

TERCERA PARTE

EL CONTROL SOBRE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

“L’élaboration d’un système de contrôle sur l’administration, que donnera toutes garanties, est aussi difficile qu’elle est nécessaire; cela tient, en partie, à la variété des intérêts à sauvegarder en partie à la diversité et à la multiplicité des actes administratifs à contrôler”. Frank J. Goodnow, *Les Principes du Droit Administratif des Etats-Unis*, Paris, 1907, p. 416.

I. INTRODUCCIÓN

86. Flaminio Franchini, al hablar de la intervención del Estado en la organización económica italiana señala, con razón, que los problemas que se plantean, con una claridad y una urgencia cada vez mayores en relación a las empresas públicas, son numerosos y pueden abarcar diferentes aspectos, según que ellos se refieran, a la propia razón de ser de ciertas empresas, que en realidad son supervivencias históricas de necesidades económicas o políticas algunas veces ya caducas; al problema de la oportunidad misma del intervencionismo del Estado; a la necesidad de establecer nexos orgánicos entre los principios jurídicos y económicos que rigen empresas que forman parte de la misma rama de la actividad económica o de ramas diferentes pero ligadas entre sí; y, sobre todo, a la reorganización de los controles; y concluye que es precisamente este último problema, el que, desde el punto de vista jurídico, aparece como el más delicado, y cuya solución es la más urgente.¹

En efecto, y ello puede verse como una tendencia del Derecho Comparado, la intervención del Estado en la vida económica por la asunción de actividades comerciales e industriales ha dado origen, como lo hemos visto, a la creación y constitución de diversas formas jurídicas de actuación, que van desde la llamada *Régie industrielle* francesa y la *Régie d Etat* belga hasta la sociedad mercantil de capital mixto, según el grado de descentralización. Ahora bien, esta mayor o

¹ *Vid.* Flaminio Franchini, “Aspects Juridiques de l’Intervention de l’Etat dans l’Organisation Economique Italienne”, *loc. cit.*, p. 233.

menor descentralización, sobre todo mediante la constitución de formas jurídicas autónomas, ha dado origen en los distintos derechos positivos, a la previsión de una serie de mecanismos de control ejercido por el Estado o la comunidad sobre esos distintos entes. Se trata, en efecto, de controles diferentes que algunas veces se entrecruzan y se enredan llegando a producir, en algunos casos, serias dudas en cuanto a la extensión y a los límites de la competencia de los órganos que los desarrollan. Generalmente, a los controles normales efectuados por los Ministerios técnicos que ejercen sobre las empresas públicas la vigilancia y la tutela, se unen, en efecto, controles especiales, interiores y exteriores, los cuales se aplican particularmente a las empresas subvencionadas por el Estado. Por otra parte, al lado de estos controles, se encuentra un tipo de control muy particular, y es aquel que ejerce el Parlamento. Este se funda sobre el principio según el cual, tratándose de fondos del Estado, este último tiene el derecho de saber, en el momento del examen y discusión de su propio presupuesto, cómo son administrados los fondos en cuestión.² Además, en aquellos países donde el control financiero se ejerce, no sólo por el Parlamento, sino también por entidades fiscalizadoras superiores de control, la intervención de éstas es cada vez más acentuada en la disposición de fondos públicos para la realización de actividades comerciales e industriales por el Estado. Estos tres aspectos: control administrativo, control por el Parlamento y control por las entidades fiscalizadoras superiores de control fiscal, marcan, en líneas generales, los aspectos del control público sobre dichas actividades, que analizaremos en los párrafos sucesivos en forma comparativa. A ellos hay que agregar, además, sobre todo en aquellos países donde la intervención del Estado en la economía tuvo su origen en los fenómenos de la nacionalización o socialización, los diversos mecanismos de control puestos a disposición de los consumidores y de los obreros o productores, que también serán objeto de nuestro estudio comparativo.

Debemos señalar previamente, sin embargo, que hablaremos de estos mecanismos de control en su sentido más amplio, por lo que muchos de esos mecanismos, sobre todo en lo que se refiere al control administrativo, conllevan implícitamente, no sólo labores de control en sentido estricto, sino también labores de coordinación, planificación y aun de dirección.³

En todo caso, es necesario convenir con R. Drago que, como veremos, son tan numerosos los sistemas de control sobre las empresas públicas que nos muestra el Derecho Comparado, que, si ellos intervinieran todos realmente, las

² Cfr. F. Franchini, "Aspects Juridiques de l'Intervention de l'Etat dans l'Organisation Economique Italienne", *loc. cit.*, p. 233.

³ Cfr. Georges Lescuyer, *Le Controle de l'Etat sur les Entreprises Nationalisées*, Paris, 1962 p. 36.

paralizarían y les quitarían toda la flexibilidad comercial que debe ser su regla esencial de funcionamiento.⁴

II. EL CONTROL ADMINISTRATIVO

“Il a été dit que le nom de curatelle serait mieux approprié que celui de tutelle, car le nom de tutelle éveille, dans notre droit, l’idée d’un incapable qui n’agit pas du tout par lui-même, pour le compte duquel agit un tuteur, ce qui, visiblement, est inexact quand il s’agit des personnes administratives. Ces personnes agissent par elles-mêmes au moyen d’organes qui leur son propres; seulement il leur faut, pour certaines actes, l’autorisation d’un curateur. Malgré tout, le noir tutelle étant consacré par l’usage, il est préférable di le conserver». M. Hauriou, Précis de Droit Administratif, Paris, 1893, p. 437.

1. Introducción

87. El primero y quizás más importante de los controles sobre las empresas públicas, es el control que ejercen sobre ellas los órganos de la administración de quien en definitiva aquéllas dependen. Por su misma naturaleza, este control es, en ciertos casos, tan amplio e intenso, que se hace difícil distinguirlo netamente de la actividad de gestión o dirección o de la influencia que, en estos aspectos, el órgano administrativo respectivo ejerce sobre las empresas del Estado.

En líneas generales, este control, realizado por la propia administración o por los órganos a los cuales están adscritas las empresas económicas estatales, reviste dos modalidades fundamentales que es necesario estudiar separadamente. En primer lugar, dicho control puede ser ejercido directamente por la administración a través del Ministro respectivo, como control jerárquico o de tutela, o a través de órganos administrativos de coordinación o planificación de las actividades estatales. En segundo lugar, dicho control puede ser ejercido por la administración en forma indirecta, a través de entes dotados de personalidad que actúan como *trusts* o *holdings* de determinadas empresas económicas. De ahí que estudiaremos no sólo un control administrativo directo, sino también un control administrativo indirecto.

⁴ Vid. R. Drago, “Le Régime des Activités...”, *loc. cit.*, p. 458. Cfr. M. A. Flamme, “La Empresa Pública...”, *loc. cit.*, p. 123; A. H. Hanson, “L’Organisation des Entreprises...”, *loc. cit.*, p. 111. En general sobre el control de las Empresas Públicas Vid. Associazione Italiana di Science Politiche e Sociali, *II Controllo del l’Impresa Pubblica*, Milán, 1960.

2. *El control administrativo directo*

A. *Introducción*

88. La forma e intensidad del control administrativo directo sobre las empresas públicas depende de la forma jurídica concreta que se haya atribuido a las mismas.⁵ Puede tratarse de un control jerárquico, de un control de tutela o de un control a través de órganos administrativos de coordinación y planificación, según el menor o mayor grado de autonomía de que gocen las empresas públicas.

En efecto, el control jerárquico va íntimamente unido al poder jerárquico que ejerce un jefe respecto a sus subordinados, y así, el Ministro ejerce un poder jerárquico sobre el conjunto de los agentes de sus servicios. En esta forma, el poder jerárquico es un poder incondicionado: siempre que no prescriba o cometa ilegalidades, el superior tiene el derecho de dar a sus subordinados las órdenes que él juzgue buenas; además, él tiene siempre, salvo texto expreso en contrario, el poder de reformar o de anular las decisiones de sus subordinados.⁶ Al contrario, el poder de tutela, que implica el control respectivo, no pone en relación un superior y sus inferiores, sino un contralor (la autoridad de tutela) y unos controlados (los órganos de la persona pública bajo tutela). De ahí que sea un poder condicionado: el control no se presume, ya que no se ejerce sino en los casos y bajo las formas previstas por la ley. Además, señala Vedel, no comporta la posibilidad de dar órdenes: en efecto, los órganos de la persona pública bajo tutela tienen la responsabilidad de los intereses de la misma, y no están sujetas, en Derecho, sino a las leyes y reglamentos; la autoridad de tutela puede hacer respetar estas normas, pero ella no puede agregarles sus propias prescripciones complementarias.⁷ Por ello, Maspétiol y Larocque han definido la tutela administrativa como el conjunto de poderes limitados concedidos por la ley a una autoridad superior sobre los agentes descentralizados y sobre sus actos, con el fin de proteger el interés general.⁸

En resumen, puede decirse con el Decano Vedel que, en general el poder y el control jerárquico se desenvuelve en el seno de una persona moral única y pone en movimiento relaciones de jefe a subordinados. El poder y el control de tutela, al contrario, pone en relación al Estado con otras personas públicas originando relaciones entre el Estado, guardián del interés general en sentido amplio, y como

⁵ Cfr. Wolfgang Zetzchke, "Las Empresas Públicas En La República Federal Alemana", *Loc. cit.*, p. 95.

⁶ Vid. Georges Vedel, *Droit Administratif, cit.*, Tomo II, p. 419.

⁷ Vid. G. Vedel, *op. cit.*, Tomo II, p. 419.

⁸ Vid. Maspétiol Et Larocque, *La Tutelle Administrative*, París 1930, p. 10, *cit.* por M. Baena De Alcazar, "Los Entes Funcionalmente Descentralizados Y Su Relación Con La Administración Central" *RAP*, N° 44, 1964, p. 100.

tal, contralor, con personas públicas con intereses propios, y como tales controladas.⁹ Por ello, G. Langrod ha señalado como una de las razones de creación de las empresas públicas personificadas, la necesidad de evadir el control jerárquico.¹⁰

Pero además del control jerárquico y del control de tutela, sobre los entes estatales o paraestatales que desarrollan actividades industriales y comerciales, puede ejercerse por el Estado un tercer tipo de control administrativo, que es el que se ejerce a través de órganos de coordinación o de planificación, creados especialmente por el Estado para ejercer esas labores en el campo de las participaciones estatales en la economía, y que no puede ser incluido dentro de los dos tipos antes analizados, como es el que ejerce, por ejemplo, en Italia, el *Ministero delle partecipazioni Statali* o en los países socialistas los órganos centrales de planificación.

Veamos separadamente estos tres tipos de controles administrativos ejercidos por el Estado sobre el desarrollo de sus actividades industriales y comerciales.

B. *El control jerárquico*

89. La administración ejerce un control jerárquico en las actividades industriales y comerciales siempre que las mismas sean desarrolladas por ella directamente.¹¹ En estos supuestos, los directores de esas empresas son funcionarios fuertemente vinculados a la administración pública y, por tanto, obligados a acatar las disposiciones de sus órganos o instancias superiores. El control sobre la realización de dichas actividades entonces, generalmente, está ligado a la injerencia directa en la gestión y dirección de la empresa.

Además, en ciertos casos en que se da alguna autonomía a los órganos administrativos directores de la empresa, aunque sin que se dé el supuesto del otorgamiento de personalidad a la misma, el control jerárquico se refleja a través del derecho de veto que corresponde al Ministro respectivo en las decisiones de los órganos directivos. Así, en Alemania, por ejemplo, el Ministro de Correos tiene un derecho de veto absoluto con respecto a las decisiones del Consejo de Administración del *Deutsche Bundespost* que puedan tener repercusiones financieras; además, puede presentar ante el Gobierno Federal, para la decisión última por parte de éste, los acuerdos que, a su juicio, lesionen los intereses del *Bund*¹².

⁹ Vid. G. Vedel, *op. cit.*, Tomo II, p. 419

¹⁰ Vid. G. Langrod, "L'Entreprise Publique en Droit Administratif Comparé", *loc. cit.*, p. 228.

¹¹ Vid. Nos. 14 y ss.

¹² Vid. Wolfgang Zetzschke, "Las Empresas Públicas En La República Federal Alemana", *Loc. cit.*, p. 96.

Por otra parte, puede asimismo hablarse de un control jerárquico respecto al ejercido por la administración belga sobre las RÉGIES D'ETAT, que aunque dotadas de personalidad jurídica, están desprovistas de toda autonomía orgánica y, por tanto, se encuentran sometidas a la autoridad jerárquica del Ministro respectivo.¹³ En efecto, en este caso, el otorgamiento de la personalidad jurídica al servicio no hace que el mismo pierda su carácter de administración centralizada, pues el objetivo perseguido con ello es, esencialmente, permitir a ciertas empresas estatales de carácter industrial o comercial, de escapar a las reglas de gestión financiera y contable tradicionalmente en vigor en los organismos del Estado. Por ello, las administraciones así personalizadas continúan bajo la autoridad jerárquica directa del Ministro.

C. *El control de tutela*

90. El control de tutela en las actividades industriales y comerciales del Estado surge desde el momento en que existe una descentralización funcional en la administración; y se habla de descentralización funcional cuando ésta se realiza a través de órganos que se desgajan de la administración directa del Estado, mediante el procedimiento técnico-jurídico de la concesión de la personalidad jurídica a entidades institucionales.¹⁴

En esta forma, la tutela administrativa sobre los entes descentralizados que desarrollan actividades económicas tiene por finalidad fundamental garantizar la unidad y la buena ejecución de la política general del Estado en materia económica, pues permite a la administración central vigilar directamente, aunque no como superior jerárquico, la actuación de los órganos que integran la administración indirecta del Estado.

Ahora bien, entre los poderes de la autoridad de tutela, que generalmente es el Ministro respectivo,¹⁵ deben distinguirse los poderes de tutela sobre las personas de los poderes de tutela sobre los actos.

91. La regla general en la tutela sobre las personas es que los directores y miembros de los Consejos de Administración de los órganos funcionalmente descentralizados, se designan por la administración central. Esto sucede en los países donde el establecimiento público industrial o comercial es la norma en la descentralización funcional, como sucede en Francia, Alemania, Bélgica¹⁶ y

¹³ Cfr. M. A. Flamme, "Le Régime des Activités...", *loc. cit.*, p. 391 y 397; M. A. Flamme, "La Empresa Pública...", *loc. cit.*, p. 28.

¹⁴ Vid. F. Garrido Falla, *Administración Indirecta del Estado y Descentralización Funcional*, Madrid, 1950, p. 121 y ss.

¹⁵ Vid. A. G. Delion, *Le Statut...*, *cit.*, p. 62 y ss.

