italiana los Crisafulli, Mortati, etc. y también en una corriente más reciente de especialistas que sitúan el centro del sistema en el gobierno y señalan los peligros que parece ignorar Baldassarre, nos referimos a Amato, Sandulli o Cheli para hablar de los más conocidos. Lo cierto es que las cosas en Italia han cambiado mucho desde 1976 cuando el PCI alcanzó cifras importantes en las elecciones de Junio, situando el problema de la entrada del PCI en el gobierno como una cuestión inmediata. Las dificultades que la situación motivó dieron lugar a situaciones como el gobierno de no sfiducia o situaron al Parlamento en tareas cada vez más cercanas al área de gobierno
- 367.- En este apartado como se puede ver, nos estamos refiriendo a instrumentos de control-dirección o control-orientación y no en el sentido estricto que el término control tiene en su significado continental.

NOTAS DEL CAPITULO TERCERO : ESPAÑA

- 1 .- Esta es la opinión por ejemplo de PEDRO SCHWARTZ, MARIA VICTORIA MALAVE y MANUEL JESUS GONZALEZ en el trabajo titulado La Empresa Pública en España, trabajo presentado en el VIII Congreso del "CEEP", celebrado en Madrid entre el 30 de Mayo y el 1 de Junio de 1978 y publicado por la Dirección de Estudios del INI en ese mismo año, p. 2. También coinciden BRAULIO MEDEL CAMARA en el artículo "Notas históricas sobre la empresa pública en España" del libro colectivo La Empresa Pública en España, Madrid 1972, Instituto de Estudios Fiscales, p. 31 y ss.; RAMON MARTIN MATEO, Ordenación del Sector Público en España, Madrid, 1973, Civitas, p. 117. Del mismo autor "Panorámica histórica de la economía estatal española" en Revista de la Administración Pública, nº65, Madrid, 1972; JUAN JOSE PERULLES BASSAS, La Empresa Pública y su normativa, Barcelona, 1970, Bosch, p. 37.
- 2 .- RAMON MARTIN MATEO, Ordenación..., op. cit., p. 117.
- 3 .- MARTIN MATEO, op. cit., p. 117-118.
- 4 .- RAMON MARTIN MATEO y FRANCISCO SOSA WAGNER, Derecho Administrativo económico, 1974, Madrid, Pirámide, p. 113; MEDEL, op. cit., p. 38. Estos autores señalan que aún hoy existen vestigios de regalía pesquera, como son la Almadra de Huelva o las Encañizadas del Mar Menor.
- 5 .- Ma. TERESA CASTAÑO DEL RIEGO, ponente del Volúmen II del llamado Informe IBERPLAN que bajo la dirección de Ramón Tamames se llevó a cabo hacia el año 1970, por encargo del Instituto de Estudios Fiscales. El mencionado volumen lleva el título de "Evolución histórica de las empresas públicas", p. 15. A partir de ahora nos referiremos a este trabajo como Informe IBERPLAN. En este trabajo que está aún inédito no consta la fecha de su edición.
- 6 .- JAIME VICENS VIVES, Historia Económica de España, Barcelona, 1977, Vicens Vives, p. 514.
- 7 .- Véase el apartado dedicado a este período en La forma jurídica de las empresas públicas, de ALFONSO PEREZ MORENO, Sevilla, 1969, Instituto García Oviedo-Univ. de Sevilla, p. 13 a 28. También sobre el mercantilismo en general, JEAN TOUCHARD, Historia de las ideas políticas, 1961, Madrid, Tecnos, p. 251 y ss.; ELI F. HECKSCHER, La época mercantilista, México, 1943, F.C.E., especialmente p. 137 y ss., 308 y ss.

- 8 .- VICENS VIVES, op. cit., p. 473.
- 9 .- Véase el estudio específico sobre este tema en FRANCISCO PEREGRIN PUGA, "Las fábricas de la Real Hacienda. Un prototipo de Empresa Pública en la España del siglo XVII" publicado en La Empresa Pública, Bolonia, 1970, Real Colegio de España en Bolonia, p. 1239 a 1253, Vol. II; también pueden consultarse: IBERPLAN, op. cit., p. 26 a 47; MARTIN MATEO, Ordenación..., op. cit., p. 122 a 125; SOSA WAGNER y MARTIN MATEO, op. cit., p. 114; MEDEL, op. cit., p. 40-41.
- 10.- COLMEIRO, Historia de la economía política en España, reed. 1965, Madrid, Vol. II, p. 805.
- 11 .- Citado por IBERPLAN, op. cit., p. 46.
- 12 .- Esta es la opinión de Sánchez de Toca y de Canga Arguelles citados por IBERPLAN, op. cit., p. 49 a 56; también MEDEL, op. cit., p. 41.
- 13 .- Véase al respecto, MARTIN MATEO, Ordenación..., op. cit., p. 125-126; - VICENS VIVES, op. cit., p. 512 y ss.
- 14 .- IBERPLAN, op. cit., p. 62; también la voz "Banco Nacional" en el Diccionario de Historia de España, Tomo I, Madrid, Ed. Revista de Occidente.
- 15 .- JUAN VELARDE FUENTES, "Aspectos de la evolución de la Empresa Pública en España" en Información Comercial Española, Marzo 1964, p. 161.
- 16 .- Véase al respecto la obra del historiador JOSEP FONTANA, La Quiebra de la Monarquía Absoluta, Barcelona, 1971, Ariel y su último trabajo: La crisis del antiguo régimen: 1809-1837, Barcelona, 1979, Crítica-Grijalbo.
- 17 .- Tal como recoge el Informe IBERPLAN, op. cit., p. 81.
- 18.- MARTIN MATEO, Ordenación..., op. cit., p. 127. "La expresión Monopolio fiscal hace referencia a la situación de reserva en favor del poder público de la explotación de un determinado producto, sustraído de este modo al régimen de libertad de industria". Así lo afirman SEBASTIAN MARTIN RETORTILLO y JAVIER SALAS, en el libro, El Monopolio de tabacos, Madrid, 1969, Distribuido por Tecnos, p. 22-23.

- 19 .- MARTIN MATEO, op. cit., p. 129; MARTIN RETORTILLO-SALAS, op. cit., p. -
23-24.
- 20 .- MEDEL, op. cit., p. 42; MARTIN MATEO, op. cit., p. 133-134; VELAR DE -
FUERTES, op. cit., p. 163.
- 21 .- VELARDE, op. cit., p. 163.
- 22 .- MEDEL, op. cit., p. 44; MARTIN MATEO, op. cit., p. 131; VELARDE, op. -
cit., p. 162-163.
- 23 .- JUAN VELARDE FUERTES, Flores de Lemus ante la economía española, Madrid,
1961, Instituto de Estudios Políticos, p. 96.
- 24 .- Ver los trabajos de JORDI NADAL, El fracaso de la Revolución Industrial
en España, Barcelona, 1975, Ariel; del mismo autor el trabajo "El Banco
de España: una historia económica", Madrid, 1970, Editado por Banco de
España, p. 363 a 367. También es importante la contribución de GABRIEL
TORTELLA CASARES, con su libro, Los orígenes del capitalismo en España,
Madrid, 1972, Tecnos.
- 25 .- NADAL, Banco de España..., op. cit., p. 363.
- 25b.- MARTIN RETORTILLO-JAVIER SALAS, op. cit., p. 42-44.
- 26 .- JUAN VELARDE FUERTES, "La empresa pública en una encrucijada" en La Em-
presa Pública en España, op. cit., p. 64.
- 27 .- MARTIN MATEO, Ordenación..., op. cit., p. 135.
- 28 .- GABRIEL MAURA GAMAZO, Bosquejo histórico de la Dictadura, Madrid, 1930,
citado por IBERPLAN, op. cit., p. 138.
- 29 .- MEDEL, op. cit., p. 46.
- 30 .- VELARDE, "La empresa pública en la encrucijada", op. cit., p. 65.
- 31 .- JUAN VELARDE FUERTES, Política Económica de la Dictadura, Madrid, 1968,
Guadiana, p. 23.
- 32 .- VELARDE, Política Económica..., op. cit., p. 60 a 78, especialmente p.
63.

- 33 .- Fragmento del Real Decreto de su fundación, citado por VELARDE, Política Económica..., op. cit., p. 29 y ss.
- 34 .- MARTIN MATEO, Ordenación..., op. cit., p. 135; de la misma opinión es - RAMON TAMAMES, Estructura Económica de España, 12a. Edición, 1978, Madrid, Alianza, p. 96-97.
- 35 .- Esta es la opinión que defiende CARLOS IGLESIAS SELGAS en "Comunidades de Regantes, Confederaciones Hidrográficas" ponencia VI de la VI Asamblea Nacional de Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos, publicado en La situación Agrícola, Madrid, 1957, p. 115 y citado por TAMAMES, op. cit., p. 98, nota 20.
- 36 .- Véase a este respecto, IBERPLAN, op. cit., p. 151-158; VELARDE, Política Económica..., op. cit., p. 88-100, "Aspectos de la evolución...", op. cit., p. 164.
- 37 .- TAMAMES, op. cit., p. 352.
- 38 .- VELARDE, Política Económica..., op. cit., p. 109.
- 39 .- MEDEL, op. cit., p. 48.
- 40 .- TAMAMES, op. cit., p. 407-408; MEDEL, op. cit., p. 48; MARTIN MATEO, op. cit., p. 306.
- 41 .- Como dice el preámbulo del Decreto-Ley de 28 de Junio de 1927 por el que se creaba el Monopolio de Petróleos: "Consideraciones de índole fiscal, ciertamente, pero también y en mayor grado, estímulos de orden económico y social y sobre todo la convicción de que el nuevo monopolio no significa realmente una instauración, sinó tan sólo una sustitución, porque de hecho en materia de petróleo vivimos en régimen de monopolio producido en favor de pocas, muy pocas, entidades privadas, cuya confabulación siempre posible y en derecho difícilmente reprimible, sobre todo si aquellas se amparan en el fuero de extranjería, podrían ocasionar riesgos gravísimos al consumidor y al mismo Estado, impotentes para desbaratarla". Recogido por MANZANEDO, HERNANDEZ y GOMEZ REINO en el Curso de Derecho Administrativo Económico, Madrid 1970, Instituto de Estudios de Administración Local, p. 571.
- 42 .- Citado por IBERPLAN, op. cit., p. 171.

- 43 .- Así opina RAMON TAMAMES, op. cit., p. 407; RAMON MARTIN MATEO, Ordenación..., op. cit., p. 137-138.
- 44 .- Como recoge IBERPLAN citando las fuentes de donde provienen tales críticas, op. cit., p. 176.
- 45 .- IBERPLAN, op. cit., p. 176-177. Quedó al margen la red de San Sebastián, que sólo se integró en la CTNE en 1972. El rescate de la concesión a la ITT se produjo en 1945.
- 46 .- IBERPLAN, op. cit., p. 156-169; TAMAMES, op. cit., p. 975-981.
- 47 .- En efecto así lo sostienen: MEDEL, op. cit., p. 49; MARTIN MATEO, op. cit., p. 139; MARTIN MATEO y SOSA WAGNER, op. cit., p. 114; VELARDE FUERTES, "La empresa pública...", op. cit., p. 65-67; y del mismo autor el artículo de Información Comercial, op. cit., p. 164-165.
- 48 .- Puede consultarse el texto constitucional de 1931 en JORGE de ESTEBAN, Constituciones Españolas y Extranjeras, Madrid, 1977, Taurus.
- 49 .- Véase al respecto el comentario de NICOLAS PEREZ SERRANO, La constitución española, Madrid, 1932, p. 193 y ss.; ADOLFO POSADA, La nouvelle Constitution Espagnole, Lieja, 1936, Imprenta de G. Thone.
- 50 .- IBERPLAN, op. cit., p. 184-188.
- 51 .- PEREZ SERRANO, op. cit., p. 194-195.
- 52 .- GABRIEL JACKSON, La República y la Guerra Civil, Barcelona, 1977, Crítica-Grijalbo.
- 53 .- Como señala IBERPLAN, op. cit., p. 190, existió un precedente en 1918 en una ley que planteaba la nacionalización de las industrias y cuya finalidad básica era servir a la defensa nacional, evitando el desabastecimiento en caso de guerra.
- 54 .- PEREZ SERRANO, op. cit., p. 196.
- 55 .- Véase al respecto: EDWARD MALEFAKIS, Reforma Agraria y revolución campesina en la España del siglo XX, Barcelona, 1970, Ariel; PASCUAL CARRION, Los latifundios en España, Barcelona, 1973, Ariel; JACQUES MAURICE, La reforma agraria en España, Madrid, 1975, Siglo XXI; RAMON TAMA -

- MES, La República y la Era de Franco, Madrid, 1978, Alianza; TAMAMES, - op. cit., p. 101 y ss.; IBERPLAN, op. cit., p. 196 a 199.
- 56 .- MARTIN MATEO, Ordenación..., op. cit., p. 140 a 143. Especialmente 142.
- 57 .- TAMAMES, Estructura..., op. cit., p. 401 y 402.
- 58 .- IBERPLAN, op. cit., p. 208; TAMAMES, La República y..., op. cit., p. - 330 y ss.
- 59 .- TAMAMES, La República y..., op. cit., p. 332; IBERPLAN, op. cit., p. - 216.
- 60 .- De hecho algunos sectores de las fuerzas republicanas como la CNT y el POUM querían anteponer un programa de transformación social al triunfo en la contienda y ello les condujo a poner el acento en medidas de signo colectivizador. Como es sobradamente conocido en Mayo de 1937 esas - tendencias fueron derrotadas por republicanos, socialistas y comunistas, con lo que también las colectivizaciones concluyeron. Véase al respecto TAMAMES, La República y..., op. cit., p. 333-339 que contiene amplia bi - bliografía al final del volumen.
- 61 .- HIGINIO PARIS EGUILAZ, El desarrollo económico español, Madrid, 1965, - p. 162 y también JUAN ANTONIO SUANZES, Ocho discursos, Madrid, 1963, - Centro de Estudios Económicos y Sociales del Instituto Nacional de In - dustria, p. 133-134.
- 62 .- PUIG PEÑA, Voz Confiscación en Nueva Enciclopedia Jurídica, Barcelona, 1952, Vol. IV, Seix, p. 942.
- 63 .- Puede encontrarse una amplia descripción sobre las actividades de esas empresas en IBERPLAN, op. cit., p. 210-216.
- 64 .- SEBASTIAN MARTIN RETORTILLO, "La empresa pública como alternativa . Un análisis del sistema español", en el libro ya citado La Empresa Pública, Vol. I, p. 885 y 886.
- 65 .- SUANZES, op. cit., p. 139-140; este es un libro muy útil indudablemente, ya que está escrito por el que fué Presidente del INI durante más de - veinte años. Ahora bien, al ser una selección de discursos está lleno - de retórica y ampulosidad, con lo que apenas se pueden extraer del mis-

mo elementos de información útiles. A pesar de ello es de lectura indispensable para los que deseen introducirse tanto en el mundo en general de la postguerra española como para aquellos que les interese más en particular la historia del INI o de la empresa pública española.

- 66 .- JACINT ROS HOMBRAVELLA, Que es la economía franquista, Barcelona, 1977, La Gaya Ciencia, p. 29 y 30. Ver asimismo el completo apéndice de JUAN CLAVERA: "Evolución de las destrucciones debidas a la Guerra Civil" en el libro colectivo Capitalismo Español de la autarquía a la estabilización (1939-1959), del que son autores entre otros CLAVERA, HOMBRAVELLA, MONTSERRAT, MONES, etc., publicado en Madrid, 1973, Cuadernos para el Diálogo, p. 166 del Tomo I.
- 67 .- En efecto véase los artículos 30 del Fuero de los Españoles y la base XII del Fuero del Trabajo.
- 68 .- Artículo X de los Principios Fundamentales del Movimiento.
- 69 .- Fuero del Trabajo, apartado cuarto.
- 70 .- TAMAMES, Estructura..., op. cit., p. 108.
- 71 .- TAMAMES, Estructura..., op. cit., p. 109 y ss.
- 72 .- JOSE LUIS BONET, El Instituto Nacional de Industria y sus empresas. Análisis de la creación, evolución y perspectivas de un holding público, en el contexto de la economía y la sociedad española durante el período 1941-1974, Tesis doctoral aún inédita, presentada en la Universidad de Barcelona en 1976, seis volúmenes, p. 112.
- 73 .- TAMAMES, La República y..., op. cit., p. 435.
- 74 .- Este es el contenido del artículo 3 del Decreto de 10 de Febrero de 1940, publicado en el BOE del 25 de Febrero de 1940. Como dicen PEDRO SCHWARTZ y MANUEL JESUS GONZALEZ en su libro: Una historia del Instituto Nacional de Industria (1941-1976), Madrid, 1978, Tecnos, p. 30: "Los criterios de interés nacional especificados en la ley son tan amplios que es difícil encontrar alguna industria a la que no puedan ser aplicados". Esta frase corresponde de hecho al famoso informe del Banco Mundial de 1962 al que haremos referencia más adelante.
- 75 .- Esta es la opinión de FABIAN ESTAPE en los Apuntes de Política Económi-

ca Española, Barcelona, 1963, Departamento de Publicaciones, Facultad - Ciencias Económicas de la Universidad de Barcelona.

- 76 .- Artículo 5° de la Ley de 24 de Noviembre de 1939. Como señala SCHWARTZ-GONZALEZ, op. cit., p. 31: "Esta legislación ha pesado injustamente sobre las empresas públicas españolas en los últimos cuarenta años, pues ellas han cumplido religiosamente la obligación de preferir productos nacionales. En 1962 el Informe del Banco Mundial indicaba que las empresas públicas españolas se han visto obligadas a "equipararse en condiciones desventajosas con respecto a precio, calidad y plazo de entrega, que se han sumado materialmente a sus costes y han disminuido la eficiencia de sus operaciones".
- 77 .- BONET, op. cit., p. 125.
- 78 .- Véase al respecto el citado libro "Capitalismo español de la autarquía a la estabilización", sobre todo el prólogo de SARDA. También ESTAPE en el artículo "Fabián Estapé y 30 años de economía" publicado en el libro de entrevistas de BALTASAR PORCEL: Encuentros con Baltasar Porcel, Barcelona, 1971, Destino, p. 34 y ss.
- 79 .- FRANCISCO FRANCO, publicado en la Revista de Información del INI, Año - IV, n° 2, Julio 1952 y citado por BONET, op. cit., p. 137-139.
- 80 .- FRANCISCO FRANCO, discurso pronunciado con ocasión de celebrarse la sesión inaugural de la Tercera Legislatura de las Cortes Españolas. Citado por BONET, op. cit., p. 134.
- 81 .- En efecto, el repetidamente citado JOSE LUIS BONET, da en su tesis innumerables referencias procedentes de los discursos de Franco, de Suanzes, de su sucesor en la Presidencia del INI, José Sirvent, todos ellos coincidentes en la idea de intervención con respecto a la iniciativa privada. BONET destaca este aspecto en una de sus conclusiones a la tesis que presentó. BONET, op. cit., p. 129-158 y Conclusiones. También coincide el Informe IBERPLAN, op. cit., p. 244 y ss.
- 82 .- En cierta forma es una opinión extendida, ya que se tomó el modelo de industrialización de base, anteponiéndolo de forma autoritaria al aumento del consumo de la población. BONET y SCHWARTZ-GONZALEZ coinciden en ello y podemos citar también la opinión de la redacción de la desapare-

cida revista España Económica en el libro Crónica Económica 1970, Madrid, 1971, Fundamentos: "El INI fué el motor de la industrialización - cripto-stalinista de los años cincuenta". Y también comparte el mismo - criterio PEDRO GALVEZ en su artículo "El INImigo del pueblo" publicado en Historia Libertaria en Enero de 1979 "El INI concebido en 1941 por - el General Franco como un modelo organizacional de carácter fascista- - stalinista...".

- 83 .- La Ley Fundacional del INI tiene fecha de 25 de Setiembre de 1941 y está recogida en el BOE n° 273 de 30 de Setiembre del mismo año. ANEXO 7
- 84 .- Así lo sostiene FABIAN ESTAPE, Apuntes de..., Lección 38, p. 16 y ss.; y RAMON TAMAMES, Estructura...., op. cit., p. 359.
- 85 .- MARTIN MATEO, op. cit., p. 270.
- 86 .- TAMAMES, Estructura..., op. cit., p. 679-680; gracias a las inversiones previstas en el Estatuto Ferroviario de la Dictadura se pudo rehacer toda la red viaria y renovar el material de transporte. Las inversiones - fueron cuantiosas y lógicamente el Estado quiso institucionalizar su intervención en las diversas compañías. Señala TAMAMES que gracias a esas inversiones se pudo mantener el servicio desde 1929 a 1936 sin apenas - nuevos gastos.
- 87 .- MARTIN MATEO, op. cit. p. 271. Señala el autor que las negociaciones - fueron dilatadas y que finalmente hubo de intervenir el Ministerio de - Hacienda como mediador, en 1942, para poder llegar así a un acuerdo con la gran Banca que controlaba importantes sectores del accionariado. Para un tratamiento más específico véase: BERMEJO VERA, "La Nacionaliza- - ción Ferroviaria de 1941", Revista de Administración Pública, n° 72.
- 88 .- De hecho esta es la solución adoptada por países como Inglaterra, Alemania, Italia y Suiza. Para un tratamiento del Estatuto véase: EDUARDO - GARCIA DE ENTERRIA, "Estudio para el proyecto de Estatuto de RENFE" en Revista de Administración Pública, n° 46, p. 444, 1965.
- 89 .- Véase al respecto MARTIN MATEO, op. cit., p. 236 y ss.; TAMAMES, Estructura..., op. cit., p. 730 y ss.; IBERPLAN, op. cit., p. 266-268.
- 90 .- Con respecto a este período en general se pueden consultar los siguientes textos: Capitalismo español..., op. cit., con una exhaustiva biblio

grafía al final del Volumen II. TAMAMES, La República y..., op. cit.; - del mismo autor Estructura..., donde se pueden encontrar referencias a este período en el análisis de cada sector económico, op. cit.; JOAQUIN MUNS ALBUIXENCH, Industrialización y crecimiento de los países en desarrollo, Barcelona, 1972, Ariel, donde se analiza todo el fenómeno de la sustitución de importaciones en este período; REGINA TAYA: "Sobre l'intervenció estatal i el creixement industrial a Espanya de 1939 a 1966" en el libro: Economia crítica. Una perspectiva catalana, Barcelona, - 1972, Edicions 62; ver también algunos artículos sobre el período que - estamos considerando en Política Económica de España, de varios autores y coordinado por LUIS GAMIR, Madrid, 1975, Guadiana; también en el mismo sentido La España de los años 70, el Volumen sobre la Economía, Madrid, 1973, Edit. Moneda y Crédito; ROS HOMBRAVELLA, Que es la economía franquista, op. cit.; JUAN SARDA, "El Banco de España, 1913-1962" en - Una Historia Económica. Banco de España, Madrid, 1970, Banco de España, p. 419-479; MANUEL JESUS GONZALEZ, La economía política del franquismo (1940-1970), Madrid, 1979, Tecnos, libro que acaba de aparecer pero que se dedica fundamentalmente a períodos posteriores.

- 91 .- Véase el ya citado Una historia del INI (1941-1976) del que son autores SCHWARTZ y GONZALEZ.
- 92 .- Aludimos al opúsculo titulado: Características, Datos y Perspectivas, - publicado por la DIRECCION DE ESTUDIOS DEL INI, Madrid, Febrero 1979, - INI, p. 3.
- 93 .- IBERPLAN, op. cit., recoge ese criterio.
- 94 .- DIRECCION ESTUDIOS INI, op. cit., p. 3.
- 95 .- DIRECCION ESTUDIOS INI, op. cit., p. 3 y 4.
- 96 .- BONET, op. cit., p. 416.
- 97 .- Citado por SCHWARTZ-GONZALEZ, op. cit., p. 35.
- 98 .- Este es el criterio que siguen SCHWARTZ-GONZALEZ, DIRECCION ESTUDIOS - INI y BONET en los trabajos citados.
- 99 .- SCHWARTZ-GONZALEZ, op. cit., p. 34.
- 100.- SCHWARTZ-GONZALEZ, op. cit., p. 52 y en el mismo libro el Apéndice en -

p. 260 y ss. que contiene una extensa lista con todos los contratos realizados.

- 101.- BONET, op. cit., p. 427.
- 102.- BONET, op. cit., p. 453. De hecho esta empresa, MIPSA, acabó siendo absorbida por ENHER en 1952.
- 103.- SCHWARTZ-GONZALEZ, op. cit., p. 35.
- 104.- Resulta curioso observar lo que se dice acerca del domicilio social que se instala en Barcelona "por la proximidad de las obras en ejecución". Como dice BONET "todo lo que no fuera centralismo debía ser justificado". Nota 563, op. cit.
- 105.- ISIDRO E. DE ARCENEGUI y LUIS M. COSCOLLUELA, "La empresa nacional IBERIA" en el libro ya citado La Empresa Pública, op. cit., Vol. II, p. 1059.
- 106.- BONET, op. cit., p. 445-447.
- 107.- Capitalismo español..., op. cit., p. 75 a 98; BONET, op. cit., p. 508-515; SCHWARTZ-GONZALEZ, op. cit., p. 48-68.
- 108.- SUANZES, op. cit. p. 152-153.
- 109.- ROS HOMBRAVELLA, Que es la economía...., op. cit., p. 45.
- 110.- DIRECCION ESTUDIOS INI, op. cit., p. 4.
- 111.- BONET, op. cit., p. 536.
- 112.- SCHWARTZ-GONZALEZ, op. cit., p. 69.
- 113.- BONET, op. cit., p. 550. De hecho la entrada de FIAT en el proyecto supone la renuncia a uno de los sueños autárquicos: la producción de utilitarios totalmente nacionales. Se hicieron incluso modelos como el turismo de Pegaso, fabricado en ENASA, pero no resultaba rentable. El INI entró en SEAT con un 52% y la FIAT con un 6%. Esta situación se modificó en 1967 al aumentar la participación de FIAT. Las últimas noticias señalan que estamos en las puertas de pasar a un total dominio de FIAT sobre la SEAT, con lo que en cierta manera se concluye totalmente la esperanza de Suanzes.

- 114.- SCHWARTZ-GONZALEZ recogen una anécdota que ilustra significativamente - sobre la personalidad de Suanzes y sus relaciones con Franco: En el año 1950 Franco y Suanzes asistían a la clausura de la celebración del cincuentenario de la Escuela de Ingenieros Industriales. Los discursos de los grandes prohombres de la industria privada discurrían uno tras otro sobre la imposibilidad de sobrepasar la producción de 1929, las inciertas expectativas de demanda de acero, etc. Suanzes al parecer llamaba - la atención del Jefe del Estado sobre lo que más chocaba con las espe - ranzas de ambos, dándole pequeños golpes con el codo. Se dice que a la salida, Franco le murmuró "Tu sigue, Juan Antonio, tu sigue", con lo - cual se abrieron las puertas de la gran siderurgia estatal", op. cit., p. 70.
- 115.- TAMAMES, Estructura..., op. cit., p. 499.
- 116.- Esta empresa tenía los siguientes Departamentos: Departamento de elec - tricidad encargado de proyectar e instalar centrales, especialmente tér - micas. Departamento de construcción encargado de abordar la obra de in - geniería de Construcción e Hidráulicas. Departamento de piritas con ob - jetivo de valorizar la riqueza en piritas de nuestro subsuelo. Departamento de investigación de Hidrocarburos, y por último un quinto departa - mento se dedicaba a la explotación del Hostal de los Reyes Católicos, - actividad que pasaría más tarde a ENTURSA.
- 117.- SCHWARTZ-GONZALEZ, op. cit., p. 72.
- 118.- BONET, op. cit., p. 726-727 y añade "Es por ello que si bien el INI se - guirá creciendo, aún en lo restante de la era Suanzes, ya lo hará como pieza secundaria, sin perjuicio de su importancia y sometido a un con - trol muy rígido por el poder económico monopolista, que culminará en la institucionalización, a nivel de principios, del principio de subsida - riedad".
- 119.- SALVADOR ESTEBAN COCA, "La financiación de las inversiones del INI", en el libro La empresa pública industrial en España. El INI, Madrid, 1973, Instituto de Estudios Fiscales, p' 104.
- 120.- "Del cuadro de absorción de las emisiones de valores públicos por el - sistema económico se desprende que el 80% al menos de la demanda de fon - dos públicos está institucionalizada. La Banca es el principal absorven

te de estos fondos, manteniendo en fondos públicos aproximadamente el - 25% de sus depósitos durante estos años. Pero las instituciones más - afectadas son las Cajas de Ahorro y las Mutualidades Laborales: las pri - meras con una obligación de mantener en fondos públicos el 75% de sus - depósitos, completamente excepcional por su elevada altura dentro del - panorama internacional a este respecto y los segundos un 80% de sus re - servas" del libro Capitalismo español..., op. cit., p. 100-102.

- 121.- BONET, op. cit., p. 350; ESTEBAN COCA, op. cit., p. 106-107; L. GUERESA y J.L. ESPARRAGUERA, "La empresa pública como instrumento de la políti - ca industrial española", en Información Comercial Española, Marzo 1964, op. cit., p. 169 a 178; J. LUIS CHANCHO NEVA, "INI financiación y con - tro", en Revista Económica Financiera, nº31-32, p. 111 y ss.
- 122.- ROS HOMBRAVELLA, op. cit., p. 52.
- 123.- BONET, op. cit., p. 737 y ss. En la conclusión vigésimosegunda de su te - sis, Bonet dice (p. 1118): "en el período 1957a 1963 se produce una modi - ficación sustancial del modelo de crecimiento económico en España. El - cambio no es esencial, puesto que el capitalismo español dirigista e in - facionario, lo seguirá siendo. Quizás lo será con menos dirigismo y una estabilización momentánea y coyuntural que forzó sobre todo la crítica situación de la balanza de pagos. El capitalismo, empero, resultará for - talecido como tal". Di esta es la opinión de BONET, ROS HOMBRAVELLA ha ratificado su punto de vista en un libro que acaba de aparecer y que se presenta como la continuación del Capitalismo español. De la..., op. - cit., que él mismo dirigió. El nuevo libro está publicado en Barcelona, 1979, por Editorial Blume.
- 124.- ROS HOMBRAVELLA, op. cit., p. 53, Capitalismo español..., op. cit., p. 235-238.
- 125.- Capitalismo español..., op. cit. p. 239-243; SCHWARTZ-GONZALEZ, op. cit. p. 87; GONZALEZ, op. cit., p. 171-180.
- 126.- Capitalismo español..., p. 155 a 174, donde se resumen las disti - ntas si - tuaciones interiores y exteriores que influyeron en el cambio producido.
- 127.- GONZALEZ, op. cit., p. 31.
- 128.- IBERPLAN, op. cit., p. 295.

- 129.- VELARDE FUERTES, Sobre la decadencia económica de España, Madrid, -
1967, Tecnos, p. 591.
- 130.- Informe del BIRF, Documentación Económica, n°35, p. 493.
- 131.- SCHWARTZ-GONZALEZ afirman que fué el mismo Navarro Rubio el que gestionó la realización de este informe. op. cit., p. 88.
- 132.- Informe del BIRF resumido en La Empresa Pública Industrial en España, op. cit., p. 251-253.
- 133.- Frase de Gómez Bertrán que cita BONET, op. cit., p. 753, de una serie de referencias contrarias al informe del BIRF. El resto de críticas - que se publicaron en la revista del INI expresan el mismo tono general. También SCHWARTZ-GONZALEZ reflejan ese sentido contrario del INI, op. cit., p. 96-97.
- 134.- SCHWARTZ-GONZALEZ, op. cit., p. 88.
- 135.- "Fué entonces cuando sonó la hora de los primeros tecnócratas. Suanzes y su obra recibieron vigorosos embates políticos. El primer golpe lo recibió Suanzes de Navarro Rubio y del Banco Mundial, con motivo - de la preparación del Plan de Estabilización de 1959. La nueva filosofía puso al INI en cuarentena y le obligó a financiarse fuera de presupuesto. Ahora bien, el golpe más grave procede de López Bravo; cuando este joven ejecutivo convierte la política de Navarro en un reparto de premios a los poderosos lobbies privados, Suanzes monta en cólera. Ve como López Bravo, el brillante ingeniero naval, de excelente - aspecto físico, obtiene ascensos y poder en el aparato de Estado; ve como apoya individualmente a los empresarios privados; como pisotea a ENSIDESA negándole el tren caliente mientras concede a UNINSA el tren de laminados en frío; el choque era inevitable. Pero ya Franco estaba entregado a la influencia de la nueva camarilla de los Lópezes. Con su frialdad característica el general acepta la dimisión del ingeniero - Suanzes y éste congela su vieja amistad; no volvieron a saludarse antes de sus respectivos viajes a la eternidad" así narra este último - episodio de la Presidencia Suanzes el profesor MANUEL JESUS GONZALEZ en el artículo "El INI de Suanzes" publicado en el diario Informaciones, el 10 de Octubre de 1978.
- Del mismo modo relata ese cambio el primo del Anterior Jefe del Esta-

- do, FRANCO SALGADO ARAUJO en su libro Mis conversaciones privadas con Franco, Barcelona, 1976, Planeta, p.204,348,397.
- 136.- SCHWARTZ-GONZALEZ, op.cit.,pp.93-94
- 137.- ANGEL MELGUIZO SANCHEZ, "El papel de la Empresa Pública en la economía española" en el libro "La España de los años 70. La economía",op.cit., pp.950-953; TAMAMES, Estructura ..., op.cit., pp.1176-1182; SCHWARTZ--GONZALEZ, op.cit.,p.101
- 138.- FERNANDO GARRIDO FALLA, "Las empresas públicas en el Derecho español"- en la op.cit. La Empresa Pública, p.866.
- 139.- ALFONSO PEREZ MORENO, La forma Jurídica de las empresas públicas, Sevilla, 1969, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, pp.49 y ss. Es este un libro que a pesar del tiempo transcurrido desde su publicación conserva elementos útiles de reflexión, fundamentalmente en el análisis de las formas jurídicas que toma la Empresa Pública en España, y del principio de subsidiariedad.
- 140.- JOSE LUIS MEILAN, Empresas Públicas y Turismo,Madrid, 1967, Escuela Nacional de Administración Pública, Estudios Administrativos,p.73. Otro libro no demasiado reciente, pero muy agudo en el análisis del principio de subsidiariedad.
- 141.- MELGUIZO, op.cit.,p.603
- 142.- Así lo señala Cambio 16 en un artículo titulado "Otro INI que éste - no vale" aparecido el 8 de Octubre de 1978. Franco Salgado Araujo citando a Franco dice: "He nombrado a José Sirvent que aún cuando me dicen es algo débil de carácter, está muy impuesto en los asuntos del -- INI",op.cit.,p.398.
- 143.- Medidas destinadas a aumentar la productividad, así se decreta la exención del servicio militar a los mineros la creación de economatos y de viviendas oficiales en las cuencas; y para las empresas, preferencia - en la importación de maquinaria, posibilidad de vender libremente en el mercado el excedente del cupo oficial, etc. Para más información -- consúltese TAMAMES, Estructura, op.cit.,p.402-403; y SCHWARTZ-GONZALEZ

op.cit.,pp.109 a 112.

