

# El ámbito de aplicación de la Ley General Presupuestaria: entidades que se integran en el sector público estatal

---

**Juan Zornoza Pérez**

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario  
Universidad Carlos III de Madrid

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende reflexionar sobre el ámbito de aplicación de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP en adelante) o, si se prefiere, sobre la delimitación del sector público estatal que se realiza en su artículo 2, con el propósito confesado en su Exposición de Motivos de completar «*en el ámbito económico-financiero la regulación que en materia de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y los entes vinculados o dependientes de ella se contiene en la Ley 6/1997, de 14 de abril*». Se trataría, en definitiva, de realizar –también desde la perspectiva económico-financiera– la reordenación y simplificación de las estructuras jurídico-públicas que la citada Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE en adelante) quiso llevar a cabo. Una reordenación y simplificación que, sin embargo, como es sabido, ha quedado más que otra cosa en el terreno de las buenas intenciones, pues la aprobación de la LOFAGE no bastó para reconvertir a las estructuras en ella diseñadas la multiplicidad de entes públicos existentes en nuestro sector público, ni tampoco ha podido impedir la aparición de nuevas formas organizativas que no se contemplaban en ella, por lo que puede seguir diciéndose que las estructuras organizativas de nuestra Administración no obedecen todavía a un diseño organizativo y funcional completo y coherente en sí mismo.

De ahí que convenga reflexionar sobre la delimitación del sector público que se realiza en los artículos 2 y 3 de la LGP, para apuntar algunos de los problemas que su ordenación implica para la adecuada definición de su régimen económico-financiero, que en ocasiones se definirá extramuros de la propia LGP, en las normas de creación, organización y funcionamiento de cada entidad o, incluso, en la legislación sectorial que les resulte aplicable. Porque la decisiva influencia de la organización administrativa en la aplicación de las leyes, que advirtiera en su momento Albert Hensel<sup>1</sup>, se produce más que en otros ámbitos en el económico-financiero, en que a cada clase o forma de organización le ha correspondido un régimen económico-financiero singular, de manera que resulta imposible sustraerse a la sospecha de que, al menos en ocasiones, la aparición de nuevas formas organizativas para el desarrollo de funciones públicas obedece precisamente al intento de rehuir la aplicación de un régimen de presupuestación, ejecución y control del gasto, que se considera excesivamente rígido o limitativo de las posibilidades de actuación de los gestores públicos.

## 2. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO

Sin necesidad de remontarnos a tiempos más remotos, puede decirse que la evidente conexión entre organización administrativa y régimen económico-financiero ha llevado a que, tras el esfuerzo que en ese sentido supuso la Ley de Entidades Estatales Autónomas, fuera la LGP de 1977 el vehículo elegido para la ordenación del sector público desde la perspectiva estructural al suprimir los servicios administrativos sin personalidad, desdoblar la categoría Organismo Autónomo en dos especies, etc., estableciendo desde su particular perspectiva sectorial una clasificación de las organizaciones públicas<sup>2</sup>. No obstante, dicho texto legal contenía también el germen para la huida hacia regímenes singulares de carácter especial al aludir en su artículo 6.5 a los restantes entes del sector público estatal que no estuvieran expresamente incluidos en la clasificación que en

---

<sup>1</sup> En su ponencia «La influencia del Derecho tributario en la formación de los conceptos del Derecho público», presentada en las Jornadas de la *Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler* de 1921, traducida al castellano en *Hacienda Pública Española*, nº 22, 1973.

<sup>2</sup> En ese sentido, LÓPEZ MENUDO, F.: «Organismos públicos: principios generales», en PAREJO ALFONSO, L. (ed.) *Estudios sobre la Administración General del Estado*, Madrid, 1996, págs. 154-155.

él se realizaba y cuyo régimen se determinaría en sus normas de creación.

El incremento espectacular de las responsabilidades atribuidas a la Administración, unido a su intensificación y diversificación, en el marco del Estado social que la Constitución define provocó tempranamente tensiones, fruto de la inadecuación de las formas organizativas tradicionales a las características heterogéneas de los distintos sectores sociales sobre los que se proyecta la actividad pública<sup>3</sup>. De ahí la aparición de nuevas formas organizativas no obedientes a modelo alguno, cuyo seguimiento en los preceptos que las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado dedican a relacionar los entes que integran el sector público estatal constituye la mejor muestra de su desordenada evolución o, si se prefiere emplear términos algo más críticos, de su progresiva desorganización<sup>4</sup>.

Por eso se saludó la apertura del proceso de reflexión a este respecto que supuso el «Informe sobre la gestión económico-financiera del gasto público en España»<sup>5</sup>, elaborado en el seno de la Secretaría de Estado de Hacienda a partir de una encuesta inicial sobre los problemas de programación y control del gasto público, tanto para ofrecer un diagnóstico sobre la situación en que se encontraban los procedimientos de gestión económico-financiera del gasto público en España como para efectuar una propuesta de alternativas posibles en orden a la mejora de dicha gestión, que sirviera de base para la apertura de una discusión rigurosa al respecto. Las alternativas propuestas pretendían, en definitiva, servir de base para la articulación de un modelo de gestión económico-financiera del gasto público que combinara adecuadamente la flexibilidad y el control para facilitar el cumplimiento de sus funciones a las distintas clases de organizaciones integradas en un sector público que había sufrido todo tipo de transformaciones, sin que de ellas se hubiera tomado cuenta a efectos presupuestarios.