¹⁶ Vid. Roland Drago, "Le Régime Des Activités...", *loc. cit.*, p. 453; M. A. Flamme, "La Empresa Pública. . .", *loc. cit.*, p. 68; M. A. Flamme, "Le Régime des Activités. . .", *loc. cit.*, p. 453.

Venezuela,¹⁷ así como en aquellos países donde la regla la constituyen las *Public Corporations*¹⁸ o las empresas públicas del tipo de los países socialistas.¹⁹ La revocación de las designaciones corresponde también, en general, a la administración central, aunque en algunos supuestos la iniciativa puede partir, como en Polonia, de los órganos de autogestión obrera.²⁰

92. En cuanto a la tutela sobre la gestión, los Ministros disponen generalmente, en relación a los organismos descentralizados que realizan actividades industriales y comerciales, de ciertos poderes de control *a priori* o *a posteriori*, según que tengan lugar antes o después de haberse tomado la decisión concreta. En esta forma, el control *a posteriori* juzga actos ya consumados, implicando, por tanto, que la gestión y el control son dos actos netamente separados. Al contrario, en el control *a priori*, tal como lo indica J. Rivero, entre los órganos de gestión y los de control hay un diálogo permanente: la voluntad del primero no puede producir efectos sino con el encuentro de la voluntad del segundo; por lo que en realidad lo que hay en este caso es una *veritable cogestion*.²¹ Veamos en todo caso estos dos tipos de control.

El control *a priori* puede revestir formas diversas. En primer lugar, puede consistir en la posibilidad, para los órganos de tutela ministerial, de precisar en relación a las empresas públicas, las directivas u orientación general de la actuación de las mismas, tal como sucede en Inglaterra²² e Italia, y que no se refieren a actos concretos de dichas empresas. En esta forma, en Italia, por ejemplo, el artículo 1º de la ley de 1948 precisa, concretamente en relación al Instituto para la Reconstrucción Industrial (IRI), que corresponde al Consejo de Ministros decidir, en vista del interés de la colectividad, la orientación general del Instituto tanto en materia política como económica.²³ En esta misma forma, por ejemplo, el *Air Corporation Act* de 1949 prevé que el Ministro de Transporte

¹⁷ Vid. Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, cit., p. 445.

¹⁸ Vid. W. A. Robson, "La Public Corporation en Gran Bretaña", loc. cit., p. 125; J. E. Hodgetts, "La Empresa Pública En Canadá", ICE, Marzo De 1964, P. 131.

¹⁹ Vid. en relación a Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría y Polonia, K. Kat-Zarov, op. cit., p. 319, 320 y 323; Zygmunt Rybicki, "Le Régime des Activités...", loc. cit., p. 267 y 272; V. Knapp, "Quelques Remarques. . .", loc. cit., p. 741.

²⁰ Vid. Zygmunt Rybicki, "Le Régime des Activités...", loc. cit., p. 268.

²¹ Vid. Jean Rivero, "Le Fonctionnement des Entreprises Nationalisées", *Droit Social*, noviembre de 1955, p. 66, cit. por G. Lescuyer, *Le Contrôle de l'Etat sur les Entreprises Nationalisées*, cit., p. 180; P. Bou-Chet, "Las Empresas Públicas en Francia", ICE, marzo, 1964, p. 87.

²² Cfr. G. Lescuyer, *Le Contrôle de l'Etat...*, cit., p. 65; A. H. Hanson, "L'Organisation des Entreprises...", loc. cit., p. 112; A. Delion, *L'Etat et les Entreprises Publiques*, cit., p. 160. En cuanto al dictado de "normas generales" en Argentina Vid. Agustín A. Gordillo, *Empresa del Estado*, cit., p. 153.

²³ Vid. F. Franchini, "Aspects Juridiques de l'Intervention de l'Etat...", loc. cit., p. 240.

y Aviación Civil, previa consulta con la afectada, puede dar a cualquiera de las *Corporations* aeronáuticas “instrucciones de carácter general sobre el ejercicio y realización de aquellas de sus funciones relacionadas con materias que, a juicio del Ministro, sean de interés nacional”. La *Corporation* interesada deberá seguir dichas instrucciones, siendo esta fórmula del poder ministerial el modelo standard en la legislación inglesa.²⁴

Por otra parte, muy difundido como medio de tutela sobre los actos o sobre la gestión de las empresas, se encuentra el mecanismo de las aprobaciones previas en relación a ciertos actos o decisiones de las empresas públicas. En Francia, por ejemplo, la lista de las decisiones sometidas a aprobación se especifica en los textos propios de cada empresa, pero hay un mínimo en virtud de los decretos de 26 de agosto de 1957 y de 22 de junio de 1960 y del artículo 163 de la Ordenanza del 30 de diciembre de 1958: los presupuestos y estados de previsiones de explotación y equipo; los balances, las cuentas de resultados, las afectaciones de beneficios, los finiquitos de los administradores; las extensiones de participaciones financieras; el montante de las remuneraciones de los administradores, presidentes y directores generales; las medidas relativas a los elementos de remuneración del personal, así como a su *status* y a su régimen de retiro.²⁵ Situaciones similares existen en la mayoría de los países que siguen el esquema francés del establecimiento público, tal como sucede en Bélgica²⁶ y Venezuela.²⁷

Por otra parte, en muchas ocasiones, los Ministros de tutela aseguran sus poderes de control mediante la designación de representantes en el seno de las empresas, denominados Comisarios de Gobierno, como sucede en Francia y Bélgica.²⁸ Estos tienen el derecho de asistir a las sesiones de los Consejos de Administración y de usar el derecho de veto en relación a ciertas decisiones, recurriendo al Ministro respectivo para que decida, quedando entre tanto, suspendida la decisión.²⁹

En el Derecho inglés, aun cuando, como hemos dicho, la norma general del control ministerial sobre las *Public Corporations* sea el de la fijación por el

²⁴ Vid. W. A. Robson, “La Public Corporation en Gran Bretaña”, *loc. cit.*, p. 116 y 117. Cfr. W. A. Robson, “La Empresa Pública en Gran Bretaña”, *loc. cit.*, p. 75.

²⁵ Vid. André G. Delion, *Informe Francés al IV CIEF*, *loc. cit.*, Vol. IV, p. 159.

²⁶ Vid. M. A. Flamme, “Le Régime des Activités...”, *loc. cit.*, p. 442 y 426.

²⁷ Vid. Agustín A. Gordillo, *Empresas del Estado*, *cit.*, p. 160; Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, *cit.*, p. 443.

²⁸ Vid. R. Drago, “Le Régime des Activités...”, *loc. cit.*, p. 458; M. A. Flamme, “Le Régime des Activités...”, *loc. cit.*, p. 424, 426 y 428; *Informe de la Cour des Comptes belge al IV CIEF*, *loc. cit.*, Vol. IV, p. 39.

²⁹ Cfr. P. Bauchet, “Las Empresas Públicas en Francia”, *loc. cit.*, p. 88; R. Drago, “Le Régime des Activités...”, *loc. cit.*, p. 458; M. A. Flamme, “Le Régime des Activités...”, *loc. cit.*, p. 422, nota No. 166.

Ministro de “directivas de carácter general en cuanto al ejercicio y desempeño, por la sociedad, de sus funciones en relación con asuntos que le parezcan que afectan al interés nacional,” aquél también goza de ciertos poderes de aprobación. En efecto, se requiere su aprobación para todo programa de reorganización o desarrollo de la empresa, que implique un gasto importante de capital. Una obligación similar de obtención de la aprobación ministerial se aplica a los planes de adiestramiento, educación e investigación que las empresas nacionalizadas han de formular y ejecutar.³⁰ Por otra parte, es necesario observar que ha sido precisamente esta interferencia del Ministro en las empresas nacionalizadas, lo que ha permitido un control indirecto del Parlamento en aquéllas, pues el Ministro tiene responsabilidad ante éste, pudiendo ser interpelado, sólo en las materias en las que tenga fiscalización.³¹ También en materia presupuestaria en las *Government Corporations* norteamericanas se observan los poderes de tutela del Gobierno en la aprobación previa del presupuesto de las mismas por el Presidente a través de la *Budget Bureau*, para luego ser sometida al Congreso.³²

Por último, debe indicarse que el control de tutela llevado a cabo mediante aprobaciones, surge también en ciertos casos, respecto a las empresas públicas constituidas bajo la forma de Derecho Privado. En Grecia, por ejemplo, éstas se encuentran bajo la supervisión y control de un Ministro. Aunque los estatutos no incluyen disposiciones específicas en cuanto a la medida en que el Ministro ha de intervenir, sin embargo, en la práctica, el control del mismo es muy estricto y detallado, careciendo en general las empresas de la flexibilidad industrial que deberían tener. Así, por ejemplo, la hacienda de las empresas públicas griegas está estrechamente controlada: el presupuesto de cada una de ellas debe ser sometido al Ministro supervisor para su aprobación, mientras que todos los asuntos económicos y financieros están sujetos al control continuo del Gobierno.³³

En Bélgica, al contrario, si bien se exige que el presupuesto de las empresas con formas jurídicas privadas se remita al Ministro de tutela, aquél no está sujeto a la aprobación de éste.³⁴

93. Pero hemos visto, los poderes de tutela sobre los actos también pueden ser desarrollados por la administración central sobre los organismos funcionalmente descentralizados, con posterioridad a la realización de los actos controlados, configurándose entonces una intervención a posteriori. En esta

³⁰ Vid. W. A. Robson, “La Empresa Pública en Gran Bretaña”, *loc. cit.*, p. 75. Cfr. L. López Rodó, “Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra”, *loc. cit.*, p. 399.

³¹ Cfr. W. A. Robson, *Industria Nacionalizada...*, *cit.*, p. 65.

³² Vid. J. N. HAZARD, *Law Regulating...* *cit.*, p. 5.

³³ Vid. Pella Lenoudia”, “La Empresa Pública En Grecia”, *Loc. cit.*, p. 153

³⁴ Vid. M. A. Flamme, “Le Régime des Activités...”, *loc. cit.*, p. 424.

forma, en Venezuela por ejemplo, los establecimientos públicos industriales y comerciales deben presentar al Ministro de tutela un informe de la actividad de la empresa, así como el Balance General de la misma, para que sean o no aprobados por el mismo.³⁵ En Italia, asimismo, el órgano administrativo de control debe proceder a examinar los balances de las empresas sometidas a tutela.³⁶

En el Derecho Comparado se observa además con alguna frecuencia, la tendencia de realizar este control ejecutivo posterior de la gestión de las empresas públicas, y que es completamente distinto del control *a posteriori* desarrollado por Instituciones Superiores de Control Fiscal, mediante expertos contables cuyo modelo surge de las estructuras del Derecho Privado. Por ejemplo, en Bélgica, las empresas públicas están sometidas al control contable *a posteriori* de *reviseurs comptables*, que son designados por el Ministro de Finanzas y por el Ministro interesado. Su función es la de verificar las cuentas y certificar su sinceridad, y para ello, están dotados de poderes de control *IN SITU* sobre todos los documentos contables, la correspondencia, y, en general, sobre todas las escrituras. Por otra parte, ellas deben enviar a los dos Ministros que les han nombrado y a los órganos directores del establecimiento controlado, un informe sobre la situación del mismo y sobre los resultados de la explotación. Este informe es realizado una vez por año en ocasión de la elaboración de la cuenta de ganancias y pérdidas y del balance. En él debe señalarse, además, toda negligencia, toda irregularidad, y toda situación susceptible de comprometer la solvencia del organismo.³⁷ Una situación similar se presenta en Finlandia, donde las cuentas son examinadas por expertos contables especiales nombrados por el Consejo de Ministros, además del examen que verifica la Inspección de Finanzas y el Parlamento.³⁸

En esta misma forma, en Suecia, la intervención de cuentas se efectúa, en general, por contadores privados. Por tratarse de empresas públicas con forma societaria las comúnmente utilizadas por el Estado para realizar sus actividades económicas, estos contadores son elegidos por los accionistas; sin embargo, en muchos casos, el Gobierno se ha reservado el derecho de nombrar la mayoría de los mismos de quien reciben órdenes, aunque no por ello dejan de seguir siendo funcionarios de la empresa y no del Estado.³⁹

³⁵ Vid. T. Polanco, "La Administración Pública", *loc. cit.*, p. 338.

³⁶ Vid. F. Franchini, "Aspects Juridiques De l'Intervention...", *loc. cit.*, p. 253

³⁷ Vid. M. A. Flamme, "Le Régime des Activités...", *loc. cit.*, p. 422; G. Lescuyer, *le Contrôle de l'Etat...*, *cit.*, p. 90. En relación a los Países Bajos, Vid. M. A. Flamme, "La Empresa Pública...", *loc. cit.*, p. 36.

³⁸ Vid. Tore Modeen, *Le Régime des Activités...*, *cit.*, p. 11.

³⁹ Vid. Hakan Strömberg, "La Empresa Pública en Suecia", *loc. cit.*, p. 148.

Por último, en Gran Bretaña, la verificación A POSTERIORI señalada es realizada por firmas independientes de expertos contables. Estos expertos son designados por el Ministro respectivo, a quien deben dirigir un informe, que éste debe enviar a la Cámara de los Comunes.⁴⁰

D. *El control ejercido a través de órganos administrativos de planificación y coordinación*

94. Es una realidad incontestable el hecho de que en la gran mayoría de países occidentales contemporáneos, el régimen clásico de economía tipo liberal, ha desaparecido desde hace algún tiempo. El Estado, ante los cambios económicos internacionales, ante la necesidad de desarrollar las regiones retardadas, o ante ciertos conflictos sociales, se ha visto obligado a intervenir en el campo económico. Actualmente, por otra parte, no se trata de una simple intervención esporádica, sino que ha sido necesario recurrir cada vez con más frecuencia a todo un sistema de intervencionismo de Estado en materia económica que implica, por supuesto, la necesidad de trazar un programa para los medios de esas intervenciones.⁴¹ De ahí la existencia de ciertos planes o programas de acción estatal que tienen más que todo fines de coordinación.

Pero es evidente, ya lo hemos señalado, hay una diferencia esencial entre el establecimiento de programas de acción como resultado de una política intervencionista o como consecuencia de la existencia de un régimen de economía planificada; diferencia que surge, no sólo del carácter y volumen de la propiedad de los medios de producción concentrada en manos del Estado, sino también de su carácter integral y complejo.