- 144.- Se crea HUNOSA con un capital de 3380 Millones de los que el INI aporta 2600 Millones dedicándose una parte sustancial, 1693, al pago de -- créditos de las empresas privadas integradas. Véase una excelente descripción de toda la operación de nacionalización en: ARTURO LOPEZ MUÑOZ, "HUNOSA en la crisis de la minería. Historia de una pequeña nacionalización" artículos aparecidos en la revista Triunfo los días 24 de Octubre de 1970 y 31 de Octubre de 1970, y recogidos en el libro :Capitalismo español: una etapa decisiva,Madrid, 1970, ZERO-ZYX, pp.106-119.
- 145.- CARLOS FERRER SALAT en La Actualidad Económica el 16 de Mayo de 1970, citado por ARTURO LOPEZ MUÑOZ,op.cit.,p.107. Los autores del libro añaden que lo mismo podría decirse de la nacionalización de UNINSA.
- 146.- SCHWARTZ-GONZALEZ,op.cit.,p.115.
- 147.- LUIS GAMIR, "Algunas ideas sobre el intervencionismo, la empresa pública y la planificación indicativa" en el libro cuya edición esta a su cargo Política Económica de España, op.cit.,p.255.
- 148.- SCHWARTZ-GONZALEZ,op.cit.,pp.117-118.
- 149.- DIRECCIÓN ESTUDIOS INI, op.cit.,p.6.
- 150.- El Estado asume en 1971 los créditos pendientes del Banco de España, - por lo que su importe se integra en el fondo patrimonial para así equilibrar fondos propios y ajenos y disminuir los costes financieros. A partir de este ejercicio se inicia la emisión de obligaciones simples del INI no canjeables por acciones. Se vuelven a recibir las aportaciones del Estado en una proporción inferior al 25% de sus necesidades de financiación anuales. Se consignan en los Presupuestos del Estado por primera vez la subvención de las pérdidas de una empresa concreta. De hecho desde 1959 el INI asume el coste financiero del que hasta entonces estaba exento y desde 1966 se empieza a utilizar el crédito exterior con el correspondiente mayor riesgo y coste.

Para una visión global del tema de la financiación del Instituto

véase DIRECCION DE ESTUDIOS INI, op.cit., p.46 donde se reproduce un cuadro titulado "Evolución de la Estructura financiera del INI". Véase -- también el número 41 de la revista Hacienda Pública Española, 1976, en especial los artículos de ANDRES S. SUAREZ, y de JULIO CAMPO SAINZ de ROZAS. También resulta útil el Informe del BIRF publicado en este mismo número.

151.- SCHWARTZ-GONZALEZ, op.cit., p.128.

152.- Claudio Boada procedía del mundo de la empresa privada, había estado -- durante años también de Director-Gerente en una empresa nacional como ENASA, pero sobre todo había demostrado su valía como "capitán" de empresas en Altos Hornos de Vizcaya donde había ocupado la Presidencia desde 1967 a 1970, momento de su nombramiento de Presidente del INI. -- Como comenta el artículo de Cambio 16 ya citado: "con Boada en el Instituto comenzaron a imponerse los criterios empresariales sobre los -- técnicos, a abandonarse la expansión de las empresas como un fin en si mismas". Una entidad representativa en cierta forma de un sector del -- capitalismo catalán más dinámico como es el Círculo de Economía, decía en 1970: "... pero no por ello es menos apremiante la necesidad de hacer del INI una entidad flexible y agresiva, colaboradora eficaz en el progreso y la competitividad de la industria. Los últimos nombramientos hechos para su máximo organismo dirigente, responden, sin duda, a tal necesidad, y hacen condebir esperanzas fundadas," CIRCULO de ECONOMIA, Hacia una nueva Política Económica, Barcelona, 1970, Kairós, -- p.24.

153.- Frase citada por el mismo: JOSE M^a LOPEZ de LETONA, "Presentación" en el libro "La Empresa Pública Industrial en España, op.cit., p22.

154.- JOSE M^a LOPEZ de LETONA, op.cit., p.23.

155.- De hecho este y algún otro punto como: evitar el excesivo predominio -- de capital extranjero en determinados sectores, fomentar la investigación de empresas, favorecer la mejora de relaciones sociales en las -- empresas, etc., constituyen lo que se ha venido en llamar el "Decálogo" de López de Letona con respecto al INI, planteado por el enton--

ces Ministro en la Reunión Económica de Lloret de Mar del 17 de Setiem - bre de 1973, durante la Semana Económica Internacional. Se puede encon - trar una referencia de la Reunión en Dopesa, Barcelona, 1974.

- 156.- "El INI no puede limitarse a actuar como simple intermediario para obte - ner los recursos financieros que necesitan sus empresas" frase de López de Letona, reproducida por SCHWARTZ-GONZALEZ, op. cit., p. 150.
- 157.- Véase la nota 150, supra.
- 158.- Así lo afirman SCHAWARTZ y GONZALEZ, op. cit., p. 177. También en Cambio 16, op. cit., se dice: "Boada...fué el gran capitán de empresas, un ver - dadero imperialista de la empresa pública, que comenzó incluso a tomar - participaciones en el exterior". Sea como fuere, lo cierto es que la com - paración nos parece arriesgada, aunque brillante. Si el simil resulta - cierto en cuanto a la capacidad de trabajo, el entusiasmo desplegado y - las enemistades que se creó, no resulta tan clara la similitud con el ya legendario Mattei en la última parte de su aventura al frente del ENI; - la envergadura del Ente italiano, los intereses que contradictoriamente se le opusieron y el juego de corrientes internas de la Democracia Cris - tiana italiana nos resultan muy diferentes a la poca flexibilidad y la - burocratización con las que se enfrentó Boada.
- 159.- RODRIGO KELLER REBELLON, "El futuro de la Empresa Pública española" en - Opinión, Barcelona, 25 de Mayo de 1978.
- 160.- Pensemos que, por ejemplo, la decisión de dimitir por parte de Fernández Ordóñez nada tuvo que ver con los problemas internos del Instituto y que la línea entre "reformistas", "ultras" y "continuistas" afectaba a todas las esferas del Estado franquista y del inmediato postfranquismo. En es - te sentido SCHWARTZ-GONZALEZ, op. cit., p. 185.
- 161.- KELLER, op. cit., p. 8 del dossier. Coincide con él MIGUEL BOYER: "La em - presa pública en la estrategia industrial española" en Información Comer - cial Española, Abril 1975, p. 104. Boyer era en aquel momento Director - de Estudios del Instituto.
- 162.- Meses más tarde interviene en el libro Las Reformas urgentes, libro coor - dinado por JAVIER FIGUERO, ANA BASELGA y CATALINA G. MADARIA, Madrid, - 1976, Taller Ediciones JB, en el que FERNANDEZ ORDOÑEZ realiza el artícu

lo "Reforma del INI" y donde afirma el papel de la empresa pública como tercera vía entre "La pura economía de mercado y el colectivismo económico...". Vuelve a reiterar sus convicciones acerca de la necesaria rentabilidad de las Empresas Públicas, su papel en el desarrollo regional y el carácter modélico que deben tener las relaciones sociales en las mismas, p. 513-518.

- 163.- SCHWARTZ-GONZALEZ, op. cit., p. 198. En el artículo de Cambio 16 se dice: "el poco tiempo que estuvo en la Presidencia del INI se caracterizó por la cantidad de gente valiosa, como Antoñanzas, que salió corriendo de allí". Dejando a un lado la ironía que encierran esas frases, es evidente que Guerra Zunzunegui no fué el Presidente que dejara huella en el INI y ello resulta aún más claro comparándolo con la poderosa personalidad de los Presidentes que le precedieron y sucedieron.
- 164.- SCHWARTZ-GONZALEZ, op. cit., p. 199.
- 165.- KELLER, op. cit., p. 8.
- 166.- SCHWARTZ-GONZALEZ, op. cit., p. 221.
- 167.- KELLER, op. cit., p. 8.
- 168.- Con respecto al nuevo Presidente: De la Rica, resulta muy interesante la entrevista que concedió al periódico El País, 26 de Agosto de 1979, p. 28 y 29 donde se analizan sus primeros quince meses de gestión.
- 169.- Los problemas de RENFE son hereditarios y proceden del mismo trazado radial con que se planteó la construcción del Ferrocarril en España. Por lo tanto como ya hemos dicho, la problemática de RENFE es en buena parte heredada. Durante muchos años el tren significaba lentitud y decrepitud del material. Es decir lo contrario al ideal del transporte moderno y veloz.
- 170.- Sobre RENFE, véase MARTIN MATEO, op. cit., p. 270-279; TAMAMES, Estructura..., op. cit., p. 680-698; IBERPLAN, op. cit., p. 335-340.
- 171.- TAMAMES, Estructura..., op. cit., p. 730-732; IBERPLAN, op. cit., p. 340-341; MARTIN MATEO, op. cit., p. 236-237.
- 172.- RAMON TAMAMES, "Atlas Económico de España", Por Favor, 28 de Octubre de

1978, p. 11; también Martín Mateo, op. cit., p. 324-326. En el artículo que citamos de Tamames se reproduce un esquema muy significativo acerca de las conexiones entre CAMPSA y los Bancos privados españoles.

- 173.- MARTIN MATEO, op. cit., p. 320-321.
- 174.- TAMAMES, Estructura..., op. cit., p. 976-977. Véase también con respecto a MATESA, p. 837.
- 175.- TAMAMES, Estructura..., op. cit., p. 977.
- 176.- SCHWARTZ-GONZALEZ-MALAVE, Anales del CEEP, op. cit., p. 43 y 44.
- 177.- IBERPLAN, op. cit., p. 350; MARTIN MATEO, op. cit., p. 599 a 601. Con respecto a MERCASA conviene añadir que su creación en 1966 fué la primera vez en que se creaba una empresa de este tipo al margen del INI, ya que pasó a depender del Ministerio de Comercio. JOSE LUIS MEILAN afirma a su vez que MERCASA debe entenderse como la primera plasmación de una lucha contra las prácticas restrictivas de la competencia, en el artículo "Cuestiones institucionales de las empresas públicas en España" en el libro La empresa pública en España, op. cit., p. 254.
- 177b A.- RAMON TAMAMES, La lucha contra los monopolios, 1965, Madrid, Tecnos, p. 422 y ss; MARTIN RETORTILLO-SALAS, op. cit., p. 111-155; MIGUEL PEIRO, "El Monopolio de Tabacos" en Hacienda Pública Española, n°10, Madrid, - 1971, p. 95 a 112.
- 177b B.- TAMAMES, Estructura..., op. cit., p. 263-264.
- 178.- KELLER, op. cit., p. 10.
- 179.- Este es el criterio que adopta la Dirección de Estudios del INI al asumir el trabajo de SCHWARTZ-GONZALEZ-MALAVE, realizado para el VIII Congreso del Centro Europeo de la Empresa Pública, celebrado en Madrid los días 30 de Mayo al 1 de Junio de 1978, op. cit., p. 5.
Este, en cambio, no es el criterio del Ministerio de Hacienda en la publicación "Cuentas de las Instituciones Financieras Públicas 1966-1971", Madrid, 1977, Ministerio de Hacienda, en el que se incluyen el Gobierno Central, el Gobierno Local, la Seguridad Social y las Empresas Públicas, incluyendo aquí a Correos y Telégrafos, RTVE y los organismos autónomos industriales y comerciales. Entre estos últimos cita al INI, pero tam -

bién incluye a los Patronatos de viviendas dependientes de varios Ministerios, las Confederaciones Hidrográficas, las Juntas de Puerto, etc., lo que nos parece un criterio excesivamente amplio.

Realmente éste es un tema complejo y en el que todos los especialistas toman criterios diferentes. Los casos más conflictivos son entidades como Correos, o farmacias, economatos o editoriales dependientes de algún ministerio (véase RAMON MARTIN MATEO, "Empresa Pública, Empresa Privada, economía mixta" en Revista Española de Derecho Administrativo, nº15, Madrid, 1977, Cívitas, p. 589). Finalmente hemos preferido el criterio - que nos ha parecido más operativo desde el punto de vista de nuestro objeto de estudio y en el que coinciden aproximadamente MARTIN MATEO, Ordenación..., op. cit., p. 170 y SOSA WAGNER, Organización y control del sector empresarial público en España, Madrid, 1971, Instituto de Estudios Administrativos.

- 180.- Lista actualizada a 31 de Diciembre de 1978.
- 181.- SCHAWARTZ-GONZALEZ-MALAVE, op. cit., p. 13-15.
- 182.- SOSA WAGNER, op. cit., p. 29.
- 183.- SCHWARTZ-GONZALEZ, op. cit., p. 42.
- 184.- BONET, op. cit., p. 272-273.
- 185.- TOMAS RAMON FERNANDEZ, "La organización y el control del sector público industrial en España" en La Empresa Pública, op. cit., p. 952, nota 24.
- 186.- DIRECCION DE ESTUDIOS INI, op. cit., p. 61-62. Organigrama actualizado a Febrero de 1979.

- 187.- SOSA WAGNER, op. cit., p. 43.
- 188.- TOMAS R. FERNANDEZ, op. cit., p. 952.
- 189.- TOMAS R. FERNANDEZ lo señala al recoger que la Ley sólo dedica cuatro - artículos a las empresas nacionales. De la misma opinión es SOSA WAGNER, op. cit., p. 44.
- 190.- SEBASTIAN MARTIN RETORTILLO, "La empresa pública como alternativa, Análisis del sistema español" en La empresa pública, op. cit., p. 897.
- 191.- Lo recoge BONET, op. cit., p. 287-288.
- 192.- MARTIN RETORTILLO, op. cit., p. 896; TOMAS R. FERNANDEZ, op. cit., p. - 197-198.
- 193.- Ley de Bases del 24 de Diciembre de 1962 y aprobado su articulado por - el Decreto de 15 de Abril de 1964.
- 194.- TOMAS R. FERNANDEZ, op. cit., p. 953.
- 195.- SEBASTIAN MARTIN RETORTILLO, "Organización Administrativa de las Empre - sas Públicas en España" en Revista Internacional de Ciencias Adminis - trativas, Madrid, 1966, n°1, p. 8 y ss.; de la misma opinión BONET, op. cit., p. 289.
- 196.- MARTIN MATEO, op. cit., p. 149 y la nota a pie de página n°71.
- 197.- ALVARO ALVAREZ GENDIN, La industrialización estatal Estudio Jurídico - Administrativo de sus problemas y realizaciones, Madrid, 1969, Escuela Nacional de la Administración Pública. Colección Estudios Administrati - vos.
- 198.- BONET, op. cit., p. 291.
- 199.- EDUARDO GARCIA ENTERRIA, "Estudios para el proyecto..." en Revista de - Administración Pública, op.cit.
- 200.- ALVAREZ GENDIN, op. cit., p. 197, citando a Martín Retortillo, afirma - que ello es un ejemplo de esos movimientos de fuga tan característicos de la Administración española, según los cuales, servicios y entidades - tratan de convertir su campo específico de actuación en un domaine ré -

servé, bloqueando previamente la posibilidad de afianzarse un sistema o una legislación general". De la misma opinión es VICTOR MENDOZA OLIVAN, "La configuración jurídica de la Empresa Pública" en La Empresa Pública en España, op. cit., p. 112, así señala como "todas las empresas públicas en régimen de establecimiento público creadas con posterioridad a 1958 y un sector importante de las creadas con anterioridad (destacadamente RENFE y el Instituto Nacional de Industria) han obtenido en sus respectivos estatutos la dispensa de la aplicación de la Ley de Entidades Estatales autónomas".

- 201.- FERNANDO GARRIDO FALLA, "La Empresa Pública en el Derecho Español" en La Empresa Pública, Vol. I, p. 873, op. cit.
- 202.- SCHWARTZ-GONZALEZ, op. cit., p. 152-153.
- 203.- Ley General Presupuestaria, Madrid, 1977, Ministerio de Hacienda. Secretaría General Técnica. Servicio de Publicaciones, p. 5.
- 204.- Ley General Presupuestaria, op. cit., p. 11.
- 205.- Ley General Presupuestaria, op. cit., p. 15.
- 206.- TOMAS RAMON FERNANDEZ, op. cit., p. 968.
- 207.- ARCENEGUI y COSCOLLUELA, op. cit., p. 1067-1069.
- 208.- ARCENEGUI y COSCOLLUELA, op. cit., p. 1068.
- 209.- RAMON TAMAMES, "Una nueva estrategia para las Empresas Públicas", en La Empresa Pública en España, op. cit., p. 431.
- 210.- TAMAMES, "Una nueva estrategia...", op. cit., p. 432-438. Volveremos sobre ello, ya que Tamames ya no defiende esos criterios, que se han demostrado ineficaces en Italia.
- 211.- "Conclusiones del estudio de IBERPLAN sobre las Empresas Públicas en España" en La Empresa Pública en España, op. cit., p. 444.
- 212.- SOSA WAGNER, op. cit., p. 87 a 90. También podríamos citar la opinión de José Luís Meilán, "cuestiones...", op. cit., p. 262, cuando después de citar la necesidad de elaborar un Estatuto de la Empresa Pública, afirma que se podría partir de "los preceptos actuales de la LEEA, de

la LPE, o de la LPD, pero la singularidad del objeto de la ley forzaría a una consideración directa de todos los problemas generales de la empresa pública: distintas formas jurídicas, control, personal, régimen de su actividad, creación, supresión, etc."

- 213.- Así MARTIN MATEO, op. cit., p. 42-43; ARCENEGUI-COSCOLLUELA, op. cit., p. 1068.
- 214.- Se han publicado infinidad de artículos en periódicos y revistas especializadas al respecto, pero nos ceñiremos aquí sólo a los documentos y resúmenes publicados por instancias oficiales, así:
 PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, Servicio de Publicaciones, Secretaría General Técnica. Los Pactos de la Moncloa (texto completo del acuerdo económico y del acuerdo político), 1977, Madrid; también procedente de la misma instancia oficial: Cumplimiento del programa de actuación Jurídica y Política de los Pactos de la Moncloa, Madrid, 1978 y también: Cumplimiento del programa de saneamiento y reforma de la economía. Los Pactos de la Moncloa, Madrid, 1978.
- 215.- PRESIDENCIA DE GOBIERNO, Los Pactos de la Moncloa, op. cit., p. 22 y 23.
- 216.- PRESIDENCIA DE GOBIERNO, op. cit., supra, p. 69-70.
- 217.- Véase la revista: La Actualidad Económica del 9 de Marzo de 1979.
- 218.- Véase el Boletín Oficial de las Cortes, n°93, Madrid, 1978, Rivadeneyra (BOC).
- 219.- Véase los BOC, n°120 y 137 donde se reproducen las preguntas de los grupos parlamentarios Socialistas de Catalunya y Socialistas del Congreso, respectivamente, Madrid, 1978,
- 220.- Véase la referencia en el BOC, n°160, Madrid, 1978.

- 221.- Ver supra, p. 482 y ss. del capítulo dedicado a la Empresa Pública en España.
- 222.- Ya que por una parte no podemos referirnos a las Cortes Orgánicas como un auténtico Parlamento y por otra parte más adelante nos hemos de referir a lo poco que hicieron en este aspecto.
- 223.- Véase: La Empresa Pública en España, DIRECCION ESTUDIOS INI, p. 17 y ss., trabajo realizado por Schwartz, González y Malavé para el Congreso del CEEP, celebrado en Madrid a finales de Mayo de 1978, Madrid, 1978, INI; TOMAS GALAN, La Empresa Pública en España, Ponencia presentada al CEEP, Madrid, 1978, Ed. en ciclostil, p. 15 y ss.; DIRECCION ESTUDIOS INI, Características, datos y perspectivas futuras, Madrid, 1979, INI, p. 61 y ss.; éste es también el criterio de los distintos anteproyectos y del proyecto, presentado por el Gobierno a las Cortes, del Estatuto de la Empresa Pública y que después no fué confirmado por el nuevo Gobierno, con lo que se entiende decaído.
- Con criterios diferentes en este tema del control, pero extraordinariamente interesantes véase: FRANCISCO SOSA WAGNER, Organización y Control del Sector Público español, Madrid, 1971, Instituto de Estudios Administrativos, p. 180 a 277; SOSA WAGNER y MARTIN MATEO, Derecho Administrativo Económico, El Estado y la Empresa, Madrid, 1975, Pirámide, p. 119-121; "Conclusiones del Estudio de IBERPLAN sobre las empresas públicas en España" en La Empresa Pública en España, Madrid, 1972, Instituto Estudios Fiscales, p. 472 y ss.; TOMAS RAMON FERNANDEZ, "La organización y el control del sector público industrial en España" en La Empresa Pública, Bolonia, 1970, Real Colegio de España en Bolonia, p. 961-966.
- 224.- TOMAS GALAN, op. cit., p. 15.
- 225.- Ley de Bases del Patrimonio del Estado, 89/62 del 24 de Diciembre, publicada en el BOE, n°310 de 27 de Diciembre de 1962.
- 226.- SOSA WAGNER, op. cit., p. 196. Señala que tal declaración debía efectuarse antes del 1 de Agosto de cada año, como señala el artículo 12, reformado por el Decreto 20/70 de 24 de Diciembre, publicado en el BOE, n°308 de 25-XII-70, enviándose posteriormente al Tribunal de Cuentas.
- 227.- Ley del Patrimonio del Estado, Decreto 1022/64, de 15 de Abril, publi-

cado en el BOE, nº98, 23-4-64.

- 227b.- Como señalan Schwartz y González, el PIP significaba un corsé para toda la Administración Pública excepto para quién lo había redactado, es decir el Ministro Comisario del Plan de Desarrollo. El señor López Rodó usaba el PIP para concentrar todos los poderes económicos del Estado en la Comisaría del Plan, lo que con respecto al INI significaba una importante restricción. PEDRO SCHWARTZ y MANUEL J. GONZALEZ, Una historia del INI (1941-1976), Madrid, 1978, Tecnos, p. 204.
- 228.- DIRECCION ASUNTOS ECONOMICOS, "Control de Gestión. Aplicación a las empresas en que el INI participa", Madrid, 14-XI-72, INI.
- 229.- Se puede consultar al respecto, DIRECCION ESTUDIOS INI, "Resumen de los estudios y aplicaciones sobre la petición de datos a las empresas y sistematización de la información en el grupo INI", Madrid, 1975, Setiem - bre, p. 3.
- 230.- Art. 87.3, Ley General Presupuestaria, de 4 de Enero de 1977, publicada en el BOE de 8-1-1977, coincidente con el artículo 12 del Decreto de reforma de la Ley fundacional del INI, Decreto 20/70 de 24 de Diciembre.
- 231.- Artículo 101 del Decreto 1022/64 de 15 de Abril, publicado en el BOE de 23-4-1964.
- 232.- SOSA WAGNER, op. cit., p. 60.
- 233.- DIRECCION ESTUDIOS INI, "La empresa pública en España", op. cit., p. 20.
- 234.- SOSA WAGNER y MARTIN MATEO, op. cit., p. 120.
- 235.- Véase supra p. 106 y ss., del capítulo dedicado a la empresa pública en España. También SCHWARTZ-GONZALEZ, op. cit., p. 238.
- 236.- Por ejemplo veamos lo que dice el mismo Instituto: "Las empresas públicas son instrumentos al servicio de la sociedad para fomentar la eficacia del sistema productivo y aumentar el bienestar de los ciudadanos". DIRECCION ESTUDIOS INI, "La empresa...", op. cit., p. 20.
- 237.- SOSA WAGNER, op. cit., p. 219-220.
- 238.- Ver supra, p. 73 y 74 del capítulo dedicado a la empresa pública español

la.

- 239.- Ley de 19 de Junio de 1971, artículo 27 modificada por los Reales Decretos de 4 de Julio de 1977 y de 23 de Julio de 1977. Establece un funcionamiento muy rígido, lo que parece demostrar la voluntad de la Administración de no permitir la repetición de casos como el de Matesa, ocurrido pocos años antes. Sobre el funcionamiento anterior a la Ley de 1971 puede consultarse a SOSA WAGNER, op. cit., p. 202-206.
- 240.- DIRECCION ESTUDIOS INI, "La Empresa...", op. cit., p. 26.
- 241.- DIRECCION ESTUDIOS INI, "La Empresa...", op. cit., p. 27.
- 242.- Exposición motivos de la Ley General Presupuestaria de 4 de Enero de 1977, edición publicada por el Servicio de Publicaciones del Ministerio de Hacienda, Madrid, 1977, p. 11.
- 243.- TOMAS R. FERNANDEZ, "La Organización...", op. cit., p. 961.
- 244.- DIRECCION ESTUDIOS INI, "Características, datos y perspectivas futuras" op. cit., p. 64.
- 245.- En Julio de 1976 se pusieron en marcha estos Planes cuatrimestrales. Se tratan de Planes deslizantes, es decir que habían de hacerse todos los años para el cuatrienio posterior, añadiendo un año a la previsión y retirando el realizado. En este plan aparecen las siguientes variables: 1) Inversiones, 2) Existencias, 3) Costes, 4) Producción, 5) Ventas, 6) Resultados, 7) Financiación, 8) Balance, 9) Personal, 10) Investigación y tecnología. Todas estas variables debían ir acompañadas de gráficos explicativos. Se incluían asimismo informaciones referentes a Avaless, localización inversiones y datos de valor añadido para la Contabilidad Nacional.
- 246.- El POA como vemos, presenta la misma información que el Plan Cuatrienal y se puso en marcha al mismo tiempo. Se pone el acento fundamentalmente en el primer trimestre, siendo revisables los otros tres mediante los Informes Trimestrales.
- 247.- Se empezaron a aplicar estos Informes en Abril de 1976, es decir, antes del POA o del Plan Cuatrienal. En los impresos normalizados a rellenar por las Empresas encontramos las mismas solicitudes de información, los

10 puntos, ya citados en la nota 25. Incluye asimismo la desviación - acumulada de las previsiones.

248.- Esta fué la primera de las piezas del sistema de Planificación puesto en marcha por Antoñanzas. Se inició en Diciembre de 1976. Incluye las siguientes informaciones:

- A) Un avance de datos estimados sobre ventas, resultados y cartera de pedidos.
- B) Una descripción de los puntos más importantes de gestión de la Empresa, a juicio de sus Presidentes, con las desviaciones más notables - de los objetivos y presupuestos establecidos y una relación de pro - blemas previsibles.
- C) Un repaso de la situación de la empresa respecto de la producción, - actividad comercial, financiación, personal e investigación.
- D) El avance de los datos mensuales de síntesis referentes a 14 varia - bles, que van desde las inversiones y la tesorería, hasta los gastos financieros o la producción en unidades físicas.
- E) Las impresiones del equipo directivo sobre la marcha general de la - empresa.

Este documento es muy importante en el proceso de seguimiento continuo que emplea el Instituto para controlar a sus empresas.

249.- SCHWARTZ-GONZALEZ, op. cit., p. 207.

250.- TOMAS GALAN, a la sazón Adjunto al Presidente para la Planificación eco - nómica e industrial, "Plan para la implantación de la Planificación es - tratégica a largo plazo en el INI", Doc., n° 107, de fecha 3 de Junio - de 1978, p. 58.

251.- SCHWARTZ-GONZALEZ, op. cit., p. 208.

252.- DIRECCION ESTUDIOS INI, "Características...", op. cit., p. 66.

253.- Se refiere a la primera línea de la dirección de la empresa, que corres - ponde a los altos cargos de la misma y su distribución de competencias.

254.- LUIS JOSE AVILA, "Asturias bajo la dictadura del INI", artículo publica - do en La Voz de Asturias, del 1 de Noviembre de 1978, donde se incluye la reproducción de un documento interno del INI que nos ha servido de - pauta para la confección de este último epígrafe.

Así lo afirmó el Ministro de Economía, José Luis Leal al presentar el Programa Económico del Gobierno el 14 de Agosto de 1979 y así lo reseña La Vanguardia el 15 de Agosto de este mismo año.

256.- Véase supra. 494

257.- Artículo 4 del Proyecto de Estatuto de la Empresa Pública que aprobó el 15 de Diciembre de 1978 el Consejo de Ministros.

258.- Artículo 5 del referido proyecto. En los artículos 6, 7 y 8 se aborda el tema de las características que deben cumplir tales consejeros para poder figurar como tales. En la sección 3a. art. 10 16, se regulan los deberes, incompatibilidades y haberes de los consejeros y alto personal directivo de las empresas públicas.

259.- Artículo 9 del referido proyecto.

260.- Artículo 21 y 22 del mencionado proyecto.

261.- Para completar este tema puede acudir a los textos citados en el capítulo dedicado a la empresa pública española, fundamentalmente la Tesis Doctoral de José Luís Bonet y el Informe de IBERPLAN, sobre todo el capítulo 8 dedicado al Control y realizado por Braulio Medel Cámara.

262.- Esta es la opinión de Josep Ma. Muntaner en el artículo "L'INI i les autonomies", publicado en AVUI, el 4 de Marzo de 1979, p. 3, Barcelona.

263.- Aludimos a la publicación por la DIRECCION DE DESARROLLO DEL INI, con el título: Datos, dilemas y opciones para una política empresarial pública de ámbito regional, Madrid, 1978, INI, p. 16.

264.- DIRECCION DESARROLLO INI, op. cit., p. 12.

265.- La Vanguardia de Barcelona recogía en su edición del día 1 de Mayo de 1979, que las cuatro SODI tienen previsto generar con sus inversiones a lo largo de este año 4.500 nuevos puestos de trabajo e inversiones inducidas por valor de 36.500 millones de pesetas.

266.- Resumen de participaciones de las SODI a 31 de Diciembre de 1978:

	Nº de emp. en que participan	Capital social global	Media de particip. SODI	Total empleo
SODIGA	19	3455'7	11'6	1685.
SODICAN	10	1619'9	12'8	808
SODIAN	10	1308'1	17'4	1077
SODIEX	9	575	27'2	501
TOTAL	48	6958'7	13'4	4071

Fuente "5 Días", 16 de Mayo de 1979

- 267.- Declaraciones al periódico PUEBLO el día 20 de Marzo de 1979, Madrid.
- 268.- 5 DIAS, 16 de Mayo de 1979.
- 269.- Esto se afirma en un excelente artículo que sobre la realidad de SODICAN, y en general de las SODI, se publicó en el DIARIO de Las PALMAS, con el título "El sector Público y la industria canaria", artículo firmado con las siglas J.A., el día 22 de Marzo de 1979.
- 270.- Datos extraídos del artículo de RAMON MANCEBO SEOANE "Galicia y la Empresa Pública industrial" publicado en La Voz de Galicia, el 11 de Octubre de 1978.
- 271.- En este sentido véase el magnífico artículo de JOSE LUIS BONET, "L'INI i les empreses públiques a Catalunya" publicado en Taula de Canvi, nº6, - Barcelona, 1977. Y también las referencias que se hacen a este tema en el libro de JOAQUIN G. JAVALOYS, La autonomía regional ¿Solución o Problema?, Madrid, 1978, Ediciones I.C.E., p. 188-191.
- 272.- El capital inmovilizado del INI a finales de 1976 estaba en más de un 65% localizado en provincias que presentaban saldo emigratorio en las últimas décadas. Esas provincias no aportan más del 15% de la Renta Industrial Nacional, y el 18% de la población. Estas provincias son Ciudad Real, La Coruña, Murcia, León, Cádiz, Asturias y Canarias.
- 273.- DIRECCION DESARROLLO INI, op. cit., p. 129.
- 274.- SCHWARTZ-GONZALEZ, op. cit., p. 238. En este libro al que hemos venido aludiendo se reproduce en un Cuadro los principales objetivos que históricamente se le han ido asignando al INI. La lista es realmente larga y -

nos abstenemos de reproducirla aquí, sólo diremos que el comentario final de los autores es "salta a la vista que ninguna institución humana puede obedecer tales instrucciones".

- 275.- Este año de 1978 ha sido calificado por algunos comentaristas como el "año negro" del INI. Las pérdidas han sido evaluadas en más de 57.000 millones de pesetas, en un momento en que el nivel de empleo del Instituto es de 240.000 trabajadores y la inversión gira en torno a los 187.000 millones. Para algunos el problema estriba en la obligatoriedad de mantener el empleo, lo que arrastra hacia el déficit crónico, para otros el déficit es una expresión de la ineficacia y la mala gestión del INI. En realidad como comentaba SABADO GRAFICO el pasado 25 de Mayo, el INI está pagando los platos rotos de una crisis que las autoridades económicas no se deciden a resolver.
- 276.- TOMAS GALAN, La empresa pública en España, ponencia presentada por el INI en el VIII Congreso de la CEEP celebrado en Madrid el 30 de Mayo de 1978, p. 21-22. Tomás Galán en aquellos momentos era Director de Planificación Económica e Industrial, pero fué nombrado Jefe de la Asesoría Económica del INI de Presidencia de Gobierno en Mayo de este año. Por este cargo depende jerárquicamente del Ministro de la Presidencia y funcionalmente del Instituto.
- 277.- TOMAS GALAN, op. cit., p. 22-23.
- 278.- DIRECCION ESTUDIOS INI, op. cit., p. 88-89.
- 279.- Véase las declaraciones de Arturo Román en EL PAÍS de 1 de Junio de 1979 y DIARIO 16, de 31 de Mayo de 1979, correspondientes a unas jornadas de estudio sobre la empresa pública celebradas en el Instituto de Estudios Fiscales por aquellos días.
- 280.- TAMAMES, Estructura Económica..., op. cit., p. 367.
- 281.- Lo que es realmente preocupante es que ello se ha dado en el marco de una recomposición del capital internacional en el sector más tradicionalmente agresivo y punta del capitalismo actual, el sector del automóvil, pero nada impide que ello sea también así en otros sectores en un futuro no muy lejano.
- 282.- Véase la referencia a este texto de Tamames en, RAMON TAMAMES, A donde

vas España?, Barcelona, 1976, Planeta, 4a. Edición, p. 174-184. También en Estructura Económica, op. cit., p. 367-375.