---

<sup>3</sup> Sobre ello *vid.* PAREJO ALFONSO, L.: «El proyecto de LOFAGE: perspectiva general», en *ibidem* (ed.) *Estudios sobre la Administración General del Estado*, Madrid, 1996, págs. 43 y ss.

<sup>4</sup> En este sentido, *vid.* ZORNOZA PÉREZ, J.: «La organización y funcionamiento de la Administración y el proyecto de Ley general Presupuestaria», en PAREJO ALFONSO, L. (ed.) *Estudios sobre la Administración General del Estado*, Madrid, 1996, págs. 251-252.

<sup>5</sup> El contenido de dicho documento, que no ha sido objeto de publicación, se expuso en sus aspectos fundamentales por PALOMAR OLMEDA, A., y LOSADA GONZÁLEZ, H.: *El procedimiento administrativo y la gestión presupuestaria y su control*, Madrid, 1995, págs. 34 y ss.

No se trataba sólo de que el volumen de gasto público se hubiera incrementado de forma exponencial en un breve plazo de tiempo, sin una revisión adecuada de las estructuras y técnicas empleadas para su programación, ejecución y control, que no eran acordes con los principios de eficiencia y economía que consagra el artículo 31.2 de la Constitución<sup>6</sup>; sino, sobre todo, de que dicho gasto se canalizaba a través de formas organizativas muy diversas, de entes públicos del más variado carácter, que adoptan nuevos modelos financieros, buscando una mayor flexibilidad y autonomía de gestión<sup>7</sup> que, en muchos casos, se consiguen acudiendo, en mayor o menor medida, al empleo de técnicas de derecho privado, que no siempre están adecuadamente justificadas<sup>8</sup>. Precisamente por eso resultaba imprescindible realizar una reflexión que tuviera presentes –de manera simultánea– los problemas de la organización de las actividades públicas, en especial de la organización administrativa más adecuada para el cumplimiento de las funciones públicas, y las cuestiones relacionadas con el régimen económico-financiero aplicable, para evitar la disociación entre la forma de las organizaciones y su régimen regulador<sup>9</sup>. Porque resulta anómalo y poco razonable que la lógica presupuestaria predetermine o se imponga a la lógica de la organización administrativa, como en buena medida ocurrió tras la aprobación de la LGP, y no desde una perspectiva más amplia que, superando enfoques parciales, atienda a la naturaleza de las actividades y funciones encomendadas a la Administración de que se trate para, de acuerdo con ella, optar por una determinada forma de organización y determinar su régimen de funcionamiento, también en el ámbito económico-financiero.

Desde esa perspectiva, el propio «Informe sobre la gestión económico-financiera del gasto público en España» realizaba algunas consideraciones sobre los aspectos organizativos de la Administración

---

<sup>6</sup> Reconoce que el sistema vigente no ha producido los efectos deseables en cuanto a la realización de los criterios de eficiencia y economía, aunque valora positivamente la vertiente del control de legalidad. ADÁN CARMONA, J. M.: «El gasto público y la voluntad política de su control», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 15, 1995, pág. 106.

<sup>7</sup> Ello con independencia de que, al menos en algunos casos, la creación de nuevas organizaciones públicas no se haya producido tanto en aras de una mayor flexibilidad en la gestión como por otros motivos menos nobles, según denuncia ADÁN CARMONA, J. M.: «El gasto público...», cit., pág. 107

<sup>8</sup> Vid. FUENTES VEGA, S.: «El futuro en el control del gasto público», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 15, 1995, págs. 202-203.

<sup>9</sup> Como ha señalado con razón PAREJO ALFONSO, L.: *Eficacia y Administración. Tres estudios*, MAP-BOE, Madrid, 1995, pág. 21.

Pública española y, de acuerdo con ellas, avanzaba una propuesta de modelo organizativo que, consciente de la interrelación entre ese tipo de problemas y los de gestión económico-financiera, intentaba establecer una tipología de las actividades realizadas por el sector público y sus medios de financiación para, de forma paralela, identificar cuatro tipos de unidades administrativas y sus respectivos regímenes presupuestarios<sup>10</sup>. Regímenes que diferenciaban entre el presupuesto por actividades, limitativo y vinculante, propio de las organizaciones administrativas cuyas funciones no permiten el establecimiento de objetivos e indicadores estrictamente relacionados con los recursos utilizados, y el presupuesto por programas propio de aquellas organizaciones que desarrollan actividades de tipo provisor, en las que el establecimiento de objetivos cuantificados es factible y cuyo carácter limitativo o estimativo dependería de la posibilidad de establecer, o no, previsiones obligatorias en cuanto al volumen de recursos gestionados, asociando a las diversas formas de presupuestación los instrumentos de control más adecuados para que la mayor autonomía y flexibilidad en la gestión fueran compatibles con la exigencia de responsabilidades necesaria para asegurar el cumplimiento de los fines a que se afectan los recursos públicos.