En efecto, el intervencionismo es considerado siempre como un medio auxiliar y complementario en la gestión económica, donde la influencia de los derechos del mercado juega el papel preponderante. Al contrario, el sistema de economía planificada, donde la propiedad social de los medios de producción es total, ofrece posibilidades de dirección y de gestión económica más reales y completas.⁴²

Por otra parte, hemos dicho, la planificación en un régimen de economía planificada es integral y compleja. El carácter integral resulta de la posibilidad de considerar la economía nacional en su conjunto, independientemente de los tipos y de las formas de la propiedad, incluyéndose, dentro de la planificación

⁴⁰ Vid. G Lescuyer, *Le Contrôle de l'Etat...*, cit, p. 90. Cfr. A. H. Hanson, "L'Organisation des Entreprises d'Etat...", *loc. cit.*, p. 115.

⁴¹ Cfr. Z. Rybicki, "L'Entreprise Publique dans le système Polonais de l'Economie Planifiée", *loc. cit.*, p. 313.

⁴² Cfr. Z. Rybicki, "L'Entreprise Publique Dans...", *loc. cit.*, p. 313; K. Katzarov, *op. cit.*, p. 415.

integral, la totalidad de los particulares y de sus actividades, como único medio de alcanzar los fines sociales perseguidos por el Estado socialista.⁴³ En esta forma, el Estado gestiona directamente las unidades de la economía nacional que abarcan aquellos dominios cuya importancia es decisiva desde el punto de vista económico y social. El Estado ejerce en esta forma, una influencia indirecta sobre todos los otros organismos económicos, utilizando sus poderes y sus medios de acción organizativa en todas sus formas. Por otra parte, el carácter complejo de la dirección planificada de las actividades del Estado consiste, en que ella abarca todos los dominios de la actividad social. Como consecuencia, están sometidas a la planificación no solamente las actividades económicas, sino también los medios financieros y reales que sirven al desarrollo de las instituciones culturales, sociales y de instrucción pública.⁴⁴

Ahora bien, tanto en un sistema de economía dirigida, como en los sistemas de economía capitalista donde son utilizados medios de programación, el Estado interviene en la dirección y control de sus actividades industriales y comerciales, a través de los órganos administrativos encargados de poner en funcionamiento el plan respectivo o de llevar a cabo la coordinación requerida. Se trata, en efecto, de un control administrativo directo, ejercido por la propia administración, es decir, por órganos estatales.⁴⁵

En efecto, generalmente, la ejecución del plan estatal o de los respectivos programas corresponde en última instancia al Gobierno, es decir, al Consejo de Ministros respectivo. Sin embargo, si se toma en consideración la importancia extraordinaria atribuida generalmente en nuestros días al plan económico estatal, sobre todo en aquellos países cuyo sistema está más apartado del liberalismo clásico, resulta natural y común el hecho de que se encargue a un organismo administrativo especial la elaboración, la utilización y el control de la ejecución de dicho plan, aun cuando dicho organismo está generalmente asociado, en forma directa al Consejo de Ministros. Estamos en presencia de las comúnmente llamadas Comisión o Consejo del Plan o de la Planificación Estatal.⁴⁶

95. En esta forma, la Comisión Central del plan Estatal de la U.R.S.S. (*Gosplan*) es el organismo administrativo a través del cual el Consejo de

⁴³ Vid. K. Katzarov, *op. cit.*, p. 416.

⁴⁴ Vid. Z. Rybicki, "Le Régime des Activités...", *loc. cit.*, p. 263 y 264.

⁴⁵ Cfr. K. Katzarov, *op. cit.*, p. 336 y 381; V. Knapp, "Quelques Remarques. . .", *loc. cit.*, p. 744 y ss.

⁴⁶ Cfr. K. Katzarov, *op. cit.*, p. 447; J. H. Titarelli, "Órganos Centrales de Planificación", en *Revista del Instituto Superior de Ciencias Administrativas*, N° 10, Buenos Aires, 1962, p. 7 y ss.

Ministros dirige la planificación en escala nacional,⁴⁷ y está encargado de la coordinación de las actividades de los consejos económicos de las Repúblicas, denominados *Sovnarkhozes*, en la elaboración de los planes regionales.⁴⁸ Teóricamente, se trata de un organismo consultivo y de ejecución, sin poder particular. Sin embargo, en la práctica, su presidente, siendo vicepresidente del Consejo de Ministros y a este título miembro del Consejo Económico, el *Gosplan* es el verdadero cerebro-motor del sistema económico.⁴⁹

Ahora bien, a partir de la reorganización de la administración de la industria y de la construcción, llevada a cabo en 1957, con la eliminación de los ministerios de industria y la transferencia de sus responsabilidades a los consejos económicos (*Sovnarkhozes*), se dio a las Repúblicas de la Unión una participación mayor en el desarrollo económico. Los *Sovnarkhozes* dependen del Consejo de Ministros de cada República, y sus recomendaciones y sugerencias son estudiadas por éste y los *Gosplans* de cada República.⁵⁰ Anteriormente, la Comisión Planificadora del Estado o Comisión Central del Plan Estatal, aparte de su específica función de trazar los planes económicos generales, y de velar por su ejecución, ejercía un control sobre la empresa individual en lo que se refería a la ejecución de dichos planes;⁵¹ sin embargo, en la actualidad el *Gosplan* es más bien el centro científico de la planificación, habiendo perdido sus poderes de intervención en la dirección administrativa de las regiones económicas. En esta forma, ha cesado de ser el órgano supremo del control de las empresas, en la medida misma en que los *Sovnarkhozes* han sido encargados de la elaboración de los planes. En este caso, esta descentralización de la gestión está contrabalanceada por una centralización del control propio de la planificación. Los servicios de la Oficina Central de Estadísticas de la U.R.S.S. están, por ello, encargados de agrupar y de analizar los resultados del trabajo de los *Sovnarkhozes*, y a través de ellos, de las empresas.⁵² Debe señalarse, por último, que en noviembre de 1962, los organismos centrales de planificación de la U.R.S.S. fueron reorganizados: se constituyó el *Gosplan* de la Unión sobre la base del antiguo *Goseconomsoviel*, para la realización de las tareas de planificación a largo plazo, y se estableció un nuevo organismo de dirección económica, el Consejo Económico Nacional de la

⁴⁷ Cfr. A. Denisov y M. Kirichenko, *Derecho Constitucional Soviético*, *cit.*, p. 243; J. N. Hazard, "Soviet Government Corporation", *loc. cit.*, p. 853; Charles Bettelheim, *Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación*, Madrid, 1965, p. 73.

⁴⁸ Cfr. G. Lescuyer, *Le Contrôle de l'Etat...*, *cit.*, p. 77.

⁴⁹ Cfr. Lorenzo Rodríguez Durántez, "La Planificación Francesa", *RAP*, N° 38, 1962, p. 397.

⁵⁰ *Vid. Informe General para el XII Congreso Internacional de Ciencias Administrativas* (Viena, 16-20 de julio de 1962) sobre el tema "Organización Gubernamental para el Desarrollo Económico", traducido al español por la Comisión de Administración Pública, Caracas, 1964, p. 61.

⁵¹ Cfr. R. Fernández-Carvajal, "Las Empresas Públicas en Rusia", *loc. cit.*, p. 454.

⁵² Cfr. G. Lescuyer, *Le Contrôle de l'Etat...*, *cit.*, p. 77.

U.R.S.S. (*Soviet Narodnogo Khoziaistva U.S.S.R.*), y algunas obligaciones relacionadas con la planificación anteriormente realizadas por el *Gosplan* de la Unión le fueron transferidas.⁵³

En Polonia, la Comisión de Planificación, dependiente del Consejo de Ministros, constituye el órgano colegiado supremo encargado de elaborar y de someter al Consejo de Ministros las proposiciones en relación a las líneas generales de la política económica; de elaborar los proyectos de planes económicos llamados de perspectivas, los proyectos de planes a largo plazo y los planes anuales; de examinar la realización corriente de los planes y de someter al Consejo de Ministros las proposiciones en esta materia; y de elaborar los métodos y el modo de establecimiento de los planes económicos.⁵⁴ En todo caso, el plan constituye la base de la actividad de las empresas del Estado, ya que determina el volumen de la producción (de los servicios o de las transacciones), la repartición de esas actividades, fija los cupos indispensables de materias primas, el empleo, las necesidades de inversión y de reparación, las necesidades de medios financieros, prevé los perfeccionamientos técnicos y de organización a realizar, etc.⁵⁵ Por ello, y dada la forma que en Polonia cobra la planificación económica, como uno de los métodos básicos de la administración de la economía, surgen también métodos de supervisión y control en este campo. El principal de ellos es el que ejerce la referida Comisión de Planificación adscrita al Consejo de Ministros y las Comisiones de Planificación adscritas a los Consejos Populares; ellas supervisan la ejecución de los planes en sus respectivas regiones y presentan recomendaciones sobre la materia a las autoridades de las cuales dependen.⁵⁶

Por otra parte, en Hungría, el trabajo de los organismos subordinados es controlado jerárquicamente, por los órganos superiores, incluyendo el referente a la ejecución de planes, y la cuestión principal a determinar es si la empresa respectiva cumplió o no con las etapas previstas en el plan. En esta forma, hay órganos especiales que ejercen la supervisión sobre la ejecución de los planes,

⁵³ *Cfr.* Informe General para el XII Congreso Internacional de Ciencias Administrativas (Viena, 16-20 de julio de 1962) sobre el tema: "Organización Gubernamental para el Desarrollo Económico", *cit.*, p. 61; M. Z. Bor, "Organización y Prácticas de la Planificación Económica Nacional en la Unión Soviética", en ONU. Planificación del Desarrollo Económico, Vol. II (Estudios de Experiencias de Planificación Nacional), Parte 2 (Países con Economía de Planificación Centralizada), Nueva York, 1965, p. 177 y ss.

⁵⁴ *Cfr.* Z. Rybicki, "Le Régime des Activités...", *loc. cit.*, p. 280.

⁵⁵ *Cfr.* Z. Rybicki, "Le Régime des Activités...", *loc. cit.*, p. 278.

⁵⁶ *Cfr.* Informe General al XII Congreso Internacional de Ciencias Administrativas (Viena, 16-20 de julio de 1962) sobre el tema: "Organización Gubernamental para el Desarrollo Económico", *cit.*, p. 78.

particularmente la Oficina Nacional de Planificación, que es responsable del control por el cumplimiento de las metas del plan nacional de economía.⁵⁷

Por otra parte, y aun cuando no sigan el modelo de los regímenes de economía planificada, algunos países, como Francia, tienen establecido desde finales de la Segunda Guerra Mundial una planificación indirecta, en la cual no se ha establecido un sistema central donde toda la dirección de la economía esté confiada a los organismos públicos de planificación. Como consecuencia, la planificación francesa, al contrario de la que rige en los países de tipo socialista, no es imperativa sino indicativa, ya que sólo fija para el país metas económicas. Sin embargo, éstas son siempre obligatorias para el Gobierno, por lo menos, en cuanto se refiere a su propio campo económico.⁵⁸ Por tanto, en el campo de las actividades industriales y comerciales del Estado sí es imperativo.

En Francia, el Plan es elaborado originalmente por el Comisariado General del Plan y sometido por el Gobierno a la aprobación del Parlamento. En principio, el Plan es realizado por los Ministros correspondientes en relación a las actividades en él comprendidas, siendo, por tanto, el control administrativo de tipo financiero. Sin embargo, con vistas al establecimiento de un control general, el decreto de 16 de enero de 1947 encarga al Comisario del Plan la misión de vigilar la ejecución del mismo. Si el Comisario juzga que esta ejecución puede ser comprometida por cualquier razón, debe hacer conocer la dificultad a los Ministros competentes y debe llevarla eventualmente, delante del Primer Ministro o del Comité Económico Interministerial. El fruto de su trabajo de vigilancia es un informe anual de ejecución del Plan.⁵⁹

96. En todo caso, en la mayoría de los países occidentales, la presencia del Estado en la vida económica, como productor de bienes y servicios, sin ser propietario de los principales medios de producción, ha producido la necesidad de establecer una coordinación entre las diversas empresas estatales. Esta coordinación se ha logrado, sea estableciéndose un control directo a través de un órgano administrativo de coordinación, sea creándose entes económicos separados de la personalidad del Estado, destinados a desarrollar esa labor. En el segundo caso, ello da origen a un control administrativo indirecto que analizaremos más adelante, por lo que en las líneas que siguen veremos los sistemas directos de coordinación que nos muestra el Derecho Comparado.

⁵⁷ *Cfr. Informe General al XII Congreso Internacional de Ciencias Administrativas* (Viena, 16-20 de julio de 1962) sobre el tema “Organización Gubernamental para el Desarrollo Económico”, *cit.*, p. 98.

⁵⁸ *Idem*, p. 14. En España, asimismo, el Plan de Desarrollo no sólo es obligatorio para el Estado, Administraciones locales y organismos autónomos, sino también para las empresas nacionales: *Vid.* S. Martín-Retortillo, “Organización Administrativa...”, *loc. cit.*, p. 10.

⁵⁹ *Cfr.* Lorenzo Rodríguez Duránte, “La Planificación Francesa”, *loc. cit.*, p. 420.

En Filipinas, por ejemplo, la supervisión administrativa de la mayor parte de las corporaciones que son propiedad o están controladas por el Estado, está alojada en un organismo central, llamado Oficina de Coordinación Económica, cuyo director, el Coordinador, tiene el rango de Ministro. En el ejercicio de su función el Coordinador puede promulgar líneas directivas de cierta importancia para las corporaciones, puede tomar decisiones en materia de orientación de la empresa que le han sido conferidas por cada una de las compañías, puede revisar los presupuestos y los informes de las corporaciones y puede decidir sobre la contratación del personal.⁶⁰ Un organismo similar existe en la República Árabe Unida, pero lo preside el Presidente de la República.⁶¹

En otros países, como Venezuela, donde existe una Oficina Central de Coordinación y Planificación,⁶² estos organismos tienen más que todo carácter consultivo. Así sucede también en Finlandia.⁶³

Ahora bien, dentro de los países occidentales que han llevado a cabo el desarrollo de organismos administrativos de coordinación, es necesario destacar a Italia. En efecto, en este país, hasta hace algunos años, la creación de órganos a través de los cuales se desarrollaban las participaciones estatales en la actividad económica había llevado la huella de un desarrollo inorgánico y fragmentario. En esta forma, la gestión de las empresas incumbía a diversos organismos y administraciones sin una coordinación política sistemática. Sin embargo, a partir del período de la reconstrucción posbélica, se fue madurando en el país la convicción de que era necesario proceder a una reordenación del sector público, no sólo para permitir un mayor control público sobre el mismo, sino también, y sobre todo, para efectuar una mayor coordinación de las participaciones estatales dentro del marco de la política del Gobierno. De ahí surgió la creación del *Ministero delle Partecipazioni Statali*⁶⁴ por ley de 22 de diciembre de 1956, a quien corresponde la responsabilidad política por la conducta de todo el conjunto de las actividades que le incumben, no pudiéndose inmiscuir, sin embargo, en la gestión de las empresas. Su actividad está orientada, principalmente, hacia la

⁶⁰ Vid. Informe de la General Auditing Office de Filipinas al IV CIEF, *loc. cit.*, Vol. 3, p. 153. Cfr. A. H. Hanson, "L'Organisation des Entreprises...", *loc. cit.*, p. 113.

