

Las empresas públicas 'ninis' y su titánica racionalización

23.05.2012 J. A. Fernández Ajenjo. Doctor en Derecho Administrativo y técnico de Auditoría

La racionalización de las entidades y empresas públicas es una pretensión en la que ha faltado perseverancia en la voluntad política para respetar la lógica jurídica a lo largo de más de medio siglo de fallida historia.

Se dice que una tarea es titánica cuando 'a priori' se juzga desmesurada en medios físicos y temporales, tal como se atribuye a la arquitectura de las pirámides faraónicas o a la dilatada edificación del monasterio escurialense.

Por ello, cabe también conceder tal calificativo a los reiterados y frustrados intentos de racionalizar el sector público institucional promovidos desde que la Ley de Entidades Estatales Autónomas constituyera una Comisión 'ad hoc' a finales de los 50.

A pesar de este propósito, el legislador ha mantenido la costumbre de crear a su libre albedrío nuevas fórmulas para lo que los expertos han dado en llamar Administración Institucional y el acervo popular conoce, sin matizaciones, como empresas públicas.

Contra ello, es habitual que, bien la aún limpia conciencia del Gobierno neófito o bien el sano propósito de enmienda del llamado pronto a salir, asuma la obligación de sistematizar esta organización con el fin de que cada institución reciba el estatus jurídico adecuado a su naturaleza y de que se transformen o desaparezcan aquellas que ocupan un lugar indebido o sencillamente carecen de razón de ser.

En el Programa Nacional de Reformas, el Ejecutivo entrante ha reavivado la virtuosa labor de fijar, limpiar y dar esplendor a la estructura organizativa estatal, que se nutre de 486 instituciones según el último catálogo de 2009. Por lo tanto, no es baladí volver a recordar brevemente el catálogo de las formas organizativas básicas empleadas en el ámbito público.

Dentro de este elenco, la estructura menos ajena al ámbito burocrático es el **organismo autónomo**, que comparte con la Administración General la prestación de servicios en régimen de Derecho público, basado en potestades exorbitantes para el gestor y garantías específicas de los ciudadanos.

Por tanto, su único fundamento es la necesidad de dotar de autonomía funcional a actividades específicas, como el organismo autónomo Servicio Público de Empleo Estatal, dedicado a la gestión de las políticas de empleo.

Acercándonos a la esfera privada, las **fundaciones públicas** han de constituirse para adscribir de forma duradera y sin ánimo de lucro un patrimonio a la satisfacción de un fin de interés general. Esta fórmula es idónea para la gestión de los legados culturales, como el patrimonio artístico tutelado por la Fundación Lázaro de Galdano, aunque la receta no se ha extendido a organismos afines como el Museo del Prado.

Si lo público interviene directamente en la actividad económica privada establece **sociedades mercantiles** que, como indica su naturaleza, participan en el mercadeo de bienes y servicios con el fin de obtener un lucro económico. De esta forma, surgen empresas como la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, cuyo objeto es el suministro del servicio postal universal en competencia parcial con empresas privadas.

Más recientemente, el legislador ha importado una institución anglosajona: las **agencias públicas**, que comparten con los organismos públicos la autonomía en la prestación de servicios administrativos, pero que exigen una especial responsabilidad a sus directivos en el cumplimiento de los objetivos de gestión.

Un ejemplo de estas figuras es la Agencia Estatal de Meteorología, dedicada a la prestación de servicios meteorológicos públicos, pero, en una muestra más de la confusión institucional, no ostenta tal condición legal la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

Sin ánimo de exhaustividad, el resto de instituciones instrumentales puede agruparse bajo la denominación de **entes públicos**. En estas organizaciones su independencia se basa en razones diversas, pero comparten entre sí la voluntad del legislador de otorgarles un régimen jurídico privilegiado dotado de mayor libertad en materia financiera y contractual.

En la jerga administrativa se identifican con la enrevesada denominación de entes públicos de las disposiciones adicionales novena y décima de la Lofage, lo que muestra con rotundidad la ausencia de normalización, pero es mucho más ilustrador cómo los empleados del Ente Público RTVE "en extinción" lo conocían bajo el categórico apelativo de "El Ente".

En la práctica, los excesos de la potestad organizativa pública basada en los deseos puntuales del legislador ha engendrado una sucesión de entidades que ni precisan la autonomía de los organismos públicos, ni cuentan con patrimonio fundacional, ni buscan el lucro de las sociedades mercantiles, ni asumen la responsabilidad de las agencias públicas, ni tienen razón de ser como entidad independiente.

Estas auténticas **entidades o empresas públicas 'ninis'** (ni autónomas, ni patrimoniales, ni lucrativas, ni plus-responsables ni independientes) únicamente se caracterizan, como ha sido reconocido generalizadamente, por la voluntad de huir de los estrechos límites del Derecho Administrativo y de la rigurosidad del régimen general de controles internos y externos.

Ante esta situación, el nuevo Gobierno se ha propuesto confeccionar un Plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional estatal para atribuir a cada cual el régimen jurídico adecuado a su naturaleza. De entrada, ha detectado 89 entidades que han alcanzado incluso la categoría privilegiada de "**empresas superninis**", en tanto que carecen de otra finalidad que no sea, como ha significado la vicepresidenta del Gobierno, la retribución de sus miembros.

No obstante, animamos al legislador en este camino para que esta vez culmine la reconversión del sector público instrumental y logre erradicar las entidades o empresas públicas que, cual adolescentes sin perspectivas de futuro, carecen de fines o responsabilidades que justifiquen la mayoría de edad que implica la emancipación institucional.