Pese a que el proceso abierto por el repetido Informe se interrumpiera, motivando reorganizaciones parciales de algunos sectores de la actividad pública estatal<sup>11</sup>, la posterior aprobación de la LOFAGE supuso un meritorio esfuerzo en la busca de un modelo racional de organización del sector público que superase la generalizada irregularidad del mundo de la organización administrativa existente, al establecer unas estructuras relativamente simples para la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ella, pretendiendo, además, su sometimiento a un régimen jurídico básicamente unitario al que progresivamente deberían adaptarse los organismos autónomos y demás entidades de derecho público preexistentes, también desde la perspectiva economi-

---

<sup>10</sup> Sus términos son básicamente coincidentes con las propuestas de ADÁN CARMONA, J. M.: «El gasto público...», cit., págs. 107 y ss., y FUENTES VEGA, S.: «El futuro en el control...», cit., págs. 205 y ss.; un resumen de la propuesta, con la que también coinciden sustancialmente, lo proporcionan PALOMAR OLMEDA, A., y LOSADA GONZÁLEZ, H.: *El procedimiento administrativo...*, cit., págs. 34 y ss.

<sup>11</sup> Como el que se llevaría a cabo en el sector público empresarial, tras la creación en 1995 de la Agencia Industrial del Estado y de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), como consecuencia del Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 1996 y como preludeo del posterior proceso privatizador; *vid.* HERNÁNDEZ DE COS, P.: «La consolidación fiscal en España», *Presupuesto y Gasto Público*, nº 35 (2/2004), págs. 142 y ss.

co-financiera (Disposición transitoria tercera.4), por lo que expresamente se derogaron los artículos 4 y 6, apartados 1.b) y 5 del entonces vigente Texto Refundido de la LGP.

Se trató, sin embargo, de un esfuerzo en cierto modo fallido no sólo porque durante el proceso de elaboración del citado texto legal se dictara el Real Decreto-ley 10/1996, de 17 de junio, que autorizó la gestión de los servicios sanitarios *«mediante cualesquiera entidades admitidas en derecho»*, sino porque la propia LOFAGE contenía en sus Disposiciones adicionales el reconocimiento de que el esquema organizativo en ella diseñado no era completo y cerrado al excluir del mismo:

a) A las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, a los que sólo de manera parcial –excluyendo precisamente las disposiciones relativas a su régimen económico-financiero, patrimonial, presupuestario y contable– les son aplicables las reglas relativas a los Organismos Autónomos.

b) Al Consejo de Estado y al Banco de España, que se regirán por su legislación específica.

c) A la Agencia Estatal de Administración Tributaria, al Consejo Económico y Social y el Instituto Cervantes, que continuarán rigiéndose por su legislación específica, por las disposiciones de la LGP que les sean de aplicación y, sólo supletoriamente, por la propia LOFAGE.

d) A toda una serie de organismos públicos, tan significativos como la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Consejo de Seguridad Nuclear, el Ente Público RTVE, las Universidades no transferidas, la Agencia de Protección de Datos, el Consorcio de la Zona Especial Canaria, la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, que se regirán por su legislación específica, por las disposiciones de la LGP que les sean aplicables, y respecto de los cuales la LOFAGE tiene un carácter meramente supletorio.

e) A las sociedades mercantiles estatales, que se regirán íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero y contratación.

Debido a tales exclusiones, que suponían una puerta abierta al mantenimiento de abundantes singularidades organizativas –y económico-financieras–, poca había de ser la efectividad de las obliga-

ciones de adaptación establecidas en su Disposición transitoria tercera y del intento de reconducir al régimen general de los organismos públicos los que pudieran crearse tras su entrada en vigor, con sometimiento expreso a las disposiciones de la LGP, incluso en el caso de los organismos a los que por Ley se les reconociera independencia funcional o una particular autonomía (Disposición adicional décima.<sup>3</sup> LOFAGE). Por ello no debe resultar extraño que, tras la aprobación de la LOFAGE, que no se situó en la posición ordinamental adecuada para asegurar su resistencia frente a ulteriores decisiones de creación y desarrollo de estructuras organizativas especiales<sup>12</sup>, continuaran apareciendo nuevos entes públicos, para el desarrollo de las más variadas funciones, sin adecuarse a las formas organizativas y regímenes jurídicos en ella previstos que fueron pronto superados. En efecto, es en esos años, tras la entrada en vigor de los límites al déficit y al endeudamiento público previstos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, acordado en el Consejo de Ámsterdam de 1997, cuando se producirá la que se ha calificado como una «segunda huida» del régimen presupuestario y de contabilidad públicos<sup>13</sup>, con el fin de continuar realizando determinadas actuaciones –sobre todo en el ámbito de la inversión en infraestructuras– y prestando ciertos servicios mediante fórmulas que, cuando menos, retrasan la afloración en el presupuesto y la contabilidad pública de los gastos y endeudamiento eventualmente incurridos.