⁶¹ Vid. Mohammen Tawfik Younes, Informe De La RAU Al IV CIEF. *loc. cit.*, Vol. 4, p. 17.

⁶² Vid. *Manual de Organización*, Comisión de Administración Pública, Caracas, 1963, p. 48 y ss.

⁶³ Vid. Tore Modeen, *Le Régime des Activités...*, *cit.*, p. 17. En cuanto al problema de la coordinación de las empresas públicas en México, Vid. "Coloquio sobre el Control y la Coordinación del Sector Público Descentralizado", en *Memoria del Seminario sobre Planeación Socioeconómica, Derecho Administrativo y Administración Pública*, México, Ciudad Universitaria, 1965, p. 161 a 191.

⁶⁴ Vid. F. Franchini, "Aspects Juridiques de l'Intervention de l'Etat dans l'Organisation Economique Italienne", *loc. cit.*, p. 231. Cfr. Jacques De Lanversin, "Le Ministère des Participations de l'Etat en Italie", *RDP*, 1962, N° 4, p. 629 a 645.

elaboración de las directivas generales, referentes a las líneas de desarrollo de las actividades productivas controladas, y la predisposición de las medidas que resulten necesarias para una orientación más eficiente de determinados sectores,⁶⁵ quedando excluida en todo caso, de su ámbito de acción, las empresas propias o *en régie*.⁶⁶ El Ministerio de las Participaciones Estatales, -entendiendo por éstas todos los establecimientos y empresas, tanto públicos como privados, a los cuales el Estado aporta su contribución, directa o indirectamente, por el aporte de capitales o de bienes-,⁶⁷ hemos dicho, no gestiona directamente las empresas, pues esta labor se encomienda por la ley a entes autónomos de gestión. Como consecuencia, se ha transferido a la autoridad del Ministerio en cuestión, todas las empresas y las participaciones que estaban anteriormente gestionadas por el I.R.I. (*Instituto per la Ricostruzione Industriale*), el E.N.I. (*Ente Nazionale Indrocarburi*) y los otros Ministerios, permitiendo, por otra parte, la realización de una política común y coordinada. Por ello, se ha dicho con razón que la constitución de este Ministerio dio por primera vez la posibilidad de ejercer en Italia, una política más completa y mejor concebida, lo que anteriormente era casi imposible.⁶⁸

3. *El control administrativo indirecto*

97. Anteriormente señalamos que el control administrativo que se ejercía sobre las empresas públicas podía ser directo o indirecto. Ya analizamos los supuestos del Derecho Comparado en los cuales se da un control directo ejercido por la propia administración, sea a través del Ministro respectivo, por vía de control jerárquico o de tutela, sea a través de órganos administrativos de coordinación o planificación.

Nos corresponde ahora estudiar aquellos casos de control administrativo indirecto sobre las diversas actividades industriales o comerciales del Estado, y que tienen la peculiaridad de que el mismo es desarrollado, no por la administración o alguno de sus órganos jerarquizados, sino por organismos autónomos, dotados de personalidad jurídica distinta de la del Estado y, por tanto, sometidos al control directo de éste.

Este fenómeno se da, no sólo en los países de régimen de economía planificada, donde se compagina con los controles propios de la ejecución del plan, sino también en los países de régimen capitalista, aun cuando en ellos no se elaboren programas ni se desarrollen sistemas de planificación.

⁶⁵ Cfr. Gaetano Stammati, "La Empresa Pública en La Teoría Económica y en La Experiencia Italiana", *ICE*, Marzo 1964, P. 107.

⁶⁶ Cfr. F. Franchini, "Aspects Juridiques de l'Intervention...", *loc. cit.*, p. 236.

⁶⁷ Vid. F. Franchini, "Aspects Juridiques de l'Intervention...", *loc. cit.*, p. 234 y 235.

⁶⁸ Vid. Natalia Gajl, "Les Entreprises d'Etat en France, en Italie et en Pologne", *loc. cit.*, p. 160.

98. En Gran Bretaña, por ejemplo, el término planificación económica hoy día no es muy usado para describir las políticas formuladas por el Gobierno para controlar y ajustar la economía nacional, lo que en todo caso, no puede interpretarse como liberalismo económico, ya que el Gobierno tiene facultades directas e indirectas sobre el monto y composición del ingreso nacional, que no ha vacilado en utilizar.⁶⁹ Además, tal como se ha visto, Inglaterra ha sido uno de los países occidentales donde ha habido, quizás debido a las nacionalizaciones, intervención decisiva del Estado en la economía. Por ello, si bien no se han desarrollado mecanismos planificadores, se han previsto, en todo caso, mecanismos de coordinación que configuran ciertamente, un control indirecto ejercido por el Estado sobre las empresas públicas.

En efecto, las mismas leyes de nacionalización, crearon diversas oficinas locales llamadas *Regional Board*, *Area Board*, *Control Board*, *National Board*, esencialmente destinadas a unificar, orientar y vigilar la actividad de las diferentes empresas nacionalizadas. En estos casos, aun cuando el principio de la centralización bajo la égida del Ministro interesado sea respetado por doquiera, se pueden descubrir en la coordinación y subordinación de las empresas nacionalizadas inglesas, varias soluciones. En primer lugar, se prevé en algunos casos, una coordinación en dos grados: la *Coal Industry Nationalization Act* de 1946 estipula así la creación del *National Coal Board*, al que se le asigna la tarea de dirigir el conjunto de la actividad de la industria nacionalizada del carbón. Dicho consejo es una persona jurídica autónoma, con capacidad de derecho y de acción, aunque está colocada, a su vez, bajo el control y dirección inmediata del Ministro interesado, quien nombra al presidente y a ocho de los miembros del Consejo de Administración. De manera semejante es como se ha resuelto el problema de la coordinación y de la subordinación en la *Iron and Steel Act* de 1949, que previo la creación de la *Iron and Steel Corporation of Great Britain* con funciones de dirigir y orientar la actividad de las empresas nacionalizadas.⁷⁰ Por otra parte, algunos sistemas británicos de coordinación se realizan en tres grados, sobre todo cuando la nacionalización abarca gran número de empresas cuya actividad concierne más directamente a las capas más numerosas de la población. Es el caso, por ejemplo, de la *Electricity Act* de 1947, que estableció, entre las diferentes empresas nacionalizadas y la dirección suprema personificada por el Ministro competente, dos instancias, la *British Electricity Authority* o *Central Authority* y el *Area Board*, formadas de Consejos de Administración nombrados por el Ministro. Sus respectivas funciones consisten en la coordinación, la orientación, la dirección y el control de las empresas nacionalizadas, estando jerárquicamente repartidas. La orientación y la dirección

⁶⁹ Vid. Informe General al XII Congreso Internacional de Ciencias Administrativas (Viena, 16-20 de julio de 1962) sobre el tema "Organización Gubernamental para el Desarrollo Económico", *cit.*, p. 12.

⁷⁰ Vid. en K. Katzarov, *op. cit.*, p. 369.

en sus grandes lineamientos, así como el contacto directo con el Ministro interesado fueron dejados al *British Electricity Board*, en tanto que la tarea de coordinar la aplicación de las líneas generales de orientación y dirección y el contacto directo con las empresas nacionalizadas fueron dejados al *Area Board*.⁷¹

En todos estos casos, los órganos de coordinación tienen una dependencia jerárquica del Ministro respectivo ⁷² y, sin embargo, por tener una organización y personalidad distinta de la del Estado, su actividad se configura como de control administrativo indirecto.

99. Dentro de estos entes de coordinación, aun cuando muchos de ellos tienen también funciones de gestión, deben ser incluidos también *los ente publici economici* del Derecho italiano, -muchos de los cuales actúan como *holding* o como *holding de holdings*-⁷³ y principalmente el *Instituto per la Ricostruzione Industriale*. En efecto, el I.R.I., que fue fundado a raíz de la crisis económica de 1929, por el decreto-ley N° 5, de 23 de enero de 1933, constituye un verdadero instrumento de administración y control en relación a las participaciones suscritas por el Estado en el sector económico, y se presenta como un poderoso instrumento de política económica en manos del Estado. El I.R.I. persigue la coordinación, el desarrollo y la dirección de las diversas empresas en las cuales posee interés y su acción se ejerce principalmente, a través de cinco grandes *holdings*, que ha constituido en los sectores de la energía eléctrica (*Finelettrica*), de los teléfonos (*Stet*), de las construcciones navales y de los transportes marítimos (*Finmare*), de la mecánica (*Finmeccanica*) y de la siderúrgica (*Finsider*). Gracias al conjunto de acciones que detiene, el I.R.I. ejerce entonces un control total en muchos sectores esenciales de la economía italiana.⁷⁴ En todo caso, es necesario aclarar que si bien el I.R.I. es un instituto financiero de Derecho Público, y, por tanto, catalogable dentro de los establecimientos públicos industriales o comerciales,⁷⁵ todas las otras sociedades dependientes de él son sociedades anónimas sometidas a las reglas habituales del Derecho Privado.

En España, el Instituto Nacional de Industrias presenta también las características de ente de coordinación económica, pues si bien no produce en general directamente, actúa a modo de TRUST, en sentido económico y legal, de empresas productoras. El I.N.I. fue creado por la ley de 25 de septiembre de 1941,

⁷¹ Vid. en K. Katarov, *op. cit.*, p. 370.

⁷² Cfr. K. Katarov, *op. cit.*, p. 369.

⁷³ Cfr. Piero Verrucoli, “Consideraciones Jurídico-Mercantiles sobre las Empresas en mano Pública”, *loc. cit.*, p. 160 y 161. Sobre los Holding Estatales Vid. Agustín A. Gordillo, *Empresas Del Estado, Cit.*, p. 70 y ss.

⁷⁴ Cfr. F. Franchini, “Aspects Juridiques de l'Intervention...”, *loc. cit.*, p. 238 y ss.; N. Gajl, “Les Entreprises d'Etat en France, en Italie, et en Pologne”, *loc. cit.*, p. 160 y 161.

⁷⁵ Cfr. F. Franchini, “Aspects Juridiques de l'Intervention...”, *loc. cit.*, p. 239.

con carácter de entidad de Derecho Público y con la finalidad de propulsar y financiar, en beneficio de la nación, la creación y resurgimiento de las industrias españolas, en especial, de las que se propusieran como fin principal la resolución de los problemas impuestos por las exigencias de la defensa del país, o que se dirigieran al desenvolvimiento de su autarquía económica, ofreciendo al ahorro español una inversión segura y atractiva.⁷⁶

En Francia, tiene el carácter de ente de coordinación, por ejemplo, el ente denominado *Charbonnages de France* que ha sido constituido también como un establecimiento público. En efecto, en ese país, dos categorías de organismos aseguran la gestión de las minas: Los *Charbonnages de France* y los establecimientos públicos constituidos en las diversas minas de carbón, denominados *Houillères de Bassin* con una indicación geográfica determinada. Si bien las *Houillères de Bassin* tienen el carácter de organismos de producción, explotación y venta, los *Charbonnages de France*, para el conjunto del territorio, dirigen, controlan y coordinan su acción, tanto en el dominio técnico, como en el comercial y financiero.⁷⁷

Debe decirse, por último, que, en general, estos entes de coordinación han surgido fundamentalmente en los países en vías de desarrollo, y aun cuando su presencia, sobre todo por la última razón, sea ahora normal en los países altamente desarrollados,⁷⁸ como medios para impulsar la industrialización o el desenvolvimiento de una determinada región. Un ejemplo del primer supuesto serían la Corporación Venezolana de Fomento y de la Corporación Venezolana de Guayana en Venezuela, que tienen por objeto, respectivamente, promover y fomentar la industrialización del país y el desarrollo de la región de Guayana.⁷⁹

100. Merecen, por otra parte, especial atención, al hablar de los organismos de coordinación con personalidad jurídica distinta de la del Estado a través de los cuales éste ejerce un control administrativo indirecto, las llamadas “uniones” de empresas que proliferan en los países socialistas, y cuyo régimen guarda una cierta unidad.

En efecto, si bien hemos visto que en la U.R.S.S. la unidad económica de base la constituyen las empresas del Estado (*Gospredpriatia*), éstas son reagrupadas en *trusts (trusti)*, es decir, en uniones de varias empresas estatales semejantes, inmediatamente destinadas a ser sujetos centrales de dirección y de

⁷⁶ Cfr. J. L. Villar Palasi, “La Actividad Industrial del Estado en el Derecho Administrativo”, *loc. cit.*, p. 85 y 86; S. Martín-Retortillo, “Organización Administrativa...”, *loc. cit.*, p. 2 y ss.

⁷⁷ Cfr. J. Rivero, *Le Régime des Nationalisations*, *cit.* (3º cahiers), p. 43.

⁷⁸ *Vid.* Nº 8.

⁷⁹ *Vid.* Nota Nº 50. *Vid.* asimismo, Rafael Alfonso Ravard, “La Corporación Venezolana de Guayana” en el libro BID, *Instituciones Financieras de Desarrollo*, *cit.*, p. 357 y ss.

representación, y que tienen una función de control.⁸⁰ En todo caso, a los TRUSTI, que se presentan como organismos dotados de personalidad jurídica independientes del Estado, les corresponde coordinar la producción y el trabajo de sus diversas fábricas o empresas, de asegurar su reabastecimiento en materias primas y de vigilar la circulación de sus productos. El *trusti* constituye así, el órgano de control, a veces administrativo y técnico de la empresa. Pero en todo caso, no se trata de un órgano de control independiente ya que el director que lo dirige, sin duda con un poder importante, es nombrado y destituido por las instancias administrativas superiores.⁸¹ Con estructura similar a los *trusti*, existen también en la U.R.S.S. los llamados *combinat*, que a diferencia de aquéllos, que reúnen empresas que pertenecen a una misma rama de producción, reúnen empresas cuyas producciones son complementarias.⁸²

En Polonia, asimismo, uno de los métodos de coordinación de las actividades de las empresas públicas consiste en agrupar ciertas empresas -sea las empresas-llave o sea las empresas locales- y someterlas así, a la vigilancia y a la dirección de organismos que son a la vez unidades económicas y órganos de la administración del Estado, llamados también uniones de empresas del Estado. En líneas generales, tal como lo señala Rybicki, en Polonia, las tareas de esas uniones se refieren a la planificación económica, a la coordinación de las actividades de las empresas, así como al ejercicio de facultades de control y de vigilancia en relación a las mismas. En el campo de la planificación económica, corresponde a la unión determinar la orientación del desarrollo de las empresas agrupadas conforme a los principios de la política económica del Estado, enunciados en los planos económicos a largo plazo y en los planes llamados de perspectivas; determinar los índices obligatorios de los planes de las empresas sobre los cuales éstas se fundan para establecer sus propios planes; elaborar los planes económicos del conjunto de todas las empresas agrupadas en la unión; y suministrar, en caso de necesidad, las directivas concernientes a la realización de los planes económicos por las empresas. En el campo de la coordinación de las actividades de las empresas, las uniones son competentes, principalmente, para determinar el marco de la especialización de las empresas particulares, para repartir las tareas de producción y para organizar la cooperación en el interior de la rama económica en cuestión; para crear oficinas de estudios y laboratorios comunes y para tomar otras medidas tendientes a asegurar un progreso técnico y económico; para organizar el aprovisionamiento en materias primas y la circulación de los productos terminados; y para organizar los cambios de experiencia y de información científica y técnica. En fin, en el campo del control

⁸⁰ Cfr. K. Katzarov, *op. cit.*, p. 316 y 376; Rodrigo Fernández- Carvajal, "Las Empresas Públicas en Rusia", *loc. cit.*, p. 454; J. N. Hazard, "Soviet Government Corporation", *loc. cit.*, p. 853 y ss.