- 283.- PEDRO SCHWARTZ, "Corrupción en el INI", La Actualidad Económica, de 20 de Octubre de 1978.
- 284.- CARLOS ELORDI, "El INI, refugio de franquistas", La Calle, de 25 de Abril de 1978.
- 285.- ENRIQUE DIAZ GONZALEZ, "La Empresa Pública, un retiro para políticos", publicado en El País, el 10 de Mayo de 1979.
- 286.- Publicado en el artículo sin firma que bajo el título "Las empresas (públicas) de los amigos" apareció en Diario 16 el 15 de Mayo de 1979.
- 287.- "El INI paga los platos rotos de la crisis", Sábado Gráfico, 25 de Mayo de 1979. También "INI, balance de un año negro" artículo publicado en Cambio 16 el 27 de Mayo de 1979.
- 288.- "La crisis económica y financiera del INI" artículo publicado en Información Comercial Española, Abril 1979.
- 289.- FABIAN ESTAPE, "El INI ayer y hoy", publicado en Diario de Barcelona, el 13 de Junio de 1979.
- 290.- SCHWARTZ, "Corrupción en el INI", op. cit.
- 291.- RODRIGO KELLER, op. cit.
- 292.- KELLER, op. cit., afirma que de los 79.400 millones que tiene el Estado invertido en la Dirección General del Patrimonio, nos referimos a su cartera industrial, esas siete empresas representan el 82% del total.
- 293.- Podemos citar: OSCAR ALZAGA, La Constitución Española de 1978, comentario sistemático, Madrid, 1978, Ediciones del Foro; ENRIQUE SANCHEZ GOYANES, Constitución Española comentada, Madrid, 1979, Paraninfo; La izquierda y la Constitución, libro colectivo aparecido en un número especial de la revista TAULA DE CANVI y en el que intervienen entre otros, Peces Barba, Solé Tura, Roca Junyent, González Casanova, Eliseo Aja, etc. Barcelona, 1979; Constitución y Economía, libro colectivo que recoge las ponencias presentadas en un coloquio sobre el mismo tema celebrado en Madrid, bajo los auspicios del Centro de Estudios y Comunicación.

Económica y donde encontramos artículos de Fabián Estapé, Lojendio, Murrillo, Rubio Llorente, Sánchez Agesta, Predieri, etc., Madrid, 1977, - Edersa; Lecturas sobre la Constitución Española, texto en dos volúmenes que editado por la UNED y coordinada su edición por Tomás R. Fernández, recoge diversos artículos sobre los aspectos más importantes de la Constitución, Madrid, 1978, UNED; JOSE BELMONTE, La Constitución, texto y contexto, Madrid, 1979, Prensa Española; Constitución, Economía y Regiones, bajo este título genérico se agrupan en tres volúmenes las conferencias pronunciadas durante 1978 en el Club SIGLO XXI de Madrid por muy diversas personalidades, destacando, desde nuestro punto de vista, Ferrer Salat, Peces Barca, García Añoveros, Rubio Llorente, Solé Tura, José Luís Perona, etc., Madrid, 1978, Ibérico Europea de ediciones; El control parlamentario en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español), libro que recoge las ponencias presentadas en las Terceras Jornadas Internacionales de Ciencia Política y Derecho Constitucional, celebradas en Zaragoza en 1978 y cuya publicación ha cuidado Manuel Ramirez. Barcelona, 1978, Labor.; La Constitución Española de 1978, número extraordinario de la revista de Presidencia de Gobierno, Documentación Administrativa, correspondiente a los meses de Octubre-Diciembre de 1978, con la totalidad de los textos del proyecto constitucional en su recorrido por las diversas instancias y con artículos introductorios de Fraga, Peces Barba y Solé Tura, Madrid, 1978, n°180, Presidencia de Gobierno; Estudios sobre el proyecto de constitución, libro colectivo publicado por el Centro de Estudios Constitucionales con el fin de comentar por diversos especialistas el primer anteproyecto surgido de la Ponencia Constitucional, Madrid, 1978, Centro de Estudios Constitucionales; GABRIEL ELORRIAGA, Por la senda constitucional, Madrid, 1979, Arca de Papel; MANUEL FRAGA IRIBARNE, La Constitución y otras cuestiones fundamentales y Después de la Constitución y hacia los años 80, ambos publicados en Barcelona, en 1978 y 1979, Planeta; el primer número del Boletín Informativo del Departamento de Derecho Político, de la UNED, que trata diversos temas de la Constitución, en artículos de Morodo y Laso, Madrid, 1978, n°1, UNED; La Costituzione spagnola nel trentennale della Costituzione italiana, recoge las ponencias y discusiones que sobre el tema del título, se celebraron en Bolonia en Mayo de 1978, con asistencia de destacados especialistas italianos y españoles. Bolonia, 1978, Arnaldo Forni Editore.

Aparte de lo hasta ahora citado, iremos dando referencias de artículos

de prensa cuando hagamos mención de los mismos.

- 294.- GREGORIO PECES BARBA, "Los socialistas y la Constitución" en La Izquierda y la Constitución, op. cit., p. 5.
- 295.- Citado por OSCAR ALZAGA, op. cit., p. 46.
- 296.- PECES BARBA, op. cit., p. 10. Este portavoz socialista afirmó en la primera sesión de la Comisión Constitucional "La Constitución para permanecer tiene que ser flexible. Lo único que no debe cambiar en una Constitución es la posibilidad de cambiar". Diario Sesiones del Congreso de Diputados. Comisión Asuntos Constitucionales y libertades públicas, n° 59, sesión n°1 de 5 de Mayo de 1978, p. 2033.
- 297.- JORDI SOLE TURA, "La Constitución de 1978 desde el punto de vista comunista", en Documentación Administrativa, n°180, p. 51-52.
- 298.- OSCAR ALZAGA, op. cit., p. 46.
- 299.- MANUEL FRAGA IRIBARNE, Diario Sesiones, n°59, op. cit., p. 2043.
- 300.- FRAGA IRIBARNE, Diario Sesiones, n°59, op. cit., p. 2042.
- 301.- Documentación Administrativa, n°180, op. cit., p. 191. Corresponde al BOC de 17 de Marzo de 1978.
- 302.- Hemos utilizado la traducción de Jorge de Esteban, de su edición: Constituciones Españolas y extranjeras, p. 526, Tomo II, Madrid, 1977, Taurus.
- 303.- MIGUEL HERRERO DE MIÑON, Diario Sesiones, n°59, op. cit., p. 2026. Lo recoge Alzaga, op. cit., p. 137.
- 304.- FRANCESCO GALGANO, "Rapporti economici e sociali" en La Costituzione spagnola..., op. cit., p. 89-90.
- 305.- ALZAGA, op. cit., p. 137-138.
- 306.- HERRERO de MIÑON, Diario Sesiones, n°59, op. cit., p. 202.
- 307.- MIGUEL BOYER, "El sistema económico en la futura Constitución española", en Estudios sobre el proyecto.... op. cit., p. 268.

- 308.- LUIS MARIA CAZORLA, "El marco económico en el anteproyecto constitucional", en Estudios sobre el proyecto ..., op.cit., p.245.
- 309.- VICTORIANO DEL VALLE, "Reflexiones sobre los aspectos económicos en el anteproyecto", en Estudios sobre el proyecto ..., op.cit., p.286.
- 310.- Esta es la opinión de RAMON GARCIA COTARELO, "El régimen económico-social de la Constitución española" en Lecturas sobre la Constitución, - op.cit., p.77.
- 311.- ALBERTO PREDIERI, "Régimen económico y social en la Constitución italiana" en Constitución y Economía, op.cit., p.24. De la misma opinión, y con los mismos argumentos Perez Puga, en nombre de la UCD, defendió este apartado en la Comisión del Senado. Diario Sesiones del Senado n°42, sesión 4ª, 23-8-78, p.1731.
- 312.- MANUEL GARCIA PELAYO, en una declaración al periódico EL PAIS de 1 de Febrero de 1978, p.17.
- 313.- Véase la bibliografía de la nota 252 para ampliar este punto, y sobre todo en la línea de lo que se ja venido en llamar "uso alternativo del Derecho" el artículo de JOSE MARIA LASO "Fundamento constitucional del uso alternativo del Derecho" en Boletín Informativo del Departamento de Derecho Político, op.cit., p.113.
- 314.- DE LA VALLINA VELARDE, Diario Sesiones Congreso, n°107, 1978, p.4091.
- 315.- ALVARO MUÑOZ LOPEZ, "Empresa Pública y Constitución" en Estudios sobre el proyecto ..., op.cot., p.331. Para ampliar este tema, sobre todo en lo referente a las nacionalizaciones es conveniente consultar en especial las pp,334 y 335 del artículo citado.
- 316.- FRAGA IRIBARNE, Diario Sesiones Congreso, n°107, p.4098.
- 317.- TAMAMES, Diario Sesiones Congreso, n° 107, p.4100.
- 318.- FAJARDO SPINOLA, Diario Sesiones Congreso, n°107, p.4102.
- 319.- Así fué, Diario de Sesiones Congreso, n°107, pp4102-4104, ya que Meilán Gil afirmó al explicar su voto como en general se aplicaría la fórmula

del previo pago, y sólo se usaría la potestad que resultaba del "mediante" en los casos de expropiación forzosa. Por otra parte criticó el tono tremendista de los argumentos de Alianza Popular, ya que, desde su punto de vista, sería la ley la que se encargaría de matizar y afinar esos posibles problemas, por lo que era preciso relativizar el enunciado del artículo.

- 320.- Esta perspectiva, de hecho, no fué discutida por nadie, y los comentarios surgidos hasta la fecha nos reafirman en ello.
- 321.- Declaraciones de ANTONIO GARRIGUES WALKER al periódico El País de 24 de Noviembre de 1978.
- 322.- OSCAR ALZAGA, op.cit., p.306, citando a Huber.
- 323.- JORDI SOLE TURA, Diario Sesiones Congreso, nº107, p.1117.
- 324.- MIGUEL BOYER, op.cit., p.272 (Estudios sobre ...).
- 325.- CARLOS FERRER SALAT, "Una economía de mercado como vía de superación de la crisis en España" en Constitución Economía y regiones, op.cit., p.59-60.
- 326.- MANUEL FRAGA IRIBARNE, Después de Constitución ..., op.cit., p.29.
- 327.- JOSE LUIS PERONA, " Opciones económicas de la Constitución" en Constitución Economía y regiones, op.cit., p.548.
- 328.- Declaraciones de SANCHEZ AGESTA al periódico ABC de 8 de Febrero de 1978.
- 329.- JOSE BELMONTE, La Constitución, texto y contexto, op.cit.p.166.
- 330.- JORDI SOLE TURA, "La Constitución de 1978 desde ..." op.cit., p.55.
- 330 bis .- Distinta es la opinión de VICTOR MENDOZA en "Aspectos jurídicos del Proyecto de Ley de 1978 sobre el Estatuto de la empresa pública", artículo publicado en Libre Empresa, Madrid, nº9, Nov-Dic. 1978, p.189-193, donde afirma que la existencia de la empresa pública no puede nunca modificar o alterar de modo esencial la libertad de empresa en una

economía de mercado "porque la propia Constitución eleva esta liber--
tad al rango de derecho fundamental de los ciudadanos".

- 331.- ALZAGA,op.cit.,p.315-316.
- 332.- RAMON GARCIA COTARELO,op.cit.,p.78.
- 333.- RAMON GARCIA COTARELO,op.cit.,p.81.
- 334.- BEGUE CANTON, Diario de Sesiones del Senado n°61 1978 pp.3077-3078.
- 335.- BEGUE CANTON, Diario Sesiones Senado, n°61,pp.3079.
- 336.- Esta es la opinión de VICTORIANO DEL VALLE, op.cit.,p.283-284.
- 337.- FRAGA IRIBARNE, Diario Sesiones Congreso n°85,p.3142.
- 338.- SOLE TURA, Diario Sesiones Congreso, n°85,p.3147.
- 339.- OSCAR ALZAGA,op.cit.,p.779.
- 340.- OSCAR ALZAGA,op.cit.,p.782.
- 341.- MIGUEL BOYER,op.cit.,p.266, donde cita el preámbulo de la Constitución Francesa de 1958, en el que se afirma "Todo bien, toda empresa, cuya explotación tenga, o en lo sucesivo carácter de servicio público nacional o de monopolio de hecho, se convertirá en propiedad de la colectividad". También alude a este preámbulo, y usa la misma argumentación - ALVARO MUÑOZ LOPEZ,op.cit.,p.337.
- 342.- ALVARO MUÑOZ LOPEZ,op.cit.,p.339.
- 343.- ENRIQUE BARON, Diario Sesiones Congreso,n°85,pp.3141-3142.
- 344.- FRAGA IRIBARNE, Diario Sesiones Congreso, n°85,pp.3142.
- 345.- RODRIGUEZ MIRANDA, Diario Sesiones Congreso, n°85,pp.3143-3144.
- 346.- JORDI SOLE TURA, Diario Sesiones Congreso, n°85,p.3147.
- 347.- Véanse las intervenciones de RODRIGUEZ MIRANDA y FRAGA IRIBARNE en el Diario de Seseiones del Congreso, n°85, y las explicaciones que tam- -

bién ofrece, sobre el mismo tema, OSCAR ALZAGA, op.cit., p.783-784.

- 348.- OSCAR ALZAGA, op.cit., p.784.
- 349.- LUIS MARIA CAZORLA, op.cit., p.258.
- 350.- OSCAR ALZAGA, op.cit., p.785.
- 351.- MIGUEL BOYER, op. cit., p. 274. Boyer cita aquí las constituciones francesas e italiana en las que también se habla de participación en la gestión y en cambio con muy pocos resultados, hasta la fecha.
- 352.- RAMON GARCIA COTALERO, op. cit., p. 80.
- 353.- GUELL DE SENTMENAT, Diario Sesiones Congreso, nº110, p. 4277.
- 354.- LAUREANO LOPEZ RODO, Diario Sesiones Congreso, nº110, p. 4281.
- 355.- PONS IRAZABAL, Diario Sesiones Congreso, nº110, citando a MIGUEL BOYER, op. cit., p. 264-265. En el mismo sentido LUIS MARIA CAZORLA, op. cit. p. 146-147.
- 356.- CIRCULO DE EMPRESARIOS, organización presidida por Santiago Foncillas, Comentarios al contenido económico-social del anteproyecto de Constitución, (multicopiado), Madrid, Enero 1978, p. 63.
- 357.- FRAGA IRIBARNE, Diario Sesiones Congreso, nº87, p. 3172.
- 358.- FRAGA IRIBARNE, Diario Sesiones Congreso, nº87. p. 3181.
- 359.- TAMAMES, Diario Sesiones Congreso, nº110, p. 4282.
- 360.- JAIME GARCIA AÑOVEROS, Diario Sesiones Congreso, nº110, p. 4287.
- 361.- PONS IRAZAZABAL, Diario Sesiones Congreso, nº110, p. 4292.
- 362.- LAUREANO LOPEZ RODO, Diario Sesiones Congreso, nº87, p. 3184 en contra de Marcos Vizcaya.
- 363.- FRANCESCO GALGANO, op. cit., p. 94-95.
- 364.- FRAGA IRIBARNE, Diario Sesiones Congreso, nº87, p. 3219.

- 365.- RAFAEL DE MENDIZABAL ALLENDE, "El Tribunal de Cuentas y su encuadramiento constitucional" en Estudios sobre el proyecto..., op. cit, p. 446-447.
- 366.- RAFAEL DE MENDIZABAL, op. cit., p. 447-448.
- 367.- RAFAEL DE MENDIZABAL, op. cit., p. 449.
- 368.- RAFAEL DE MENDIZABAL, op. cit., p. 461-464.
- 369.- RAFAEL DE MENDIZABAL, op. cit., p. 471.
- 370.- RAFAEL DE MENDIZABAL, op. cit. p. 480.
- 371.- OSCAR ALZAGA, op. cit., p. 814.

- 372.- Sin ánimo de ser exhaustivos podemos destacar la siguiente bibliografía sobre esta institución:
- JORDI SOLER TURA, Introducción al Régimen Político Español, Barcelona, - 1971, Ariel Quincenal; LUIS SANCHEZ AGESTA, voz "Cortes" en Nueva Enciclopedia Jurídica Seix, Barcelona, 1954, Seix, Tomo VI, p. 697-698; Curso de Derecho Constitucional comparado, Madrid, 1974, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, 5a. Edición, p. 465-519; MANUEL FRAGA IRIBARNE, "Los privilegios de los Procuradores y el nuevo Reglamento de las Cortes" en Revista de Estudios Políticos, n°94, Madrid, 1958, p. 57-82; El Reglamento de las Cortes Españolas, Madrid, 1959, Servicio de Información y Publicaciones Sindicales; JOSE ANTONIO GONZALEZ CASANOVA, "El Derecho Constitucional y las Instituciones Políticas en España" en Derecho Constitucional e Instituciones Políticas de Andre Hauriou, Barcelona, - 1971, Ariel, p. 853-926; MANUEL FRAILE, Introducción al Derecho Constitucional español, Madrid, 1975, Edición del autor. Comentarios al Reglamento de las Cortes, Madrid, 1973, Instituto de Estudios Políticos; FERNANDEZ CARVAJAL, La Constitución Española, Madrid, 1969, Editora Nacionañ; ZAFRA VALVERDE, Régimen Político de España, Pamplona, 1973, EUNSA; MIGUEL JESUS M. y JUAN J. LINZ: "Las Cortes Españolas 1943-1970. Un análisis de cohortes" en Sistema, n°8-9, 1975; JORGE DE ESTEBAN, Esquemas del Constitucionalismo Español, Madrid, 1976, Facultad de Derecho, Universidad Complutense.
- 373.- Citado por BERNARDO DIAZ-NOSTY, Las Cortes de Franco. 30 años orgánicos, Barcelona, 1972, Dopesa, p. 25.
- 374.- FRAILE CLIVILLES, "Las Cortes Españolas" en La España de los años 70. El Estado y la política, Tomo III, Madrid, 1974, Editorial Moneda y Crédito, p. 1099.
- 375.- Del Preámbulo de la Ley de Cortes de 17 de Julio de 1942.
- 376.- Así era y así lo fué hasta el 20 de Noviembre de 1975, por las Leyes de 30 de Enero de 1938 y 8 de Agosto de 1939.
- 377.- RAMON TAMAMES, La República. La Era de Franco, op. cit., p. 476.
- 378.- ERNEST FORSTHOFF, El Estado de la Sociedad Industrial, Madrid, 1975, - I.E.P., p. 19; BURDEAU, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, París, 1963, L.G.D.J., p. 64.

- 379.- JORGE DE ESTEBAN, Esquemas del..., op. cit., p. 35.
- 380.- FRAGA IRIBARNE; El Reglamento de las Cortes, op. cit., p. 15; FRAILE CLIVILLES, "Las Cortes...", op. cit., p. 1100; también JORGE DE ESTEBAN, - Desarrollo Político y Constitución, Barcelona, 1973, Ariel, obra a la - que alude el mismo DE ESTEBAN tres años más tarde y ya muerto Franco, co - mo de "interpretación bien intencionada", Esquemas..., op. cit., p. 35.
- 381.- Preámbulo de la Ley de Cortes. Al respecto afirma GONZALEZ CASANOVA: "Es importante resaltar una vez más que las Cortes no son un mandatario de - los estamentos o clases del país frente al Monarca, dispuestas a pactar con él, en nombre del Reino, sino que son una creación del poder soberano y constituyente, un principio de sistematización del poder único y - una autolimitación que éste se impone en aras de dicha sistematización", op. cit., p. 895.
- 382.- Al que muchos autores califican por su composición de microfotografía de las Cortes.
- 383.- Citado por DIAZ-NOSTY, op. cit., p. 31.
- 384.- Esta es una frase del Presidente de las Cortes, Esteban Bilbao en el discurso de apertura de la VIII Legistalura de las Cortes, en 1964. Citado por DIAZ-NOSTY, op. cit., p. 41-42.
- 385.- JORDI SOLE TURA, Introducción..., op. cit., p. 29.
- 386.- GONZALEZ CASANOVA, "Instituciones Políticas...", op. cit., p. 895.
- 387.- Fragmento añadido por la Ley Orgánica del Estado de 1967 al Preámbulo de la Ley de Cortes de 1942.
- 388.- Ya en 1965 se permitió el acceso de la Prensa en las Comisiones, por decisión de D. Antonio Iturmendi, lo que de hecho abrió las Cortes al exterior, al constituir las Comisiones el núcleo central de trabajo de la Cámara. Por otra parte los nuevos procuradores familiares dieron otro tono a las discusiones de las Cortes, que hasta entonces tenían como norte básico de actuación "la adhesión inquebrantable".
- 389.- Ejemplos como los de Becerra, Escudero, Goñi, que eran tenidos por la extrema izquierda de lo tolerable y hoy son pacíficos y conservadores diputados o senadores del partido del Gobierno; o algunos que ya han desapa-

recido a pesar de su pintoresquismo como el ex-procurador Tarragona.

- 390.- No queremos entrar aquí en una larga disquisición sobre un tema al que - la misma historia ha enterrado, pero conviene leer, entre muchos otros - que podríamos citar, a Fraile Crivillés, "Las Cortes Españolas", op. - cit., p. 1109-1113, cuando elucubra sobre las falacias de la democracia representativa y hace un panegírico "aggionato" de la representación orgánica, para darse cuenta de las dificultades que existían para hacer - presentable un sistema como el de las Cortes Españolas.
- 391.- FRAILE, "Las Cortes Españolas", op. cit., p. 1164. Es interesante consultar también a SANTAOLALLA, "Las Preguntas parlamentarial", Documentación Administrativa, n°178, Madrid, 1978, que es de la opinión de que las preguntas durante el franquismo no pueden considerarse en absoluto una forma de control parlamentario tal y como comunmente es aceptado. p. 82.
- 392.- VAZQUEZ MONTALBAN, Diccionario del Franquismo, Barcelona, 1977, Dopesa, p. 43.
- 393.- JUAN CARLOS I, Discurso de la Corona del 22 de Noviembre de 1975.
- 394.- Discurso de CARLOS ARIAS NAVARRO al Pleno de las Cortes del 28 de Enero de 1976. Diario Sesiones Pleno, X Legislatura, n°23, p. 5.
- 395.- CARLOS ARIAS, op. cit., p. 7.
- 396.- CARLOS ARIAS, op. cit., p. 4.
- 397.- FRANCISCO RUBIO LLORENTE, "Sobre la imposibilidad de reformar una Constitución inexistente", publicado en Informaciones, Madrid, 14 de Junio de 1976.
- 398.- Del Preámbulo de la Ley para la Reforma Política, reproducido por PABLO LUCAS VERDU: La octava Ley Fundamental. Crítica Jurídico Política de la Reforma Suarez, Madrid, 1976, Tecnos, p. 103.
- 399.- LUCAS VERDU, op. cit., p. 104.
- 400.- QUIJANO, "Las contradicciones del proyecto Suarez" en Informaciones Políticas, n°69, Informaciones, 18-9-76, p. 1.
- 401.- JOSE ANTONIO GONZALEZ CASANOVA, "Una reflexió sobre el transit a la de-

mocracia" en Taula de Canvi, nº16, Agosto, 1979, p. 6-8.

402.- OSCAR ALZAGA, op. cit. p. 26.

403.- GONZALEZ FERNANDEZ DE LA MORA, "La Reforma", ABC, Madrid, 16 de Octubre de 1976.

404.- Se presentó en los días anteriores a la votación de las Cortes de la Ley para la Reforma Política, un proyecto de Consejo Económico-Social que significaba la "recuperación" o "recolocación" política de los procuradores sindicales. "Recuérdese el proyecto de Consejo Económico Social que se mostró como un caramelo a un niño, a los 150 procuradores sindicales," afirma BONIFACIO DE LA CUADRA: "De las Cortes Orgánicas al Parlamento democrático, sin romper la legalidad" en EL PAIS, suplemento especial en el nº1000 del periódico, 22 de Julio de 1979, p. VII y VIII. Otro tanto ocurrió con la posibilidad de nombramiento directo de senadores reales - de que disponía el Rey, con lo que jugaba con la posible continuidad de destacadas personalidades del franquismo.

405.- BONIFACIO DE LA CUADRA, op. cit., p. VII.

406.- Discurso de Suarez a la TVE, citado por LUCAS VERDU, op. cit., p. 110.

407.- Se trata de la archiconocida Ley D'Hondt, por la cual se prima a los grandes partidos con un mayor porcentaje de escaños y nos referimos también a la sobrerrepresentación de las provincias rurales, menos pobladas de la geografía española, debido al mínimo de dos diputados por provincia introducido en la ley electoral, que prima el voto de esas provincias de forma muy notable. No hablemos ya del Senado donde al ser la elección de cuatro senadores la misma para todas las provincias genera distorsiones escandalosas sobre el valor real de cada voto. Véase, JORGE DE ESTEBAN y otros, El Proceso electoral, Barcelona, 1977, Labor; FRANCESC DE CARRERAS, JOSEP Ma. VALLES, Las elecciones, Barcelona, 1977, Blume; MANUEL MARTINEZ SOSPEDRA, "Desigualdad y Representación en la Constitución Española de 1978" comunicación presentada en el Simposium Parlamento y Sociedad Civil, Universidad de Barcelona, ya citado anteriormente.

408.- OSCAR ALZAGA, op. cit., p. 40. Cita este diputado de UCED que en Navarra donde el PSOE consiguió el 20'4% de los votos y la UCED el 28%, todos los escaños correspondientes a esta circunscripción se los han repartido

ambos partidos.

- 409.- JORDI SOLE TURA, "El control parlamentario en el período constituyente y en la Constitución de 1978", Ponencia presentada en el Simposium "Parlamento y Sociedad Civil" celebrado en la Facultad de Derecho. Universidad de Barcelona, Marzo 1978, no publicado aún, p. 1.
- 410.- Estas Normas Provisionales publicadas en el BOC de 30 de Junio de 1977 y 11 de Julio del mismo año, presidieron la constitución de las nuevas Cortes y su puesta en funcionamiento hasta la aprobación de los Reglamentos del Congreso y del Senado, en Octubre del mismo año y previstos en la Ley para la Reforma Política.
- 411.- JORDI SOLE TURA, "El control parlamentario...", op. cit., p. 2.
- 412.- Diario Sesiones Congreso, nº8, 14 de Noviembre de 1977, p. 162.
- 413.- JORDI SOLE TURA, "El control parlamentario...", op. cit., p. 3.
- 414.- JOSE R. MONTERO GIBERT, "La moción de censura y la simbolización del control parlamentario. Los preliminares del caso español" en "El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas. El proceso constitucional español". Terceras Jornadas de Ciencia Política y Derecho Constitucional, Barcelona, 1978, Labor, p. 261.
- 415.- Proyecto de ley por el que se regula con carácter provisional las relaciones entre el Congreso y el Senado en el ejercicio del control parlamentario del Gobierno", BOC, nº12, de 27 de Setiembre de 1977.
- 416.- FRAGA IRIBARNE por Alianza Popular, GREGORIO PECES-BARBA por Socialistas del Congreso y RAUL MORODO por el Grupo Mixto.
- 417.- JORDI SOLE TURA, "El control parlamentario...", op. cit., p. 4.
- 418.- ESPERABE DE ARTEGA, Diario Sesiones Congreso, nº16 de 28 de Noviembre de 1977, p. 630-631.
- 419.- MONTERO GIBERT, op. cit. p. 263.
- 420.- JORDI SOLE TURA, "El control parlamentario...", op. cit. p. 5.
- 421.- JESUS J. DE ARCENEGUI, "La Ley de relaciones Gobierno-Cortes de Noviem -

- bre de 1977", en El control parlamentario..., p. 187.
- 422.- Diario Sesiones Congreso, de 7 de Octubre de 1977, p. 871. Intervención de ARIAS SALGADO.
- 423.- 133 votos a favor, (Socialistas y Alianza Popular), 158 en contra (UCD) y 48 abstenciones (Minorías y Comunistas).
- 424.- Diario Sesiones Congreso, 7 de Octubre de 1977, p. 903 y 904.
- 425.- JORDI SOLE TURA, "El control parlamentario...", op. cit., p. 6.
- 426.- JORDI SOLE TURA, "El control parlamentario...", op. cit., p. 6.
- 427.- Votación efectuada el 19 de Octubre de 1977, 152 votos a favor, 42 abstenciones, ninguno en contra. El mínimo necesario eran 165 votos. Fue definitivamente aprobada el 10 de Noviembre del mismo año. Cabe reseñar como anécdota del primer Pleno la fogosa intervención de López Pina, senador socialista, con gran cantidad de argumentos a favor de rechazar la Ley y que acabó pidiendo el voto favorable a la misma.
- 428.- JORDI SOLE TURA, "El control parlamentario...", op. cit., p. 6.
- 429.- Esta es la expresión usada por MONTERO GIBERT en su artículo, sobre todo en p. 261 a 267 que tratan de este tema. Especialmente: "...fué en la discusión sobre la naturaleza de la moción de censura y sus posibles efectos sobre la estabilidad gubernamental donde pudo manifestarse con más claridad la instalación entre nuestra clase política del contenido simbólico que la acompaña. Está presente incluso entre los principios normativos que orientan la ley: según se decía en su exposición de motivos, la ley quería ser un cauce que "permita vincular estrechamente el gobierno a la mayoría de las Cortes haciendo a estas expresar su confianza o censura respecto de aquel". Una lectura no demasiado ingenua más allá del simple texto: es precisamente el principio mayoritario el que hace prácticamente el principio mayoritario el que hace prácticamente inviable la moción de censura en los modernos regímenes parlamentarios y el que, por lo tanto contribuye a proporcionarle su valor simbólico", p. 265-266.
- 430.- Se aplica el art. 128, 3 del R.C., por el cual se sigue el mismo mecanismo que en las interpelaciones. Con lo cual se debe entender que transcu-

rridas dos semanas desde su presentación son también incluidas automáticamente en la primera sesión plenaria.

- 431.- En lo concerniente a preguntas e interpelaciones, véase: MARIA ROSA RIPO LLES "La regulación vigente de las relaciones legislativo-ejecutivo (ley de 17-11-77 y los reglamentos provisionales del Congreso y el Senado de 13 y 14 de Octubre de 1977)" en El control parlamentario..., sobre todo las páginas, 202 y 203.
- 432.- Normas de Desarrollo del art. 127 R.C.. Acuerdo de la Presidencia de la Cámara de 8 de Febrero de 1978. BOC.
- 433.- Tomado de la referencia que de las mismas hace PRESIDENCIA DE GOBIERNO. Secretaría General Técnica: El Gobierno ante el Parlamento, Madrid, 1978, Colección Informe, n°22, p. 149-150.
- 434.- Recordemos la importancia de la fijación del orden del día durante el franquismo, en las Cortes Orgánicas. Esta potestad recaía exclusivamente en el Gobierno.
Andrea Manzella, recuerda que "cuando se ha querido cambiar o cancelar el sistema parlamentario de lo primero que se ha echado mano ha sido la fijación del orden del día. En la ley fascista de 24 de Diciembre de 1925 le bastó añadir un pequeño párrafo al artículo 6 del Reglamento: "Ningún aspecto puede introducirse en el orden del día de las dos Cámaras sin la adhesión del Jefe del Gobierno". Il Parlamento, Bolonia, 1977, Mulino, p. 105.
- 435.- En el Reglamento del Senado esta cuestión está incluida en el art. 59 cuyo primer inciso se refiere a las Comisiones de encuesta, con lo que se puede interpretar que esta potestad está incluida en los trabajos de investigación que desarrolle la Comisión. Nosotros pensamos que se debe interpretar en un sentido amplio basándonos en el término "además" que está en el inciso final del artículo.
- 436.- Los artículos 70 y 71, dentro del capítulo del Reglamento del Senado dedicado a las sesiones del Pleno y de las Comisiones, regula las sesiones informativas con ministros del Gobierno o altos cargos de un Departamento, a propuesta del Gobierno o de la mayoría de una comisión legislativa y siempre que la Presidencia, de acuerdo con la Mesa, esté de acuerdo. - El procedimiento de formulación de las preguntas es bastante rígido. Se

deben presentar una semana antes de la fecha señalada para la sesión. La Mesa decidirá su admisibilidad, en relación con el tema de la sesión y - podrán agruparse, incluyendo un orden de prelación, etc.

- 437.- Aunque así puede interpretarse cuando se afirma que la petición de asistencia a la sesión se formule "a través" del Presidente de la Cámara, pero no se llega a explicitar la necesidad de contar con su consentimiento.
- 438.- Las normas de Desarrollo del art. 124 emitidas por la Presidencia tienen a hacer hincapié en la necesidad de que las Comisiones lleguen a conclusiones suficientemente calibradas y para ello regula la discusión sobre esa condición en el seno de la misma Comisión. Por otra parte y partiendo de la experiencia adquirida hasta entonces por las Comisiones de investigación o encuesta, reitera la no obligatoriedad en crear ponencias de la comisión, dada la posibilidad de funcionar en Comisión. Finalmente aclara el párrafo 3 del art., en el sentido de que si en el curso de sus actividades la Comisión descubre indicios de delito deberá interrumpir su trabajo, hasta que no exista decisión judicial al respecto. Véase en PRESIDENCIA DE GOBIERNO, El Gobierno ante el Parlamento, op. cit., p. 141 a 143.
- 439.- La llamada toma en consideración se produce por el art. 92 del Reg. del Congreso, por el cual cualquier proposición de ley presentada por un Grupo Parlamentario deberá someterse a la votación sobre si se "toma en consideración" o no. Es decir si va a seguir su camino dentro del procedimiento legislativo normal, o va a quedar rechazado como tal proyecto. El Gobierno puede dar su criterio sobre la propuesta legislativa, criterio que acostumbra a ser determinante siguiendo el normal continuum mayoría-gobierno. Con este procedimiento se han rechazado durante esta primera legislatura multitud de proyectos de ley de todos los grupos parlamentarios.