Si prescindimos de los nuevos entes públicos, creados, por ejemplo, para la gestión de infraestructuras, el fenómeno más llamativo lo constituye, sin duda, la irrupción de la forma fundacional en la gestión pública, que se produjo en el ámbito de los servicios públicos sanitarios tras el Real Decreto-ley 10/1996, de 17 de junio, luego convertido en Ley 15/1997, de 25 de abril, y la posterior Ley 50/1998, de 30 de diciembre, cuyo artículo 111 confirmó la posibilidad de crear, para la gestión de los servicios públicos sanitarios, «*cualesquiera entidades de naturaleza o titularidad pública admitidas en Derecho y, entre ellas, las fundaciones públicas sanitarias*». Estas fundaciones públicas no constituyen una verdadera novedad organizativa, más que nominalmente, pues –como luego precisaría el Real Decreto 29/2000, de 14 de enero– no son otra cosa que organismos públicos, encuadrables con ciertas modulaciones en la categoría de las entidades públicas empresa-

---

<sup>12</sup> Esa hubiera sido la única garantía de efectividad de sus mandatos, según advirtió PAREJO ALFONSO, A.: «El proyecto de LOFAGE...», cit., págs. 52 y ss.

<sup>13</sup> En los términos de MONTESINOS JULVE, V.: «La reforma de la Ley General Presupuestaria en el marco de la estabilidad financiera: una reflexión desde la perspectiva de la contabilidad pública», en *Presupuesto y Gasto Público*, nº 30, 2002, pág. 55.

riales, y por ello, pocos problemas suscitan<sup>14</sup>. Sobre todo, en comparación con las que se dio en llamar fundaciones en mano pública, creadas al amparo de una capacidad fundacional de las Administraciones Públicas más que discutible y que, no obstante, parecía reconocerse en el artículo 6.4 de la entonces vigente Ley 30/1994, de 24 de noviembre, aunque fuera a costa de una cierta desnaturalización de la figura fundacional y del evidente peligro de que su creación no fuera más que la vía para eludir las reglas que constituyen, en cada caso, el estatuto jurídico de la persona jurídico-pública fundadora<sup>15</sup>.

Un peligro que, por lo que nos interesa, resultaba evidente desde el punto de vista económico-financiero, pues si la integración en el sector público sanitario de las llamadas fundaciones públicas no suscitaba dudas, dada su asimilación a las entidades públicas empresariales, el régimen de las fundaciones en mano pública resultaba mucho más oscuro, dado que no eran fácilmente reconducibles a ninguna de las formas de organización que –en aquel momento, según los artículos 48 y 50 de la LGP entonces aplicable– integraban el sector público a efectos de la formación del Presupuesto (arts. 48 y 50 LGP) y de su control por parte del Tribunal de Cuentas (art. 4.1 LOTCu). Ello no constituyó obstáculo para que se considerasen integradas en el sector público estatal, dada su condición de entidades constituidas por entes públicos y para la gestión de servicios públicos<sup>16</sup>, que debían quedar sujetas al régimen de presupuesto público, como aclararía la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, al dar nueva redacción al artículo 123 de la LGP para introducir una mención a las fundaciones de titularidad estatal como sujetos del régimen de contabilidad pública y obligar a la formación, conforme a la nueva redacción dada al artículo 132.3 del mismo texto legal, de una «Cuenta General de las fundaciones de competencia o titularidad pública estatal»<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> En este sentido, PAREJO ALFONSO, L.: «Constitución, sistema nacional de salud y formas de organización», en PAREJO, L.; LOBO, F., y VAQUER, M.: *La organización de los servicios públicos sanitarios*, Madrid, 2001, pág. 41; y MENÉNDEZ REXACH, A.: «Formas jurídicas de gestión de los servicios públicos sanitarios», en PAREJO, L.; LOBO, F., y VAQUER, M.: *La organización de los servicios...*, cit., pág. 76.

<sup>15</sup> En este sentido, entre los civilistas, CAFFARENA LAPORTA, J.: «Comentarios al artículo 6», en la obra colectiva *Comentarios a la Ley de fundaciones y de incentivos fiscales*, Madrid, 1995, pág. 50.

<sup>16</sup> En este sentido, VAQUER CABALLERÍA, M.: *Fundaciones públicas y fundaciones en mano pública. La reforma de los servicios públicos sanitarios*, Madrid, 1999, págs. 58 y ss., que creía posible asimilarlas a las sociedades mercantiles estatales.

<sup>17</sup> Sobre ello, ZORNOZA PÉREZ, J.: «Formas de organización y régimen económico-financiero de los servicios públicos sanitarios», en PAREJO, L.; LOBO, F., y VAQUER, M.: *La organización de los servicios...*, cit., págs. 278 y ss.