⁸¹ Cfr. K. Katzarov, *op. cit.*, p. 376; G. Lescuyer, *Le Contrôle de l'Etat...*, *cit.*, p. 15 y 376.

⁸² Vid. Charles Bettelheim, *Problemas Teóricos y Prácticos...*, *cit.*, p. 69.

y de la vigilancia, compete a la unión efectuar el control de la realización de los planes y de las otras obligaciones aceptadas por las empresas; vigilar el estado técnico y de organización de las empresas así como las condiciones de seguridad y de higiene del trabajo, y controlar si la disciplina financiera relativa a inversiones, etc., es respetada.⁸³

Ahora bien, estas uniones, aunque dotadas de personalidad jurídica propia como organismos autónomos,⁸⁴ están subordinadas en lo que se refiere a su organización y funcionamiento, al Ministro competente (uniones de empresas-llave) o al *presidium* del Consejo Popular de *voivodie* (uniones de empresas locales), de tal manera que el Ministro y el *presidium* constituyen órganos jerárquicamente superiores en relación a las uniones,⁸⁵ Esto confirma su carácter de medio de control administrativo indirecto.

Debe señalarse, por último, que las uniones de empresas, como órganos de coordinación y control, con las características generales antes señaladas, también se encuentran reguladas en Checoslovaquia, Yugoslavia, Hungría, Rumania y Bulgaria.⁸⁶

⁸³ Vid. Z. Rybicki, "Le Régime des Activités... *loc. cit.*, p. 271 y ss.

⁸⁴ Cfr. Z. Rybicki, *L'Entreprise Publique dans le Système Polonais...*, *loc. cit.*, p. 316; Z. Rybicki, "Le Régime des Activités...", *loc. cit.*, p. 273.

⁸⁵ Cfr. Z. Rybicki, "Le Régime des Activités. . .", *loc. cit.*, p. 273.

⁸⁶ Vid. K. Katzarov, *op. cit.*, p. 373 a 376.

III. EL CONTROL PARLAMENTARIO

“Sólo por ley, y en conformidad con la ley orgánica respectiva, podrán crearse institutos autónomos.

“Los institutos autónomos, así como intereses del Estado en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza, estarán sujetos al control del Congreso, en la forma que la ley establezca”. Artículo 230 de la Constitución venezolana de 23 de enero de 1961.

101. Directa o indirectamente, según el menor o mayor grado de autonomía e independencia que tengan en relación al Estado, bajo una forma u otra, se reconoce de hecho o de derecho a los representantes del pueblo, un derecho de control sobre las empresas económicas del Estado, es decir, se reconoce al Parlamento la facultad de controlar y fiscalizar las actividades industriales y comerciales de los poderes públicos.

102. En cuanto a las actividades industriales y comerciales realizadas por la administración directamente, por sus órganos, ellas están sometidas al control parlamentario como lo está toda otra actividad administrativa. En su aspecto financiero, este control es quizás el más acentuado, ya que los órganos administrativos que desarrollan esas actividades se encuentran sujetos a la obligación presupuestaria.¹ Pues deben presentar un presupuesto parcial dentro del proyecto general de presupuesto de gastos del Estado.² Se trata aquí de un control a priori. Además, el Parlamento ejerce también un control a posteriori con la revisión anual de la gestión del Ministro respectivo bajo cuya competencia y dirección jerárquica está el servicio económico no autónomo.

103. Por otra parte, y aun cuando dotados de personalidad jurídica distinta y de autonomía financiera, el Parlamento también ejerce un control sobre las actividades desarrolladas por los establecimientos públicos industriales y comerciales. En primer lugar, y si bien estos organismos no están sometidos a la obligación presupuestaria, pues no tienen que someter sus presupuestos a la aprobación del Parlamento sino del Ministro de tutela,³ siempre que en el presupuesto del Estado exista alguna cantidad destinada a ingresar en el patrimonio de dichos entes a título de subvención, ésta debe ser aprobada por el Parlamento en la sanción del Presupuesto respectivo, permitiéndose así, un

¹ Vid. N° 18.

² Cfr. Tore Modeen, *Le Régime des Activités...*, cit., p. 9 y 10, Gerhardt Plöchl, *Die Öffentliche...*, cit., p. 13.

³ Cfr. M. A. Flamme, “*Le Régime des Activités. . .*”, loc. cit., p. 423.

control financiero previo indirecto,⁴ aun cuando en algunos países, como Italia, se exija, al menos teóricamente, que los presupuestos de las empresas públicas sean aprobados por el Parlamento.⁵ Por otra parte, en algunos países como en Francia, aun cuando el Parlamento en esta materia, a veces por falta de una información suficiente, no haya planteado nunca todos los problemas políticos fundamentales que suscita la gestión de las empresas públicas,⁶ éste tiene un medio de control A PRIORI consistente en la necesidad de que sea sometida al mismo, en el mismo momento que el proyecto de ley de finanzas, la nomenclatura de las empresas públicas.⁷ Además, el Parlamento tiene también facultades para seguir y apreciar el funcionamiento de las actividades desarrolladas por los establecimientos públicos industriales y comerciales, por medio de las comisiones parlamentarias. Esto era, por ejemplo, lo que correspondía a las subcomisiones permanentes del Parlamento francés antes de 1958.⁸ Sin embargo, por la reorganización de las comisiones parlamentarias realizadas después de la entrada en vigor de la Constitución del 4 de octubre de 1958, ha desaparecido este control permanente. Sólo pueden ser constituidas, sin embargo, Comisiones de investigación destinadas a estudiar algún aspecto particular de las empresas, pero sus informes no son públicos.⁹ Una situación similar se presenta en Venezuela, donde el Congreso puede designar Comisiones de investigación para determinados asuntos.¹⁰

En relación a los establecimientos públicos, en todo caso, el Parlamento posee medios a posteriori indirectos de control, por la rendición de cuentas del respectivo Ministro de tutela sobre sus actos dictados en relación a los establecimientos públicos industriales y comerciales, pudiendo ser éste, en todo caso, interpelado y sometido a voto de censura¹¹. Por otra parte, en aquellos países en los cuales, como se verá,¹² el Parlamento tiene un órgano auxiliar de verificación de cuentas cuyas funciones se extienden a los establecimientos públicos, el resultado de esa actividad examinadora se somete generalmente al

⁴ Cfr. A. Delion, *L'Etat et les Entreprises Publiques*, *cit.*, p. 71.

⁵ Vid. F. Franchini, "Aspects Juridiques de l'Intervention de l'Etat...", *loc. cit.*, p. 243 y 244.

⁶ Vid. P. Bauchet, "Las Empresas Públicas en Francia", *loc. cit.*, p. 87 y 88.

⁷ Cfr. R. Drago, "Le Régime des Activités...", *loc. cit.*, p. 458; ANDRÉ DELION, *L'Etat et les Entreprises Publiques*, *cit.*, p. 57.

⁸ Cfr. P. Bauchet, "Las Empresas Públicas en Francia", *loc. cit.*, p. 88.

⁹ Cfr. R. Drago, "Le Régime des Activités...", *loc. cit.*, p. 458; G. Les-Cuyer, "Les Entreprises Nationales...", *loc. cit.*, p. 1166; A. G. Delión, *Le Statut...*, *cit.*, p. 113.

¹⁰ Vid. Artículo 160 de la Constitución Venezolana de 1961.

¹¹ Cfr. A. Delión, Informe francés al IV CIEF, *loc. cit.*, Vol. 4, p. 155; Gerhardt Plöchl, *Die öffentliche...*, *cit.*, p. 12.

¹² Vid. N° 106.

conocimiento del Parlamento, verificándose, en este caso, un típico control financiero a posteriori, como sucede en Italia y Venezuela.¹³

Por último, en Italia está establecida una forma especial de control financiero a posteriori del Parlamento sobre los balances de los establecimientos públicos industriales y comerciales que reciben subvenciones del Estado, consistente en la constatación de si los dineros públicos han sido o no bien gastados, en vista de la satisfacción del objetivo que el establecimiento beneficiario se proponía alcanzar a través de la subvención señalada.¹⁴

104. En todo caso, si bien de una forma u otra, el Derecho Comparado nos muestra diversas formas de control sobre las empresas públicas cuando éstas son desarrolladas por personas de Derecho Público, ese control se debilita generalmente frente a las sociedades mercantiles con capital público.

En efecto, salvo aquellos casos en que las empresas públicas están constituidas como sociedades mercantiles subvencionadas por el Estado, en las cuales el Parlamento interviene con el control a priori de aprobación de la respectiva subvención, los mecanismos de que dispone son insuficientes, ya que, generalmente, aquéllas no tienen la obligación de enviar a las Cámaras informes o memorias anuales.¹⁵ Es más, en algunos países, como Finlandia, no se ha establecido ningún tipo de control directo sobre las sociedades mercantiles del Estado,¹⁶ permitiéndose solamente un control indirecto a través de los resultados de la verificación que efectúa la Inspección de Finanzas.¹⁷

En otros países, sin embargo, como en Italia, se permite al Parlamento ejercer un control directo sobre las sociedades mercantiles en las cuales participe el Estado, siempre que ellas reciban una subvención del mismo, consiste en el examen de sus balances. El control del Parlamento, en este caso, tiene por objeto el examen de la manera como se ha hecho uso de los dineros públicos que han sido atribuidos en vista de un objetivo que, en el caso de estas sociedades, no tiene necesariamente que estar ligado, sino de una manera indirecta, a fines de carácter público.¹⁸

105. En cuanto al control parlamentario sobre las actividades industriales y comerciales del Estado, es necesario destacar en forma especial, las peculiaridades de ese control en las Public y Government Corporations.

¹³ Vid. F. Franchini, "Aspects Juridiques de l'Intervention de l'Etat...", *loc. cit.*, p. 243; artículos 234 y ss. de la Constitución de Venezuela de 1961.

¹⁴ Vid. F. Franchini, "Aspects Juridiques de l'Intervention...", *loc. cit.*, P. 251.

¹⁵ Cfr. Pella Lenoudia, "Las Empresas Públicas en Grecia", *loc. cit.*, p. 153.

¹⁶ Vid. Tore Modeen, *Le Régime des Activités...*, *cit.*, p. 15 y 16.

¹⁷ Cfr. Informe del Valtionalouden Tarkastusvirasto al IV CIEF, *loc. cit.*, Vol. 4, p. 147.

¹⁸ Vid. F. Franchini, "Aspects Juridiques de l'Intervention de l'Etat...", *loc. cit.*, p. 251.

En cuanto a las Public Corporations británicas, una de sus características esenciales y fundamentales es que no están sujetas a la inspección parlamentaria en lo que respecta a la gestión ordinaria del negocio, como cosa distinta del plan general de la misma.¹⁹ Sin embargo, bien lo aclara Robson, ello no quiere decir que la Public Corporation sea inmune en todos los sentidos a la interferencia política del Parlamento, ya que está sujeta a un grado considerable de fiscalización ministerial. Esto implica, como se ha visto, una responsabilidad del Ministro ante el Parlamento, al menos en aquellas materias sobre las cuales puede fiscalizar a la Corporación.²⁰ En todo caso, es necesario señalar que ha sido muy debatida la extensión con que los Ministros deben estar sujetos a interpelaciones parlamentarias en materias concernientes a las Public Corporations. En este sentido, el mismo W. A. Robson señala que miembros de todos los partidos han demandado en la Cámara de los Comunes más amplios derechos para pedir a los Ministros información relativa a las industrias nacionalizadas, pero, no obstante, el Parlamento se ha adherido en lo sustancial, al principio preconizado por Mr. Herbert Morrison en 1947, cuando dijo que el dar los Ministros información sobre las materias ordinarias, sería contrario a la intención, claramente expresada, del Parlamento cuando fundó las Public Corporations con una extensa independencia en cuestiones de administración ordinaria, y produciría una excesiva interferencia ministerial en la libertad de acción de los Consejos de Administración.²¹

En todo caso, debe indicarse que, en cada período parlamentario, con ocasión de los debates que tienen lugar sobre los informes y rendiciones de cuentas anuales que las Public Corporations deben presentar al Parlamento a través del Ministro respectivo, se presenta una importante oportunidad para una crítica y revisión parlamentaria general de las industrias nacionalizadas que van más allá de las posibilidades que otorga la sola oportunidad de interpelación.²²

Ahora bien, los referidos medios de control parlamentario fueron juzgados insuficientes por la Cámara de los Comunes, en razón, principalmente, de la exclusión de los temas llamados de detalle del campo de las preguntas que podían

¹⁹ *Cfr.* W. A. Robson, *Industria Nacionalizada...*, *cit.*, p. 65 y 163; W. A. Robson, “La Public Corporation en Gran Bretaña”, *loc. cit.*, p. 117.

²⁰ *Vid.* W. A. Robson, *Industria Nacionalizada...*, *cit.*, p. 65.

²¹ *Vid.* W. A. Robson, “La Public Corporation en Gran Bretaña”, *loc. cit.*, p. 118.