- 440.- BONIFACIO DE LA CUADRA, op. cit., p. VII.
- 441.- El Gobierno ante el Parlamento, op. cit., p. 121.
- 442.- Por ejemplo Política Energética, situación de Altos Hornos del Mediterráneo, paro agrícola, política de la juventud, cumplimiento de aspectos de los Pactos de la Moncloa, etc.
- 443.- Por ejemplo: situación del centro ocupacional de Nos en Lugo, prácticas de tiro de las Fuerzas Aéreas Norteamericanas en Las Columbretes, Paso de aduana de Calaboz-Portelo, carreteras de la Isla de Arosa, Obras en Canfranc, CN-II a su paso por Azuqueca, Luz eléctrica en Valverde de los Arroyos, etc.
- 444.- Las interpelaciones tratan temas políticamente importantes ya que pueden dar lugar a mociones y debates generales en las Cámaras. Así se tratan temas como: Decreto Ley restableciendo Generalitat de Catalunya, Elecciones Municipales, política del Gobierno en el trasvase Tajo-Segura, In cumplimiento de los Pactos de la Moncloa, Política energética o siderúrgica, etc. Las cuestiones concretas se suscitan sobre todo a raíz de graves conflictos en empresas importantes como SEAT, Intelhorse, etc. y presentadas por los grupos de izquierda.
- 445.- JORDI SOLE TURA, "El Control parlamentario...", op. cit., p. 6.
- 446.- SANTAOLALLA, op. cit., p. 85.
- 447.- SOLE TURA, "El control parlamentario...", op. cit., p. 6.
- 448.- BONIFACIO DE LA CUADRA, op. cit., p. VII y VIII.
- 449.- SANCHEZ AGESTA, Comentarios a varios artículos, en Constitución Española - la. Edición Comentada, Madrid, 1979, Centro de Estudios Constitucionales. p. 168.
- 450.- GREGORIO PECES BARBA, Dº Sesiones Congreso, Reunión de la Comisión Constitucional, nº78, 1 de Junio de 1978, p. 2826.
- 451.- MANUEL GONZALO, "Posición de las Cortes en la Constitución", en Lecturas sobre la Constitución Española, Madrid, 1978, UNED, p. 657-658.
- 452.- Este tema fué muy discutido, tanto en lo referente al número de diputa -

dos y senadores que debían formar las Cámaras, como a los respectivos sistemas electorales a aplicar en cada caso. Véase al respecto: ALZAGA, op. cit., p. 445-474 (art. 68), 474-484 (art. 69); SANCHEZ AGESTA, op. cit., p. 171 y ss.; PILAR DEL CASTILLO, "El derecho electoral en la nueva Constitución Española", en Lecturas..., op. cit., p. 203-228; y sobre todo los Diarios de Sesiones del Congreso y del Senado: respecto a la discusión en Comisión del Congreso: n°78 (p. 2828-2857) y n° 93 - (p. 3521-3531); con respecto al Pleno del Congreso: n°108 (p. 4176-4199); Comisión del Senado: n°49 (p. 2225 a 2250); Pleno del Senado, n°62 (p. 3104-3130).

453.- ALZAGA, op. cit., p. 477.

454.- No queda claro si el Congreso puede volver a tomar en consideración el proyecto, lo que supondría evidentemente una clara humillación del Senado.

455.- ALZAGA, op. cit., p. 573.

456.- Volveremos sobre ello más adelante cuando hablemos del artículo 111, pero la única excepción a ello estriba en la posibilidad de presentar interpelaciones que tiene el Senado, interpelaciones que pueden dar lugar a la votación de una moción que signifique una especie de repulsa o "censura" a la política del gobierno, lo que colocaría en una posición difícil al gobierno, ya que esa moción no tendría efecto alguno jurídicamente pero si moral o políticamente hablando.

457.- No creemos que el artículo 99.1 se refiera a grupos parlamentarios cuando alude a "grupso políticos con representación parlamentaria". Y así se ha confirmado con la investidura del Presidente Suarez tras las elecciones del 1 de Marzo ya que el Rey recibió a dirigentes políticos del Grupo Mixto, al no haber alcanzado sus formaciones el número mínimo de 5 diputados para formar un grupo parlamentario. Ello desmiente a GONZALO, op. cit., p. 664 que opinaba que el art. 99 se refería a los grupos parlamentarios.

458.- Parece ser que el proyecto de nuevo Reglamento se inclina por el método francés de grandes comisiones que se ocupen a la vez de varios temas, distribuyéndose por áreas de trabajo. En principio nos parece más adecuada la actual distribución y número de comisiones ya que permiten una mayor especialización y una mayor incidencia de su trabajo de control y

actividad en general. El actual sistema favorece una relación más directa del Pleno con las comisiones, una relación más ágil ya que si fueran mucho mayores, el mismo Pleno de la Comisión significaría un filtro para su labor.

- 459.- Parece que el actual Presidente del Congreso, Landelino Lavilla intente adoptar el método italiano de programación del trabajo parlamentario, - aunque por el momento lo ha hecho sin contar con la Junta de portavoces y limitándose a publicar un calendario legislativo.
- 460.- Con respecto al tema del nombramiento del Gobierno, pueden consultarse entre otros: DSC, n°81, Comisión 6-6-78, DSC, n°109, Pleno, 13-7-78; - DSS, n°51, Comisión 7-9-78; DSS, n°63, Pleno 30-9-78; MARTIN OVIEDO "El Poder Ejecutivo. El Gobierno" en Revista de Derecho Público, op. cit., p. 72; SANTAMARIA, "Las relaciones...", op. cit., p. 128; FAUSTINO FERNANDEZ MIRANDA, op. cit., p. 618; SANCHEZ AGESTA, Constitución Española, op. cit., p. 220 y también en "Algunos caracteres generales de la Constitución Española de 1978" en Revista de Derecho Público, op. cit., p. 13 y 14.
- 461.- JORGE DE ESTEBAN, "El nombramiento del Presidente de Gobierno" en EL PAIS, 25 de Enero de 1978.
- 462.- Además de las ya aludidas en el párrafo, tiene ese carácter las siguientes leyes previstas en nuestra Constitución:
- ley orgánica reguladora de las bases de la organización militar - (art. 8).
 - ley orgánica reguladora de la institución del Defensor del Pueblo - (art. 54).
 - ley orgánica que puede determinar la forma y los casos en que se - suspenden, para personas determinadas ciertos derechos, en relación con las investigaciones sobre la actuación de elementos terroristas (art. 55.2).
 - ley orgánica que resuelva el orden de sucesión a la Corona, en caso de abdicaciones, renunciaciones o dudas que se susciten al respecto (art. 57.5).
 - ley orgánica reguladora de las formas de ejercicio y ejercicio de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley - (art. 87.3).

- ley orgánica que regule los distintos tipos de Referendum (art. 92.3).
- leyes orgánicas dictadas para autorizar la celebración de tratados internacionales por los que se atribuya a una organización o institución internacional, en régimen de paridad, el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución (art.93).
- ley orgánica que regule las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las fuerzas y cuerpos de seguridad (art. 104.2).
- ley orgánica que regulará la composición y competencias del Consejo de Estado (art.107).
- ley orgánica que regule los estados de alarma, de excepción y de sitio y las competencias y limitaciones correspondientes (art. - 116.1).
- ley orgánica del poder judicial.
- ley orgánica que ha de regular la composición, organización y -- funciones del Tribunal de Cuentas (art.136.4).
- leyes orgánicas que para diversos supuestos prevén los arts. 146 y 147 (sobre proyectos de Estatuto).
- ley orgánica que regulará la creación de policías autónomas (art. 149.29)
- leyes orgánicas por las cuales el Estado transferirá o delegará a las Comunidades Autónomas determinadas facultades (art.150.2).
- ley orgánica que prevea los términos en que, sin que transcurra el plazo de cinco años desde que haya fracasado una iniciativa de organización en comunidad autónoma, puedan los municipios --- plantear una nueva iniciativa (art.151.1).
- y finalmente ley orgánica reguladora del funcionamiento del Tribunal Constitucional, del Estatuto de sus miembros y del procedi miento a seguir ante el mismo (art.165)

463.- Artículo 81 y 82.1

464.- FAUSTINO FERNANDEZ MIRANDA, op.cit.,p.629.

465.- FAUSTINO FERNANDEZ MIRANDA,op.cot.,p.630.

- 466.- El artículo 86.1 dice " ... no podrán afectar ..." y enumera las materias que hemos señalado. SOLE TURA advierte, "El control parlamentario ...", op.cit., p.13, que se "ha intentado una interpretación extensiva de dicho párrafo, entendiendo que la frase "no podrán afectar" se refiere a que no podrán disminuir o perjudicar, cuando es del todo evidente -- que el verbo afectar es aquí sinónimo de "regular" o "concernir".
- 467.- SOLE TURA, "El control parlamentario ...", op.cit., p. 14.
- 468.- JOSE A. PORTERO MOLINA, "El control parlamentario del Presupuesto. Un ejemplo de control del Legislativo por el Ejecutivo" en El control parlamentario del Gobierno en ..., op.cit., p.342.
- 469.- SANCHEZ AGESTA, Constitución Española, op.cit., p.274.
- 470.- Véase para completar la lamentable situación en que se encuentra el -- Tribunal de Cuentas, las intervenciones de Ramón Tamames, Pons Irazabal y Enrique Barón en los DSC, n°35 y 77, correspondientes el primero a una reunión de la Comisión de Presupuestos de 4 de Abril de 1978 y el segundo a un Plano del Congreso de 31 de Mayo de 1978.
- 471.- Véanse por ejemplo los comentarios de Osacar Alzaga, op.cit., p.664, o de Julián Santamaría, "Las relaciones entre Gobierno y Cortes" en Estudios sobre el proyecto ..., op.cit., p.121 y 122, ya que ambos coinciden en su extrañeza, tanto por el enunciado del Título, como por la inclusión en el mismo del artículo 116.
- 472.- Julián Santamaría, op.cit., p.122.
- 473.- En esta parte hemos utilizado los siguientes textos, algunos ya citados JOSE BELMONTE, La Constitución texto y contexto, Madrid, 1979, Prensa -- Española; Lecturas sobre la Constitución Española, selección de artículos sobre la Constitución, coordinados por TOMAS FERNANDEZ RODRIGUEZ, - Madrid, 1978, Facultad de Derecho, UNED, dos tomos; CLUB SIGLO XXI, Constitución, Economía y Regiones, Madrid 1978, Ibérico Europea de Ediciones ; DOCUMENTACION ADMINISTRATIVA, La Constitución Española de 1978, - Madrid, 1978, n°extraordinario, 180, Secretaría General Técnica de Presidencia del Gobierno; La Costituzione Spagola nel trentennale della - Costituzione Italiana, 1978, Bolonia, Arnaldo Forni Editore; ENRIQUE --

SANCHEZ GOYANES, La Constitución Española comentada, Madrid, 1979, Paraninfo; CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, Constitución Española. - Edición Comentada, Madrid, 1979, C.E.C.; La izquierda y la Constitución, Taula de Canvi, Barcelona 1978; "La Constitución de 1978" varios artículos contenidos en la REVISTA DE DERECHO PUBLICO N°74, Madrid, -- 1979, EDERSA; JOAN VINTRO y JAUME COLOMER, La fonction de controle du Parlement, Paris, 1978, Ed. ciclostil; L'Espagne Democratique, POUVOIRS, n°8, Paris, 1978, PUF; y evidentemente artículos y los Diarios de Sesiones del Congreso y del Senado.

- 474.- FAUSTINO FERNANDEZ MIRANDA, "La regulación del Gobierno en la Constitución", en Lecturas sobre ..., op.cit., p.632. También SANCHEZ AGESTA, -- Constitución española (CEC), p.233. En el mismo sentido ALBERTO PEREZ CALVO "Sobre la noción de control y su aplicación al anteproyecto constitucional" en El control parlamentario ..., op.cit., p.231 a 245.
- 475.- OSCAR ALZAGA, op.cit., p. 667.
- 476.- OSCAR ALZAGA, op.cit., p. 665.
- 477.- SANCHEZ AGESTA, Constitución Española, Centro de Estudios Constitucionales, op.cit., p.234.
- 478.- En este sentido véase la importante obra de MANZELLA II Parlamento, op.cit.,; por otra parte como el mismo Alzaga admite, muchos de los preceptos que empezaron siendo artículos del Reglamento han ido adquiriendo rango constitucional, op.cit., p.669.
- 479.- JULIAN SANTAMARIA, op.cit., p.137.
- 480.- SANCHEZ AGESTA, op.cit., p.235.
- 481.- JULIAN SANTAMARIA, op.cit., p.135; MARIA ANTONIA CALVO, "La relación entre el Gobierno y las Cortes", en Lecturas sobre ..., op.cit., p.239.
- 482.- SANCHEZ AGESTA, op.cit., p.236.
- 483.- ELISEO AJA, Comentarios sobre las Comisiones Permanentes de las Cámaras, p.12. Simposium "Parlamento y Sociedad Civil", celebrado en Barcelona Marzo, 1978, Facultad de Derecho, (no publicado).

- 484.- SANCHEZ AGESTA, *op.cit.*, p.237
- 485.- Aunque algunos sistemas como el Inglés, permiten una réplica y una contraréplica del Parlamentario y del Ministro cuestionado. Pero nunca un debate, en el sentido técnico del término.
- 486.- FAUSTINO FERNANDEZ MIRANDA, *op.cit.*, p.633.
- 487.- Anteriormente, en el periodo de entreguerras, si era normal el paso de una interpelación a la moción de censura, e incluso a la misma caída - del gobierno fruto del debate originado por la interpelación. ALZAGA, - *op.cit.*, p.674, señala como en Francia, entre 1924 y 1928 las tres quintas partes de las derrotas sufridas por los Gabinetes franceses, procedián de una interpelación, de la cual se pasaba a la exigencia de responsabilidad política del Gobierno y a su eventual derrota.
- M^a Antonia Calvo apunta en cambio esa posibilidad, cuando la Constitu--ción mantiene claramente en el artículo 113, la necesidad de pasar por una serie de trámites antes de poder solicitar la responsabilidad política del Gobierno. Pensamos pues que existe un error en su apreciación. A no ser que aluda al valor moral que pueda representar una moción simple, si en ella está incluida una cierta crítica al Gobierno, y de ella se pasa al procedimiento regulado por el art. 113.
- 488.- Véase *supra*, pp.51 y 52, y nota 77.
- 489.- JULIAN SANTAMARIA, *op.cit.*, p.139.
- 490.- ANDREA MANZELLA, Intervención recogida en La Costituzione Spagola nel - ..., *op.cit.*, p.205.
- 491.- JULIAN SANTAMARIA, *op.cit.*, p.139.
- 492.- CARLOS OLLERO, Diario Sesiones Senado (DSS), n°50, sesión de la Comisión celebrada el 6-9-78, p.2377.
- 493.- Véase a este respecto: JULIAN SANTAMARIA, *op.cit.*, p.132-134; FAUSTINO -- FERNANDEZ MIRANDA, *op.cit.*, p.634; SANCHEZ AGESTA, *op.cit.*, p.139.
- 494.- Dice OSACAR ALZAGA, *op.cit.*, p.677: "estamos frente a un precepto que, -- pese a que prácticamente no fué debatido en su elaboración en el seno -

de las Cámaras, se aparta en buena medida de la tónica general del parlamentarismo tradicional al respecto; y lo hace esta vez de una forma un tanto paradójica, no para garantizar la preponderancia del Gobierno frente al Legislativo, sino buscando el objetivo contrario". Un poco - exagerado...

- 495.- SANTAMARIA, op.cit., p.134.
- 496.- SANTAMARIA, op.cit., p.134.
- 497.- SERIO GALEOTTI, Intervención en La Costituzione Spagnola op.cit., p.54; SANTAMARIA, op.cit., p. 135; SANCHEZ AGESTA, op.cit., p.239; CARLOS OLLERO, DSS, n°50, 6-9-78, pp.2377-2378.
- 498.- CARLOS OLLERO, DSS n°50, 6-9-78, pp.2378.
- 499.- SANTAMARIA, op,cit., p.135.
- 500.- SANCHEZ AGESTA, op.cit., p.240.
- 501.- MIGUEL HERRERO de MIÑON, en L'Espagne Democratique, POUVOIRS, n°8, p.-- 107, dice al respecto: "En cuanto a la esencia del Parlamentarismo, la responsabilidad política del Gobierno ante el Congreso de los Diputados se articula de forma rigorista, combinando la investidura y la moción de censura constructiva de los modelos francés de 1946 y alemán de --- 1949".
- 502.- OSCAR ALZAGA, op.cit., p.682-683.
- 503.- OSCAR ALZAGA, Diario Sesiones Congreso, n°81, sesión de la Comisión -- de 6-6-78, p.2973.
- 504.- PEREZ LLORCA, DSC, n°109, Pleno de 13-7-78, p.4235.
- 505.- JORDI SOLE TURA, DSC. n°109, Pleno 13-7-78, p.4233.
- 506.- CARLOS OLLERO, DSS, n°50, sesión Comisión 6-9-78, p.2384 donde reproduce los mismos argumentos esgrimidos por SANTAMARIA, op.cit., p.136.
- 507.- SERIO GALEOTTI, op.cit., p.57; SANTAMARIA, op.cit., p.135 a 137; SANCHEZ

AGESTA, op.cit., p.240-241, y también en "El régimen parlamentario en el proyecto constitucional La relación de Gobierno y Parlamento en el proceso de decisión" en El Control Parlamentario ..., op.cit., p.182 MONTE RO GIBERT, op.cit., p.267; MEDINA RUBIO, "La moción de censura en el anteproyecto constitucional de 1978" en El control parlamentario ..., op.cit., p.282 y ss.; FAUSTINO FERNANDEZ MIRANDA, op.cit., p.635-636;

- 508.- LOEWENSTEIN, Teoría de la Constitución, Barcelona, 1976, Ariel, p.115.
- 509.- Citado por OLLERO, DSS, Pleno del 30-9-78, n°63, p.3163
- 510.- SANTAMARIA, op.cit., p.137; OLLERO, DSS, n°50, Comisión de 6-9-78, p.2383.
- 511.- CARBAJAL PEREZ, DSS, Pleno del 30-9-78, n°63, p.3163.
- 512.- SANCHEZ AGESTA, DSS, n°50, Comisión 6-9-78, p.2386.
- 513.- OLLERO, DSS, Pleno, 30-9-78, n°63, p.3161.
- 514.- JULIAN SANTAMARIA, "La relación de confianza en el Gobierno parlamentario" en EL PAIS, 5 de Mayo de 1978.
- 515.- ENRIQUE TIERNO GALVAN, entrevista al Periódico ARRIBA de 18 de Enero de 1978.
- 516.- OLLERO, DSS, n°50, Comisión 6-9-78, p.2385.
- 517.- JORDI SOLE TURA, "El control parlamentario..." Simposium, op.cit., p.12
- 518.- ALZAGA, op.cit., p.688-689.
- 519.- FAUSTINO FERNANDEZ MIRANDA, op.cit., p.635.
- 520.- Como es sabido ello es cada vez menos cierto. El predominio del Gobierno sobre el Parlamento es cada vez más claro en nuestros días, por lo tanto más que como contraprestación ante la moción de censura, se debe entender como arma del Gobierno que usa cuando le place en relación al Parlamento. Si esto es así en general, no degamos en nuestro ordenamiento en que las mociones de censura sólo son operativas sobre el papel.
- 521.- SANTAMARIA, "Las relaciones ...", op.cit., p.140; CARLOS OLLERO, DSS, n°

- 51, Comisión 7-9-78, pp.2404-2405; SAINZ de VARANDA, DSS, n°51, Comisión 7-9-78, pp.2407-2408.
- 522.- Esta inclusión de la expresión "Cortes Generales" fúe debida a una enmienda "in voce" conjunta de UCD, AP, Socialistas del Congreso, Socialistas de Catalunya, Grupo Mixto, cuyos integrantes votaron a favor, abstuyéndose Comunistas y Minoría Catalana. No se registraron ni intervenciones a favor, ni en contra, ni tampoco explicaciones de voto. - DSC, n°109, p.4236.
- 523.- OLLERO, DSS, n°51, Comisión de 7-9-78, p.2406.
- 524.- MARIA ANTONIA CALVO, op.cit., p.247-247.
- 525.- FAUSTINO FERNANDEZ MIRANDA, op.cit., p.637.
- 526.- SANCHEZ AGESTA, "Constitución Española", op.cit., p.244.
- 527.- OSCAR ALZAGA, op.cit., p.692.
- 528.- MONTERO GIBERT, op.cit., p.267.
- 529.- Véase en general el artículo de JORDI SOLE TURA, "El control parlamentario ..." op.cit.; y también GALEOTTI, op.cit., p.57.
- 530.- Según nuestra Constitución se vota a un candidato y a un programa, pero no al Gobierno, no a los componentes del mismo. Ello ha producido - históricamente disensiones, pues a veces no se quiere o no se puede votar un programa sin saber quien lo va a aplicar. Piénsese en la experiencia de la IV República Francesa donde también estaba regulado de ese modo, y se tuvo que cambiar el procedimiento en la Reforma Constitucional de 1954.
- 531.- GALEOTTI, op.cit., p.57
- 532.- JORDI SOLE TURA, "El Control ..." op.cit. p12 y 13, señala los tres contrapesos constitucionales a un posible Gobierno minoritario: 1) la regulación de la ley orgánica 2) la desaparición de la reserva nevativa de ley de la Constitución, 3) el control extricto por las Cortes de la

- delegación Legislativa al Gobierno.
- 533.- FRANCISCO RUBIO LLORENTE, "Relación entre el Gobierno y Las Cortes", conferencia celebrada en el Club Siglo XXI, el 10 de Abril, de 1978, y publicada en Constitución Economía y Regiones, op.cit.,p.64 y 65.
- 534.- SANCHEZ AGESTA, "El régimen parlamentario ..." en El control parlamentario del Gobierno ..., op.vit.,p.182.
- 535.- GALEOTTI, op.cit.,p.60.
- 536.- JOSE ANTONIO GANZALEZ CASANOVA, "El control del Gobierno", artículo publicado en Mundo Diario, 9 de Junio de 1978.
- 537.- FRANCISCO RUBIO LLORENTE,op.cit.p.67. Rubio Llorente que era a la sazón Secretario General del Congreso de los Diputados daba las siguientes cifras comparativas del número de funcionarios de las distintas Cámaras de los regímenes más cercanos: España 200, Francia 800 funcionarios, Italia 1200 funcionarios, y en el Bundestag Alemán 1600 funcionarios. Como vemos no salimos muy bien parados de la comparación.
- 538.- Boletín Oficial de las Cortes, 29 de Abril de 1979
- 539.- BOC, 29 de Abril de 1979.
- 540.- JORDI SOLE TURA, " La investidura del Presidente del Gobierno" en el periódico Informaciones,Madrid, 28 de Marzo de 1979.
- 541.- "El nombramiento del Presidente del Gobierno o primer ministro, la existencia o no de votación de investidura y la obligación de discutir o no el programa del nuevo Gobierno son distintos, según los diferentes países, puesto que el sistema democrático-parlamentario es deferente - en cada uno de ellos. No obstante, puede indicarse que en los países - más próximos a España es obligatorio en unos casos, y costumbre habitual, en otros, el debate sobre el programa del nuevo Gobierno, generalmente acompañado de votación posterior" (El País, 30-3-79, "El debate - del programa de gobierno es habitual en las democracias"). Y así es en Italia, donde el debate es largo y prefigura la alineación final de -- fuerzas en la votación; en Portugal donde la misma Constitución recoge

con pormenor el debate y la votación posterior, en Alemania (a pesar de citarse como precedente por la UCD), el Parlamento vota al candidato propuesto por el Presidente de la República sin debate, pero días más tarde, formado ya el Gobierno Federal y preparado el programa, se discute por el Parlamento. En Francia las cosas funcionan de otro modo, ya que es el Presidente de la República, elegido directamente por el pueblo quien nombra el Primer Ministro, el cual no ha de someterse a ninguna votación parlamentaria, simplemente presenta su programa, y la oposición puede presentar una moción de censura, pero que no ha funcionado nunca hasta ahora. Evidentemente en Inglaterra el sistema es muy distinto porque distinto es el sistema de partidos que hace innecesarios estos procedimientos. A pesar de ello se debate en los Comunes el programa redactado por el líder del partido mayoritario y que es leído por la Reina.

- 542.- Resulta ocioso reproducir aquí las opiniones de los diversos partidos sobre este punto, pero si se consulta la prensa del día 31 de Marzo de 1979 se comprobará la opinión unánime, desde Vlas Piñar a Santiago -- Carrillo, respecto a las vaguedades y ambigüedades del discurso de -- Suarez.
- 543.- "Investidura bajo palio", Editorial de El País del 30 de Marzo de 1979.
- 544.- SOSA WAGNER, Organización y control ..., op.cit.,p.180-186.
- 545.- SOSA WAGNER, op.cit.,p.180.
- 546.- Véase el trabajo de IGNACIO BAYON, Aprobación y control de los Gastos Públicos, Madrid,1972, Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales Ministerio de Hacienda, en el mismo se analiza con detalle las especificaciones de los mecanismos de aprobación del Presupuesto y del Plan, y la intervención en los mismos de las Cortes. Véanse especialmente las pp. 106,171 y 263.
- 547.- El 12 de Marzo de 1970 los ministros de Hacienda y Obras Públicas informaron antes las comisiones de presupuestos y obras públicas sobre la situación en RENFE.

- 548.- La Vanguardia, de 27 de Septiembre de 1979, p.8.
- 549.- La Vanguardia, de 27 de Septiembre de 1979, p.8.
- 550.- RAMON TAMAMES, "Las consecuencias económicas de los señores Abril-Leal" en El País de 23 de Septiembre de 1979, p.11.
- 551.- VICTOR MENDOZA, "Aspectos jurídicos del Proyecto de Ley de 1978 sobre el Estatuto de la empresa pública" en Libre Empresa, publicación de la Asociación de Estudios Empresariales, número especial "El Estado Empresario", noviembre-diciembre de 1978, n°9, 200.
- 552.- De hecho en el Reglamento provisional del Senado se contempla la posibilidad, en su artículo 41, de constituir comisiones mixtas del Congreso y del Senado por acuerdo de las mesas de ambas cámaras.
- 553.- La importancia del tema queda de relieve en las dificultades que han surgido en la redacción del Estatuto de Autonomía de Asturias al proponer un partido la introducción en el texto la regionalización de las empresas públicas estatales radicadas en Asturias. Ver El País de 8 de Agosto 1979, p. 36.
- 554.- Entrevista concedida por JOSE MIGUEL DE LA RICA, a El País el 26 de Agosto de 1979, p.28.

000871

ANEXOS

000872

ANEXO 1

DOCUMENTOS PARLAMENTARIOSASAMBLEA NACIONAL FRANCESA, Anexo nº 8572

Sesión del 1 de Diciembre de 1949

ESTATUTO GENERAL DE LAS EMPRESAS PUBLICASPROYECTO DE LEY

Título 1º

De la constitución de las empresas públicas

Artículo 1º.- La empresa pública es un organismo dotado de personalidad civil y de autonomía financiera, al cual el Estado transfiere, en nombre de la nación, la propiedad o la gerencia de una explotación comercial o industrial.

La empresa pública sólo puede ser constituida por una ley.

La empresa pública constituye una unidad económica independiente que posee un patrimonio neto cuya administración y disposición quedan libres de la aplicación de las normas nacionales. Cualquier modificación orgánica de la empresa sólo puede efectuarse por medio de una ley.

La empresa pública tiene la calidad de comercial. Está inscrita en el registro de comercio. Bajo reserva de las disposiciones de la presente ley de las que resultan de su ley consecutiva, ejerce su actividad en conformidad con las leyes y usos del comercio.

Artículo 2. - Las obligaciones del Estado respecto de la empresa pública y, dado el caso, respecto de terrenos acreedores de aquella, se limitan a la liberalización de las aportaciones en metálico que deban constituir el capital de la empresa.

Artículo 3. - El capital inicial de la empresa es igual al valor neto de las aportaciones después de la deducción, si la hubiere, del pasivo con que están gravadas.

El valor de las aportaciones en especies está fijado contra-dictoriamente entre los representantes del Estado y los de la empresa por una comisión cuya composición y poderes están deter-minados por decisión conjunta del ministro de finanzas, del ministro encargado de asuntos económicos y del ministro de quien la empresa depende desde el punto de vista técnico.

El importe del capital; una vez fijado, debe ser dado a conocer por la empresa a terceros de acuerdo con las normas impuestas a las sociedades anónimas. Si las aportaciones en metálico no quedan totalmente liberadas, es preciso hacer mención de su liberación parcial.

El capital inicial de la empresa puede aumentarse o reducirse en las condiciones indicadas en el artículo 24 que se menciona más adelante. El aumento o disminución debe ponerse en conoci-miento de terceros en las condiciones previstas anteriormente.

Artículo 4. - No se puede llevar a cabo ninguna acción de responsabilidad contra el Estado con motivo de la gestión o del funcionamiento de la empresa pública, salvo en lo que se refiere a su intervención en el control técnico ejercido para asegurar la seguridad pública.

Los litigios a los que puede dar lugar la actividad de aque-lla, a excepción de los litigios relativos a los trabajos públicos o

a las infracciones de servicios de vías públicas, son llevados ante los tribunales competentes en estos casos respecto de una empresa industrial o comercial.

Para los litigios con su personal, la empresa pública se considera como empresa industrial o comercial en el sentido del artículo 1º del libro IV del código de trabajo.

Artículo 5. - Las empresas públicas se clasifican en dos categorías diferentes tanto desde el punto de vista de su organización interior y de su gestión como desde el punto de vista de su control y de su disolución.

Estas categorías se denominan A y B.

Las empresas que realizan la gestión de un servicio público de interés general se clasifican obligatoriamente en la categoría A.

Artículo 6. - La clasificación de la empresa, el objetivo, la amplitud de su actividad y modalidades de las aportaciones que constituyen su capital están determinadas por la ley que las instituye.

Esta ley designa al ministro de control de quien depende la empresa desde el punto de vista técnico.

Artículo 7. - Las empresas públicas existentes en el momento de la promulgación de la presente ley se reparten entre las categorías A y B por leyes que deben intervenir en el plazo de seis meses.

Los estatutos deberán, a menos que hayan sido derogados por decreto aprobado en consejo de ministros, estar de acuerdo con las disposiciones de la presente ley por decretos aprobados en las condiciones fijadas en el artículo 2 de la ley nº 48-1208 del 17 de agosto de 1948.

000876

Titulo II

De la gestión de las empresas públicas

Capitulo primero. - Del modo de gestión de las empresas de la categoría A.

Artículo 8. - La gestión de la empresa se realiza con un consejo de administración cuya composición y modo de designación se fijarán en el artículo 9 que se menciona a continuación.

Artículo 9. - El consejo de administración de la empresa A no puede tener menos de doce miembros salvo en las empresas que emplean a más de 50.000 personas en las que dicho número puede llegar a dieciocho.

En número igual, comprende los miembros siguientes:

1º. - Representantes del Estado presentados por los ministros interesados y elegidos entre los funcionarios en servicio activo cualificados por las funciones que ejercen ;

2º Representantes de diferentes categorías del personal de la empresa presentados por las organizaciones sindicales más representativas; estos representantes deberán haber ejercido la profesión durante cinco años;

3º Representantes de los usuarios o de las colectividades locales que hayan hecho concesión de trabajos incorporados a la empresa o personalidades escogidas por su competencia técnica.

Artículo 10. - Los miembros del consejo de administración son nombrados por decreto aprobado en consejo de ministros.

Reciben dietas cuyo importe fija el ministro de quién la empresa depende desde el punto de vista técnico, con la conformidad del ministro de finanzas y del ministro encargado de asuntos económicos.

000877

Artículo 11. Los miembros del consejo de administración deben tener nacionalidad francesa, disfrutar de sus derechos civiles y políticos, no haber sido jamás privados de ellos y no haber participado, antes de la nacionalización de la empresa, en la dirección de la misma. No pueden pertenecer al Parlamento o a la Asamblea de la Unión francesa. Ningún antiguo miembro del gobierno puede ser nombrado consejero de una empresa pública mientras no haya cesado en sus funciones gubernamentales con una anterioridad mínima de cinco años.

Los miembros del consejo de administración son nombrados por seis años. Son renovables por terceros cada dos años. Su mandato puede ser prorrogado.

Artículo 12. - Deben ser reemplazados obligatoriamente antes de que expire su mandato:

1º El consejero cuya dimisión haya sido aceptada;

2º El consejero que no haya asistido, en el curso de un año, a un cierto número de sesiones fijado por los estatutos;

3º El consejero que deja de reunir las condiciones por las cuales fue nombrado;

4º El consejero que durante el mandato llega a tener una de las incompatibilidades previstas por la presente ley;

5º El consejero que se halle en la imposibilidad de ejercer normalmente su mandato.

La persona designada para sustituirle, no es nombrada más que por el período restante contado a partir del término normal de dicho mandato.

Artículo 13. - El presidente del consejo de administración, escogido entre los consejeros, es nombrado por decreto aprobado en el consejo de ministros a propuesta del consejo de administración, aceptada por el ministro de quien depende la empresa desde el punto de vista técnico.

El director general es nombrado por el presidente del consejo de administración a propuesta de dicho consejo aceptada por el ministro de quien depende la empresa desde el punto de vista técnico. No puede formar parte del consejo de administración.

Si el ministro rechaza los consentimientos previstos en el presente artículo, el consejo de administración queda obligado a presentar tantas nuevas propuestas como sea necesario para llegar a un acuerdo.

Los estatutos particulares de las empresas fijan las modalidades de aplicación del presente artículo.

Artículo 14. - El presidente y el director general deben consagrarse por entero a sus funciones. Estas excluyen cualquier otra actividad industrial o comercial, retribuida o no, y el ejercicio de cualquier función pública.

Artículo 15. - La remuneración del presidente y la del director general son fijadas por decisión conjunta del ministro de quien depende la empresa desde el punto de vista técnico, del ministro de finanzas y del ministro encargado de asuntos económicos.

Artículo 16. - El presidente, el director general y los miembros del consejo de administración son personalmente responsables de la gestión y del funcionamiento de la empresa.

Capítulo segunda - Del modo de gestión de las empresas de la categoría B.

Artículo 17. - La gestión de las empresas de la categoría B se lleva a cabo en las mismas condiciones que las sociedades anónimas, y a reserva de la presente ley, está sometida a los mismos textos legislativos.

Las atribuciones y los poderes que pertenecen, en las sociedades anónimas, a la asamblea general de accionistas, corresponden por derecho, a reserva de los artículos 18 y 28, en cada

rama de actividad, a la sección correspondiente del consejo superior de empresas públicas prevista en el artículo 33 antes mencionado.

Los estatutos son establecidos y modificados por la sección competente del consejo superior de empresas públicas y sometidos a la aprobación del consejo de ministros por el ministro de quien la empresa depende desde el punto de vista técnico.