En todo caso, queda así puesta de manifiesto la fragilidad del esquema organizativo resultante de la LOFAGE, que no alcanzó a impedir la aparición de nuevas formas organizativas en el seno del sector público estatal, cuya justificación no siempre es clara, ya que «en muchos casos no responden ni a su naturaleza ni a sus características, ni a su finalidad, por lo que parece que tuvieron como objetivo único salirse del encorsetado ámbito normativo y procedimental del Estado y evitar, en la medida de lo posible, mayores exigencias de control»<sup>18</sup>. Unas nuevas formas organizativas de cuya expansión constituye un buen reflejo la relación de los entes integrantes del sector público estatal, según resulta de los artículos 1, 5, 6 y 7 de la Ley 61/2003, de Presupuestos Generales del Estado para 2004, conforme a los cuales en dichos Presupuestos se integran, además de los ya tradicionales, los de ocho organismos públicos cuya normativa específica confiere carácter limitativo a los créditos de su presupuesto de gastos, pero que sólo eso tienen en común –entre ellos se cuentan, por no mencionar más que dos ejemplos heterogéneos, el Centro Nacional de Inteligencia y el Museo Nacional del Prado–, pues desarrollan funciones de lo más diversas y sus estructuras poco tienen que ver, como, por otra parte, ocurre con las 41 fundaciones estatales que dicho texto legal mencionaba y que abarcan los más variopintos ámbitos de actuación<sup>19</sup>.

### **3. LA DELIMITACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL EN LA LEY 47/2003, DE 26 DE NOVIEMBRE, GENERAL PRESUPUESTARIA**

Ante esa situación, la LGP, con el propósito de recuperar la coherencia –perdida tras la LOFAGE, según reconoce su Exposición de Motivos– entre organización jurídico-pública y régimen presupuestario y de control, ha querido sistematizar desde la perspectiva económico-financiera las distintas entidades integrantes del sector público estatal, que pretende enumerar de forma completa, para dar cumplimiento al principio de universalidad, atendiendo a los criterios de financiación mayoritaria y de control efectivo por la Ad-

---

<sup>18</sup> Cfr. BLASCO LANG, J. J.: «El ejercicio del control y la estabilidad presupuestaria», en *Presupuesto y Gasto Público*, nº 30, 2000, pág. 108.

<sup>19</sup> La relación de fundaciones estatales contenida en los Presupuestos Generales del Estado para 2004, que puede consultarse en <http://www.sepg.minhac.es/presup/Pge2004Ley/R4L24FE.htm> es, con todo, inferior en número a las 43 entidades de esta naturaleza que se incluyeron en la Cuenta General de Fundaciones incorporada a la Cuenta rendida en virtud del Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de noviembre de 2002.

ministración General del Estado y sus entes dependientes o vinculados.

Se trata de un empeño nada sencillo, pues el respeto a la lógica organizativa, cuyas categorías se pretende aceptar, obliga a acudir a numerosas fuentes, ya que el orden estructural de la LOFAGE se ha visto modificado desde entonces, al tiempo que se fragmentaba en cuanto a su régimen jurídico, dado que la regulación de determinadas formas organizativas se ha reconducido a una legislación sectorial que, sin embargo, desde la perspectiva presupuestaria debe ser reunificada por imperativo de la unidad presupuestaria. De ahí que el artículo 2 de la LGP, al enumerar las entidades que forman parte del sector público estatal, deba acudir –cuando menos– al orden de conceptos de:

*a)* La LOFAGE, al que pertenecen la Administración General del Estado, los organismos autónomos y los entes públicos empresariales que dependan de ella, en el último caso de forma directa o por mediación de cualesquiera otros organismos públicos vinculados o dependientes.

*b)* La Ley General de la Seguridad Social, cuyo Texto refundido, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de julio, recoge el régimen de las entidades gestoras, servicios comunes y mutuas, en su función de colaboración en la gestión de la Seguridad Social.

*c)* La Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, que ha reordenado el patrimonio empresarial público, estableciendo un régimen común a las sociedades mercantiles estatales, a las entidades públicas empresariales y a las entidades de derecho público vinculadas a la Administración General cuyos ingresos procedan en más de un 50 por 100 de operaciones realizadas en el mercado.

*d)* La Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones que ha venido a reordenar el régimen de las fundaciones del sector público estatal, aunque excluyendo de su ámbito de aplicación a las fundaciones públicas sanitarias del artículo 111 de la Ley 50/1998 y proclamando su carácter meramente supletorio respecto a las constituidas al amparo de la Ley 15/1997 para la gestión del Sistema Nacional de Salud.

Y ello sin que se agote el catálogo de las entidades que conforman el sector público estatal, en el que se integran también los organismos públicos cuya normativa específica confiere carácter limitativo a los créditos de su presupuesto de gastos, el Ente Público Radiotelevisión

Española, los consorcios dotados de personalidad jurídica propia con participación mayoritaria de entidades públicas estatales y/o sujetos al poder de decisión de órganos del Estado y, por último, los órganos con dotación diferenciada en los presupuestos que carecen de personalidad jurídica y no están integrados en la Administración General del Estado. Al margen de que también caen en el ámbito de aplicación de la LGP y, en esa medida, forman parte del sector público estatal, los fondos carentes de personalidad jurídica cuya dotación se efectúe mayoritariamente desde los Presupuestos Generales del Estado, como son los Fondos complementarios de financiación de municipios y provincias, el Fondo de aportación a la asistencia sanitaria, el Fondo de suficiencia para la financiación de las Comunidades Autónomas y el Fondo de Compensación Interterritorial.