²² *Cfr.* W. A. Robson, *Industria Nacionalizada...*, *cit.*, p. 74 y 178; W. A. ROBSON, “La Empresa Pública en Gran Bretaña”, *loc. cit.*, p. 76; W. A. Robson, “La Public Corporation en Gran Bretaña”, *loc. cit.*, p. 119; G. Lescuyer, *Le Controle de l'Etat...*, *cit.*, p. 66; L. López Rodó, “Las Empresas Nacionalizadas...”, *loc. cit.*, p. 400.

formularse a los Ministros, y cuya definición continúa aún vaga.²³ Por ello, se creó en 1955 como medio complementario del control del Parlamento, un comité de vigilancia (Select Committee), como comisión permanente encargada del control *A posteriori* de las empresas nacionalizadas, así como de su vigilancia permanente. Este comité podía examinar los informes y las cuentas de la gestión de las industrias nacionales, y obtener en relación a esa gestión una información suplementaria.²⁴ Los poderes de esta comisión permanente eran, sin embargo, insuficientes, por lo que en 1956 se nombró una nueva Comisión especial para examinar los informes y las cuentas de las industrias nacionalizadas, que a diferencia de la anterior, no debía encontrar obstáculos ni prohibiciones en su labor.²⁵

En los Estados Unidos, tal como se ha indicado,²⁶ las Government Corporations surgieron, en lo que se refiere a los aspectos del control, según el modelo británico y así permanecieron hasta 1945, cuando por el Government Corporation Control Act, se modificó sustancialmente el sistema, convirtiéndose a las Government Corporations, según lo afirma Pritchett, en agencias parecidas o los departamentos usuales del Gobierno.²⁷ En primer lugar, hemos visto que la ley referida, eliminó la exención de adscripción de las Corporaciones del Gobierno al Presupuesto del Estado, por lo que en la actualidad, sus presupuestos dependen del Presupuesto nacional y deben ser sometidos a la aprobación tanto de la Budget Bureau como del Congreso.²⁸ Esto implica, por tanto, la existencia de un control parlamentario *a priori*, que no se diferencia del control propio del procedimiento parlamentario ordinario.²⁹ En esta forma corresponde a las dos Cámaras, aprobar anualmente los créditos para las empresas y, de hecho, vigilar toda su política. El proyecto de presupuesto que se les somete debe comprender las estimaciones relativas a las condiciones financieras y operaciones de la Corporación para el año fiscal en curso y para el siguiente, así como las

²³ *Vid.* G. Lescuyer, *Le Contrôle de l'Etat...*, *cit.*, p. 66. *Cfr.* G. Lescuyer, "Les Entreprises Nationales...", *loc. cit.*, p. 1158 y ss.; W. A. Robson, *Industria Nacionalizada...*, *cit.*, p. 164 y ss.; Lord Reith, "Public Enterprises: Necessity to examine their Control and Structure", *Public Administration*, Vol. XXXIV, Winter, 1956, p. 351 a 355, *Vid.* en comentario bibliográfico de F. Rubio Llorente y M. Pérez Olea en *RAP*, N° 21, 1956, p. 569.

²⁴ *Cfr.* W. A. Robson, *Industria Nacionalizada...*, *cit.*, p. 182 y ss.; G. Lescuyer, *Le Contrôle de l'Etat...*, *cit.*, p. 66 y 135; G. Lescuyer, "Les Entreprises Nationales. . .", *loc. cit.*, p. 1163 y 1164.

²⁵ *Cfr.* S. Marín Marín, *Aspectos de la Administración Pública Autonómica*, *cit.*, p. 291 y 292; W. A. Robson, *Industria Nacionalizada...*, *cit.*, p. 187.

²⁶ *Vid.* N°55.

²⁷ *Vid.* Herman Pritchett, "The Government Corporation Control Act of 1945", *The American Political Science Review*, 1946, p. 495, *cit.* por J. N. Hazard, *Law Regulating...*, *cit.*, p. 5.

²⁸ *Cfr.* G. Lescuyer, *Le Contrôle de l'Etat...*, *cit.*, p. 63. *Vid.* N° 55.

²⁹ *Cfr.* G. Lescuyer, *Le Contrôle De l'Etat...*, *cit.*, p. 64.

condiciones actuales y los resultados del último año fiscal totalmente conocido.³⁰ El Congreso dispone, además del Contralor General de los Estados Unidos para ser informado anualmente, de todas las operaciones financieras efectuadas.³¹

Por último y también en relación al control parlamentario de las Government Corporations, en los Estados Unidos, el Congreso puede designar comités de investigación entre las dos Cámaras, para vigilar las actividades de las industrias del Gobierno.³²

IV. EL CONTROL POR ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

“Corresponde a la Contraloría General de la República el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos.

“Las funciones de la Contraloría General de la República podrán extenderse por ley a los institutos autónomos, así como también a las administraciones estatales o municipales, sin menoscabo de la autonomía que a éstas garantiza la presente Constitución”. Artículos 234 y 235 de la Constitución venezolana de 23 de enero de 1961.

106. Es una tendencia generalizada en los sistemas financieros vistos a través del Derecho Comparado, el que los Estados, en vista del desarrollo y amplitud de sus finanzas públicas, constituyan organismos especiales, casi siempre como auxiliares del Parlamento o con categoría jurisdiccional, pero en todo caso separados del Poder Ejecutivo, con funciones específicas de realizar el control fiscal o de las finanzas públicas.³³

Generalmente, en todo caso, estas entidades fiscalizadoras superiores, en ejercicio de sus funciones específicas, realizan un control a posteriori sobre las actividades industriales y comerciales del Estado, en tanto en cuanto éstas tengan

³⁰ Cfr. J. N. Hazard, *Law Regulating...*, *cit.*, p. 5 y 6.

³¹ *Vid.* Leonard D. White, *Introducción al Estudio de la Administración Pública*, México, 1964, p. 309.

³² Cfr. G. Lescuyer, *Le Controle de l'Etat...*, *cit.*, p. 13 y 135; G. Lescuyer, “Les Entreprises Nationales...”, *loc. cit.*, p. 1161.

³³ Para un estudio comparativo de estas instituciones, véanse los trabajos presentados a los cinco Congresos Internacionales de Entidades Superiores de Control Fiscal, el último de los cuales se verificó en Israel en 1965; entre ellos véanse las Actas del IV Congreso, IV CIEF (1962), *cit.* editadas en Viena. Asimismo, véanse los trabajos presentados a los dos Congresos Latinoamericanos de Entidades Fiscalizadoras, el último de los cuales se celebró en Chile en 1965; entre ellos *V.*, la Memoria del Primer Congreso celebrado en Caracas (1963) y publicada en Caracas (1965).

relación con los motivos de control fiscal ordinarios, por lo que, salvo raras excepciones, como en Francia, no se prevén organismos destinados especialmente a controlar dichas actividades.

En efecto, en Italia, por ejemplo, la Corte dei Conti, que es en cuanto a la gestión financiera del Estado el ojo vigilante del Parlamento, tiene atribuida por norma constitucional la facultad de fiscalizar la gestión financiera de los organismos que gozan ordinariamente de ayuda del Estado, y debe someter directamente a las Cámaras los resultados de su fiscalización.³⁴ Por tanto, todas aquellas personas jurídicas públicas o privadas subvencionadas por el Estado, deben presentar al Tribunal de Cuentas los resultados de sus cuentas y los presupuestos, con el resumen de pérdidas y ganancias, y con los informes de sus órganos administrativos y de revisión. La Corte dei Conti ejerce entonces sobre los balances de los organismos subvencionados, un control que tiene por finalidad preparar la vía al Parlamento. Se trata, en definitiva, de una acción consistente en estudiar la gestión financiera de los organismos controlados gracias al examen de sus propios balances, pudiendo, en todo caso, solicitar las informaciones y documentos que juzgue necesarios.

Por otra parte, debe observarse que, ante los balances de los establecimientos y empresas subvencionados, la Corte de Cuentas italiana observa una actitud muy diferente de aquella que ella adopta frente al presupuesto del Estado. En efecto, ante este último, la acción de control de la Corte de Cuentas se ejerce, en primer lugar, durante la ejecución del presupuesto anteriormente adoptado, por el examen relativo a la legitimidad de los compromisos y de los gastos efectuados. A este control financiero previo se sucede otro, realizado por la Corte de Cuentas en el momento en que ella procede a la confrontación de sus propios documentos con aquéllos que resultan del presupuesto mismo: control que se concluye por una declaración especial de igualdad y exactitud, que junto con un resumen de los resultados del examen efectuado por la Corte de Cuentas, debe incluirse en el informe presentado al Parlamento, junto con el Presupuesto. Al contrario, frente a los balances de las empresas subvencionadas, la Corte de Cuentas no está habilitada para proceder a una deliberación formal que pueda ser asimilada a aquélla que se verifica en relación al Presupuesto del Estado; y por tanto, ella no puede, evidentemente, formular una declaración de conformidad en relación a sus propios documentos, ni dar aprobación alguna a los balances.³⁵

Es importante en todo caso, destacar, que la Corte dei Conti, aun con las limitaciones referidas, puede controlar a todos los organismos subvencionados

³⁴ *Vid.* Informe de la Corte dei Conti Italiana al IV CIEF, *loc. cit.*, Vol. 3, p. 93 y 95.

³⁵ *Cfr.* F. Franchini, "Aspects Juridiques de l'Intervention...", *loc. cit.*, p. 255; Informe de la Corte dei Conti Italiana al IV CIEF, *loc. cit.*, Vol. 3, p. 93 y ss.; S. Marín Marín, Aspectos de la Administración Pública Autonómica, *cit.*, p. 296 y 297.

por el Estado, aun cuando se trate de sociedades mercantiles donde éste participe o estén subvencionadas por el mismo.

Siguiendo esta misma orientación, por ejemplo, la Inspección de Finanzas de Finlandia, organismo encargado de la fiscalización del Presupuesto Nacional³⁶, tiene también atribuciones para fiscalizar las sociedades mercantiles en las cuales el Estado tenga alguna participación.³⁷ Sin embargo, no puede dar instrucciones u órdenes a los organismos de la sociedad en la forma que las puede dar a las autoridades e instituciones del Estado, sino, que en todo caso, las observaciones hechas durante la revisión deben ser presentadas al Ministerio del cual depende la empresa.³⁸

Asimismo, los organismos especiales de control fiscal de Austria (Rechnungshof)³⁹ y de Israel (State Comptroller),⁴⁰ pueden extender su función fiscalizadora sobre las sociedades mercantiles en las cuales el Estado tenga participación, aun cuando en algunos casos, como en España, se exige para ello que la participación del Estado sea superior al 75 por ciento del capital social.⁴¹ En Alemania, por otra parte, si bien dichas empresas no están sometidas directamente a la fiscalización del Tribunal de Cuentas (Bundes Rechnungshofes), las instrucciones para la revisión por un perito técnico designado al afecto, pueden partir del mismo,⁴² aun cuando se admite la posibilidad de que el Tribunal pueda directamente fiscalizar, siempre que el Estado otorgue alguna subvención a la empresa en cuestión.⁴³

Esto último sucede también en Suecia, donde los Riksdagens revisoner, si bien no pueden examinar los negocios de las compañías controladas por el Estado, ellos pueden hacerlo cuando dichas empresas reciban una subvención.⁴⁴

Por otra parte, en Bélgica, la Cour des Comptes, aun cuando tiene facultad para controlar la actividad desarrollada por los establecimientos públicos

³⁶ Cfr. Informe del Valtionalouden Tarkastusvirasto de Finlandia al IV CIEF, *loc. cit.*, Vol. 4, p. 145.

³⁷ Cfr. Tore Modeen, *Le Régime des Activités...*, *cit.*, p. 11 y 15.

³⁸ Vid. Informe del Valtionalouden Tarkastusvirasto de Finlandia al IV CIEF, *loc. cit.*, Vol. 4, p. 147.

³⁹ Vid. Gerhardt Plöchl, *Die Öffentliche...*, *cit.*, p. 16; Josef Marschall, Informe Austríaco al IV CIEF, *loc. cit.*, Vol. 4, p. 239 y 249.

⁴⁰ Vid. Informe del State Comptroller's Office al IV CIEF, *loc. cit.*, Vol. 4, p. 199.

⁴¹ Vid. Informe del Tribunal de Cuentas Español al IV CIEF, *loc. cit.*, Vol. 4, p. 271.

⁴² Cfr. Klaus Vogel, *Die Wirtschaftliche...*, p. 14; Informe del Bundesrechnungshof de la República Federal de Alemania al IV CIEF, *loc. cit.*, Vol. 4, p. 137 y 139.

⁴³ Vid. Informe del Bundesrechnungshof de la República Federal de Alemania al IV CIEF, *loc. cit.*, Vol. 3, p. 45.

⁴⁴ Vid. Hakan Strömberg, "La Empresa Pública en Suecia", *loc. cit.*, p. 149.

industriales y comerciales,⁴⁵ no puede extender su control sobre las sociedades mercantiles en las cuales el Estado tiene participación.⁴⁶ En el mismo sentido, los organismos superiores de control de Finanzas Públicas de Brasil (Tribunal de Cuentas),⁴⁷ Irak (Contralor y Auditor General),⁴⁸ Países Bajos (Cámara de Cuentas),⁴⁹ no pueden extender su labor de fiscalización sobre las sociedades mercantiles en las cuales el Estado tiene participación.

107. Ahora bien, en cuanto al control que las entidades fiscalizadoras superiores de control fiscal pueden ejercer sobre los organismos del Estado que desarrollen actividades industriales y comerciales, es necesario destacar el sistema francés, por cuanto en él se ha instituido un organismo satélite del Tribunal de Cuentas, especialmente destinado a revisar las cuentas de las empresas públicas, denominado *Commission de Verification des Comptes des Entreprises Publiques*, creada por la ley de 6 de enero de 1948. Los poderes de la Comisión son de carácter general: “Ella procede anualmente al examen de las cuentas de gestión y balance y cuentas de ganancias y pérdidas de las empresas vigiladas, sacando de los mismos todas las conclusiones necesarias sobre los resultados financieros de esas empresas”; “ella expresa su opinión sobre la regularidad y la sinceridad de las cuentas y propone cuando sea necesario las correcciones que estime deban ser hechas a esas cuentas, dando también su opinión sobre la cualidad de la gestión comercial y financiera de la empresa”; la ley señalada agrega, en fin, que “en los informes de conjunto sobre la actividad y resultados de las empresas controladas por ella, la comisión señala, si es necesario, las modificaciones que crea conveniente hacer en relación a la estructura o a la organización de esas empresas, y da su opinión sobre las perspectivas futuras”.⁵⁰

Ahora bien, la competencia de la Comisión de Verificación se extiende a los establecimientos públicos industriales y comerciales, a las empresas nacionalizadas y a las sociedades de economía mixta en las cuales el Estado posee

⁴⁵ *Vid.* M. A. Flamme, “Le Régime des Activités...”, *loc. cit.*, p. 402. *Cfr.* G. Lescuyer, *Le Contrôle de l'Etat...*, *cit.*, p. 122.

⁴⁶ *Vid.* M. A. Flamme, “Le Régime des Activités. . .”, *loc. cit.*, p. 424.