Artículo 18. - El consejo de administración de la empresa B no debe contar con más de doce nombres. Estos deben ser elegidos según las disposiciones del artículo 9.

Son igualmente aplicables a ellas las disposiciones de los artículos 11 y 12.

Se les puede conceder dietas por decisión del ministro del cual depende la empresa desde el punto de vista técnico, con aprobación del ministro de finanzas y del ministro encargado de asuntos económicos.

La remuneración del presidente director general o la del presidente y del director general se establecen igualmente por decisión ministerial a propuesta del consejo de administración.

Capítulo III. - Disposiciones comunes a las empresas A y B.

Artículo 19. - Las leyes, decretos y ordenanzas que previenen los casos de suspensión de funciones y de inhabilitación del derecho de gestión o de administración de una sociedad por acciones, son aplicables a la gestión o administración de la empresa pública.

Cualquiera que contraviniera las prohibiciones promulgadas por el presente artículo será sancionado con prisión de seis meses a dos años, con una multa de 120.000 F a 1.200.000 F. o solamente con una de estas dos penas.

Artículo 20. - Será nulo cualquier convenio que se firme entre la empresa pública y uno de sus consejeros, ya sea directamente ya sea indirectamente o por un intermediario.

000880

Lo mismo sucede con los convenios firmados entre la empresa pública y una empresa privada de la cual sea propietario uno de los consejeros de la empresa pública o a la cual pertenezca como socio, gestor, consejero o director general. Estas disposiciones no se aplican cuando el consejero ocupa sienta en el consejo de administración de la empresa privada por mandato del consejo de administración de la empresa pública.

Cualquier consejero de empresa pública que contravenga las prohibiciones previstas por los dos párrafos anteriormente mencionados será revocado sin perjuicio de otras sanciones que se le pudieran aplicar.

Artículo 21. - La empresa pública debe cubrir con sus propios recursos el conjunto de sus gastos de explotación comprendidos los gastos de financiación, de amortización normal de las instalaciones y la cobertura de riesgos de orden comercial, industrial o financiero.

Sin embargo, si en interés general, el Estado impone a una empresa pública obligaciones particulares, deberá tenerlo en cuenta en la medida en que estas obligaciones sean de naturaleza tal que originen un déficit de explotación. En este caso, la ayuda del Estado será determinada por un convenio especial aprobado por el ministerio de Finanzas y el ministro encargado de asuntos económicos y pertenece al presidente de la empresa pública firmar dicho convenio tan pronto como aparezca la perspectiva del déficit.

Artículo 22. - Al cierre de cada ejercicio, se hacen un inventario y un balance así como una cuenta de pérdidas y ganancias que se someten a la aprobación del consejo de administración.

Sobre el beneficio neto separado después de la aplicación del párrafo primero del artículo 21 antes mencionado, se deduce por derecho de prioridad la suma necesaria para remunerar las aportaciones del Estado por el pago de un dividendo mínimo acumulativo, en las condiciones fijadas por los estatutos.

000881

Sobre el saldo se deducen las cantidades necesarias para constituir un fondo de reserva general o de extensión o de modernización de las instalaciones.

El sobrante del beneficio neto se destina a la amortización anticipada del pasivo a largo plazo de la empresa. A falta de pasivo para amortizar a largo plazo, se abona al Estado después de la deducción en provecho de las obras sociales de la empresa, en las condiciones fijadas por los estatutos.

Los gastos de indemnización que incumben directamente a la empresa o que incumben al Estado, constituyen una carga de explotación por aplicación del artículo 21.

Artículo 23. - En los plazos fijados por los estatutos, el consejo de administración envía a los ministros interesados un informe anual sobre la situación de la empresa pública y sobre la actividad de ésta en el curso del ejercicio.

El informe antes mencionado debe presentar principalmente todas las indicaciones sobre el rendimiento de la empresa y sobre los precios de coste.

Artículo 24. - Las empresas públicas recurren a los medios de financiación en uso en las empresas industriales o comerciales.

En el curso de su actividad, las empresas públicas pueden proceder a aumentar su capital, ya sea por incorporación de reservas, ya sea por absorción del activo de otras empresas públicas, ya sea recurriendo a aportaciones suplementarias del Estado, en metálico o en especies. El convenio relativo a estas aportaciones suplementarias debe ser aprobado por la ley.

Las empresas públicas procederán, cuando se dé el caso, a las reducciones de capital impuestas por la disminución de su actividad o que se hagan necesarias como consecuencia de pérdidas definitivas, resultando un déficit de explotación que haga imposible la reconstitución del capital sobre los resultados anteriores.

El comercio relativo a estas reducciones de capital debe

000882

ser igualmente aprobado por la ley.

Artículo 25. - Las empresas públicas llevan su contabilidad según las formas y usos del comercio; deben ajustarse a las disposiciones relativas a la aplicación de un plan de contabilidad.

Toda empresa, todo servicio de carácter industrial o comercial que forme parte de un conjunto industrial nacionalizado, deberá tener una autonomía financiera y, si ésto no fuera posible, tendrá, al menos, una autonomía contable, que permita determinar los precios de costo, el costo de los servicios y los gastos de explotación.

Artículo 26. - El personal de la empresa pública está puesto, en lo que concierne a sus derechos y obligaciones, bajo el régimen aplicable a los asalariados de las empresas privadas, salvo en lo que se refiere a las empresas que han sido o que serán objeto de una designación por ley.

Para estas últimas empresas las disposiciones concernientes al estatuto del personal, son propuestas por el consejo de administración y sometidas a la aprobación del consejo de ministros.

Bajo reserva de las disposiciones que puedan tomarse respecto de ésto, por leyes especiales, para cierta categoría de personal, los funcionarios del Estado o de colectividades locales, a título excepcional, pueden convertirse en gestores de las empresas públicas con la condición de dimitir de la función pública.

Artículo 27. Las disposiciones legislativas y reglamentarias concernientes a los comités de empresas, se aplican a las empresas públicas.

Los decretos tomados de acuerdo con el consejo de Estado determinarán las modalidades particulares de funcionamiento de estos comités.

Título III

Del control de las Empresas públicas.

Artículo 28. - Las decisiones que incluyen los objetos enumerados anteriormente, no son definitivas hasta que hayan sido aprobados por el ministro de quien la empresa depende desde el punto de vista técnico, el ministro de finanzas y el ministro encargado de asuntos económicos;

1º. - La toma y la cesión de participaciones financieras que excedan una cantidad fijada por los estatutos particulares de las empresas, las emisiones de préstamos a largo plazo, de bonos u obligaciones con garantía del Estado; ésta sólo podrá ser otorgada por la ley;

2º. - Los aumentos y reducciones de capital;

3º. - El plan de inversión de las empresas de la categoría A que deben establecerse en el marco del plan general de inversiones votado por el Parlamento.

4º. - La fijación de los marcos generales y de los máximos en cuyo interior las empresas de la categoría A, que se benefician de un monopolio de hecho o de derecho, establecerán sus diversos precios de venta; éstos no podrán ser inferiores a los precios de costo bajo reserva de las disposiciones previstas en el párrafo 2º del artículo 21 antes mencionado;

5º. - Para las empresas de la categoría A, el balance, la cuenta de pérdidas y ganancias, la destinación de los beneficios y la constitución de las reservas de acuerdo con la sección competente del consejo superior de empresas públicas.

En el caso de que el ministro de quien la empresa depende desde el punto de vista técnico, el ministro de finanzas y el ministro encargado de asuntos económicos no hubieran dado a conocer su oposición en el plazo de un mes, las deliberaciones sobre los objetos enumerados en el presente artículo se considerarán como aprobadas.

000884

Artículo 29. - En caso de falta de observancia del artículo anterior, el presidente y los consejeros pueden quedar relevados de sus funciones por decreto aprobado en consejo de ministros.

El mantenimiento del régimen administrativo y financiero establecido por la presente ley depende de la realización del equilibrio financiero, definido en el artículo 21.

Cuando no se haya podido conseguir el equilibrio durante tres ejercicios sucesivos, el presidente y sus consejeros pueden ser relevados de sus funciones. Un plan de reorganización administrativa y financiera queda entonces establecido por el ministro de quien depende la empresa desde el punto de vista técnico, de acuerdo con el ministro de finanzas y el ministro encargado de asuntos económicos.

Cuando los ministros interesados lo juzguen necesario, la reglamentación temporal de la empresa se establecerá por un decreto que fije y confie la gestión de la empresa a un comisario general que reuna en sus manos los poderes del presidente y del consejo de administración. En este caso, la responsabilidad del Estado sustituye a la de la empresa pública.

Las modalidades de funcionamiento de la empresa con reglamentación temporal y las condiciones en las cuales deja de surtir efecto la norma, se precisan en un reglamento de administración pública.

El artículo constitutivo de la empresa puede fijar un plazo durante el cual se diferirá la aplicación de las disposiciones que preceden, para tener en cuenta la duración del período inicial necesario para la puesta en marcha de la empresa.

Artículo 30. - La falta de aprobación o la suspensión de una decisión no puede oponerse a terceros de buena voluntad que se hubieran integrado en un acto de la empresa llevado a cabo para ejecutar esta deliberación.

Sin embargo, si se trata de un convenio, cuya ejecución se hace por etapas, aquel deja de tener efecto desde el día de la noti-

000885

ficación de la irregularidad a los terceros interesados, salvo el recurso de éstos por daños y perjuicios.

Artículo 31. - En la empresa pública o grupo de empresas públicas pertenecientes a una misma rama de actividad, el control del Estado queda asegurado a posteriori, bajo reserva de las disposiciones del artículo 28, por medio de una misión de control que tenga a la vez competencia técnica, económica y financiera.

Los miembros de la misión de control son nombrados por decreto aprobado en consejo de ministros a propuesta de los ministros interesados, de acuerdo con el consejo superior de empresas públicas.

El jefe de la misión de control es comisario del Gobierno: representa obligatoriamente al ministro de quien depende la empresa desde el punto de vista técnico.

El jefe de la misión de control entra en el consejo de administración con voz consultiva; su asistencia puede ser suplida por otro miembro de la misión. Tiene acceso en las mismas condiciones al consejo superior de empresas públicas.

La empresa está obligada a proporcionar a la misión de control toda la información útil, darle a conocer todos los documentos para que esta misión pueda informar a los ministros interesados sobre la marcha y las exigencias de la empresa, velar por la aplicación del pliego de condiciones, de los programas y de los convenios.

La misión de control pedirá la colaboración de un perito mercantil que comprobará las cuentas y la regularidad de todos los documentos de contabilidad y enviará un informe junto con sus observaciones. Puede llamar, eventualmente, a cualquier técnico cuya colaboración crea conveniente.

Artículo 32. - Con el fin de atender al mantenimiento o al restablecimiento de los métodos industriales o comerciales en la dirección de empresas públicas se creará un cuerpo especial de técnicos destinados a promover la aplicación de medidas adecuadas para asegurar la rentabilidad de las empresas mejorando el rendimiento,

la reducción de los precios de coste y la aplicación de los principios de la organización científica del trabajo.

Un documento elaborado en forma de reglamento de administración pública fijará las condiciones de aplicación del párrafo antes mencionado con el fin de permitir que el cuerpo especial de técnicos entre en funciones en un plazo mínimo de seis meses a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 33.- Se crea un consejo superior de empresas públicas bajo la presidencia del ministro encargado de asuntos económicos. Este consejo está encargado de examinar a posteriori, por medio de las misiones de control definidas en el artículo 31 antes mencionado, el control de empresas públicas. Inspecciona los diversos aspectos de la gestión de empresas y, generalmente, todo lo que se refiere a su funcionamiento.

Este consejo está dividido en tantas secciones especializadas como ramas de actividad existentes en el marco de aplicación de la presente ley.

Cada sección especializada comprende:

2 miembros del consejo de Estado entre los cuales se encuentra el presidente de la sección; son elegidos entre los que figuran en una lista de cuatro magistrados presentada por el vicepresidente del consejo de Estado;

1 magistrado del tribunal de cuentas, vicepresidente, elegido entre los que figuran en una lista de dos magistrados presentada por el primer presidente del tribunal de cuentas;

4 funcionarios representantes del ministro encargado de asuntos económicos, el ministro de finanzas, el ministro de trabajo y el ministro de quien dependan desde el punto de vista técnico las empresas pertenecientes a la rama de actividad controlada por la sección.

4 representantes de los usuarios de las empresas elegidos entre los que figuran en una lista de doce nombres presentada por el consejo económico.

000887

4 representantes del personal elegidos entre los que figuran en las listas presentadas por las organizaciones sindicales más representativas.

Los miembros del consejo superior de empresas públicas y los presidentes de secciones son nombrados por decreto aprobado en consejo de ministros a propuesta de los ministros de quien dependen las empresas desde el punto de vista técnico.

Los informes presentados por las secciones son transmitidos al ministro de quien las empresas interesadas dependen y a la Asamblea nacional. Estos informes podrán incluir peticiones de sanciones en relación con los consejeros y los directores generales.

Artículo 34. - Bajo reserva de las disposiciones del artículo 28, las secciones especializadas del consejo superior de las empresas públicas ejercen los poderes que por derecho corresponden a las asambleas generales de accionistas de las sociedades anónimas.

Artículo 35. - Los gastos de personal y de material necesarios para el funcionamiento del consejo superior de empresas públicas y de las misiones de control instituidas por la presente ley se incluyen cada año en el presupuesto del ministro de asuntos económicos.

Título IV

De la disolución de la Empresa pública y de la responsabilidad de los dirigentes.

Artículo 36. - La empresa pública no puede ser disuelta más que por una ley que determine las condiciones de su liquidación y de la asignación de su activo.

Artículo 37. - La empresa A no puede ser declarada en estado de quiebra ni puesta en liquidación judicial.

Artículo 38. - El cese de pagos en la empresa A se comprobará por medio de una disposición dada a petición del presidente de la cámara de comercio basada en la declaración de los dirigentes de la empresa o a petición de cualquier interesado.

Esta disposición suspende el curso de las diligencias individuales de los acreedores en las mismas condiciones que un juicio de claratorio de quiebra.

Artículo 39. - A partir de la fecha de esta disposición, los acreedores distintos del Estado no pueden ejercer sus derechos contra la empresa más que por intermedio de un mandatario de justicia designado por el presidente de la cámara de comercio a petición de cualquier interesado, y encargado de representar los intereses del conjunto de los acreedores que no sean el Estado, en todos los procesos o intentos de acuerdo amistoso que se refieran al cobro de sus deudas contra la empresa.

Artículo 40. - Los acreedores o sus representantes no pueden incautarse de ni vender bienes que formen parte del patrimonio de asignación de la empresa A.

Artículo 41. - La disposición comprobatoria del cese de los pagos despoja de pleno derecho, y a pesar de apelación, a los dirigentes y consejeros de la empresa. Los poderes de éstos son transferidos a un consejero provisional, nombrado por decreto aprobado en consejo de ministros.

Artículo 42. - Los anticipos necesarios para la liquidación de acreedores de la empresa deben ser concedidos por ley, dentro del límite del valor del activo en la fecha del cese de pago, salvo en caso de disolución de la empresa o de transferencia de su activo a otra empresa pública.

El reparto de fondos disponibles y del importe de los anticipos concedidos se efectúa entre los acreedores como en materia de quiebra.

En este reparto, el Estado concurre con los otros acreedores por el importe de sus deudas contra la empresa, que no sean las que resultarían de su derecho eventual a la restitución de las aportaciones hechas por él a la empresa. Este reparto se hace por un decreto de liquidación considerado como aplicación del artículo 2 de la ley

000889

del 17 de agosto de 1918 en las condiciones fijadas por un reglamento de administración pública.

Artículo 43. - En caso de necesidad, la ley de ordenanzas podrá imponer a las dos partes, después del fracaso de las tentativas de acuerdo amistoso, modalidades y plazos de pago análogos a los que podrían ser estipulados normalmente por un concordato.

Bajo reserva de las modalidades que prevea, la ley de ordenanzas pone fin a la suspensión de las diligencias.

Artículo 44. - En el caso de que la empresa se disuelva, así como en el caso en que su activo sea transferido a otra empresa pública, el Estado al cual se reintegra el activo o la empresa a la cual se atribuye este activo, toma a su cargo la liquidación del pasivo respecto de los acreedores dentro del límite del valor del activo restituído o transferido, sin perjuicio del derecho de los acreedores a proseguir, con la cooperación del Estado, la recuperación del excedente de sus deudas contra el director general y los consejeros personalmente responsables.

En caso de impugnación, el valor del activo restituído o transferido se fija de acuerdo con el procedimiento de arbitrajes establecido por la ley del 11 de agosto de 1936 sobre la nacionalización de la fabricación de material de guerra. El árbitro encargado de representar los intereses de la junta de acreedores que no sea el Estado, es designado por disposición del presidente de la cámara de comercio de cualquier interesado.

Artículo 45. - En caso de cese de los pagos, la empresa B puede someterse a liquidación judicial conforme al derecho común.

Artículo 46. - Cualquier interesado tendrá siempre el derecho a requerir del presidente de la cámara de comercio el nombramiento de un mandatario de justicia encargado de asegurar la representación de la junta de acreedores, que no sea el Estado, en todos los procesos o intentos de acuerdo amistoso en que esta representación se revele necesaria en interés de las partes.

000890

Artículo 47.- El presidente, los consejeros y el director general de la empresa pública cargan con las obligaciones y las responsabilidades que en las sociedades por acciones incumben al presidente y a los consejeros, bajo reserva de las obligaciones que incumben al Estado en las condiciones previstas en el párrafo segundo del artículo 21 antes mencionado.

Su responsabilidad puede ejercitarse ya sea por la empresa misma, ya sea por terceros interesados.

Artículo 48. En caso de cese de pago de la empresa pública, el tribunal de comercio puede señalar, respecto de los miembros del consejo de administración o del director general, incurriendo en las responsabilidades definidas en el artículo precedente, las prohibiciones, caducidad e incapacidades previstas, en caso de quiebra de una sociedad por acciones, por los artículos 6 y 10 del decreto del 8 de agosto de 1935 que implica la aplicación, a los consejeros de sociedades, de la legislación sobre quiebra y bancarrota.

Artículo 49.- En el caso en que en las dos categorías de empresas los dirigentes mencionados hubieran cometido, con perjuicio de la empresa en estado de cese de pago, los actos incriminados por el artículo 437 del código de comercio, modificado por el decreto del 8 de agosto de 1935, antes citado, el tribunal de comercio puede señalar, con respecto a ellos, las prescripciones o incapacidades en que hubieran incurrido, en aplicación de dicho artículo, los consejeros de una sociedad declarada en quiebra común.

Artículo 50.- En caso de cese de pagos, los dirigentes de la empresa pública a que se refieren los artículos precedentes, serán castigados con las penas señaladas en el artículo 402 del código penal, en materia de bancarrota según las distinciones que se mencionan a continuación.

Artículo 51.- Los dirigentes y consejeros arriba mencionados serán castigados como en caso de simple bancarrota:

1º- Si, sin que la empresa reciva un valor a cambio, hubieran contraído a través de la misma, por cuenta de otro, compromi-

000891

sos demasiado considerables o desprovistos de suficiente seguridad, habida cuenta de las circunstancias y de la importancia de los riesgos corridos;

2º - Si han intentado retrasar la declaración de cese de pagos de la empresa por medio de ventas o de liquidaciones de títulos en cotización, de compromisos financieros que implican tomas de posición, o de tasas excesivas, de la puesta en circulación de efectos de comercio desprovistos de provisión efectiva o adecuada, o de operaciones al descubierto sobre valores o mercancías;

3º - Si no han llevado contabilidad ni hecho un inventario exacto, si los libros o inventarios están incompletos o llevados con irregularidad o si no presentan la verdadera situación activa o pasiva, sin que, no obstante, haya fraude;

4º - Si no han hecho la declaración prescrita dentro de los quince días del cese de pagos por los artículos 438 y 439 del código de comercio al ministro de quien la empresa dependa desde el punto de vista técnico, o ministro encargado de asuntos económicos y al ministro de finanzas;

5º - Si después del cese de pagos, ha hecho pagar a uno o a varios deudores en perjuicio de la junta de los mismos.

Artículo 52. - Los dirigentes antes mencionados serán castigados como en caso de bancarrota fraudulenta:

1º - Si presentan a sabiendas un inventario o un balance inexacto con vistas a disimular la verdadera situación de la empresa;

2º - Si de mala fe hacen uso de bienes o créditos de la empresa para fines contrarios a los fines de aquella, por intereses personales o para favorecer a una empresa en la cual tenga intereses directos o indirectos.

Artículo 53. - Cualquier contable o gestor de una empresa pública que malverse o robe fondos o efectos activos sustituyéndolos o documentos, títulos, acciones efectos mobiliarios que estén entre sus manos en virtud de sus funciones, es castigado con cinco a diez

000892

años de prisión, si las cosas malversadas o robadas tienen un valor superior a los 200.000 F., o de dos a cinco años de prisión, si los valores malversados o robados son inferiores a esta cifra, y además, una multa equivalente, como mínimo, a un cuarto del valor y como máximo, a la mitad del valor de las restituciones o indemnizaciones.

Artículo 54. - Cualquier gasto y persona que ejerciendo una función de dirección, de administración o de control en una empresa pública fuera de los casos exceptuados por la presente ley, tome o cobre, ya sea abiertamente o por actos simulados, ya sea por intervención de otras personas, cualquier interés en los actos, adjudicaciones, empresas o control que tiene o tenía en la época del acto, en todo o en parte la administración o la vigilancia, está castigada con prisión de seis meses como mínimo y de dos años como máximo y con una multa que no puede exceder de la cuarta parte de las restituciones e indemnizaciones.

Artículo 55. - Las disposiciones del párrafo 1º del artículo 177 del código penal se aplican a todas las personas que ejercen una función de dirección, de administración o de control en una empresa pública regida por la presente ley.

Cualquiera que, a la vista de uno de los fines previstos en el artículo 177 del código penal, hubiera hecho uso de vías de hecho o de amenazas, o de promesas, ofrecimientos, donaciones o regalos o haya cedido a solicitudes tendiendo a la corrupción, incluso aunque no haya tomado la iniciativa, será castigado con las mismas penas que las previstas contra la persona corrompida, incluso si la coacción no ha producido su efecto.

Artículo 56. - Las personas condenadas por aplicación de uno de los tres artículos precedentes, están afectadas de una incapacidad vitalicia para ejercer una función pública, o una empresa pública.

Además, se hallan inhabilitados para ejercitar los derechos mencionados en el artículo 42 del código penal durante cinco años como mínimo y diez como máximo.

Las cantidades o valores entregados por los corruptores son confiscados en provecho del Tesoro público.

Artículo 57. - Las empresas públicas están obligadas a cumplir las formalidades de publicación y de publicidad impuestas a las sociedades formadas por acciones, por el título IV de la ley del 21 de julio de 1867 y el artículo 3 de la ley de 30 de enero de 1907, en las condiciones fijadas por decreto aprobado en el Consejo de Estado.

En el plazo de un mes, contando desde la fecha de aprobación de sus cuentas, las empresas públicas deben publicar en el Diario Oficial su balance anual y su cuenta de pérdidas y ganancias.

Artículo 58. - La empresa pública está sometida a las obligaciones que se derivan de la legislación económica, fiscal y social, en las mismas condiciones que una empresa privada, a reserva de las disposiciones del título III antes mencionado. Se le pueden imponer cánonos especiales por medio de pliego de condiciones.

Artículo 59. - Las normas de administración pública determinan, tanto en cuanto sea necesario, las medidas apropiadas para asegurar el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 60. - La aplicación a las sociedades de seguros de las disposiciones de la presente ley, deberá ser objeto de una ley.

Artículo 61. - La presente ley puede aplicarse en Argelia.

000894

ANEXO 2

ISTITUTO PER LA RICOSTRUZIONE INDUSTRIALE (IRI)

000895

ESTATUTO

(En letra cursiva, a pie de página, se indican las variaciones procedentes de la Ley de 22 de Diciembre de 1956, nº 1589, creadora del Ministerio de las Participaciones Estatales)

DECRETO LEGISLATIVO (12 de Febrero de 1948, nº 51)

Gaceta Oficial nº 44 de 21 de Febrero de 1948)

Aprobación del nuevo Estatuto del "Instituto para la Reconstrucción Industrial" (IRI)

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Visto el Artículo 4 del Decreto-Ley regencial de 25 de Junio de 1944, nº 151, con las modificaciones al mismo referidas en el Artículo 3, párrafo primero, del Decreto Legislativo regencial de 16 de Marzo de 1946, nº 98;

vistas las disposiciones transitorias I y XV de la Constitución; visto el Artículo 87, párrafo quinto, de la Constitución; a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros, de acuerdo con todos los Ministros;

PROMULGA:

El siguiente Decreto Legislativo, aprobado por el Consejo de Ministros, según acuerdo del 6 de Febrero de 1948:

Artº 1: El Instituto para la Reconstrucción Industrial (IRI) es una Entidad financiera de derecho público, con sede en Roma.

El IRI administrará las participaciones y los activos patrimoniales de su propiedad.

Compete al Consejo de Ministros el decidir, en beneficio público,

000896

la dirección general de la actividad del Instituto(1)

Artº2: El fondo de dotación del Instituto será de 1.805.410.000.000 Liras(2)

Artº 3: El Instituto, para la consecución de sus propios fines, estará autorizado para realizar todas las necesarias operaciones financieras con Empresas en las cuales, el Estado, o el mismo Instituto, para participaciones en acciones, ó con Sociedades de derecho público cuyos capitales de fundación estén en todo o en parte, directa o indirectamente, constituidos por el Estado.

El Instituto podrá obtener beneficios sobre acciones y efectuar anticipos sobre títulos del Estado ó garantizados por el Estado, también cerca de la Sociedad emitente podrá hacer anticipos sobre acciones industriales, descuentos de efectos cambiarios, expedir certificados de crédito y otras operaciones pasivas para obtener los necesarios medios de tesorería.

El Instituto tendrá también la facultad de adquirir, a la par, ó por debajo de la par, las obligaciones emitidas por el mismo, con arreglo al siguiente artículo 4º.

Estará prohibido al Instituto realizar actividades para incrementar el ahorro.

Artº 4: El Instituto podrá emitir obligaciones en moneda nacional y extranjera reembolsables de conformidad con los relativos planes de amortiza-

- (1) Con arreglo a la Ley de 27 de Febrero de 1967, nº 48, y del D. P. R. de 14 de Junio de 1967, nº 554, dicha función compete actualmente a la Comisión interministerial para la Programación Económica, (CIPE), a propuesta del Ministro para las Participaciones Estatales.
- (2) Ley de 28 de Julio de 1971, nº 547. Gaceta Oficial de 7 de Agosto de 1971, nº 199

000897

ción, y eventualmente con cláusulas de anticipado rescate parcial o total(1). El Instituto podrá también emitir series especiales de obligaciones relacionadas con determinadas participaciones en acciones que posea para realizar gestiones especiales a favor de los portadores de obligaciones.

Tales obligaciones tendrán la duración de las gestiones en relación a las cuales serán emitidas; y ello podrá ser acordado, en forma de Ley, con la garantía del Estado, para el pago del capital y de los intereses, cuando el Consejo de Ministros haya reconocido que las correspondientes operaciones realizadas por el Instituto tengan carácter de interés público(2).

Las obligaciones deberán llevar la firma autógrafa ó en copia del Presidente, de un Administrador o del Presidente del Colegio de Síndicos, o bien, en caso de su impedimento, otro Síndico. Las obligaciones estarán marcadas con sello en seco del Instituto que lleva la frase "Istituto per la Ricostruzione Industriale" y el escudo nacional.

Las obligaciones podrán ser al portador ó nominativas. Estará permitido el cambio de los títulos al portador en nominativos y viceversa; los gastos correspondientes serán a cargo del petionario.

Las obligaciones emitidas por el Instituto estarán igualadas, a todos los efectos, con los títulos de crédito locales ó provinciales emitidos por la Caja de Depósitos y Préstamos. Estarán sujetas, solamente, a un timbre de 2 liras por cada título(3), con exención de cualquier otra tasa ó impuesto, presentes o futuros, a favor del Tesoro Público ó de las Entidades Locales.

(1) Modificado así por el Artículo 4 de la Ley de 21 de julio de 1959, nº 556

(2) El Ministro para la Participaciones Estatales

(3) 20 liras según la Ley de 28 de Julio de 1961, nº 335

Estarán reconocidas al derecho a ser cotizadas en bolsa; estarán incluidas entre los títulos en los cuales la Sociedad emitente esté autorizada a efectuar anticipos y podrán ser aceptadas como depósitos de fianzas ante la Administración Pública.

Artº 5: Serán órganos administrativos del Instituto:

- a) El Presidente,
- b) El Vice-Presidente,
- c) El Consejo de Administración,
- d) La Comisión de la Presidencia

Artº 6: El Presidente y el vicepresidente serán nombrados por Decreto del Jefe del Estado, a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros, oído dicho Consejo. La duración en los cargos será de tres años y podrán, a su cumplimiento, ser confirmados en los mismos(1)

El Presidente tendrá la representación legal del Instituto frente a cualquier autoridad judicial ó administrativa y frente a terceros, con facultad para otorgar los necesarios poderes.

Convocará y presidirá el Consejo de Administración y la Comisión de la Presidencia

En los casos de urgencia tendrá facultad de adoptar medidas de la competencia de la Comisión de la Presidencia, a la cual dará conocimiento de las mismas en la primera reunión que se celebre. Autorizará la cancelación, el retraso, la reducción, la restricción, las anotaciones y las sucesiones de derechos en las hipotecas, en las fianzas y, en general, cualquier requisito hipotecario, sin ninguna limitación ni condiciones ante terceros y ante el Registrador de la Propiedad.

(1) Decreto del Jefe del Estado, oído el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro para las Participaciones Estatales

000899

El Presidente, oído el Consejo de Administración, propondrá al Presidente del Consejo de Ministros el nombramiento del Director General y oído a éste, nombrará y revocará a los funcionarios y a los empleados del Instituto e intervendrá en todas las disposiciones relacionadas con el personal.(1)

Tendrá la facultad de delegar los poderes, citados en el segundo y quinto párrafo del presente Artículo, a uno o más funcionarios, asignándoles sus atribuciones.

Artº 7: El Vicepresidente ayudará al Presidente en el cumplimiento de sus funciones y le sustituirá con todas las facultades que a aquel le conciernen, en caso de ausencia ó de impedimento.

Artº 8: El Consejo de Administración del Instituto estará compuesto:

- a) Del Presidente,
- b) Del Vicepresidente,
- c) De tres personas expertas en asuntos financieros ó industriales nombrados por el Presidente del Consejo de Ministros, oído dicho Consejo (2)
- d) Del Contador General del Estado,
- e) Del Director General del Tesoro,
- f) Del Director General del Patrimonio (3)
- g) Del Director General de Industria,
- h) De un Representante del Ministerio de Correos y Telecomunicaciones,
- i) De un Director General de La Marina Mercante;
- j) Del Director General del empleo interior del Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social;

(1) Propuesta del Ministro para las Participaciones Estatales

(2) Nombrados por el Ministro para las Participaciones Estatales

(3) Director General del Ministerio de las Participaciones Estatales

000900

- m) De un Director General del Ministerio de la Defensa,
- n) De un Representante del Ministerio de Hacienda y de la Programación Económica(1)

Los miembros comprendidos hasta la letra c) tendrán una permanencia en el cargo de 3 años y podrán ser meramente confirmados. Las funciones del Secretario del Consejo de Administración serán confiadas a una persona, no perteneciente a la Administración del Instituto, nombrada por el Consejo. El Consejo será convocado por el Presidente, por lo menos, una vez al mes. La convocatoria se hará mediante notificación al domicilio de cada uno de los consejeros y del Síndico, expedida con no menos de siete días antes de la reunión.

La notificación de la convocatoria deberá contener la lista de los asuntos a tratar. En casos de extrema urgencia, el plazo de la convocatoria se reducirá a tres días en cuyo caso la convocatoria deberá hacerse por medio de telegrama.

Para la validez de los acuerdos, es necesaria la presencia por lo menos, de nueve de los componentes del Consejo. Los acuerdos serán tomados por una mayoría absoluta de votos; en caso de empate prevalecerá el voto de quién presida.

Artº 9: El Consejo de Administración tendrá amplios poderes para la actuación del Instituto.

En especial el Consejo decidirá sobre:

- 1) Todas las operaciones para la compra o venta de las participaciones
- 2) Las emisiones de obligaciones

(1) Modificado así según el Artículo 1 del D.O.R. de 2 de Agosto de 1967, nº 775

000901

- 3) La compra y la venta de bienes muebles o inmuebles necesarios con el fin de una mejor administración y realización del patrimonio
- 4) Las transacciones, las cesiones y todas las actuaciones necesarias para la realización de la actividad patrimonial
- 5) La redacción y presentación del Balance según lo suscrito a los efectos del Artículo 16
- 6) La iniciativa para promocionar ó tomar las medidas que respondan a las competencias y a las finalidades del Instituto, oídas las Comisiones Técnicas Consultivas, según lo prescrito en el Artículo 13,
- 7) La presentación al Consejo de Ministros de las propuestas para las eventuales modificaciones al presente Estatuto.

Artº 10: La Comisión de la Presidencia estará constituida por el Presidente, el Vicepresidente y de los tres expertos que se citan en la letra c) del Artículo 8

Artº 11: La Comisión será convocada por el Presidente, el cual lo notificará al domicilio de cada uno de los miembros y al del Presidente del Colegio de Síndicos por lo menos tres días antes de la reunión. Para la validez de sus acuerdos será necesaria la presencia, por lo menos, de tres de sus componentes.

Los acuerdos serán tomados por mayoría absoluta de votos y en caso de empate prevalecerá el voto de quién presida la reunión

La Comisión de la Presidencia deliberará sobre, los asuntos delegados por el Consejo de Administración, y, en caso de urgencia también sobre aquellos de la competencia del Consejo mismo, excluidos los números 1, 2 y 3 del anterior Artículo 9

La Comisión comunicará al Consejo los acuerdos adoptados en la primera reunión que celebre.

000902

Artº. 12: Los acuerdos del Consejo de Administración y de la Comisión de la Presidencia se harán constar expresamente en el Libro de Actas los que, después de su aprobación por el Consejo de Administración y de la Comisión en acto continuo o en la reunión inmediata a aquella a la cual el acta se refiera, serán legalizados con la firma del Presidente y del Secretario o de aquellos que le han ó les haya hecho las veces.