Ciertamente debe valorarse, como merece<sup>20</sup>, el esfuerzo del legislador por agotar, dentro de lo posible, el catálogo de entidades pertenecientes al sector público estatal, que, como es obvio, adquiere perfiles ciertamente extensos que, sin embargo, contrastan de forma notable con la mucho más restringida noción de Hacienda Pública que el artículo 5.1 de la propia LGP refiere exclusivamente a los derechos y obligaciones de contenido económico, «*cuya titularidad corresponde a la Administración General del Estado y a sus Organismos Autónomos*». Y, como ha advertido Soler Roch<sup>21</sup>, quizás haya llegado el momento de replantearse esa asimetría, cuyas causas seguramente están relacionadas con el tratamiento diferenciado que en nuestro ordenamiento recibe la Seguridad Social y de la que deriva una menor protección de los derechos económicos de las entidades públicas empresariales y organismos públicos que, como es el caso de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, no forman parte de la Hacienda Pública en el preciso sentido de la LGP y, sin embargo, pueden incluso tener encomendada la recaudación de ciertos tributos que integran sus recursos propios.

En todo caso, como expresamente reconoce la Exposición de Motivos de la LGP, la integración, o no, de ciertas entidades en el sector público estatal obedece a los criterios de financiación mayoritaria y control efectivo por la Administración General del Estado, a los que

---

<sup>20</sup> Aunque sin caer en el entusiasmo que se desprende de las palabras de URÍA FERNÁNDEZ, E.: «Los objetivos de la nueva Ley General Presupuestaria», en *Presupuesto y Gasto Público*, nº 35, 2/2004, pág. 207, cuando afirma que la enumeración del artículo 2 de dicho texto legal es completa y plenamente ajustada a las categorías de la LOFAGE.

<sup>21</sup> Cfr. SOLER ROCH, M<sup>a</sup> T.: «Principios inspiradores de la reforma de la Ley General Presupuestaria», en *Presupuesto y Gasto Público*, nº 30, 2002, pág. 22.

se alude directamente respecto a los consorcios en el artículo 2.1.h) de la LGP y, de forma indirecta, al definir las fundaciones del sector público estatal en el artículo 44 de la Ley de Fundaciones. Pues bien, este tipo de criterios no está exento de problemas, pues hace posible la adopción de comportamientos estratégicos tendentes a rehuir la aplicación del régimen de presupuesto público que la LGP diseña; por ejemplo, en el caso de las fundaciones, en que basta con que la aportación inicial no haya sido mayoritariamente estatal y se mantenga un patrimonio fundacional que no comprenda establemente más allá del 50 por ciento de bienes o derechos aportados por entidades estatales, para situarse extramuros de la categoría de las fundaciones del sector público estatal, incluso aunque se reciban otras aportaciones periódicas desde los Presupuestos del Estado. Y más preocupante resulta el ejemplo de los Consorcios dotados de personalidad jurídica, en que los criterios de la aportación mayoritaria y el poder de decisión pueden dar lugar a que su régimen económico-financiero quede en la más completa indefinición, esto es, diferido a su normativa propia, desde el mismo momento en que ninguna de las Administraciones consorciadas alcance claramente esa posición mayoritaria o de control que permite su integración en el sector público de que se trate, estatal, autonómico o local.

Sea como fuere, la simple delimitación de las entidades que integran el sector público estatal resulta, en sí misma, insuficiente, pues no permite atribuirles un régimen económico-financiero unitario. De ahí que la LGP haya creído conveniente sistematizar el conjunto de estructuras organizativas existentes en nuestro sistema, reconduciéndolas a tres categorías que –por lo menos desde el punto de vista conceptual– atienden a criterios bien definidos; son las siguientes:

*a)* El sector público administrativo, del que forman parte la Administración General, sus organismos autónomos, las entidades que conforman el sistema de la Seguridad Social, los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos del Estado y otras entidades públicas y consorcios cuya actividad no se desarrolle en el mercado ni se financie mayoritariamente con ingresos comerciales.

*b)* El sector público empresarial, integrado por las entidades públicas empresariales, las sociedades mercantiles estatales y otras entidades públicas y consorcios cuya actividad se desarrolle en el mercado o se financie mayoritariamente con ingresos comerciales, quedando por ello excluidas del sector público administrativo.

*c)* El sector público fundacional, al que pertenecen las fundaciones del sector público estatal y en el que, en nuestra opinión, deben

considerarse también integradas las fundaciones públicas sanitarias y las constituidas para la gestión del Sistema Nacional de Salud, a pesar de que no les sea de aplicación la Ley de Fundaciones, o lo sea sólo con carácter supletorio.

Establecidas tales categorías, resultaba imprescindible disponer un régimen presupuestario, de contabilidad y de control, básicamente unitario para cada una de ellas. Seguramente por eso el artículo 39 de la LGP dispone que la estructura de los Presupuestos Generales del Estado se determine *«teniendo en cuenta la organización del sector público estatal»*, pues el carácter administrativo, empresarial o fundacional de las entidades a él pertenecientes debiera ser el elemento determinante de su régimen económico-financiero. De algún modo, a esa orientación parece obedecer la sistemática del Título II de la LGP, que regula el contenido, elaboración, estructura y gestión de los presupuestos por referencia al sector público administrativo, para establecer separadamente, en su Capítulo V, las especialidades aplicables a las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles estatales y fundaciones del sector público estatal; entidades a las que no menciona por referencia al subsector empresarial y fundacional en que se integran.