⁴⁷ *Vid.* A. Brochado Da Rocha, Informe Brasileiro II al IV CIEF, *loc. cit.*, Vol. 4, p. 123

⁴⁸ *Vid.* A. K. Said, Informe de Irak al IV CIEF, *loc. cit.*, Vol. 4, p. 195.

⁴⁹ *Vid.* Informe del Algemene Rekenkamer de Holanda al IV CIEF, *loc. cit.*, Vol. 4, p. 229.

⁵⁰ *Vid.* A. Delion, Informe Francés al IV CIEF, *loc. cit.*, vol. 4 p. 161. *Cfr.* R. Drago, “Le Régime des Activités...”, *loc. cit.*, p. 458.

al menos la mayoría del capital social,⁵¹ y su informe general es dirigido cada año al Parlamento, al Primer Ministro y a la Corte de Cuentas.⁵²

108. Por último, también en los países anglosajones, las cuentas de las empresas públicas son controladas o examinadas por las entidades fiscalizadoras de los gastos públicos. En efecto, en Inglaterra, la Comisión de Cuentas Públicas de la Cámara de los Comunes, poderoso instrumento parlamentario para fiscalizar los gastos de los departamentos gubernamentales, ha procedido también a examinar las cuentas de las empresas nacionalizadas, aunque dicho control se verifica, sobre todo, respecto de aquellas empresas que dependen económicamente del Estado.⁵³

En los Estados Unidos, a partir del Government Corporation Control Act de 1945, “las transacciones comerciales de las corporaciones que están totalmente en manos del Gobierno son revisadas por la General Accounting Office, de acuerdo con los principios y procedimientos que se aplican en las transacciones comerciales, y con arreglo a las normas y regulaciones que se señalen por el Contralor General de los Estados Unidos”.⁵⁴ Sin embargo, aun cuando esta previsión legal parece indicar que la General Accounting Office sólo podría ejercer un control de tipo comercial, eso nunca fue hecho. En efecto, la Oficina General de Contabilidad no sólo ha procedido a comprobar las cuentas de las corporaciones, sino que ha querido aprobarlas, revisando los gastos y compromisos pendientes de las mismas, para determinar si estaban o no autorizados a tenor de las disposiciones reglamentarias del General Controller.⁵⁵ En esta forma, la Oficina General de Contabilidad puede, en cierto sentido, comprometer en forma retrospectiva, la validez de las transacciones de las corporaciones, lo que, según A. Abel, resulta seriamente perjudicial para las operaciones de la empresa.⁵⁶

109. Por último debe señalarse que en los países de Europa oriental no ha tenido, en general, auge la institución de organismos superiores de control de finanzas públicas. La excepción a ello, sin embargo, nos lo muestra Polonia, donde funciona una Cámara de Control, la cual es directamente responsable ante

⁵¹ Cfr. F. Fabre y R. Morín, “A Propos d'une décision du Tribunal des Conflicts. Quelques Aspects Actuels du Contrôle des Sociétés d'Economie Mixte”, *RDP*, 1964, N° 4, p. 789; A. Delión, Informe Francés al IV CIEF, *loc. cit.*, Vol. 4, p. 163; P. Du Pont, *L'Etat Industrial*, *cit.*, p. 136; A. G. Delión, *Le Statut...*, *cit.*, p. 91 y ss.

⁵² Cfr. G. Lescuyer, *Le Contrôle de l'Etat...*, *cit.*, p. 121; A. Bau-Chet, “Las Empresas Públicas en Francia”, *loc. cit.*, p. 89.

⁵³ Cfr. W. A. Robson, *Industria Nacionalizada y Propiedad Pública*, *cit.*, p. 190.

⁵⁴ *Vid.* J. N. Hazard, *Law Regulating...*, *cit.*, p. 6.

⁵⁵ *Vid.* Albert S. Abel, “La Corporación Pública en los Estados Unidos”, *loc. cit.*, p. 141.

⁵⁶ *Vid.* A. S. Abel, “La Corporación Pública en los Estados Unidos”, *loc. cit.*, p. 151. Cfr. J. N. Hazard, *Law Regulating...*, *cit.*, p. 6.

la Dieta y es independiente del Ejecutivo, y tiene por objeto controlar las actividades de los organismos del Estado en cuanto a su legalidad, inversiones y economía. Esta entidad presenta sus observaciones a la Dieta cada año en relación con la ejecución del presupuesto y del plan nacional de economía,⁵⁷ incluyendo en este último campo, las actividades desarrolladas conforme al mismo por las empresas del Estado.

V. EL CONTROL POR GRUPOS DE INTERESES DE LA COMUNIDAD

“La Ley regulará la integración, organización y atribuciones de los cuerpos consultivos que se juzguen necesarios para oír la opinión de los sectores económicos privados, la población consumidora, las organizaciones sindicales de trabajadores, los colegios de profesionales y las universidades, en los asuntos que interesan a la vida económica”. Artículo 109 de la Constitución venezolana de 23 de enero de 1961.

110. Tal como la ha definido J. Rivero, la nacionalización es la operación por la cual la propiedad de una empresa o de un grupo de empresas es transferida a la colectividad a fin de sustraerla, en vista de un interés general, de la dirección capitalista.⁵⁸ Por tanto, se trata, en principio, de una operación que tiene por objeto sustituir la dirección capitalista de la empresa por una dirección social, de la colectividad, y no directamente del Estado. En esta forma, el término nacionalización debe ser identificado al de socialización, entendiéndose por tal, como lo hace M. García-Pelayo, la gestión de las empresas por grupos de las categorías interesadas en la producción: representantes de los obreros y técnicos, de los consumidores y del Estado.⁵⁹ La presencia de este último es necesaria -agrega éste-, no sólo por su calidad de representante de los intereses generales de la sociedad, sino también porque toda socialización amplia ha de reposar sobre un plan económico general cuya vigilancia -cuando menos- ha de corresponder al Estado.

La socialización supone, pues, propiedad colectiva, gestión combinada, y autonomía, aunque no independencia, con respecto al Estado.⁶⁰

⁵⁷ Vid. Informe General al XII Congreso Internacional de Ciencias Administrativas (Viena, 16-20 de julio de 1962) sobre el tema “Organización Gubernamental para el Desarrollo Económico”, *cit.*, p. 78.

⁵⁸ Vid. J. Rivero, *Le Régime des Nationalisations (Extrait du Juris-Classeur Civil-Anexes)*, *cit.* (29 cahiers), p. 1.

⁵⁹ Vid. M. García-Pelayo, “Sobre los Supuestos y Consecuencias de la Socialización”, *RAP*, N° 3, 1950, p. 14.

⁶⁰ Vid. M. García-Pelayo, “Sobre los Supuestos y Consecuencias de la Socialización”, *loc. cit.*, p. 14.

Esta idea va a acompañar, en mayor o menor grado, algunos de los importantes procesos de nacionalización, tanto en los países occidentales como del Este de Europa y va a permitir la injerencia de ciertos grupos interesados de la colectividad, en la gestión y el control de las empresas públicas; aun cuando se debe decir que gran parte de las nacionalizaciones ignoran el control directo del consumidor, limitándose a consagrar sólo el control público, aun cuando sea aquél en definitiva quien soporta las consecuencias del mal funcionamiento de las empresas estatales, ya sea porque sus productos no están a su alcance a tiempo, o porque sean de mala calidad o deba pagarlos demasiado caros⁶¹.

111. En efecto, en Francia, el programa establecido bajo la ocupación el 15 de marzo de 1944, por el Consejo Nacional de la Resistencia, compuesto de diecisiete miembros representantes de los movimientos de resistencia, de las organizaciones obreras y de los partidos políticos, demandaba “la instauración de una verdadera democracia económica y social que implicara el despojo a las grandes feudalidades económicas y financieras de la dirección de la economía” Y EL “regreso a la nación de los grandes medios de producción monopolizados, fruto del trabajo común, de las fuentes de energía, de las riquezas del subsuelo, de las compañías de seguros y de los grandes bancos”. Asimismo, en Argelia, ante la Asamblea Consultiva, el 25 de julio de 1946, el general De Gaulle anunció la necesidad “de poner antes de que sea demasiado tarde a la disposición de la nación, la dirección y la explotación de las grandes fuentes de la riqueza común y de suspender el juego de esas vastas conjunciones y combinaciones de intereses que tanto han pesado sobre el Estado y sobre los ciudadanos”.⁶² Siguiendo esta misma orientación, en el alinea 9 del Preámbulo de la Constitución de 27 de octubre de 1947, se señaló que “todo bien, toda empresa cuya explotación tiene o adquiera los caracteres de un servicio público nacional o de un monopolio de hecho, debe devenir propiedad de la colectividad”, norma que continúa vigente en virtud de la Constitución francesa de 1958.

Ahora bien, esta orientación constitucional reposaba sobre la idea de que las empresas monopolísticas o que presentaban las características de un servicio público, debían escapar de la dirección capitalista, pero asimismo no debían ser dejadas a la gestión del Estado en cuanto a tal. En efecto, considerado el Estado como la personificación de la nación, entendida ésta como la suma de individuos parecidos y anónimos, la empresa va a ser considerada entonces como una personificación de la nación concreta, real, de la nación que trabaja, de la nación que consume. Por ello, no será el Estado -representación impersonal de la nación, según Rousseau- a quien se encomendará la gestión de las empresas, sino a los productores y a los consumidores. Pero estas fuerzas sociales no serán

⁶¹ Cfr. K. Katzarov, *op. cit.*, p. 384.

⁶² Vid. en Suzanne Bastid, “Les Nationalisations et la Propriété Privée”, en *Etudes de Droit Contemporain*, Paris, 1959, Vol. IV, p. 100.

consideradas como conjuntos de individuos para el reclutamiento de sus representantes, sino como cuerpos organizados. No será, entonces, la voluntad de los individuos trabajadores o consumidores la que determinará la dirección de las empresas nacionalizadas, sino, al contrario, de las organizaciones representativas de ellos. Los miembros de los Consejos de Administración de las empresas públicas serán así designados por los organismos más representativos y no directamente por los trabajadores. Los sindicatos profesionales, los organismos de consumidores, designarán entonces sus representantes por partes iguales en los Consejos de Administración.⁶³

Así se constituirá la idea en Francia de la gestión tripartita de las empresas públicas que fue aplicada en todas las empresas nacionalizadas después de la liberación: Charbonnages de France, Electricidad de Francia, Gas de Francia, los bancos, los seguros, la Régie Nationale des Usines Renault, etc.⁶⁴ Como medida de socialización, el sistema de representación de los intereses de la colectividad en las empresas públicas francesas, tiene características peculiares que no se dan en esos términos en otro país, ya que la representación tiene lugar en el seno mismo de la organización de la empresa. En esta forma, ha dicho Robin, ni las Public Corporations inglesas, americanas y de los países del Commonwealth, ni la Öffentliche Austalt, la sociedad de economía mixta o la Sondervor-Mögen alemanas, ni las oficinas e institutos italianos, ni las empresas soviéticas, tienen nada que se aproxime a esta representación de intereses. En efecto, todas esas empresas públicas conocen bien la necesidad de conciliar ciertos intereses opuestos; ellas hasta han organizado con frecuencia una representación de intereses, pero esa representación está en el exterior de la empresa y no forma parte de su organización.⁶⁵

⁶³ Cfr. Maurice Robin, "Essai sur la Représentation des Intérêts dans l'Organisation des Entreprises Publique", *RDP*, 1967, N° 5, p. 834 y ss.; R. Drago, "Le Régime des Activités...", *loc. cit.*, p. 454; P. Du Pont, *L'Etat Industriel*, *cit.*, p. 86 y ss.

⁶⁴ Cfr. M. Robin, "Essai sur la Représentation des Intérêts"..., *loc. cit.*, p. 836; A. Delión, *L'Etat et Entreprises Publiques*, *cit.*, p. 151; B. Chenot, *Les Entreprises Nationalisées*, Paris, 1963, p. 106 y ss.

⁶⁵ *Vid.* M. Robin, "Essai sur la Représentation des Intérêts"..., *loc. cit.*, p. 831. *Vid.*, asimismo, Nos. 112 y 113.

Por otra parte, si bien la tendencia general, como medida de socialización, es la de permitir en los países de estructura capitalista la participación de los obreros en el interior de las empresas privadas, ello no ha sucedido igual en relación a las empresas públicas. En este sentido, en cuanto a la legislación comparada sobre participación de los obreros en las empresas privadas, pueden destacarse los siguientes ejemplos: En Europa, la ley del 11 de octubre de 1952 de la República Federal de Alemania establece el régimen de los Consejos de Empresas y la Coparticipación Administrativa; asimismo, algo similar prevé la ley del 27 de enero de 1950 sobre Organización Económica e Industrial de los Países Bajos. El decreto del 13 de junio de 1949 sobre los Consejos de Empresas, promulgado en Bélgica, establece

En todo caso, la gestión tripartita de las empresas públicas en Francia ha sido severamente criticada, ya que los incesantes conflictos de intereses que surgen en los Consejos de Administración, se oponen a la necesaria armonía que debe existir en los mismos.⁶⁶ De ahí que Robin haya catalogado la gestión económica de dichos Consejos como catastrófica⁶⁷ y que la Comisión de Verificación de Cuentas de las empresas nacionalizadas haya formulado el deseo de “mejorar la composición de los Consejos de Administración, renunciando a la fórmula estrictamente tripartita de repartición de cargos entre los representantes del Estado, de los usuarios y del personal”, y sustituyéndola por “el nombramiento de un número mayor de representantes del Estado o de representantes escogidos solamente en razón de su competencia general”.⁶⁸

la proporción de la representación de los trabajadores en la dirección de las empresas. En Noruega, Suecia y Dinamarca fueron instituidos los Comités de Empresa por medio de acuerdos directivos entre las Organizaciones de Patronos y de Trabajadores; estos acuerdos remontan al 7 de diciembre de 1945 en Noruega, al 30 de agosto de 1946 en Suecia y al 19 de septiembre de 1947 en Dinamarca. Las reglamentaciones mencionadas prescriben que estos organismos deben ser establecidos en todas las empresas que ocupen más de veinte trabajadores. Se trata de organismos paritarios y de carácter consultivo. En Suecia, el Comité de Empresa tiene facultades para investigar el Balance, la Cuenta de Ganancias y Pérdidas, así como los informes de la Dirección y de los verificadores de cuentas. De acuerdo con la legislación italiana y el ordenamiento jurídico vigente en Suiza, los Consejos de Empresa con representación de los trabajadores están subordinados a acuerdos voluntarios entre las partes interesadas. Desde 1958 en la India se han establecido en ciertas empresas, con carácter experimental y voluntario, Comités Mixtos de Empresas con igual número de representantes de la Dirección y del personal. En Israel, de acuerdo con una legislación reciente, además de los Comités Obreros y de los Consejos Mixtos de Productividad establecidos en diversas empresas, se han formado numerosas compañías con una participación paritaria de los trabajadores en los Consejos Mixtos de Dirección (*Vid.* estos datos en Informe de la Comisión de Asuntos Sociales acerca del Proyecto de Ley sobre Representación de los Trabajadores en los Institutos y Empresas del Estado (Primera discusión) Cámara de Diputados de Venezuela, de 31 de marzo de 1966, p. 4). Por el contrario, tal como se señala en el texto, en relación a las empresas públicas esta representación es menos frecuente, y en los países occidentales aparte de Francia y Venezuela quizás sólo en Túnez siguiendo la influencia francesa, de acuerdo con la ley del 14 de diciembre de 1960 y el decreto del 13 de enero de 1962, se establecen los Comités de Empresa en todas las actividades industriales, comerciales y agrícolas en las que tenga el Estado alguna participación.