También las decisiones del Presidente se harán constar en actas transcritas en Libro aparte y formadas por el Presidente y el Secretario.

De las actas relativas a los acuerdos a que se refiere el presente artículo el Secretario podrá expedir, previa autorización del Presidente, copias o extractos que servirán como testimonio ante cualquier autoridad judicial y administrativa y ante terceros.

Artº 13: Por acuerdo del Consejo de Administración podrán ser constituidas Comisiones Técnicas Consultivas para opinar sobre la mejor organización de las gestiones controladas por el Instituto para la Reconstrucción Industrial y sobre las más importantes transformaciones de los procesos productivos a realizar en dichas gestiones, así como en todos los otros casos en los cuales el Consejo de Administración, la Comisión de la Presidencia y el Presidente lo consideren necesario.

Los miembros de las Comisiones podrán ser elegidos también entre personas no pertenecientes al Consejo de Administración

Artº 14: El Colegio de Síndicos del Instituto estará constituido:

- a) De un Presidente elegido entre los pertenecientes a la Administración Pública con categoría, no inferior a la de Director General, a su equiparación
- b) De un Abogado del Estado

- c) De un Representante del Ministerio de las Participaciones Estatales con categoría no inferior a la de Inspector General o a su equiparación
- d) De un Representante del Ministerio de Hacienda con categoría no inferior a la de Inspector General o a su equiparación
- e) De un Representante de la Contaduría General del Estado con categoría no inferior a la de Inspector General o a su equiparación

Serán nombrados además dos Síndicos suplentes en Representación del Ministerio de las Participaciones Estatales y de la Contaduría General del Estado, respectivamente.

El Colegio de Síndicos será nombrado por Decreto del Ministro para las Participaciones Estatales y su duración en el cargo será de tres años. Los Síndicos al cesar en sus cargos podrán ser confirmados(1)

Los Síndicos ejercerán el control sobre las gestiones contables, administrativas y financieras del Instituto y sobre la observancia de las disposiciones de las Leyes y del Estatuto, asistirán a las reuniones del Consejo de Administración, certificarán la veracidad del Balance y el programa de emisión de las obligaciones

Podrán, en cualquier momento, examinar los libros de contabilidad del Instituto y las documentaciones relacionadas con cada una de las escrituras.

Artº. 15: El Ministro de Hacienda, de acuerdo con el de Industria y Comercio, fijará anualmente, los emolumentos que correspondan al Presidente, a los miembros del Consejo de Administración, a los componen-

(1) Modificado así por la Ley de 9 de Agosto de 1967, nº 736

tes de las Comisiones Técnicas Consultivas, al Presidente del Colegio de Síndicos y a los Síndicos del Instituto(1)

Artº. 16: La Administración del Instituto estará regulada según el año natural.

El Balance anual, cerrado al 31 de Diciembre de cada año, será presentado para su aprobación dentro del mes de Mayo del año siguiente(2) al Ministro de Hacienda, junto con las Memorias del Consejo de Administración y del Colegio de Síndicos(3).

También será remitido al Consejo de Ministros y como Anejo a las Cuentas de Gastos del Estado, a las Cámaras(3)

Artº 17: La Cuenta de Pérdidas y Ganancias registrará exclusivamente los superavits y los déficits netos derivados del producto de las gestiones (dividendos, descuentos, intereses activos, comisiones, etc.) deducidos los gastos de explotación (intereses pasivos, gastos de administración, gastos tributarios, etc.

Artº 18: Las utilidades netas anuales, determinadas según el artículo anterior, serán destinadas como se indica a continuación:

El 20% para la formación del fondo de reserva ordinario

El 15% para un fondo con los fines que se citan en el siguiente artículo 24.

El resto, 65%, al Tesoro del Estado como reembolso del fondo de dotación y de las contribuciones originadas por el Tesoro al Instituto.

(1) El Ministro para las Participaciones Estatales sin acuerdo

(2) Modificado así por el artículo 5 de la Ley de 21 de Julio de 1959, nº 556

(3) El Balance Anual será presentado al Ministro para las Participaciones Estatales también con los fines del artículo 10 de la Ley de 22 de Diciembre de 1956, nº 1589

900905

Después de que haya sido computado dicho reembolso, el citado 65% será destinado a constituir una reserva extraordinaria.

Artº 19: La reserva ordinaria estará destinada a amortizar eventuales pérdidas del ejercicio.

En el caso de que las pérdidas del ejercicio pudieran resultar superiores a la reserva ordinaria, la diferencia debiera ser cubierta en los ejercicios sucesivos antes de decidir cualquier otro destino de los beneficios

Artº 20: El importe del mayor valor realizado durante cada ejercicio por la enajenación de participación en acciones ó por el cobro sobre créditos respecto a los importes del Balance, no será considerado dentro de los beneficios del ejercicio, sino que constituirá una reserva especial destinada a compensar eventuales pérdidas por enajenación de participaciones en acciones ó a reembolsar los débitos que se produzcan en los ejercicios siguientes.

Artº 21: Con arreglo al Artículo 6 el Director General será nombrado por decreto del Presidente del Consejo de Ministros(1). Estará a la inmediata dependencia del Presidente del Instituto, cuidará la ejecución de los acuerdos del Consejo de Administración y de la Comisión de la Presidencia y supervisará el funcionamiento de los servicios y oficinas del Instituto.

Asistirá, con voto consultivo, a las reuniones del Consejo de ~~Administración~~ Administración, de la Comisión de la Presidencia y de las Comisiones Técnicas Consultivas.

(1) Véase nota de Artículo 6

000906

En los casos urgentes tomará, en relación con el personal, todas las medidas necesarias atribuidas al Presidente.

Artº 22: La condición de funcionario ó empleado del Instituto es incompatible con cualquier otro empleo, privado o público, y el ejercicio de cualquier profesión, comercio ó industria.

Los funcionarios y empleados no podrán ocupar cargos de Consejeros de Administración, de Liquidadores ó de Síndicos de Sociedades ó Entidades de cualquier naturaleza, salvo que ello sea considerado necesario para los intereses del Instituto. Donde no exista esta condición, es necesario la autorización escrita del Presidente. En todo caso los emolumentos percibidos por los funcionarios y empleados por los susodichos cargos deberán ser reintegrados al Instituto.

El Instituto podrá completarse, para atribuciones específicas, con personas de confianza con una remuneración fijada por el Presidente en relación con los servicios prestados.

Artº 23: La firma perteneciente al Presidente corresponderá, en caso de ausencia o de impedimento, al Vicepresidente del Instituto. Corresponderá también, conjuntamente, al Director General y al Vice-Director General, si se nombra, con uno de los Directores Centrales ó Subdirectores Centrales.

La facultad de la firma podrá también ser concedida, de modo temporal, por el Consejo de Administración, oído el Director General, a otros funcionarios, en consideración a las competencias a ellos asignadas ó a las exigencias de la administración.

Frente a terceros las delegaciones otorgadas de la firma, anteriormente indicadas, se entienden completas de conformidad con los acuerdos y a las autorizaciones y aprobaciones establecidas por el presente Estatuto, sin que sea necesario establecer especiales testificaciones.

990907

Para los actos de ejecución de los acuerdos del Consejo de Administración y del Presidente, así como para los actos de administración ordinarios del Instituto, -entre ellos comprendidos los giros de letras, la emisión de cheques, el endoso de las acciones, los recibis de valores ó de otros títulos de crédito, la incineración de los valores, las ordenes de pago y las delegaciones para la participación en asambleas sociales, - podrán firmarse, siempre conjuntamente, dos a dos a dos, por los Directores Centrales y por los Subdirectores Centrales ó uno de ellos con uno de los funcionarios a los cuales le haya sido delegada la firma con arreglo al párrafo tercero del presente artículo.

Artº 24: El 15% de los beneficios, como se indica en el tercer párrafo del anterior artículo 18, será transferido a un fondo especial para utilizarlo en iniciativas para acomodar medios para la formación de directivos industriales, así como en los de formación profesional y técnica y de asistencia social.

Podrán, por otra parte, ser creados y subvencionados laboratorio y cursos de técnica industrial ó económica.

Las normas de carácter general para la consecución de los fines expuestos serán determinadas por el Consejo de Administración del Instituto el cual establecerá anualmente el importe de la cantidad a distribuir

La aplicación de las normas y la asignación de las cantidades corresponderá al Director General.

La vigilancia sobre la provechosa utilización de la cantidad asignada, el proceso de las iniciativas y propuestas a someter al Consejo de Administración y el tratamiento de las prácticas administrativas y contables relativas a las gestiones del fondo especial que se establece en el primer párrafo del presente artículo y de las cantidades que el Consejo asigne para el logro de los fines de que se trate, serán confiadas a una oficina especial

000908

Artº 25(1): El presente decreto entrará en vigor el día de su publicación en la "Gaceta Oficial" de la República Italiana.

El presente decreto, provisto con el sello del Estado, será inscrito en el Registro oficial de la Leyes y Decretos de la República Italiana. Será acto obligado, en cualquiera de sus aspectos cumplirlo y hacerlo cumplir como Ley del Estado.

Dado en Roma, el día 12 de Febrero de 1948

DE NICOLA

DE GASPERI-EINAUDI-SARAGAT-PACCIARDI-
TOGNI-SFORZA-SCELBA-GRASSI-PELLA- DEL
VECCHIO-FAC-CHINETTI-GONELLA-TUPINI-
SEgni-CORBELLINI-D'ARAGONA-TREMEL-
LONI-FANFANI-MERZAGORA-CAPPA

Visto: El Guardasellos: Grasi

Registrado en la Contaduría General, el día 19 de Febrero
de 1948

Actas del Gobierno, Registro nº 17, Folio nº 121-Frasca

000909

ANEXO 3

ENTE NAZIONALE IDROCARBURI (ENI)

Legge istitutiva e Statuto



ENI - 1970

000910

Istituzione dell'Ente Nazionale Idrocarburi (ENI)

(Legge 10 febbraio 1953, n. 136) (*)

(*) Modificata e integrata dalla Legge 22 dicembre 1956, n. 1589 (all. 1 pag. 47), dalla Legge 14 novembre 1967, n. 1153, dai Decreti del Presidente della Repubblica 14 giugno 1967, n. 554 (all. 2 pag. 57) e 2 agosto 1967, n. 775 (all. 3 pag. 65).

000911

CAPO I

Degli scopi e del patrimonio dell'Ente

Art. 1 (°)

E' istituito l'Ente Nazionale Idrocarburi (E.N.I.). Esso ha sede in Roma, ha personalità giuridica di diritto pubblico, ed ha il compito di promuovere ed attuare iniziative di interesse nazionale nel campo degli idrocarburi e dei vapori naturali.

L'ENI ha, altresì, il compito di promuovere ed attuare iniziative di interesse nazionale nei settori della chimica e della ricerca, produzione, rigenerazione e vendita dei combustibili nucleari, nonché nel settore minerario attinente a questa attività.

L'intervento in altri settori, previa autorizzazione formale del Ministro per le partecipazioni statali, è consentito solo in quanto essi siano collegati con quelli fondamentali degli idrocarburi, dei vapori naturali, della chimica e dei combustibili nucleari da un vincolo di strumentalità, accessoria o complementarietà.

L'Ente, oltre a gestire le partecipazioni già acquisite, può assumere, previa autorizzazione formale del Mi-

(°) Conseguente alla modifica apportata con Legge 14 novembre 1967, n. 1153.

nistro per le partecipazioni statali, nuove partecipazioni, ai sensi del successivo articolo 4, anche nei settori della chimica e dei combustibili nucleari.

Art. 2

L'Ente Nazionale Idrocarburi ha l'esclusiva nelle zone delimitate nella tabella A ed annessa cartina, allegata alla presente legge:

1) della ricerca e coltivazione di giacimenti di idrocarburi; fanno eccezione i territori delle provincie di Ferrara e Rovigo, limitatamente agli strati del quaternario situati a profondità non superiori a 1200 metri;

2) della costruzione e dell'esercizio delle condotte per il trasporto degli idrocarburi minerali nazionali.

L'Ente può altresì svolgere attività di lavorazione, trasformazione, utilizzazione e commercio di idrocarburi e dei vapori naturali in conformità delle leggi vigenti.

I diritti di esclusiva accordati dai Comuni ad imprese di produzione e distribuzione di gas, anche se municipalizzate, non impediscono la costruzione, da parte dell'Ente, di condotte per il trasporto e per la distribuzione di gas naturali attraverso il territorio dei singoli Comuni, e la distribuzione negli stessi territori del gas per uso industriale e per riscaldamento.

Nessuna indennità o compenso è dovuto ai concessionari ed ai Comuni.

Art. 3

L'Ente può esercitare i compiti indicati negli articoli precedenti a mezzo di società controllate o collegate, delle quali può promuovere la costituzione.

I compiti per i quali la presente legge riconosce la esclusiva dell'Ente Nazionale Idrocarburi debbono essere esercitati a mezzo di società controllate dall'Ente stesso, il capitale delle quali può essere anche sottoscritto dallo Stato, dagli enti parastatali, e da società con capitale interamente posseduto dagli enti sopra-elencati.

Art. 4 (°)

L'Ente può assumere partecipazioni in società per azioni, alienare le attività che non ha interesse a conservare e procedere al riassetto o alla riorganizzazione per rami economici omogenei delle imprese controllate, in modo da assicurare l'efficienza e di coordinarle con altre iniziative.

La vendita di partecipazioni azionarie è soggetta all'approvazione dei Ministri per le finanze, per il tesoro e per l'industria e commercio quando riducano la preesistente partecipazione dell'Ente al disotto della quota di controllo.

(°) V. art. 2 della Legge 22 dicembre 1956, n. 1589 (all. 1) e art. 3 del D.P.R. 14 giugno 1967, n. 554 (all. 2).

Art. 5

All'Ente sono trasferiti i diritti e i beni mobili e immobili dell'Amministrazione dello Stato elencati nella tabella B allegata alla presente legge.

Il fondo è costituito dai diritti e dai beni trasferiti a norma dell'art. 5 e da un conferimento dello Stato per la somma di lire 15 miliardi, da versarsi per metà nell'esercizio 1951-52 e per l'altra metà per quote uguali nei tre esercizi successivi.

Art. 6

L'Ente Nazionale Metano cessa da ogni attività sei mesi dopo l'entrata in vigore della presente legge. Da tale data il Consiglio di amministrazione è sciolto e le funzioni di carattere pubblico all'ente demandate dalle leggi vigenti, nonché il patrimonio, i diritti e le obbligazioni dell'Ente medesimo, sono attribuiti all'Ente Nazionale Idrocarburi.

L'Ente è autorizzato ad emettere obbligazioni secondo le modalità approvate di volta in volta con decreto dei Ministri per il tesoro e per l'industria e il commercio.

Art. 8 (°)

Alle obbligazioni stesse può essere accordata la garanzia dello Stato per il pagamento del capitale e degli interessi con decreto dei Ministri per il tesoro e per le finanze su conforme parere del Consiglio dei Ministri.

Art. 7 (°)

L'Ente Nazionale Idrocarburi ha un fondo di dotazione di lire 30 miliardi.

Le obbligazioni sono soggette al bollo di L. 0,10 per ogni titolo e sono esenti da qualsiasi altra tassa, imposta e tributo presenti e futuri a favore dell'Eraio o degli enti locali.

(°) V. il successivo art. 22. Ulteriori aumenti del fondo di dotazione sono stati disposti con le Leggi: 19 settembre 1964, n. 789 (lire 125 miliardi); 5 aprile 1966, n. 177 (lire 150 miliardi); 5 febbraio 1968, n. 113 (lire 256 miliardi); 19 novembre 1968, n. 1206 (lire 211 miliardi).

(°) V. art. 2 della Legge 22 dicembre 1956, n. 1589 - all. 1.

Le obbligazioni emesse ai sensi dell'articolo precedente sono parificate alle cartelle di credito comunale e provinciale della Cassa depositi e prestiti, sono ammesse di diritto alle quotazioni di borsa, sono comprese fra i titoli sui quali l'Istituto di emissione è autorizzato a fare anticipazioni e possono essere accettate quali depositi cauzionali presso le pubbliche amministrazioni.

Gli enti di qualsiasi natura esercenti il credito, l'assistenza e l'assistenza nonché gli enti morali sono autorizzati, anche in deroga a disposizioni di legge, di regolamento o di statuti, ad investire le loro disponibilità nelle obbligazioni predette.

Art. 10 (°)

Le direttive generali che l'Ente deve seguire per l'attuazione dei propri compiti sono determinate da un Comitato composto dal Ministro per le finanze, dal Ministro per il tesoro e dal Ministro per l'industria e il commercio, che lo presiede.

(°) V. artt. 2 e 4 della Legge 22 dicembre 1956, n. 1580 (all. 1) e D.P.R. 14 giugno 1967, n. 551 (all. 2).

Dell'ordinamento dell'Ente

Art. 11

Sono organi dell'Ente:

1. il Consiglio;
2. la Giunta esecutiva;
3. il Presidente;
4. il Collegio sindacale.

Art. 12 (°)

Fanno parte del Consiglio:

- 1) il presidente;
- 2) il vice presidente;
- 3) due rappresentanti del Ministero delle finanze;
- 4) due rappresentanti del Ministero dell'industria e commercio;
- 5) un rappresentante del Ministero del tesoro;
- 6) cinque esperti;

(°) Il Consiglio è stato integrato con un rappresentante del Ministero del bilancio e della programmazione economica (V. D.P.R. 2 agosto 1967, n. 775 - all. 3). V. inoltre art. 2 della Legge 22 dicembre 1956, n. 1589 - all. 1.

7) un dirigente o impiegato e un operaio in servizio dell'Ente Nazionale Idrocarburi e delle società da esso controllate, designati dai dipendenti stessi, secondo le modalità che saranno fissate dal Ministro per l'industria e commercio.

Il presidente, il vice presidente e i consiglieri sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta, per le categorie da 1) a 6), dei Ministri per il tesoro, per le finanze e per l'industria e commercio. Essi durano in carica tre anni e possono essere riconfermati.

Nelle deliberazioni del Consiglio prevale, in caso di parità di voti, quello del presidente.

Art. 13 (°)

Fanno parte della Giunta esecutiva:

- 1) il presidente e il vice presidente del Consiglio di amministrazione;
- 2) tre consiglieri, nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta dei Ministri per le finanze e per l'industria e commercio.

(°) V. art. 2 della Legge 22 dicembre 1956, n. 1589 - all. 1.

Art. 14 (°)

Fanno parte del Collegio sindacale:

- 1) un funzionario della Ragioneria generale dello Stato, che lo presiede;
- 2) un funzionario del Ministero dell'industria e commercio;
- 3) un funzionario del Ministero delle finanze;
- 4) due professionisti iscritti negli albi degli avvocati o procuratori legali, dei dottori commercialisti o dei revisori dei conti.

Sono nominati anche tre sindaci supplenti, scelti fra le categorie di cui ai numeri 1), 3) e 4).

I sindaci sono nominati con decreto dei Ministri per le finanze, per il tesoro e per l'industria e il commercio, durano in carica tre anni e possono essere riconfermati.

Art. 15

Assiste alle sedute del Consiglio di amministrazione e del Collegio sindacale un magistrato della Corte dei

(°) V. art. 2 della Legge 22 dicembre 1956, n. 1589 - all. 1.

conti, per l'esercizio del controllo spettante alla stessa Corte ai sensi dell'art. 100 della Costituzione.

Art. 16

Il Consiglio ha la sorveglianza sull'indirizzo amministrativo dell'Ente ed inoltre:

- 1) esamina il bilancio ed il conto economico e ne propone le approvazioni;
- 2) approva il riparto degli utili;
- 3) formula le proposte di modificazione dello statuto;
- 4) delibera sulla emissione di obbligazioni;
- 5) nomina, quando occorre, Commissioni o Comitati tecnici consultivi, scegliendone i componenti anche tra persone estranee all'Ente;
- 6) delibera su ogni altra questione ad esso sottoposta dal presidente o dalla Giunta esecutiva.

Tutti gli altri poteri di amministrazione, ordinaria e straordinaria spettano alla Giunta esecutiva.

I sindaci esercitano le funzioni previste dal Codice civile per i sindaci delle società per azioni, in quanto compatibili con le disposizioni del presente capo.

Con decreto dei Ministri per il tesoro, per le finanze e per l'industria e commercio (*), su proposta del Consiglio di amministrazione, vengono determinati anno per anno gli emolumenti da corrisponderli al presidente e al vice presidente dell'Ente, ai componenti della Giunta esecutiva, al presidente e ai componenti il Collegio sindacale, nonché i gettoni di presenza da assegnarsi ai membri del Consiglio di amministrazione.

Art. 17

Il presidente ha la rappresentanza dell'Ente, convoca il Consiglio e la Giunta esecutiva e compie gli atti di amministrazione che la Giunta riterrà di deferirgli.

Il vice presidente coadiuva il presidente nella trattazione degli affari deferitigli e lo sostituisce in caso di assenza o di impedimento.

Art. 18

I rapporti fra l'Ente e i propri dipendenti sono regolati da contratti di impiego privato.

(*) V. art. 2 della Legge 22 dicembre 1956, n. 1589 - all. 1.

Del bilancio e del conto economico

Art. 21 (*)

Il bilancio annuale dell'Ente deve comprendere la situazione patrimoniale e il conto profitti e perdite.

Il bilancio è chiuso al 31 dicembre.

Entro quattro mesi dalla chiusura dell'esercizio il bilancio deve essere trasmesso per l'approvazione al Ministro per le partecipazioni statali, insieme con le relazioni del Consiglio di amministrazione e del Collegio sindacale.

Art. 22

Gli utili netti annuali risultanti dal conto profitti e perdite sono ripartiti come segue:

il 20 per cento alla formazione del fondo di riserva ordinario, regolato dalle norme statutarie;

(*) Conseguente alla modifica apportata con Legge 14 novembre 1967, n. 1153.

Art. 19 (*)

In caso di gravi irregolarità, con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri per le finanze, per il tesoro e per l'industria e il commercio, l'amministrazione dell'Ente può essere sciolta.

In tal caso i poteri del presidente, del Consiglio e della Giunta esecutiva sono attribuiti ad un commissario straordinario.

Entro sei mesi dall'inizio delle funzioni commissariali, deve essere ricostituito il Consiglio d'amministrazione. Il termine può essere prorogato di altri sei mesi con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri per le finanze, per il tesoro e per l'industria e commercio.

Art. 20 (*)

Lo statuto dell'Ente è approvato con decreto del presidente della Repubblica su proposta dei Ministri per le finanze, per il tesoro e per l'industria e commercio.

(*) Vedi art. 2 della Legge 22 dicembre 1956, n. 1589 (all. 1).

il 15 per cento per l'incoraggiamento delle ricerche scientifiche e tecniche con particolare riguardo al settore industriale minerario degli idrocarburi liquidi e gassosi e per la preparazione di giovani o di tecnici alle carriere relative al settore stesso;

il 65 per cento allo Stato.

Nei primi tre anni di esercizio la quota riservata allo Stato è portata in aumento del fondo di dotazione previsto dall'articolo 7.

CAPO IV

Disposizioni finali e transitorie

Art. 23

Le opere necessarie all'attuazione dei compiti affidati all'Ente e alle società di cui all'art. 3 sono dichiarate di pubblica utilità a tutti gli effetti della legge 25 giugno 1865, n. 2359, e successive modificazioni e integrazioni.

Le opposizioni circa la necessità e le modalità delle opere stesse sono decise in via amministrativa dal Ministro per l'Industria e il commercio.

Su richiesta dell'Ente o delle società di cui all'art. 3, e se vi sia urgenza, il Ministro per l'Industria e commercio può ordinare l'occupazione dei beni indispensabili per l'esecuzione dei lavori, determinare provvisoriamente l'indennità e disporre il deposito.

Art. 24

Alle attività minerarie svolte dalle società di cui all'art. 3 della presente legge si applicano soltanto gli

articoli 10, 11, 19, 22, 23, 24, 29, 30, 31, 46, 47, 48, 49 e 50 del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443.

Alla costruzione e all'esercizio delle condotte per trasporto di idrocarburi da parte delle società stesse si applicano le leggi relative a tale materia.

Art. 25

L'Ente può affidare all'Avvocatura dello Stato la propria rappresentanza e difesa dinanzi a qualsiasi giurisdizione.

Art. 26

L'Ente, per le operazioni di finanziamento compiute con le società da esso controllate, corrisponde, in sostituzione delle imposte, una quota di abbonamento di dieci centesimi per ogni cento lire di capitale mutuato.

Gli atti compiuti dall'Ente nel primo triennio dalla entrata in vigore della presente legge per il conseguimento delle proprie finalità, quelli da esso conclusi con le società controllate per il riassetto e la riorganizzazione previsti nell'art. 4, nonché gli atti conclusi per lo stesso scopo fra le società medesime con l'intervento dell'Ente, saranno soggetti soltanto alla tassa



fissa minima di registro e ipotecaria e saranno esenti da ogni altro tributo, salvi gli emolumenti dovuti ai conservatori dei registri immobiliari nonché i diritti e i compensi spettanti agli uffici finanziari.

Art. 27

Sono abrogati l'art. 6 del regio decreto-legge 3 aprile 1926, n. 556, e i successivi provvedimenti legislativi con i quali venne affidato all'Azienda Generale Italiana Petroli e prorogato l'incarico di eseguire ricerche petrolifere in Italia e nelle colonie.

Entro un anno dalla entrata in vigore della presente legge l'Ente provvederà alla liquidazione dei conti di dare ed avere relativi alla attività svolta dall'Azienda predetta in esecuzione di tale incarico.

Art. 28

Per i permessi di ricerca e le concessioni di coltivazione riferentisi alle zone indicate nella tabella A, allegata alla presente legge, accordati prima della sua entrata in vigore, si osservano le disposizioni della legge per la ricerca e la coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi.

Entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, l'Ente Nazionale Idrocarburi e i concessionari che beneficiano delle disposizioni di cui al precedente comma sono tenuti a mettere a disposizione del Ministero dell'Industria e commercio i dati relativi ai rilievi geologici e geofisici effettuati in tutte le zone delimitate nella tabella A, che possano essere comunque utili per l'elaborazione degli studi geologici.

Coloro i quali hanno l'esercizio di condotte per il trasporto di idrocarburi nelle zone indicate nella tabella A, prima dell'entrata in vigore della presente legge, potranno esercitare le condotte stesse, salva l'osservanza delle leggi che le riguardano.

Ai concessionari indicati nel primo comma del presente articolo potranno essere inoltre concessi, nell'interesse delle singoli concessioni e comunque entro un raggio non maggiore di 10 chilometri dalle stesse, la costruzione e l'esercizio delle condotte necessarie per il trasporto degli idrocarburi estratti.

Art. 29

I fondi occorrenti per il conferimento di cui al precedente art. 7 saranno stanziati nello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze.

Alla copertura dell'onere di lire 7,5 miliardi a carico dell'esercizio 1951-52 si farà fronte:

a) per lire 7 miliardi con le attività nette residue dalla liquidazione C.I.P. e dalla gestione rimborsi oneri salariali;

b) per lire 500 milioni con le entrate corrispondenti all'accertamento di un maggiore credito verso l'A.N.I.C. in dipendenza della regolazione dei rapporti finanziari fra la Società stessa e lo Stato, di cui all'art. 5 della convenzione 9 agosto 1948, approvata con decreto Ministeriale 8 settembre 1948, n. 121792.

Con decreti del Ministro per il tesoro sarà provveduto alle necessarie variazioni di bilancio.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica Italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Roma, addì 10 febbraio 1953.

EINAUDI

DE GASPERI — VANONI
CAMPILLI — PELLA

Visto, il Guardasigilli: ZOLI

TABELLA A

Definizione dei territori in cui la ricerca e la coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi è attribuita all'Ente Nazionale Idrocarburi.

Articolo 2

1. Linea continua corrente nel mare Adriatico parallelamente alla costa, alla distanza di chilometri 15 dalla terraferma e dalle isole lagunari, partente dal punto terminale della linea definita al n. 23 fino a 15 chilometri al largo del confine orientale della Repubblica.
2. Linea del confine orientale della Repubblica fino a Gorizia.
3. Da Gorizia ad Udine e Gemona lungo le strade statali nn. 56 e 13.
4. Da Gemona lungo le strade secondarie passanti per San Daniele del Friuli, Pinzano al Tagliamento, Sequals, Maniago, Montereale Cellina, Aviano fino a Sacile.
5. Da Sacile al ponte sul Piave della strada statale n. 13.

6. Dal ponte sul Piave predetto a Nervesa, Montebelluna, Asolo San Zenone, Bassano del Grappa, lungo la strada congiungente.
7. Da Bassano del Grappa a Cittadella, Vicenza, Verona, Brescia, lungo le strade statali nn. 47, 53 ed 11.
8. Da Brescia a Bergamo lungo l'autostrada.
9. Da Bergamo a Como lungo la strada che passa per Ponte San Pietro, Brivio, Olgiate Calco, Inverigo.
10. Da Como a Gallarate secondo la retta congiungente le due località.
11. Da Gallarate lungo la strada statale n. 33 fino all'incrocio con la n. 32, indi per strade secondarie a Borgomanero, Romagnano, Gattinara, Casato, Biella Mongrande, Bellengo, Ivrea.
12. Da Ivrea a Castellamonte seguendo la strada secondaria.
13. Linea spezzata congiungente Castellamonte-Ciriè-Rivoli.
14. Da Rivoli lungo la strada nazionale n. 25 fino ad Avigliana.
15. Da Avigliana a Cuneo lungo le strade secondarie

passanti per Bruino, Piossasco, Pinerolo, Cavour, Saluzzo, Castigliole Busca.

16. Da Cuneo a Ceva per le strade nazionali nn. 22 e 28.
17. Da Ceva a Cascare per la nazionale n. 28-bis.
18. Da Cascare ad Acqui lungo la strada nazionale n. 30.
19. Da Acqui a Serravalle Scrivia lungo la strada passante per Ovada e Gavi.
20. Da Serravalle a Voghera lungo le strade nazionali nn. 35 e 10.
21. Linea spezzata congiungente Voghera-Rocca de' Giorgio-Pianello-Rivergaro.
22. Linea continua corrente a 15 chilometri a sud del tratto della via Emilia da Piacenza a Sant'Arcangelo di Romagna fino all'incontro della strada Rimini-Corpolò-Verrucchio-Doccia.
23. Linea della ferrovia Doccia-Rimini, prolungata idealmente nel mare in senso normale alla costa per chilometri 15.

Visto, il Ministro per le finanze: VANONI

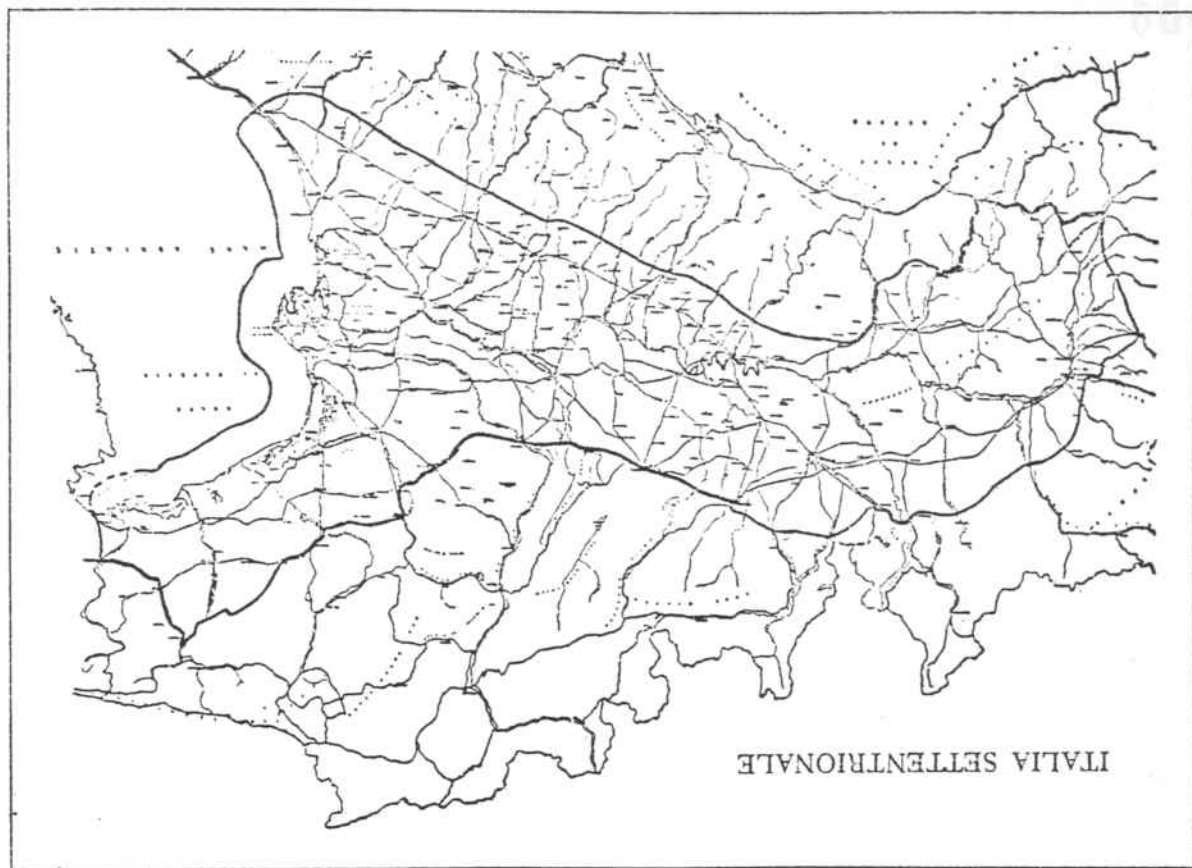


TABELLA B

Elenco delle attività mobiliari ed immobiliari dello Stato assegnate all'Ente Nazionale Idrocarburi.

(ai sensi dell'art. 5)

	milioni
1. Valore nominale complessivo delle partecipazioni azionarie del Demanio nelle società: A.G.I.P., A.N.I.C., R.O.M.S.A., S.Na.M. e fondo di dotazione dell'Ente Nazionale Metano	4.582
2. Obbligazioni A.N.I.C.	1.600
3. Stabile sito in via Lombardia a Roma, contraddistinto col numero civico 43, già sede del C.I.P. (Comitato Italiano Petroli) in liquidazione	218
4. Valutazione dell'apporto delle ricerche petrolifere eseguite nel territorio della Repubblica Italiana per conto dello Stato	8.600
Totale	15.000

Visto, il Ministro per le finanze: VANONI

(Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana 27 marzo 1953, n. 72)

Statuto

del'Ente Nazionale Idrocarburi (ENI)

(Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1954, n. 1523)

Scopi ed organi dell'Ente

Art. 1 (°)

L'Ente Nazionale Idrocarburi (E.N.I.) ha sede in Roma, ha personalità giuridica di diritto pubblico ed ha il compito di promuovere ed attuare iniziative di interesse nazionale nel campo degli idrocarburi e dei vapori naturali.