Posiblemente ello sea el signo de las dificultades existentes para la regulación unitaria de entidades públicas que, surgidas en diferentes momentos históricos, casi siempre obedeciendo a necesidades coyunturales, han ido conformando un sector público por aluvión, cuya organización no responde a criterios de coherencia técnica<sup>22</sup> y en el que ya no es posible introducir más que algunos elementos de racionalidad. De ahí que, incluso en el ámbito del denominado sector público administrativo, se continúe diferenciando en numerosos aspectos el régimen de los organismos autónomos (por ejemplo, en los arts. 44, 53.2, 56, etc., de la LGP) y de la Seguridad Social (por ejemplo, en los arts. 44, 54.4, 57, etc., de la LGP) respecto al que es propio de la Administración General del Estado, y sólo al regular la gestión por objetivos (arts. 70 a 72) la LGP alude al sector público administrativo estatal en su conjunto. Y lo mismo podría decirse respecto al régimen de los sectores públicos empresarial y fundacional, que no son objeto de tratamiento unitario en los artículos 64 a 68 de la LGP, que prefieren aludir a las sociedades mercantiles estatales y las entidades públicas empresariales, a las que no olvidemos que podrían asimilarse –siquiera con modulaciones– las fundaciones públicas

---

<sup>22</sup> *Vid.* en ese sentido la crítica de BLASCO LANG, J. J.: «El ejercicio del control...», cit., pág. 108.

surgidas en el ámbito de la gestión sanitaria y a las que se equiparan, siquiera sea de forma limitada, en cuanto a la elaboración de presupuestos de explotación y de capital, otras entidades estatales de derecho público y los consorcios que formen parte del sector público estatal (art. 64.1 LGP).

Por el contrario, la división tripartita del sector público estatal permite simplificar el régimen de contabilidad de las entidades que lo integran, que se atenderán a los principios contables públicos y a lo establecido en el Plan General de Contabilidad Pública si forman parte del sector administrativo, a los principios y normas del Código de Comercio y al Plan General de Contabilidad de la empresa española si pertenecen al sector empresarial y, por fin, a los principios y normas recogidos en la adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos si se trata de entidades del sector público fundacional (art. 122 LGP), formando de manera coherente sus cuentas anuales, que la LGP regula de manera separada para los diferentes subsectores a que venimos aludiendo (arts. 128 y 129 LGP).

En último lugar, para no extendernos mucho más, tampoco en la regulación del control de la gestión económico-financiera se ha podido realizar una regulación común a la pluralidad de entidades que conforman cada uno de los subsectores en que se organiza el sector público estatal. En efecto, pese a que el control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE en adelante) se extiende a «*la totalidad de los órganos o entidades del sector público estatal*» (art. 143 LGP), seguidamente se establecen las especialidades propias del Ministerio de Defensa y de la Seguridad Social, que cuentan con una intervención propia, aunque funcionalmente dependiente de la IGAE. Se trata, ciertamente, de una especialidad menor que, sin embargo, hacía ya imposible el tratamiento unitario del sector público administrativo, por lo que a partir de ahí, al delimitar el ámbito de cada una de las técnicas de control interno que prevé, la LGP alude no a cada uno de los subsectores –administrativo, empresarial o fundacional– que conforman el sector público estatal, sino a los tipos concretos de entidades que en ellos se integran. Así sucede en relación a la función interventora, que se ejerce sobre todas las entidades integrantes del sector público administrativo, que el artículo 149.1 de la LGP menciona individualmente, o respecto al control financiero permanente (art. 158), la auditoría pública (art. 163) y la auditoría de cuentas anuales (art. 168). En todo caso, quizá no esté de más señalar que la diferenciación de las técnicas de control de la gestión económico-financiera a emplear respecto a cada clase de entidad pública puede considerarse justificada si se considera que una vez

operada una amplia descentralización de dicha gestión, como consecuencia de la creación de esas nuevas formas organizativas, dotadas en mayor o menor grado de autonomía, se hacía necesario diseñar nuevos sistemas y procedimientos e instrumentar mecanismos institucionales adecuados para hacer efectivo su control<sup>23</sup>.

Y lo cierto es que en la regulación del control interno, a que necesariamente han de quedar sometidas la totalidad de las entidades que integran el sector público estatal, se ha producido un considerable avance, al superar los tradicionales mecanismos de control, que no han funcionado como debieran por atenerse fundamentalmente a aspectos formales<sup>24</sup>. Es cierto que, ya desde hace años, se habían introducido modificaciones en la LGP para restringir el amplísimo ámbito de la función interventora y, de forma correlativa, desarrollar las diversas modalidades de control financiero; pero no lo es menos que las modalidades de control existentes, incluso a pesar de los avances introducidos tras el Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, no parecen haber funcionado de forma suficientemente satisfactoria al no haber sido capaz de inducir cambios en la gestión<sup>25</sup>. De ahí que la LGP desarrolle con cierto detalle las distintas técnicas de control que pretende implantar, que en principio parecen adecuadas a la distinta naturaleza de las entidades integradas en el sector público empresarial y que, además, en el sentido que algunos habíamos reclamado<sup>26</sup>, pretenden provocar la exigencia de responsabilidades a los gestores al prever la emisión de informes no sólo de carácter general (art. 146 LGP), sino de actuación y seguimiento de medidas correctoras (art. 161 LGP) o de auditoría (art. 166 LGP), que se dirigirán al titular del departamento del que dependa o al que esté adscrito el órgano o entidad controlada y, en caso de disconformidad, al Consejo de Ministros.