⁶⁶ *Cfr.* R. Drago, “The Public Corporation in France”, en W. Fried-Man, *The Public Corporation: A Comparative Symposium*, *cit.*, p. 108 y ss., *cit.* por G. Langrod, “L’Entreprise Publique...”, *loc. cit.*, p. 225; T. R. Fernández Rodríguez, “Notas para un Planteamiento de los Problemas Actuales de la Empresa Pública”, *loc. cit.*, p. 119.

⁶⁷ *Vid.* M. Robin, “Essai Sur La Représentation Des Intérêts...”, *loc. cit.*, p. 838.

⁶⁸ *Vid.* en A. G. Delion, *L’Etat et les Entreprises Publiques*, *cit.*, p. 154.

112. Ahora bien, siguiendo la orientación general del Derecho Comparado, en Venezuela los grupos de intereses de la comunidad no tenían tampoco representación en el interior de las empresas públicas.

Recientemente, sin embargo, fue sancionada por las Cámaras Legislativas la ley sobre representación de los trabajadores en los institutos, organismos de desarrollo económico y empresas del Estado,⁶⁹ con lo que se viene a establecer definitivamente en todas las empresas públicas una representación obrera.

En todo caso, esta reciente ley venezolana sobre representación de los trabajadores en los Institutos, organismos de desarrollo económico y empresas del Estado, no prevé la representación paritaria de los obreros, sino que su artículo 1° establece solamente que “en los Directorios, Juntas Directivas o Administradoras, o Consejos de Administración de los institutos autónomos, organismos de desarrollo económico y empresas en las que el Estado tenga la totalidad o la mayoría de las acciones, habrá una representación de los trabajadores organizados”, debiendo señalarse que las previsiones de esta ley abarcan, no sólo los establecimientos o empresas existentes para el momento de su entrada en vigencia, sino también a los que en el futuro se crearen para la realización de actividades económico-sociales, debiendo preverse lo conducente en la ley que los organicen.⁷⁰

Aparte de ello, la representación laboral que prevé la ley, la ejercerá la confederación, federación o sindicato más calificado o de mayor importancia en la correspondiente rama industrial, y en el supuesto de que haya dudas sobre el organismo que deba ejercerla, el Ministerio del Trabajo establecerá, por resolución especial, a cuál confederación, federación o sindicato debe corresponder la representación.⁷¹ A los efectos de la designación del representante de los trabajadores, el órgano ejecutivo al cual esté adscrito el instituto solicitará, por mediación del Ministerio del Trabajo, de la confederación, federación o sindicato a quien corresponda, una lista de cinco ciudadanos, venezolanos por nacimiento o por naturalización y mayores de edad, de cuyo seno se designará un principal y un suplente. La referida lista podrá estar formada por trabajadores u otras personas idóneas que gocen de la confianza de los respectivos organismos

⁶⁹ Publicada en Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 1032, Extraordinario, de 18 de julio de 1966. *Vid.* Allan R. Brewer-Carías, “La ley sobre representación de los Trabajadores en los Institutos, Organismos de Desarrollo Económico y Empresas del Estado”, *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Católica Andrés Bello, N° 4, Caracas 1966-1967, p. 199 y siguientes.

⁷⁰ Artículo 7° de la Ley.

⁷¹ Artículo 2° de la Ley.

sindicales.⁷² En todo caso, la ley faculta al Ejecutivo Nacional para exigir la presentación de una nueva lista, cuando a su juicio la presentada en primer lugar no reúna las condiciones requeridas por esta ley.

En todo caso, el representante laboral así designado, formará parte del órgano directivo en igualdad de condiciones que los demás miembros de ese organismo.⁷³

Debe indicarse, por último, que la ley no fija lapso de duración de las funciones del representante laboral. Sin embargo, señala que al ser removido en totalidad o en parte el Directorio, Junta Directiva o Administradora o Consejo de Administración de los establecimientos públicos y empresas donde exista la representación laboral, se procederá a renovar el representante de los trabajadores⁷⁴.

113. En Inglaterra, aun cuando no existe en el seno de las Public Corporations una representación de los interesados, como la había en el Port of London Authority, se han creado, sin embargo, comisiones o juntas asesoras de consumidores que tienen por finalidad prestar asesoramiento, redactar planes generales, hacer oír sus reclamaciones, llevar propuestas y presentar una memoria anual al Parlamento, con lo que defienden los intereses del consumo y refuerzan la fiscalización sobre dichas corporaciones.⁷⁵ Esta forma de representación de los intereses no afecta, como en Francia, la gestión de la corporación, y permite, al contrario, un control directo del consumidor bastante satisfactorio comparativamente con otros países,⁷⁶ aunque los actos de dichas juntas o cuerpos asesores no tengan fuerza vinculante para la corporación y las mismas carezcan de personalidad jurídica.⁷⁷

Por ejemplo, en la industria del carbón, existe una junta de consumidores de carbón en la industria, y una junta de consumidores de carbón en usos

⁷² Artículo 3° de la Ley. De acuerdo al Parágrafo Segundo de este artículo 3°, el Organo Ejecutivo tendrá un plazo no mayor de tres meses para solicitar dichas listas, y la designación del representante se hará en un lapso de treinta días a contar desde la fecha del recibo de la lista correspondiente. Aunque la Ley no refiere la oportunidad en que deba comenzar a contar el lapso de tres meses, se presume que es desde la promulgación de la misma, dado el lapso total de seis (6) meses a que se refieren los artículos 6, 10 y 11.

⁷³ Artículo 5° de la Ley.

⁷⁴ Artículo 9° de la Ley. Dicho artículo habla, en realidad, de que se debe proceder a designar la representación laboral. Entendemos, sin embargo, que la verdadera intención es la que debe procederse a renovar la referida representación, como lo señalaba el proyecto original.

⁷⁵ Cfr. L. López Rodó, "Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra", *loc. cit.*, p. 392; M. A. Flamme, "La Empresa Pública...", *loc. cit.*, p. 74.

⁷⁶ Cfr. K. Katzarov, *op. cit.*, p. 385.

⁷⁷ Cfr. L. López Rodó, "Las Empresas Nacionalizadas en Inglaterra", *loc. cit.*, p. 392; M. Robin, "Essai sur la Représentation des Intérêts...", *loc. cit.*, p. 839.

domésticos, compuestas ambas por representantes de los consumidores del National Coal Board, nombrados por el Ministro de la Energía y Combustible. Estas juntas asesoran al Ministro en las cuestiones relativas al abastecimiento de carbón y combustibles, pudiendo éste tomar, en consecuencia, las medidas que considere oportunas y, especialmente, dar al Consejo de Administración las instrucciones necesarias para remediar los defectos existentes. Cada junta tiene personal propio e informa anualmente al Parlamento. Análogas funciones de asesoramiento tienen el Central Transport Consultative Committee y los Comités Consultivos Regionales de usuarios del transporte, el Air Transport Advisory Council y las doce juntas consultivas regionales de Electricidad, así como las similares del Gas. Cada comité de electricidad y de gas tiene la obligación legal de mantener informada de sus planes y disposiciones a la Junta Regional respectiva, la cual puede, por su parte, dirigir al Consejo de Administración representaciones sobre el particular.⁷⁸

En todo caso, la opinión unánime en relación a estos Comités Consultivos es que han cumplido su cometido de manera muy limitada, estando sus resultados muy lejos de los que podían esperarse, lo que puede atribuirse, entre otras cosas, a la ignorancia de la mayoría de los consumidores en relación a su existencia.⁷⁹

Por otra parte, no sólo los consumidores pueden ejercer un control sobre las Public Corporations en Inglaterra, sino que también, en cierta medida, los obreros. En efecto, al lado de los Boards, igualmente están representados los trabajadores⁸⁰ y así, en todas las industrias nacionalizadas se ha establecido el método de la deliberación conjunta (Joint Consultation) entre la dirección y los obreros, en cumplimiento del mandato legal de crear organismos para la discusión de materias de interés común, incluida la eficacia del servicio de la corporación y la seguridad, sanidad y bienestar de sus empleados. En la industria minero-carbonera, por ejemplo, existe un Comité Consultivo en casi todas las minas y en los grados intermedios, y un National Consultative Committee presidido por el propio presidente del National Coal Board.⁸¹

114. Ahora bien, al contrario de lo sucedido en los grandes procesos de nacionalización de Europa occidental (Francia, Inglaterra), donde se previó en una u otra forma, la representación de grupos interesados en las empresas nacionalizadas con la posibilidad de ejercer un cierto control sobre las mismas, en la U.R.S.S. y en los países de Europa oriental, las leyes de nacionalización no

⁷⁸ Cfr. W. A. Robson «La Public Corporation en Gran Bretaña», *loc. cit.* p. 127; W. A. Robson, *Industria Nacionalizada...*, *cit.*, p. 237 y ss.; W.A. Robson, «Les Nationalisations en Grande-Bretagne», *loc. cit.*, p. 32 y 33.

⁷⁹ Cfr. W. A. Robson, *Industria Nacionalizada...*, *cit.*, p. 250; M. Robin, «Essai sur la Représentation des Intérêts dans l'Organisation des Entreprises Publiques», *loc. cit.*, p. 839.

⁸⁰ Cfr. M. Robin, «Essai sur la Représentation des Intérêts»..., *loc. cit.*, p. 840.

⁸¹ Cfr. W. A. Robson, «La Public Corporation en Gran Bretaña», *loc. cit.*, p. 128.

prevén la participación del consumidor en la organización de las empresas del Estado. Sin embargo, señala K. Katzarov, dentro de un sistema socialista, el control administrativo y jerárquico es total y por ese medio es como se ejerce el control del consumidor; en vista de que, en un régimen de nacionalización total, el interés particular del productor se ha eliminado, se espera y se supone que éste -es decir, la empresa del Estado- no tiene ningún interés en perjudicar al consumidor.⁸²

En cuanto a la posibilidad de los obreros de intervenir en el control de la actividad de la empresa, si bien en los países socialistas generalmente las leyes de nacionalización guardaron silencio a este respecto,⁸³ es necesario destacar el ejemplo de Polonia, donde el personal de las empresas del Estado tiene el derecho de participar directamente en la gestión de la empresa. En efecto, como se ha visto,⁸⁴ los órganos de autogestión obrera funcionan en virtud de la ley, y sus funciones consisten fundamentalmente en decidir sobre los asuntos más importantes de la empresa, en ejercer el control y la vigilancia sobre la actividad del director de la misma, y en organizar la realización de las tareas económicas y socioculturales.⁸⁵

En esta forma, la autogestión obrera es una de las formas del desarrollo y del ensanche de la democracia socialista, y constituye una base para coordinar la actividad de las diferentes organizaciones obreras que funcionan en el interior de la empresa. Los órganos de la autogestión representan los intereses del personal en materia de producción y en materia social. El órgano supremo de la autogestión es, de acuerdo con la legislación en vigor, la “Conferencia de la autogestión obrera”, compuesta por los miembros del consejo obrero -elegidos directamente por el personal-, por miembros del consejo del establecimiento, elegidos por los trabajadores que pertenecen a los sindicatos, y por miembros del comité ejecutivo de la organización del Partido. Por otra parte, corresponde a la conferencia de la autogestión obrera, la dirección y la coordinación de la actividad de otros órganos de la autogestión obrera (consejos obreros de la empresa), las decisiones en los asuntos esenciales de la empresa y principalmente, el control y la vigilancia ejercidos en relación con la dirección de la misma y de los otros órganos de la autogestión obrera.⁸⁶

⁸² Cfr. K. Katzarov, *op. cit.*, p. 384.

⁸³ Cfr. K. Katzarov, *op. cit.*, p. 388. Puede verse una excepción en Checoslovaquia: *Vid.* N° 66.

⁸⁴ *Vid.* N° 66

⁸⁵ Cfr. Z. Rybicki, “Le Regime des Activites... », *loc. cit.*, p. 268.

⁸⁶ Cfr. Z. Rybicki, “L'Entreprise Publique dans le Système Polonais de l'Economie Planifiée”, *loc. cit.*, p. 318 y 319.

En la U.R.S.S., por otra parte, puede destacarse el control ejercido por el comité sindical de la respectiva fábrica, el cual se aplica en cumplimiento del acuerdo colectivo de trabajo, y que tiene por objeto vigilar los gastos del “fondo del director”, la recta aplicación de las escalas de sueldos y las disposiciones del Código del Trabajo que afectan al bienestar de los obreros, condiciones sanitarias y seguridad técnica. Este control se lleva a cabo por “inspectores públicos” elegidos por las organizaciones sindicales, aun cuando éstas celebran periódicas “conferencias de producción”, donde se exponen los planes a ejecutar y se denuncian las posibles irregularidades de la administración de la fábrica.⁸⁷

Debe destacarse, por último, que a través del mecanismo del autogobierno de los productores que se ha establecido en Yugoslavia,⁸⁸ estando la gestión de la empresa materialmente en manos de los obreros y empleados, a través de los consejos obreros y los comités de gestión, éstos ejercen, junto con la gestión, el control respectivo.⁸⁹

⁸⁷ Cfr. R. Fernández-Carvajal, “Las Empresas Públicas en Rusia” *Loc. cit.*, p. 455; A. Denisov et M. Kirichenko, *Derecho Constitucional Soviético*, *cit.*, p. 105.

⁸⁸ *Vid.* N° 72.

⁸⁹ Cfr. Jovan Djordjevich, *Yugoslavia, Democracia Socialista*, *cit.*, p. 67; S. Grozdanic, “Administrative Management...”, *loc. cit.*, p. 47 y ss.; Nikola Stjepanovic, “Les Nationalisations et l' évolution de la gestion de l' économie en Yougoslavie”, *loc. cit.*, p. 280 y ss.