Art. 2

Gli organi dell'Ente sono:

- 1) il Consiglio;
- 2) la Giunta esecutiva;
- 3) il Presidente;
- 4) il Collegio sindacale.

(°) V. art. 1 della legge 10 febbraio 1953, n. 136 (p. 7).

Del Consiglio

Art. 3

Il Consiglio è convocato dal presidente, mediante avviso a domicilio di ciascun consigliere, spedito non oltre il settimo giorno precedente a quello dell'adunanza.

Analogo avviso, entro il medesimo termine, viene spedito ai sindaci e al magistrato della Corte dei conti di cui all'art. 15 della legge istitutiva.

L'avviso di convocazione deve contenere gli argomenti da trattare e la data della convocazione stessa.

Il Consiglio può essere convocato, in caso urgente, con invito telegrafico da inviarsi almeno due giorni prima della data di convocazione.

Il Consiglio si raduna almeno due volte durante l'esercizio finanziario dell'Ente e la riunione ha luogo normalmente nella sede dell'Ente.

Il presidente riferisce ad ogni riunione del Consiglio intorno all'indirizzo amministrativo adottato dalla

Giunta e comunica i principali fatti amministrativi verificatisi.

Per la validità delle adunanze occorre la presenza di almeno nove membri del Consiglio.

L'adunanza è presieduta dal presidente o, in caso di sua assenza o impedimento, dal vice presidente.

Le deliberazioni del Consiglio sono prese a maggioranza di voti dei membri presenti.

In caso di parità, prevale il voto del presidente.

Alle adunanze del Consiglio assistono il Collegio sindacale ed il magistrato della Corte dei conti di cui all'art. 15 della legge istitutiva.

I verbali delle adunanze e le deliberazioni del Consiglio sono trascritti su apposito registro e sono firmati dal presidente e dal segretario.

Art. 4 (*)

Decadono dall'incarico i componenti del Consiglio che, senza giustificato motivo, non intervengono a due riu-

(*) V. art. 2 della Legge 22 dicembre 1956, n. 1589 - all. 1.

nioni consecutive, nello stesso esercizio. La decadenza è dichiarata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri per il tesoro, per le finanze e per l'industria e commercio.

Art. 5 (°)

Alla sostituzione dei componenti del Consiglio di cui alle categorie da 1) a 6) dell'art. 12 della legge istitutiva che, per qualsiasi motivo, cessino dalla carica durante il triennio, si provvede nella forma prevista per la nomina; alla sostituzione dei due componenti di cui alla categoria 7) si provvede invece secondo le modalità fissate dal Ministro per l'industria e commercio.

I nuovi nominati scadono insieme con quelli in carica all'atto della loro nomina.

(*) V. art. 2 della Legge 22 dicembre 1956, n. 1589 - all. 1.

CAPO III

Della Giunta Esecutiva

Art. 6

Alla Giunta esecutiva spettano tutti i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione che non siano dalla legge istitutiva dell'Ente espressamente riservati al Consiglio.

In particolare essa:

delibera l'acquisto, la vendita e la permuta di immobili;

costituisce ed estingue servitù attive e passive;

consente iscrizioni, trascrizioni e annotamenti, cancellazioni, surroghe di ipoteche e rinunzie ad ipoteche legali;

delibera le locazioni attive e passive;

delibera su ogni operazione di finanziamento, sia attiva che passiva, esclusa l'emissione di obbligazioni;

delibera su qualunque operazione presso il Debito pubblico, la Cassa depositi e prestiti, le Tesorerie della Repubblica Italiana, delle Province e dei Comuni, gli Uffici postali e telegrafici, gli Uffici doganali, l'Amministrazione delle ferrovie dello Stato, nonché presso qualsiasi altro ufficio pubblico e privato;

delibera di proporre istanze, ricorsi, reclami, di promuovere, contestare o abbandonare giudizi, nominando avvocati e procuratori alle liti, innanzi all'autorità giudiziaria ed amministrativa di qualsiasi grado, anche nei giudizi di revocazione e di casazione;

delibera di deferire ad arbitri qualsiasi controversia, nominando gli arbitri di parte, e di transigere qualsiasi controversia giudiziale e stragiudiziale;

nomina e revoca direttori, procuratori e institori;

delibera la conclusione, con tutte le clausole opportune, compresa quella compromissoria, nonché la risoluzione di contratti di compravendita e di fornitura di materie prime, di merci, e cose mobili in genere, di contratti di noleggio, di trasporto, di appalto, di assicurazione, di mediazione, di fidejussione, di permuta, di somministrazione, di deposito, di commissione e di qualsiasi altro contratto connesso con l'attività dell'Ente;

delibera la stipulazione e la risoluzione di convenzioni con le Amministrazioni dello Stato, con enti pubblici e privati;

delibera la conclusione e la risoluzione di contratti di lavoro, la nomina e la revoca di singoli consulenti;

predispone i progetti di bilancio e del conto economico dell'Ente da sottoporre all'esame del Consiglio;

delibera l'affidamento dell'esercizio dei compiti istituiti dall'Ente, anche al di fuori della zona di esclusiva, alle società controllate dall'Ente stesso e ad esso collegate, nonché il carattere di necessità delle opere da realizzare per l'attuazione di tali compiti, determinando i casi in cui detto affidamento può essere attribuito a società controllate con partecipazione di minoranza del capitale privato;

delibera le operazioni previste dal primo comma dell'art. 4 della legge istitutiva dell'Ente;

attua le direttive generali che l'Ente deve eseguire per la realizzazione dei propri compiti, in conformità delle determinazioni prese dal Comitato dei Ministri, di cui all'art. 10 della legge istitutiva dell'Ente (*);

determina l'intervento dell'Ente negli atti relativi a beni mobili e immobili conclusi fra le società controllate per il riassetto e la riorganizzazione per rami economici omogenei delle rispettive attività, ai fini delle esenzioni fiscali previste dall'art. 26 della legge istitutiva dell'Ente;

esamina preventivamente gli affari da sottoporre alle deliberazioni del Consiglio;

deferisce al presidente il compimento di parte degli atti di amministrazione di sua competenza.

(*) Vedi nota a pag. 12.

La Giunta esecutiva è convocata dal presidente a mezzo di avviso a domicilio, diramato almeno tre giorni prima dell'adunanza. In caso di urgenza può essere convocata telegraficamente, anche nella stessa giornata.

Per la validità delle adunanze occorre la presenza di almeno tre membri.

L'adunanza è presieduta dal presidente o, in sua assenza, dal vice presidente.

Le deliberazioni della Giunta esecutiva sono prese a maggioranza dei voti dei presenti.

In caso di parità prevale il voto del presidente.

I verbali delle adunanze e le deliberazioni della Giunta esecutiva sono trascritti su apposito registro e sono firmati dal presidente e dal segretario.

Alle adunanze della Giunta esecutiva assiste il presidente del Collegio sindacale o, in caso di assenza o impedimento, uno dei membri designati dal Collegio stesso.

Funge da segretario della Giunta esecutiva il segretario del Consiglio.

Del Presidente

Art. 8

Il presidente:

- a) ha la rappresentanza legale dell'Ente;
- b) convoca il Consiglio e la Giunta esecutiva;
- c) dà esecuzione alle deliberazioni del Consiglio e della Giunta esecutiva;
- d) ha l'iniziativa di qualsiasi affare, nei limiti delle sue attribuzioni;
- e) compie gli atti di amministrazione deferitigli dalla Giunta esecutiva.

Il vice presidente coadiuva il presidente nella trattazione degli affari deferitigli e lo sostituisce in caso di assenza o di impedimento.

Del Collegio Sindacale

Art. 9

Il Collegio sindacale:

- a) esercita il controllo della gestione contabile-amministrativa dell'Ente;
- b) accerta la regolare tenuta della contabilità dell'Ente, nonché la rispondenza del bilancio e del conto economico dell'Ente alle risultanze dei libri e delle scritture contabili;
- c) accerta, almeno ogni trimestre, la consistenza di cassa e la esistenza dei valori e dei titoli di proprietà dell'Ente o da questo ricevuti in pegno, cauzione o custodia;
- d) riferisce sul bilancio con apposita relazione;
- e) esercita nei riguardi dell'Ente tutte le altre funzioni previste per i sindaci delle società per azioni dal Codice civile, in quanto compatibili con le norme sull'ordinamento dell'Ente, stabilite nel capo II della legge istitutiva.

Alle sedute del Collegio sindacale assiste il magistrato della Corte dei conti, di cui all'art. 15 della legge istitutiva.

Art. 10

Le deliberazioni del Collegio sindacale debbono essere prese a maggioranza assoluta.

Il sindaco che, senza giustificato motivo, non partecipa, durante un esercizio, a due riunioni del Consiglio o del Collegio sindacale, decade dall'ufficio. In caso di morte, rinuncia o decadenza del presidente del Collegio sindacale, subentra il supplente scelto nella categoria 1) di cui all'art. 14 della legge istitutiva. Se si tratta di altro sindaco, subentrano i supplenti in ordine di età.

I sindaci subentranti restano in carica fino a che i Ministri per le finanze, per il tesoro e per l'industria e il commercio non abbiano provveduto alla nomina dei nuovi sindaci effettivi (*).

I sindaci nuovi nominati scadono insieme con quelli in carica.

(1) Vedi nota a pag. 15.

Bilancio e conto economico

L'importo delle maggiori risultanze attive di bilancio eventualmente conseguite con l'alienazione di partecipazioni azionarie non è considerato provento di esercizio, ma costituisce una riserva speciale destinata a compensare eventuali perdite per alienazioni di partecipazioni, che si verificassero negli esercizi successivi.

Alla riserva speciale affluiranno, altresì, eventuali aumenti di valore attribuiti alle partecipazioni in seguito ad emissione di azioni gratuite o ad aumento gratuito del loro valore nominale.

Art. 11 (°)

L'esercizio dell'Ente ha inizio il 1° maggio e si chiude il 30 aprile dell'anno successivo.

Alla chiusura di ogni esercizio viene compilato un bilancio comprendente la situazione patrimoniale ed il conto profitti e perdite.

Art. 12

Il fondo di riserva ordinario è destinato ad ammortizzare eventuali perdite di esercizio.

(*) Il bilancio dell'Ente si chiude il 31 dicembre di ogni anno - v. art. 21 della Legge istitutiva (pag. 19).

Art. 14

Gli utili netti annuali, determinati ai sensi dell'art. 22 della legge istitutiva, sono destinati come appresso: il 20 % alla formazione del fondo di riserva ordinario; il 15 % a iniziative per l'incoraggiamento delle ricerche scientifiche e tecniche, con particolare riguardo al settore industriale e minerario degli idrocarburi liquidi e gassosi e per la preparazione di giovani e di tecnici alle carriere relative al settore dell'energia; il residuo 65 % al Tesoro dello Stato.

CAPO VII

Disposizione generale

Art. 15

I dipendenti dell'Ente che ricoprono, per rappresentarne gli interessi, cariche di amministratori, sindaci e liquidatori di società o enti da esso controllati o nei quali esso abbia partecipazioni, hanno l'obbligo di riversare all'Ente gli emolumenti percepiti per le suddette cariche.

Il Ministro per le finanze: TREMELLONI

Il Ministro per il tesoro: GAVA

Il Ministro per l'industria e commercio: VILLABRUNA

000933

ANEXO 4

Istituzione del Ministero delle Partecipazioni Statali

(Legge 22 dicembre 1956, n. 1589) (*)

000934

(*) Modificata dal Decreto del Presidente della Repubblica 14 giugno 1967, n. 554 (all. 2 pag. 57).

Art. 1

E' istituito il Ministero delle partecipazioni statali.

Art. 2

Sono devoluti al Ministero delle partecipazioni statali tutti i compiti e le attribuzioni spettanti, a norma delle vigenti disposizioni, al Ministero delle finanze per quanto attiene alle partecipazioni da esso finora gestite ed alle Aziende patrimoniali dello Stato.

Al predetto Ministero sono egualmente devoluti tutti i compiti e le attribuzioni che, secondo le disposizioni vigenti, spettano al Consiglio dei Ministri, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, a Comitai di Ministri o a singoli Ministeri relativamente all'I.R.I., all'E.N.I. e a tutte le altre imprese con partecipazione statale diretta o indiretta.

All'indicazione di tali imprese sarà provveduto con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro per le partecipazioni statali ed il Ministro interessato. I decreti saranno pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana.

Al Ministero delle partecipazioni statali si intendono trasferite tutte le aziende patrimoniali e le quote di partecipazione di cui ai precedenti commi.

Al nuovo Ministero sono altresì devoluti i compiti e le attribuzioni spettanti ai Ministeri del tesoro e dell'industria e commercio in ordine al Fondo di finanziamento dell'industria meccanica (F.I.M.).

Art. 3

Le partecipazioni di cui al precedente articolo verranno inquadrare in enti autonomi di gestione, operanti secondo criteri di economicità.

Il primo inquadramento delle partecipazioni dovrà essere attuato entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge.

Entro lo stesso termine cesseranno i rapporti associativi delle aziende a prevalente partecipazione statale con le organizzazioni sindacali degli altri datori di lavoro. Detta norma non riguarda le società ed enti di credito, indicati negli articoli 5, 40, lettera a), 41 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 275, e successive modificazioni, nell'art. 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 23 agosto 1946, n. 370, e nell'art. 1 della legge 22 giugno 1950, n. 445.

Art. 4 (°)

Allo scopo di coordinare l'azione del Ministero delle partecipazioni statali con quella degli altri Ministeri interessati, per quanto attiene alla determinazione delle direttive generali inerenti ai diversi settori controllati dal Ministero, è istituito un Comitato permanente composto, oltre che dal Ministro per le partecipazioni statali, dai Ministeri per il bilancio, per il tesoro, per l'industria e il commercio e per il lavoro e la previdenza sociale. Spetta altresì a tale Comitato l'esame annuale dei risultati conseguiti nei vari settori.

Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio o, per sua delega dal Ministro per le partecipazioni statali. Alle sue riunioni possono essere invitati di volta in volta, gli altri Ministeri interessati.

Art. 5

Il Ministro per le partecipazioni statali è membro del Comitato interministeriale per la ricostruzione, del Comitato interministeriale del credito, del Comitato interministeriale dei prezzi e del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno.

(°) Vedi Decreto del Presidente della Repubblica del 14 giugno 1967, n. 553 (allegato 2), con il quale è stato soppresso il Comitato permanente per le Partecipazioni Statali.

Art. 6

Il Ministero delle partecipazioni statali è costituito da un Ispettorato generale, da un Servizio per gli affari amministrativi e per il personale e da un Servizio per gli affari economici.

All'Ispettorato è preposto un funzionario che avrà qualifica di direttore generale, il quale è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri. A ciascuno dei due servizi è preposto un funzionario che avrà qualifica di ispettore generale.

Nella prima attuazione della presente legge e per non più di cinque anni i posti di cui al comma precedente possono essere conferiti per incarico anche ad estranei all'Amministrazione da nominarsi con decreto del Ministro per le partecipazioni statali, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Gli incarichi sono in ogni momento revocabili.

E' istituita presso il Ministero predetto la Ragioneria centrale dipendente dal Ministero del tesoro.

Art. 7

Il Governo è delegato a provvedere, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, alla organizzazione del Ministero ed alla istituzione

dei ruoli organici del personale strettamente indispensabile, in relazione alle effettive esigenze dei servizi, e comunque per un numero di posti non superiore a cento unità, nonché alla disciplina dell'inquadramento del personale sulla base del criterio di trasferire al Ministero delle partecipazioni statali personale di altre Amministrazioni dello Stato e di bandire concorsi interni per qualsiasi qualifica della carriera.

Art. 8

Sino a quando non sarà provveduto, ai sensi del precedente articolo, all'attuazione dei ruoli organici, sono distaccati, nella posizione di comando, presso gli uffici del Ministero delle partecipazioni statali, dipendenti di ruolo e non di ruolo di altre Amministrazioni dello Stato in numero non superiore a cento unità, da ripartirsi per carriera e categoria di appartenenza con decreto del Presidente del Consiglio, di concerto con il Ministro per le partecipazioni statali e con il Ministro per il tesoro.

Possono essere altresì conferiti specifici incarichi professionali di carattere temporaneo a tecnici estranei all'Amministrazione, con la remunerazione da stabilirsi mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro per le partecipazioni statali e con il Ministro per il tesoro.

Art. 9

Per le spese necessarie al funzionamento del Ministero delle partecipazioni statali ed al conseguimento dei compiti ad esso demandati per le Aziende patrimoniali dello Stato, sarà provveduto, fino all'approvazione del relativo bilancio, con gli stanziamenti recati dallo stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze, concernenti i servizi trasferiti al Ministero delle partecipazioni statali integrati dalle somme da trasportarsi dagli stati di previsione di altre Amministrazioni statali, per la parte dei rispettivi servizi attribuiti al Dicastero medesimo.

Per le nuove spese di carattere generale sarà provveduto con il prelievo fino al massimo di lire venticinque milioni sul capitolo n. 627 del bilancio del Ministero del tesoro per l'esercizio finanziario 1956-57.

Il Ministro per il tesoro è autorizzato a provvedere con propri decreti alle occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 10

In allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero delle partecipazioni statali, vengono presentati al Parlamento l'ultimo bilancio consuntivo ed una relazione programmatica per ciascuno degli enti autonomi di gestione previsti dal primo comma dell'art. 3.

Art. 11

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica Italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Roma, addì 22 dicembre 1956.

GRONCHI

SENI — ANDREOTTI — ZOLI
CORTESE — MEDICI

Visto, il Guardasigilli: MORO

000939

ANEXO 5

Soppressione del Comitato permanente per le Partecipazioni Statali e del Comitato Interministeriale per l'E.N.E.L.

(Decreto del Presidente della Repubblica 14 giugno 1967, n. 554) (*)

(*) Emanato in forza della delega contenuta nell'art. 18 della Legge 27 febbraio 1967, n. 48, concernente « attribuzioni e ordinamento del Ministero del bilancio e della programmazione economica e istituzione del Comitato dei Ministri per la programmazione economica (C.I.P.E.) ».

Art. 1

Sono soppressi il Comitato permanente per le partecipazioni statali istituito con l'art. 4 della legge 22 dicembre 1956, n. 1589, e il Comitato dei Ministri per l'E.N.E.L., istituito con l'art. 1, comma secondo, della legge 6 dicembre 1962, n. 1643.

Le attribuzioni dei Comitati di cui al comma primo del presente articolo sono trasferite al Comitato interministeriale per la programmazione economica (C.I.P.E.) salvo quanto disposto dai successivi articoli 3 e 4 del presente decreto.

Art. 2

Per l'efficace esercizio del potere di coordinamento di cui all'art. 4 della legge 22 dicembre 1956, n. 1589, il Comitato interministeriale per la programmazione economica (C.I.P.E.):

su proposta del Ministro per le partecipazioni statali:

a) verifica, in tempo utile per la realizzazione, la conformità al programma economico nazionale dei programmi annuali e pluriennali dell'I.R.I., dell'E.N.I. e degli altri enti pubblici controllati dal Ministero delle

partecipazioni statali, ne esamina le modifiche e, periodicamente, lo stato di attuazione;

b) formula, anche ai fini dell'ordine di priorità delle diverse iniziative, le direttive generali di particolare rilievo per l'attuazione dei programmi stessi.

I programmi contengono: la indicazione degli investimenti, la loro ripartizione tra i vari settori e le loro localizzazioni nelle principali aree geografiche; la indicazione dei modi di finanziamento degli investimenti previsti; la indicazione dei criteri concernenti gli approvigionamenti di materie prime e di fonti di energia; la indicazione degli indirizzi attinenti all'occupazione e al lavoro; la indicazione degli indirizzi nel settore commerciale e dei prezzi; la indicazione dell'assetto organizzativo delle partecipazioni azionarie dirette e indirette;

approva la relazione programmatica di cui all'art. 10 della legge 22 dicembre 1956, n. 1589;

esprime parere sulle proposte che riguardano aumenti dei fondi di dotazione, apporti al patrimonio o, comunque, contribuzioni dello Stato, a vantaggio dell'I.R.I., dell'E.N.I. o degli altri enti pubblici controllati dal Ministero delle partecipazioni statali.

Il presidente o il vice presidente del C.I.P.E. possono deferire l'esame preliminare di problemi attinenti alla materia delle partecipazioni statali e di competenza

del C.I.P.E. ad un apposito Sottocomitato chiamando a farne parte, di volta in volta, oltre al Ministro per le partecipazioni statali, gli altri Ministri interessati ai problemi in discussione.

Art. 3

Al Ministro per le partecipazioni statali, nell'esercizio della vigilanza sull'I.R.I., sull'E.N.I. e sugli altri enti pubblici controllati, restano attribuite le seguenti competenze:

comunicare agli enti le deliberazioni attinenti ai programmi e le direttive generali del Comitato interministeriale per la programmazione economica (C.I.P.E.) ed impartire le direttive necessarie per la loro attuazione;

convocare i presidenti e i direttori generali degli enti, nonché gli amministratori responsabili delle società controllate, al fine di ottenere notizie sull'andamento delle gestioni;

controllare l'attuazione dei programmi e delle direttive impartite, richiedendo a tal fine agli enti le necessarie informazioni e notizie;

autorizzare, nei casi previsti dalle disposizioni vigenti e di concerto, ove richiesto, con il Ministro per il

tesoro, l'assunzione di partecipazioni in nuove società e la cessione o il trasferimento di partecipazioni azionarie.

Art. 4

Spettano al Ministro per l'Industria, il commercio e l'artigianato le attribuzioni di cui al comma seguente, già affidate al Comitato dei Ministri per l'E.N.E.I. dalle disposizioni in vigore. Le predette attribuzioni sono esercitate dal Ministro per l'Industria, il commercio e l'artigianato sulla base delle direttive generali fissate dal C.I.P.E., ai fini del coordinamento con gli obiettivi della programmazione, nell'esercizio dei poteri ad esso trasferiti a norma dell'art. 1 del presente decreto.

Il Ministro per l'Industria, il commercio e l'artigianato: autorizza la costruzione di nuovi impianti di produzione e di ogni nuova linea di trasporto delle imprese autoproduttrici di cui alle lettere a) e b) dell'art. 4, n. 5 della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, e delle nuove imprese autoproduttrici, a norma dell'art. 13 del decreto del Presidente della Repubblica 4 febbraio 1963, n. 56, e dell'art. 21 del decreto del Presidente della Repubblica 18 marzo 1965, n. 342;

autorizza la costruzione delle centrali a recupero di cui all'art. 4, n. 7, della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, a norma dell'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica 4 febbraio 1963, n. 36;

autorizza l'E.N.E.I. alla costituzione di società estere o ad assumervi partecipazione, quando le stesse abbiano come esclusivo oggetto l'attività di esportazione e di importazione dell'energia elettrica, a norma dell'art. 1, n. 4, del decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 1962, n. 1670;

autorizza l'E.N.E.I. a partecipare ad aumenti del capitale azionario delle società di cui all'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1963, n. 728, nonché a dare alle stesse contributi a norma dell'art. 2 del medesimo decreto.

Al Ministro per l'Industria, il commercio e l'artigianato è altresì trasferito il potere di approvare la nomina del direttore generale dell'E.N.E.I., ai sensi dell'art. 1, n. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 1962, n. 1670.

Il Ministro per l'Industria, il commercio e l'artigianato svolge una relazione introduttiva ai lavori del C.I.P.E. concernenti l'esercizio da parte di questo delle attribuzioni già spettanti al Comitato dei Ministri per l'E.N.E.I.; comunica all'E.N.E.I. le deliberazioni attinenti ai programmi approvati e le direttive impartite dal C.I.P.E.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica Italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 14 giugno 1967.

SARAGAT

MORO — PIERACCINI — COLOMBO
ANDREOTTI — BO

Visto, il Guardasigilli: REALE

000945

ANEXO 6

000947

ANEXO 7

Tab. 24. Le filiali estere delle imprese a partecipazione statale nel 1975

Holding	Sede sociale	Capitale sociale	Pacchetto con.	Gruppo
Softe	Lussemburgo	11 milioni dollari	Stet	Iri
Elfin	Amsterdam	—	Stet	Iri
Selenia International	Losanna	100.000 fr. sv.	Selenia	Iri
Sirti International	Liechtenstein	2,5 milioni fr. sv.	Sirti	Iri
Finsider International	Lussemburgo	30 milioni dollari	Finsider	Iri
Engisteel	Lussemburgo	—	ATB Spa	Iri
A.R. International	Lussemburgo	10 milioni dollari	Alfa Romeo	Iri
Condotte Holding	Lussemburgo	1 milione dollari	Condotte Acqua	Iri
A.I. Holding	Lussemburgo	625 milioni lire	Alitalia	Iri
Comit Holding	Lussemburgo	15 milioni dollari	Banco Comm. Ital.	Iri
Credit Holding	Lussemburgo	15 milioni dollari	Credito Italiano	Iri
Bancoroma Holding	Lussemburgo	10 milioni dollari	Banco di Roma	Iri
BSS Holding	Lussemburgo	—	Banco S. Spirito	Iri
Sinit	Vaduz	5 milioni dollari	Credito Italiano	Iri
Capitalfin International	Nassau	2 milioni dollari	Aziende gruppo	Eni
Banque de Commerce et Place- ments	Ginevra	20 milioni fr. sv.	»	Eni
Hydrocarbons International N.V.	Antille Olandesi	50 milioni dollari	»	Eni
Hydrocarbons International Hol- ding	Zurigo	450 milioni fr. sv.	»	Eni
Hydrocarbons Bank Ltd.	George Town (Gran Cayman)	1 milione dollari	»	Eni
Sociedad Financiera Atlantica	Caracas	10 milioni boliv.	»	Eni
Tradinvest	Nassau	2,5 milioni dollari	»	Eni
Tradinvest Purchasing Co.	Hamilton (Bermuda)	1 milione dollari	»	Eni
Transalpine Finance Holding	Lussemburgo	3 milioni dollari	»	Eni
Trans Austria Gasline Fin. Ltd.	Hamilton (Bermuda)	1 milione dollari	»	Eni
Trans Europe Natural Gas Pipe- line Finance Co.	Hamilton (Bermuda)	1 milione dollari	»	Eni
Imex International Inc.	Panama	100 mila dollari	»	Eni

FONTE: E. Borriello, *I paradisi fiscali delle aziende di Stato*, « la Repubblica », 20 aprile 1976, p. 6.

creando por sí las que el interés de la defensa nacional o los imperativos de nuestra economía exijan.

Esto permitirá el que el Estado recoja y canalice el ahorro, convirtiéndolo en auxilio vivo de la economía del país, de acuerdo con los principios políticos del Movimiento.

En su virtud,

28. Creación del Instituto Nacional de Industria. 30 septiembre 1941

Habiéndose padecido error en la inserción de dicha Ley, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» número 273, de 30 de septiembre último, se transcribe a continuación debidamente rectificada:

La necesidad de vigorizar nuestra economía, fuertemente afectada por una balanza de pagos tradicionalmente adversa, inspiró la política del Estado de fomento de las industrias de interés nacional que la Ley de veinticuatro de octubre de mil novecientos treinta y nueve («Boletín Oficial del Estado» 298) reguló, estimulando la iniciativa particular, con la concesión de importantes ventajas y garantías.

Sin embargo, es tan grande la cuantía de las inversiones que la fabricación de determinados productos requiere, que muchas veces rebasa el marco en que las iniciativas particulares se desenvuelven, y para otras el margen de beneficios resulta tan moderado que no ofrece incentivo a los organismos financieros, que hacen desviar el ahorro español hacia otras actividades, con perjuicio de los intereses de la Patria.

Los imperativos de la defensa nacional exigen, por otra parte, la creación de nuevas industrias y la multiplicación de las existentes, que permitan respaldar nuestros valores raciales con el apoyo indispensable de una potente industria, lo que requiere dar a este resurgimiento un ritmo más acelerado si hemos de realizar los programas que nuestro destino histórico demanda.

No existen, además, en nuestra Nación las Entidades aptas para financiar estos grandes programas industriales, ya que las actuales Sociedades de crédito, por su constitución y especialización en el crédito a corto plazo, no son las indicadas para realizar estos fines.

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 existentes,

DISPONGO:

Artículo primero.—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 de las que se propongan como fin principal la resolución de los problemas impuestos por las exigencias de la defensa del país o que se dirijan al desenvolvimiento de nuestra autarquía económica, ofreciendo al ahorro español una inversión segura y atractiva.

Artículo segundo.—El Instituto Nacional de Industria utilizará los métodos de las Sociedades Anónimas privadas para sus fines estatales, pero conservando siempre en la gestión y administración el control del Gobierno.

Realizará con cargo a sus fondos los trabajos preparatorios y de información para las realizaciones industriales que el interés de la Nación exija, de los que podrá descargarse al llevarse a cabo la creación de las Empresas respectivas.

Mantendrá el control absoluto de los negocios en que por razones militares o autárquicas está interesado, y, especialmente, ejercerá el de las grandes industrias de armamento y, en general, de las que reciben la mayor parte de los pedidos estatales.

Proveerá con criterio unitario a la eficiente gestión de las participaciones y actividades a él confiadas y podrá liquidar gradualmente las participaciones y actividades que el Estado no tenga interés en conservar.

El Instituto Nacional de Industria ejercerá su acción sobre las Empresas controladas o en que tenga participación por intermedio de los Consejos de Administración, a cuyos efectos los miembros que representen el capital del Instituto ajustarán su acción a las normas y directivas que el mismo le señale, quedando a salvo las atribuciones específicas que las Leyes otorgan a los representantes de la Hacienda o de los Organismos ministeriales interesados.

Artículo tercero.—La dotación del Instituto estará formada:

a) Por una cuota inicial de cincuenta millones de pesetas.

CON LOS PROYECTOS QUE SE LEAN EN EL SENADO POR EL GOBIERNO DE ESTE ORDEN, QUE LE SERÁN TRANSFERIDAS POR DECRETO.

- c) Por las aportaciones que el Estado haga de sus factorías o utilidades para las nuevas industrias.
- d) Por las subvenciones que anualmente puedan señalarsele.
- e) Por las utilidades alcanzadas en el desarrollo de sus actividades en la proporción que le corresponda.
- f) Por los beneficios que le reporte la desmovilización de las participaciones reglamentariamente líquidas.

Artículo cuarto.—El Instituto Nacional de Industria, para realizar sus fines, está autorizado a realizar todas las operaciones financieras necesarias (adquisición de acciones y obligaciones y financiamientos, etcétera) con Empresas en las cuales el Estado o el mismo Instituto posean acciones de participación, o con las Entidades de Derecho público cuyos capitales de fundación están constituidos total, parcial, directa o indirectamente por el Estado, o con aquellas Empresas que por caer de lleno dentro de los fines del Instituto convenga rescatar.

Podrá prestar fianzas o caución en beneficio e interés de las Empresas antes mencionadas.

Artículo quinto.—El Instituto Nacional de Industria está autorizado a emitir obligaciones nominativas y al portador, de duración no inferior a veinte años, siempre que la operación sea autorizada por Decreto, en el que podrá concederse la garantía del Estado para el pago del capital y de los intereses de las obligaciones emitidas.

Las obligaciones así emitidas quedarán exentas de todo impuesto o tributación, presentes o futuros, del Tesoro o Entidades locales, que no sea el Timbre Móvil de veinticinco céntimos por título. Se admitirán de derecho a la cotización de la Bolsa Oficial y serán aceptadas como depósitos de fianza por las Administraciones públicas.

Todas las Entidades, sin distinción, que realicen operaciones de crédito y seguros, Caja de Ahorros e Instituto Nacional de Previsión, así como todas las Entidades morales, están autorizadas a invertir las disponibilidades en las obligaciones de este Instituto, quedando derogadas cuantas disposiciones, Reglamentos o Estatutos puedan oponerse.

Artículo sexto.—La adquisición o venta de participaciones en acciones, como asimismo la concesión de financiamientos, cuando la operación exceda de un importe de cinco millones de pesetas, necesitarán la previa autorización del Mimitro de Hacienda.

La adquisición de participaciones accionarias o la venta de acciones requerirá la aprobación del Gobierno cuando representen la reunión en el Instituto de la mitad, por lo menos, de los votos que correspon-

CON LOS ACUERDOS DE LA SOCIEDAD, O DELI CANTIDAD ESTABLECIDA EN DICHO ACUERDO, QUE LE SERÁN TRANSFERIDAS POR DECRETO.

Artículo séptimo.—Cuando para realizar sus fines el Instituto necesite aprovechar la técnica o la base de instalaciones industriales o mineras ya existentes, y la urgencia del caso o las dificultades encontradas lo aconsejen, podrá solicitar del Gobierno, y éste decretar, por motivos de utilidad pública, la expropiación total o parcial de la Empresa que interese o la obligación de su ampliación con participación mayoritaria del Instituto.

Artículo octavo.—Cuando a los intereses de la Nación conviniese la posesión total por el Instituto de las acciones de una Empresa privada, y con arreglo al artículo anterior deba ser expropiada, podrá dársele opción al capital privado a transformar sus acciones en obligaciones preferentes de la Empresa, con un interés mínimo fijo y una participación en los beneficios hasta una cuota de interés marcado.

Artículo noveno.—Los órganos administrativos del Instituto estarán compuestos: del Presidente, que ha de recaer precisamente en persona apta del campo científico o técnico; un Vicepresidente, de análogas características, que ayude al Presidente en las funciones y le sustituya con todas sus facultades en casos de ausencia oficial o impedimento, y diez Vocales (tres por el Ministro de Hacienda, dos por el de Industria —sector industrial y minero—, uno por el Instituto Español de Moneda Exterior, uno por el Alto Estado Mayor, tres por los Directores de Industria de Mar, Tierra y Aire).

El Gobierno podrá designar hasta tres Vocales más si así lo considerase conveniente para la marcha del Instituto.

El Consejo de Administración está investido de los más amplios poderes y facultades para su gestión, con las únicas limitaciones que esta Ley establece.

Dentro del Consejo existirá un Comité de Gerencia, formado por:

El Presidente.