No es sencillo predecir si tales medidas surtirán efecto, induciendo mejoras reales en la gestión económico-financiera del sector público estatal, pues el establecimiento de sistemas para la exigencia de responsabilidades a los gestores del gasto es, sin duda, uno de los

---

<sup>23</sup> En este sentido, MONTESINOS JULVE, V.: «La reforma de la Ley...», cit., pág. 59.

<sup>24</sup> A ese respecto, FUENTES VEGA, S.: «El futuro en el control...», cit., pág. 203, no puede dejar de reconocer las críticas constantes y a veces justificadas sobre las deficiencias del modelo de control tradicional, especialmente atento a aspectos formales y que, precisamente por ello, en ocasiones no permite el control sustantivo del gasto.

<sup>25</sup> En este sentido, ADÁN CARMONA, J. M.: «El gasto público...», cit., pág. 106.

<sup>26</sup> Cfr. ZORNOZA PÉREZ, J.: «La organización y funcionamiento...», cit., páginas 257-258.

problemas más espinosos de cara a la realización de una verdadera reforma presupuestaria. Se trata de un problema de difícil solución, que va más allá de la exigencia de las responsabilidades patrimoniales o por infracciones que la LGP contempla en su Título VII, que, por cierto, no ha sufrido más modificaciones que las necesarias para hacer posible la exigencia de responsabilidades no sólo a «*autoridades y funcionarios*», sino también al resto del personal «*al servicio de las entidades contempladas en el artículo 2 de esta ley*» (art. 176 LGP), que son todas las integrantes del sector público estatal. De un problema crucial, pues a la concesión de mayores dosis de autonomía y flexibilidad en la gestión debe seguir, como elemento de cierre, la responsabilización de los gestores públicos respecto a los objetivos cuyo cumplimiento se les encomienda; de una cuestión que, en buena medida, escapa a la relación Ley-Administración concebida en términos de posibilidad de control jurídico y que se refiere más a «la encomienda y la comisión de la acción desde un fin en un marco y con determinados límites, es decir, como pieza esencial de un sistema de dirección social de mayor complejidad que la relativa al aseguramiento de la corrección jurídica de todas las decisiones concretas finales»<sup>27</sup> y que por ello no se deja formalizar fácilmente en normas jurídicas.

#### 4. CONCLUSIÓN

La creencia –errónea, sobra decirlo– en la intercambiabilidad de las distintas estructuras organizativas, unida a la inexistencia de un marco estable que encuadrara el régimen de la organización administrativa, ha hecho posible la configuración de un sector público de aluvión, en que distintas formas organizativas sirven, en ocasiones, para el desarrollo de las mismas funciones públicas, al tiempo que una misma clase de organización se emplea en los más diversos sectores de la actividad pública y para funciones bien distintas. Entre otras razones, porque no es extraño que una organización administrativa, a la que corresponde el ejercicio de determinadas competencias, en ejercicio de una potestad de organización que se tiende a creer ilimitada, alumbre otra organización a la que dota de un estatuto jurídico distinto del que ella misma ostenta para el ejercicio de las mismas competencias<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> En los términos de PAREJO ALFONSO, L.: *Eficacia y Administración...*, cit., páginas 151-152.

<sup>28</sup> *Vid.* la crítica que a esa forma de operar formulan PAREJO ALFONSO, L.: «Constitución, sistema...», cit., págs. 31-32, y MENÉNDEZ REXACH, A.: «Formas jurídicas...», cit. pág. 93.

De ahí las dificultades para la introducción de criterios racionales que permitan el establecimiento de un régimen económico-financiero unitario para aquellos entes públicos que, por tener encomendada la realización de una misma clase de funciones, deberían quedar sujetos a normas comunes de presupuestación, contabilidad y control económico-financiero. Dificultades que la LGP ha afrontado de manera decidida al reconducir las organizaciones del sector público estatal a tres categorías en torno a las cuales construir regímenes básicamente unitarios, aunque no lo hayan podido ser en todos sus aspectos, dada la heterogeneidad de las funciones que pueden encomendarse a una misma estructura organizativa y que, en ocasiones, como hemos indicado, para el ejercicio de una misma clase de competencias puede acudir a distintas clases de organización. De ahí que la aprobación de dicho texto legal suponga un avance, siquiera relativo, en el necesario proceso de racionalización de los regímenes económico-financieros que corresponden a las diversas estructuras jurídico-públicas que integran el sector público estatal; un avance que, sin embargo, no podremos considerar definitivo en tanto no se emprenda un proceso de depuración de las formas organizativas públicas, surgidas en ocasiones por puras razones de coyuntura, casi diríamos de «modas» organizativas, de acuerdo con criterios de pura coherencia técnica, para dar cumplimiento a los requerimientos que la Constitución formula respecto a la configuración y funcionamiento de las organizaciones jurídico-públicas.