El Vicepresidente.

Un Vocal de los nombrados por el Ministerio de Hacienda (Inter-ventor).

Un Vocal por el de Industria.

El Comité de Gerencia tendrá las funciones delegadas del Consejo que el Reglamento le señale, pudiendo, en casos de urgencia, tomar acuerdos sobre materias de la competencia del Consejo, con la obligación de dar cuenta a este Organismo en la primera reunión de los acuerdos tomados.

Las funciones del Secretario del Consejo se confiarán a la persona que el Consejo designe a propuesta del Presidente.

requiere la presencia, por lo menos, de dos terceras partes de los miembros.

Los acuerdos se tomarán por mayoría absoluta de votos, decidiendo en caso de empate el del Presidente.

Los acuerdos se registrarán en el Libro de Actas, con la firma del Presidente y la del Secretario.

Artículo décimo.—Existirá en el Instituto un Consejo Técnico Consultivo, formado por el Presidente y el Vicepresidente, como elementos fijos, y como Vocales variables, a los que se citará en cada caso: uno de los Vocales técnicos del Consejo de Administración y dos o más expertos en los asuntos a tratar, uno de ellos perteneciente a la Dirección técnica de una de las Empresas controladas por el Instituto.

El Consejo Técnico informará preceptivamente sobre las iniciativas industriales a tomar, sobre la mejor organización de las Empresas controladas, transformaciones que deben sufrir y en todos los casos que la Presidencia del Instituto desee conocer su parecer.

Artículo undécimo.—El personal administrativo del Instituto se reclutará en su primer año y en sus dos terceras partes, por lo menos, entre personal de distintos Cuerpos del Estado que llenen las condiciones requeridas.

Artículo duodécimo.—El Instituto cerrará sus balances el treinta y uno de diciembre de cada año, que presentará antes del primero de abril, con la Memoria del Consejo de Administración sobre el año que finalice.

Artículo decimotercero.—Las utilidades netas anuales se distribuirán en la forma siguiente:

El treinta y cinco por ciento, a la formación del fondo de reserva.
El diez por ciento, para la formación de Directivos industriales y de investigadores y Especialistas, con arreglo al Reglamento.

Hasta el cinco por ciento, como máximo, para premios eventuales al Consejo y personal directivo, por su acertada gestión, en la forma y cuantía que el Reglamento fije.

El cincuenta por ciento para el Tesoro público.

Esta distribución podrá ser variada por Decreto, manteniendo siempre al Tesoro la participación mínima señalada.

En el caso de que un ejercicio se cerrase con pérdidas, en los ejercicios siguientes, antes de efectuar la distribución de utilidades, se destinará, por lo menos, un cincuenta por ciento a enjugar las pérdidas anteriores.

Artículo decimocuarto.—El Banco de España facilitará al Instituto sus operaciones de Tesorería, con un cero, setenta y cinco por ciento

de interés y dentro de los límites que el Consejo de Ministros determine, e igualmente podrá encargarse del pago de los intereses de sus obligaciones en análoga forma que lo realiza por el Estado.

Artículo decimoquinto.—Los honorarios y tarifas notariales relativas a la otorgación de escrituras para la construcción, ampliación o transformación de Sociedades y operaciones dimanantes de estas acciones se liquidarán en la medida normal prevista por las disposiciones en vigor cuando el valor objeto de las escrituras no supere las quinientas mil pesetas. Para las superiores a quinientas mil pesetas se reducirán en un cincuenta por ciento por la parte que exceda de aquella cantidad, sin llegar a cinco millones, y al veinte por ciento para las que excedan a los cinco millones, sin rebasar los diez, y la décima parte a lo que supere esta cifra.

Los honorarios y tarifas de registros de propiedad y de hipotecas que el Instituto realice se reducirán en la misma proporción.

Artículo decimosexto.—Transcurrido un mes desde la fecha en que sea nombrado el Consejo de Administración del Instituto, éste elevará al Consejo de Ministros, para su aprobación, el Reglamento provisional porque se ha de regir el Instituto, y al fin de un año de su aplicación, y sin perjuicio de las modificaciones que en el curso del mismo conviniese establecer, se redactará y elevará el que deba regir como permanente.

Artículo decimoséptimo.—El Instituto Nacional de Industria dependerá de la Presidencia del Gobierno.

Por cuanto se refiere a la defensa nacional, el Alto Estado Mayor será el encargado de señalarle las necesidades que deba satisfacer en este orden, sin perjuicio de la relación que deba mantener con los distintos Ministerios para la realización de los programas que a cada uno interesen.

Artículo decimoctavo.—A las Empresas que el Instituto cree les será de aplicación las ventajas y garantías que establece la Ley de veinticuatro de octubre de mil novecientos treinta y nueve que no se opongan a lo establecido en esta Ley.

Quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto en esta Ley, que entrará en vigor a partir del día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Así lo dispongo por la presente Ley, dada en Madrid a veinticinco de septiembre de mil novecientos cuarenta y uno.

FRANCISCO FRANCO

(«Boletín Oficial del Estado», 7 octubre 1941.)

000951

ANEXO 8

EXPOSICION DE MOTIVOS

De conformidad con lo estipulado en los Pactos de la Moncloa, el Gobierno se comprometía a enviar a las Cortes, un proyecto de Ley sobre el Estatuto de la Empresa Pública.

El cumplimiento de tal compromiso es el origen de la presente Ley cuyo contenido responde a dos órdenes de objetivos: en primer término regular aquellos aspectos que fueron objeto de exigencia expresa en los Pactos de la Moncloa; en segundo lugar incorporar aquellas novedades que se han estimado adecuadas dentro de la línea marcada por el proceso sociopolítico y económico del Estado Español.

El ámbito de aplicación del Estatuto viene definido por el conjunto de actividades empresariales que la Administración realice por vía de entidades que actúen en un régimen de derecho privado. El ejercicio de potestades administrativas se ha considerado como determinante de la exclusión de la presente Ley.

En este sentido, se prevén dos tipos básicos de empresa pública: de una parte las entidades de derecho público que actúan en un régimen de derecho privado y realizan actividades de producción de bienes o servicios destinados al mercado; de otra, las sociedades mercantiles en las que haya una participación pública mayoritaria.

El título referente a las adquisiciones y enajena-

ciones reviste enorme trascendencia y constituye una garantía, a nivel de Ley, de que el Estado no va a consentir que se desplacen hacia él cargas financieras que corresponden a economías privadas. Se impone la obligación de presentar un estudio exhaustivo de alternativas, valoraciones y condiciones económicas de cada operación. Todos los criterios de valoración explicitados en la Ley deben ser objeto de consideración sin perjuicio de llegar a las conclusiones adecuadas a las circunstancias del caso. La Ley hace mención expresa de las expectativas de la rentabilidad de la empresa de cuya adquisición se trate y de las perspectivas generales de su sector de actividad y contiene criterios técnicos de valoración de los activos todo ello en evitación de estimaciones poco realistas de las que la historia económica española ha ofrecido amargas experiencias.

Es oportuno resaltar que la Ley ha eludido conscientemente el tema de las empresas que atraviesan dificultades financieras y donde exigencias del empleo o mantenimiento de la actividad producida pueden imponer que el Estado, políticamente obligado, debe hacerse cargo de ellas. Esta posibilidad no debe admitirse como un elemento más del régimen de las Empresas Públicas. La regulación del sistema de intervenciones, incautaciones, gestión u hospital de empresas obedece a criterios que de ser admitidas tales instituciones, merecen una Ley especial que actualice la vigente de 1939.

En materia de organización interna de la empresa pública el sistema responde a los principios de reducción de la composición numérica de los órganos rectores y de profesionalización de los miembros de los mismos.

000954

Se parte de la necesidad de mantenimiento de los órganos colegiados -Consejo de Administración- por cuanto que su utilidad deriva de una serie de razones: apoyo a la gestión a través de las representaciones ostentadas, control permanente de la acción de los ejecutivos y madurez de las decisiones producto del debate complementando las iniciativas de los cargos gerenciales de la empresa. Tales funciones han venido desvirtuándose, en parte, con la creación de órganos de composición numerosa inhábiles para el tratamiento ágil de los temas.

La condición de consejero de empresas públicas -- exige, no obstante, una garantía de competencia para ejercer el cargo con utilidad y un régimen de incompatibilidad en cuantas actividades puedan implicar contraposición de intereses en su actuación. A tal fin responden las normas que la Ley establece sobre edad, calidad de los designables y prohibiciones de representar intereses privados.

De acuerdo con lo reclamado en el Pacto de la Moncloa ha sido elaborada la representación de los trabajadores en los Consejos de Administración de las Empresas públicas, habiéndose optado por la fórmula de un representante por cada cuatro de los consejeros estatales. Esta proporcionalidad garantiza la presencia de los representantes laborales en la formulación de la política de la empresa, y se canaliza a través de los sindicatos.

Una de las más importantes innovaciones del Estatuto es la exigencia de un grado suficiente de dedicación a quienes ejerzan las funciones ejecutivas. La estabilidad de los cargos, deseable para la continuidad de la marcha de la empresa, se ampara con un contrato el cual, en principio, se rige por una tendencia a la dedicación plena. Todo ello

000955

sin perjuicio de permitir una separación por razones de rendimiento en el puesto.

Esta plena dedicación se extiende a los puestos ejecutivos del Consejo. Se trata así de evitar tanto la duplicación de cargos -con el consiguiente peso económico- como el pluriempleo en cuanto no venga exigido por razones objetivas.

En el orden de la retribución de los Consejeros no parece que la empresa pública, aún partiendo de la idea de la rentabilidad, deba utilizar el incentivo de la participación de beneficios. La retribución debe ser acorde a la dedicación y responsabilidad que el cargo exija o lleve implícita.

La Ley recoge, asimismo, por indicación de los Pactos de la Moncloa y como criterio general aplicable a empresas que actúen en régimen de monopolio o presten servicios públicos, unos cauces de consulta y atención al consumidor.

Desde distintos sectores se ha destacado como tema político de primera magnitud el del control de la empresa pública. Este control ofrece dos vertientes: de una parte la necesidad de una máxima transparencia en las cuentas y en las grandes líneas de actuación de la empresa pública; de otra la exigencia del mundo empresarial de hoy, de que los controles sirvan de apoyo a la gestión más que de freno o burocratización de la actividad y decisiones de la empresa.

El presente Estatuto prevé tanto el incuestionable y reclamado control parlamentario como el de carácter

000956

patrimonial -propio del empresario- y el financiero externo -Intervención General de la Administración del Estado-.

Con el fin de que no se vuelque sobre la gerencia de la empresa pública una abrumadora e intermitente gama de controles, la Ley trata de evitar tanto la multiplicación - de aquellos, como que se constituya para cada empresa o empresas del mismo ramo un esquema de control específico y diversificado que supondría aumento del aparato estatal: Ello hace conveniente no diversificar más los grupos de empresas actuales sino buscar la mayor coherencia de la acción de los mismos.

La coordinación de la actuación de la empresa pública, desde la perspectiva de la política económica general del país es otro de los aspectos que aborda el Estatuto aportando importantes novedades. Tanto "ex-ante" como - - - "ex-post", las coordinadas económicas y sociales en que se mueve la empresa y la incidencia de sus resultados, son temas que el Gobierno ha de elevar a las Cortes. Cuestiones - como el valor añadido, el desglose de inversiones y empleo por regiones, balanza de pagos y mercancías, etc., forman parte indudable de esta actuación de coordinación macroeconómica.

Por lo que se refiere a las condiciones de actuación de la empresa pública, el esquema, sujetándose a los Pactos de la Moncloa, es simple. Equiparación a la empresa privada, idéntico régimen de contabilidad, principio de no protección fiscal subjetiva, libre competencia, fuentes usuales de financiación, (salvo la inevitable por razón de su esencia, de aportación de fondos públicos) con el fin de que se equiparen los costes financieros unitarios. Situación

000957

pues, de no discriminación que ha de ponderarse tanto eliminando lo favorable, como lo perjudicial en el modo de gestión y actuación.

El Estatuto termina con una referencia a las sociedades filiales de empresas públicas tratando de aplicarles en lo posible los principios del Estatuto, en evitación de lagunas en el sistema o de puntos de evasión de su normativa. Se ha considerado, asimismo, oportuno matizar entre aquellas sociedades en que la participación pública directa o indirecta es mayoritaria y las que por el juego sucesivo del accionariado son dominadas por la matriz, pero en las que el capital público efectivo es escaso.

Respecto de las sociedades participadas en las que no existe dominio por parte del sector público, el Estatuto contiene las mínimas normas exigibles para una coherencia general del sistema del accionariado público.

El carácter mayoritario se determinará computando las participaciones directas del Estado, de los organismos autónomos y de las entidades de derecho público a que hace referencia el apartado 1.º de este párrafo.

ARTICULO 11. PARTICIPACIONES Y EMISIONES.

1.º La adquisición a título oneroso de participaciones por el Estado, Organismos autónomos y entidades de derecho público de valores representativos...

TITULO PRELIMINARARTICULO 1º.-

1.- La presente Ley tiene por objeto regular el -
ejercicio de actividades empresariales por la
Administración Pública a través de entidades dotadas de per-
sonalidad jurídica independiente, que actúen en régimen de
derecho privado.

2.- Quedan sujetas a las disposiciones de la pre-
sente Ley:

a) Las entidades de derecho público que tengan -
por objeto la realización, en régimen de derecho privado, -
de actividades de producción o distribución de bienes o de
prestación de servicios destinados al mercado o a la partici-
pación en sociedades mercantiles dedicadas a este fin.

b) Las sociedades mercantiles en las cuales la -
participación estatal en el capital social sea mayoritaria.

El carácter mayoritario se determinará computando
las participaciones directas del Estado, de los Organismos
autónomos y de las entidades de derecho público a que hace
referencia el apartado a) de este párrafo.

*Suprimido el título "Creación y extinción" salvo artículos indicados a cont.
en especial el art. 8. sobre motivos de creación.*

TITULO I - ADQUISICIONES Y ENAJENACIONES.-

ARTICULO 2º.- La adquisición a título oneroso o la enaje-
nación por el Estado, Organismos autónomos u
otras entidades de derecho público de títulos representati-

000959

vos de capital de sociedades mercantiles, irá precedida de los estudios e informes técnicos que, previa ponderación, en su caso, de las distintas alternativas, justifiquen su conveniencia y las condiciones económicas de la operación.

A tales adquisiciones y enajenaciones habrá de preceder la pertinente valoración que se efectuará por los servicios técnicos del Ministerio de Hacienda o del Organismo autónomo o entidad de derecho público correspondientes. Cuando las circunstancias del caso lo exijan podrá acudirse a los servicios periciales de profesionales con solvencia reconocida.

ARTICULO 3º.-

1.- La valoración de los títulos representativos del capital de sociedades mercantiles o de empresas que se adquirieran o enajenar se efectuará, en su caso, atendiendo a los criterios siguientes:

a) -Valor patrimonial neto resultante del balance debidamente comprobado al día de la valoración. Sobre dicho valor se practicarán las actualizaciones que procedan respecto de los elementos del activo y del pasivo.

b) -Capitalización, al último tipo interno de rendimiento de las obligaciones simples publicado por el Banco de España al tiempo de efectuarse la valoración, del beneficio neto efectivo promedio de la empresa en los tres ejercicios sociales anteriores.

c) -Promedio de las cotizaciones bursátiles mensuales medias de los 36 meses anteriores a la fecha de la valoración.

d) -Expectativas de rentabilidad de la empresa en el momento de proceder a su valoración y perspectivas generales de la empresa y del sector de actividad.

2.- La valoración de los activos empresariales susceptibles de explotación unitaria que se adquieran o enajenen se efectuará atendiendo a los criterios de los apartados a) y d) del párrafo anterior, refiriendo el valor patrimonial neto y las expectativas de rentabilidad y perspectivas del sector de actividad a dichos activos.

3.- En ningún caso podrán el Estado, los Organismos autónomos y las entidades de derecho público asumir obligaciones que no figuren en el balance a que se refiere el apartado a) del primer párrafo de este artículo, a cuyo efecto deberán establecerse las oportunas cláusulas que garanticen la repercusión, en su caso.

4.- Cuando los criterios de valoración a que se refiere este artículo fueran inadecuados para alcanzar una valoración adecuada a las circunstancias del caso, podrán utilizarse otros que se estimen más convenientes, previa justificación de su utilización.

5.- El importe que, derivado de la valoración y propuesta correspondiente, sea aprobado, tendrá carácter de máximo en caso de adquisición y de mínimo en caso de enajenación.

TITULO II - GESTION

Sección 1ª.- De las empresas públicas que adopten la forma de entidades de derecho público.

ARTICULO 4º.- La organización de las entidades de derecho público a que se refiere el artículo 1º, párrafo 2º, apartado a) de esta Ley, se ajustará a las siguientes bases:

Serán regidas por un Consejo de Administración cuyo Presidente será nombrado por Decreto a propuesta del titular del Departamento Ministerial al que la Entidad se encuentre adscrita.

Los Vocales, que no excederán de diez, salvo lo dispuesto en este Estatuto acerca de la representación del trabajador, serán nombrados por el Ministro del Departamento bajo cuya tutela se encuentre la entidad. Cuando la Ley de creación designe Vocales natos para el Consejo de Administración de la entidad pública correspondiente, el número de éstos, se computará dentro del máximo señalado en este artículo.

Serán aplicables para la formación de la voluntad del Consejo de Administración, salvo disposición en contrario de la Ley de creación, las normas contenidas en el capítulo 2º, título 1º de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Sección 2ª.- De las empresas públicas que tengan el carácter de sociedades mercantiles.

ARTICULO 5º.- El Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado ejercerá los derechos que correspondan al Estado como partícipe en el capital de las sociedades mercantiles a que se -

refiere esta Ley.

El Organismo autónomo o entidad de derecho público titular de participaciones en el capital de sociedades mercantiles ejercerá idénticos derechos respecto de las mismas.

ARTICULO 6º.-

1.- El Estado, los Organismos autónomos y las entidades de derecho público titulares de acciones de sociedades anónimas ejercerán necesariamente el derecho que les concede la Legislación mercantil designando consejeros de administración cuyo número no podrá ser inferior al que les corresponda por razón de su participación en el capital social.

2.- Los consejeros representantes del capital estatal se designarán atendiendo a criterios de competencia empresarial, profesional o técnica y de idoneidad para el desempeño del cargo.

3.- Dichos consejeros habrán de ser personas físicas, españoles, mayores de edad y que estén en el pleno uso de sus derechos civiles y cesarán automáticamente a los setenta años, salvo que se establezca un límite inferior de edad.

4.- Los consejeros de administración designados en representación del capital estatal estarán sujetos a las prohibiciones e incompatibilidades establecidas en la Ley de Sociedades Anónimas, sin que les sea de

aplicación el último párrafo del artículo 82 de dicha Ley.

ARTICULO 7º.- El número de administradores de las empresas públicas que revistan la forma de sociedades anónimas no podrá exceder de doce salvo cuando la representación en el Consejo de los capitales privados o los pactos de fundación hicieran necesario un número mayor de consejeros. No se computarán en esta cifra los representantes de los trabajadores.

ARTICULO 8º.- La revocación del nombramiento de consejeros de administración de empresas públicas que revistan la forma de sociedades mercantiles, representantes del capital estatal, y su sustitución por otros podrá acordarse en cualquier momento por el órgano que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 6 de esta Ley, resulte competente, inscribiéndose estos actos en el Registro Mercantil mediante la certificación administrativa en que se hagan constar.

ARTICULO 9º.-

1.- La gestión de las empresas públicas deberá basarse y encauzarse en un sistema flexible de planificación por objetivos, perfectamente definidos y evaluados.

2.- En ningún caso las empresas públicas a que se refiere la presente sección, podrán iniciar actividades no incluidas en su objeto social sin que, previa autorización del Gobierno, se haya adoptado el acuerdo social correspondiente.

como
1.7

Sección 3ª.- Deberes e incompatibilidades de los consejeros y del personal directivo de las empresas públicas.

ARTICULO 10º.-

1.- Los Presidentes o Vicepresidentes ejecutivos, Consejeros-Delegados, Directores Generales, Gerentes o asimilados de las empresas públicas deberán dedicarse de forma exclusiva a las tareas propias de su cargo - sin que puedan asumir otros puestos directivos en empresas públicas o privadas, salvo en las sociedades filiales o participadas por la empresa pública en que presten sus servicios.

2.- Las personas a que se refiere el apartado anterior cesarán en sus cargos, por razón de edad, a los 65 años.

ARTICULO 11º.- El cargo de Consejero en representación del capital público será incompatible con el desempeño del mismo cargo u otro directivo en sociedades mercantiles, privadas, suministradoras de aquélla, destinatarias de su producción o servicios o dedicadas a actividades análogas, auxiliares o complementarias, salvo que se trate de sociedades filiales o participadas de la misma empresa pública.

ARTICULO 12º.- Las personas que ejerzan en las empresas públicas funciones que, bajo cualquier denominación, supongan el desempeño de actividades de alta dirección, estarán vinculadas a aquéllas por una relación contractual que fijará entre otros extremos su remuneración,

el grado de dedicación e incompatibilidad que sus funciones requieran y la duración del contrato.

ARTICULO 13º.- Ninguna persona podrá desempeñar simultáneamente, en representación del capital estatal, el puesto de Consejero en más de cuatro empresas públicas. La aceptación de una designación como Consejero que supere dicho límite exigirá la previa renuncia de alguno de los otros puestos de Consejo.

No se computarán a efectos de la limitación establecida en este artículo los puestos de Consejero que en sociedades participadas o filiales de empresas públicas ostenten quiénes, a su vez, sean Consejeros de estas últimas, siempre que la remuneración que les corresponda se ingrese en la empresa pública en cuya representación actúan.

ARTICULO 14º.- El cargo de Consejero de Administración, en representación del capital privado, de empresas públicas que revistan la forma de sociedad anónima será incompatible con los de Ministro, Secretario de Estado, Subsecretario, Embajador, Director General y otros asimilados para los que se requiera designación mediante Decreto.

Dicha incompatibilidad afectará al período de servicio activo y dos años más contados desde la fecha del cese, salvo que vinieran ejerciendo las tareas de consejero con anterioridad a su nombramiento, en cuyo caso la incompatibilidad se limitará al tiempo que sirvan el cargo que dé origen a ella.

000966

Sección 4ª.- Retribución de Consejeros.-

ARTICULO 15º.- Los consejeros de las empresas públicas tendrán derecho a una retribución que se fijará en atención al grado de asistencia, dedicación y responsabilidad que les exija su actividad en el Consejo.

La retribución del Consejo será fijada por la Junta General cuando se trate de sociedades anónimas y por el Ministerial que estén adscritas cuando se trate de entidades de Derecho público, salvo que la Ley de creación disponga expresamente acerca de la remuneración y siempre que, en este último caso, no atribuya su determinación al propio Consejo de Administración u Organismo que haga sus veces.

Dentro del límite máximo de retribución autorizado conforme a las reglas del apartado anterior podrá el Consejo de Administración dictar las normas internas de reparto respetando los criterios del apartado primero.

ARTICULO 16º.- En las empresas públicas que sean sociedades mercantiles en las que el Estado, los Organismos autónomos u otras entidades de derecho público sean titulares de la totalidad del capital social, no podrá establecerse en los estatutos sociales la participación en beneficios de los administradores.

En las demás empresas públicas que sean sociedades mercantiles, el importe de las remuneraciones que, en concepto de participación en beneficios, hubieran de percibir los administradores representantes del capital estatal

incluido.

se ingresará directamente en el Tesoro, o en la caja del Organismo autónomo o entidad de Derecho público titular de las acciones, con excepción del importe que les corresponda como asignación fija.

TITULO III - PARTICIPACION DE LOS TRABAJADORES EN LOS ORGANOS DE GOBIERNO DE LA EMPRESA PUBLICA.-

ARTICULO 17º.-

incluido

1.- Las empresas a que se refiere el presente Estatuto incluirán en sus respectivos órganos de administración, en la proporción de uno por cada cuatro representantes del capital público, una representación de los sindicatos de trabajadores que teniendo proyección general estén presentes en la empresa.

2.- Las normas para la designación de los representantes sindicales se aprobarán por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Trabajo.

ARTICULO 18º.-

1.- Los consejeros representantes de los trabajadores gozarán de los mismos derechos y tendrán las mismas obligaciones que los consejeros del capital.

2.- Los órganos de administración de las empresas públicas no se considerarán válidamente constituidos sin la presencia de los representantes sindicales, salvo que su ausencia se produjera a pesar de haber sido convocados en tiempo y forma oportunos.

TITULO IV - CAUCES DE CONSULTA A LA EMPRESA PUBLICA POR -
CONSUMIDORES.-

000968

ARTICULO 19º.-

1.- Las empresas públicas que actúen en régimen de monopolio y las que presten servicios públicos en virtud de título concesional, estarán obligadas a atender las consultas que a través de las asociaciones de consumidores o usuarios legalmente reconocidas, les sean formuladas en relación con la política de la empresa que directamente afecte a la calidad, precio o condiciones de entrega del producto o servicio.

2.- Reglamentariamente se determinará el procedimiento de evacuación de las consultas a que se refiere el párrafo anterior, de modo que se garantice la eficacia de la actuación de las mencionadas asociaciones.

inútil

TITULO V - CONTROL DE LA EMPRESA PUBLICA.-

Sección 1ª - Control parlamentario.-

ARTICULO 20º.- El control parlamentario se ejercitará a través de la correspondiente Comisión en la forma siguiente:

a) Trimestralmente, cada empresa pública remitirá al Parlamento, por conducto del Ministerio de Hacienda o del Organismo autónomo o entidad de derecho público de que dependa o, en su caso, directamente, información cuantitativa y sintetizada de su gestión y de los ratios más significativos de la eficiencia de la misma.

b) El Gobierno remitirá a las Cortes, antes del 1 de noviembre de cada año, un informe en el que se recojan los objetivos económicos generales a alcanzar por el conjun

inútil

to de las empresas públicas en el año siguiente, el plan general de actuaciones a nivel sectorial, las inversiones globales que dichas actuaciones supongan y la forma de financiar estas inversiones.

c) Asimismo el Gobierno remitirá un informe - anual sobre el resultado global de la ejecución de los PAIF de las Empresas públicas finalizado el - ejercicio, que especificará, en todo caso, la contribución que las empresas públicas hayan tenido:

1.- En la formación del valor añadido a nivel - nacional y desglosado por regiones.

2.- En el volumen de inversión ejecutado a ni- vel nacional y desglosado por regiones.

3.- En la creación de empleo a nivel nacional y desglosado por regiones.

4.- En la balanza de pagos, detallando sus efectos en la balanza de mercancías, servicio y capitales.

5.- En el sistema financiero a nivel nacional y, en su caso, desglosado por regiones.

Dicho informe, se enviará dentro del primer tri- mestre del año siguiente.

d) Las empresas públicas están obligadas a registrar cuenta de sus operaciones, cualquiera - que sea su naturaleza, al Tribunal de Cuentas del Reino, - por conducto del Ministerio de Hacienda o del Organismo autonómico o entidad de Derecho público de que dependan o , en su caso, directamente, y a través de la Intervención Gene-

310. an. 40 22

ral de la Administración del Estado, en los supuestos términos y con los efectos establecidos por las Leyes que sean de aplicación.

Sección 2ª.- Control interno.-

ARTICULO 21.- El Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado y los Organismos Autónomos o entidades de derecho público, en su caso, podrán dar a los representantes del capital estatal en las empresas públicas, que revistan la forma de sociedad mercantil, en que participen, instrucciones de carácter general para el ejercicio del cargo de consejero, sin perjuicio de las particulares que, para cada caso, estimen oportunas.

A tal efecto, designarán uno o varios de entre los consejeros representantes del capital público, en cada una de las empresas a que se refiere el apartado anterior, con el fin de que sirvan de órgano de relación entre la empresa y el Centro directivo, el organismo o entidad. La designación recaerá, al menos, en un consejero que forme parte de la Comisión Delegada o Ejecutiva del Consejo de Administración, si aquélla existiere.

ARTICULO 22.- Las instrucciones generales a que se refiere el artículo anterior contemplarán la actua-

000971

ción que deban seguir los consejeros representantes del capital estatal para la adopción de los acuerdos sociales de especial trascendencia como los relativos a planificación por objetivos, realización de nuevas actividades sociales o extensión de aquéllas a distintas áreas geográficas, adquisición y venta de participaciones en otras sociedades, alteraciones del programa de inversiones aprobado, emisión de obligaciones, obtención de crédito, obtención y prestación de avales, negociación de convenios colectivos, así como la obligación de comunicar al Ministerio de Hacienda, o al organismo autónomo o entidad de derecho público correspondiente, cualquier otra situación o asunto que por su gravedad o importancia lo requiera, a fin de que por el ente público titular de las participaciones puedan adoptarse las medidas o cursarse las instrucciones particulares pertinentes.

La vulneración de las instrucciones generales o particulares recibidas o la infracción del deber de comunicación establecido en el apartado anterior, dará lugar a la exigencia de la responsabilidad que en Derecho proceda.

Sección 3ª - Control financiero externo.-

ARTICULO 23.- El control financiero externo de las empresas públicas, se ejercerá por la Intervención General de la Administración del Estado de acuerdo con las prescripciones de la Ley General Presupuestaria y Disposiciones complementarias de aquella.

000972

ARTICULO 24º.- Las empresas públicas que perciban subvenciones con cargo a los Presupuestos del Estado o de sus Organismos autónomos estarán sujetas a un control específico destinado a conocer y determinar el importe y aplicación de dichas subvenciones.

TITULO VI - CONDICIONES DE ACTUACION DE LA EMPRESA PUBLICA.-

ARTICULO 25º.- Las empresas públicas se ajustarán, en sus relaciones con terceros, al principio de equiparación a las empresas privadas de forma que se evite cualquier situación discriminatoria.

No se admitirán otras excepciones a este principio que las establecidas en el presente Estatuto o en disposiciones con rango de Ley.

ARTICULO 26º.- La contabilidad de las Empresas públicas comprendidas en este Estatuto se ajustará a las disposiciones del Código de Comercio, a las que se dicten en su desarrollo, al Plan General de Contabilidad vigente para las empresas españolas y, en su caso, a los planes especiales que se establezcan de conformidad con lo dispuesto en el artículo 125, apartado c) de la Ley General Presupuestaria.

ARTICULO 27º.- Las entidades de derecho público a que se refiere el artículo 1º, párrafo 2º, apartado a) de la presente Ley se registrarán, en materia fiscal, por lo establecido en sus Leyes específicas y, en su defecto, por la legislación general.

ARTICULO 28º.- Las empresas públicas que tengan el carácter de sociedades mercantiles no gozarán de beneficios tributarios de carácter subjetivo pero podrán acogerse en equiparación con las privadas a los regímenes fiscales especiales que las Leyes establezcan en virtud de consideraciones objetivas o por razón de la actividad que desarrollen, previo cumplimiento de los requisitos y trámites exigidos en cada caso.

ARTICULO 29º.- Las empresas públicas no podrán realizar prácticas comerciales o industriales que impliquen una competencia desleal, dificulten los mecanismos de la economía de mercado, o atenten, de cualquier forma, a los principios cuya salvaguardia viene establecida en la legislación vigente sobre prácticas restrictivas de la competencia.

No podrán establecerse regulaciones que otorguen preferencia en el mercado a la Empresa pública, salvo en aquéllos supuestos en que una disposición con rango de Ley lo autorice.

ARTICULO 30º.- La financiación ajena de las empresas públicas que tengan el carácter de Sociedades mercantiles se realizará a través de las fuentes usuales en el tráfico empresarial con neutralidad respecto a la asignación de mercado de los recursos financieros. No podrán establecerse otros canales especiales que los que rijan por razón de la actividad desarrollada por la empresa y previo cumplimiento de los condicionamientos que el ordenamiento exija para el acceso a tales canales.

TITULO VII - SOCIEDADES FILIALES.-

ARTICULO 31º.-

1.- A los efectos de la presente Ley se consideraran sociedades filiales de empresas públicas aquéllas sociedades mercantiles en las que la participación de la empresa pública matriz más, en su caso, la del Estado, Organismos autónomos u otras empresas públicas, exceda del 50% del capital social.

2.- A las sociedades filiales de empresas públicas a que se refiere el punto anterior, les serán de aplicación las Secciones 2ª, 3ª y 4ª del Título II y el Título III del presente Estatuto, ejercitándose los distintos controles que procedan a través de la sociedad matriz.

ARTICULO 32º.-

1.- Las normas de los artículos 28, 29 y 30 serán de aplicación a las sociedades filiales sucesivas, siempre que la participación pública indirecta exceda del 50% del capital social.

2.- Cuando la participación mayoritaria permita el control de la compañía, pero el porcentaje de participación pública indirecta no sobrepase el 50%, las sociedades matrices ejercerán los derechos inherentes a su participación y cumplirán sus obligaciones inspirándose, en lo posible, en los principios del presente Estatuto, siéndoles de aplicación al personal directivo y Administradores de las sociedades a que se refiere este apartado, designados en representación del capital público directo o indirecto, las prescripciones de los artículos 6 y 7 y de la Sección 3ª del Título II.

Los planes de actuación, inversiones y financiación de las sociedades matrices contendrán la información precisa sobre las sociedades filiales a que se refiere el párrafo anterior.

TITULO VIII - SOCIEDADES PARTICIPADAS.-

ARTICULO 33º.- El Estado, los Organismo autónomos, las Entidades de derecho público y empresas públicas titulares de participaciones minoritarias en el capital de sociedades mercantiles, ejercerán necesariamente los derechos inherentes a su participación, designando, en su caso, los administradores correspondientes.

Los administradores designados en representación de las entidades a que se refiere este artículo, quedarán sujetos a las prescripciones del artículo 6 y de la Sección 3ª del Título II del presente Estatuto.

Se suprime el Título "Delegaciones del Gobierno"

DISPOSICIONES ADICIONALES.-

PRIMERA.- Las disposiciones de este Estatuto se aplicarán a los Bancos oficiales en lo que no contradigan sus disposiciones específicas.

SEGUNDA.- En el plazo de tres meses a partir de la entrada en vigor del presente Estatuto, las Empresas públicas que tengan el carácter de sociedad mercantil, procederán a la modificación de sus estatutos sociales, en la medida que lo exija el cumplimiento de la presente Ley.

000976

DISPOSICION FINAL.-

La presente Ley entrará en vigor el día 1 de julio de 1979, a partir de cuya fecha quedarán derogadas cuantas - normas de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto - en la misma.

se suprime la referencia al INI