

LA INTERVENCION ADMINISTRATIVA EN MATERIA ECONOMICA Y LAS CORPORACIONES DEL GOBIERNO EN NORTEAMERICA

SUMARIO: I. INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA ECONÓMICA: 1. *Circunstancias y naturaleza de las primeras medidas intervencionistas.*—2. *Las formas de la intervención en función de los diversos sectores de la economía americana.*—II. LAS CORPORACIONES DEL GOBIERNO: 3. *Lugar sistemático de las Corporaciones en la estructura administrativa americana.*—4. *Desarrollo y justificación de la práctica corporativa.*—5. *Definición y caracteres de la Corporación.*—6. *Un ejemplo a la teoría de las Corporaciones del Gobierno: la TVA.*—7. *¿Son las empresas del Gobierno verdaderas Corporaciones?*—8. *Tendencias «integracionistas».*—9. *La «Government Corporation Control Act», de 1945.*—10. *El futuro de las Corporaciones del Gobierno.*

I

1.—La Historia de los Estados Unidos —han dicho M. E. DIMOCK y G. O. DIMOCK (1)— es la historia de la más estrecha cooperación entre el Gobierno y los hombres de negocios. Por eso, cuando se habla y se escribe sobre el reciente fenómeno de la intervención del Gobierno americano en la vida económica, no se debe olvidar que las empresas de este carácter no han caído nunca fuera de los fines gubernamentales. Es cierto que en sus formas más recientes la intervención parece revestir un aspecto «regulador», y así se deduce de las características de ciertos organismos creados no hace muchos años, como la *Securities and Exchange Commission*, la *Federal Communications Commission*, y otras. Pero no debe olvidarse la actividad de fomento y de servicio público: el Gobierno americano ha sido empresario en gran escala en las tierras del Oeste, ha fomentado la creación de líneas férreas y fluviales, ha extendido las facilidades de crédito, ha creado un Departamento para el Comercio exterior y doméstico, ha concedido el derecho de patente y ha puesto en marcha empresas que en sus comienzos no eran rentables.

(1) *American Government in action*, N. York, 1946, pág. 733.

Por todo esto, los escritores americanos de temas políticos y administrativos han llegado a la conclusión, después del consiguiente análisis de los programas gubernamentales, de que gran parte de las funciones del Gobierno son económicas, si damos a este término un sentido amplio.

Es curioso señalar que la intervención gubernamental en la vida económica representa una de las facetas del nacimiento del Derecho Administrativo en los Estados Unidos. En efecto, se ha puesto de relieve muy atinadamente la vinculación existente entre los principios de la economía liberal y los fundamentos del «common law». Se demuestra esta apreciación por el hecho de que BLACKSTONE, el oráculo del «common law», y A. SMITH, padre de la economía clásica, escribiesen simultáneamente (2).

La empresa económica privada, que ha vivido libre de ingerencias estatales una larga vida de más de un siglo, había de encontrar, por consiguiente, en los principios e instituciones del Derecho común anglosajón, una fuerte defensa frente a todo intento de actuación administrativa estatal. La necesidad, empero —que es la que justifica todas las revoluciones jurídicas—, determinó el nacimiento de un poder de policía a favor de la Administración que, convenientemente utilizado por ésta, había de producir, como una de sus consecuencias, una importante interferencia en la vida económica del país (3).

Una serie de razones habían de abogar, además, por que la aplicación del nuevo Derecho económico (y social) no se confiase a los tribunales ordinarios, sino a comisiones y tribunales administrativos de carácter especial. Sobre todo se puso de relieve la inadaptabilidad técnica de los primeros para resolver sobre estas cuestiones. Y más decisiva ha parecido esta razón al tener en cuenta el principio fundamental del «precedente» que dirige la actuación de los tribunales ordinarios, ya que se ha extendido la creencia de que el precedente dictado para situaciones menos complejas no podría servir de regla en los nuevos campos técnicos (4).

(2) PFIFFNER: *Public Administration*, N. York, 1946, pág. 419.

(3) Cfr. dos interesantes obras de E. FREUND: *The Police power*, Chicago, 1904, y *Administrative power over persons and property*, 1928.

(4) Las reglas jurídicas aplicadas por las Comisiones y Tribunales administrativos pueden ser calificadas, incluso desde nuestro punto de vista, como de Derecho Administrativo. No sólo por el objeto material a que se refieren, sino por la excepcionalidad de régimen que suponen frente al «common law». El abandono del «precedente» (principio del «stare decisis») a que nos hemos referido en el texto, es fundamental para comprender la sustitución que se está realizando de las reglas constitutivas del fondo del Derecho del país por una «policía jurídica» de la materia económica. Nosotros, europeos, podemos enjuiciar estos fenómenos con una más amplia perspectiva histórica. Hace ya algunos años, M. HAURIOU estudiaba la separación entre el Derecho privado y el administrativo en función de la oposición

Son, pues, los cambios sociales y económicos de los últimos cien años los que han determinado la aparición de una nueva legislación. Pero sería ingenuo creer que, tanto las nuevas leyes como los organismos administrativos encargados de ejecutarlas, no han tenido que vencer serias resistencias antes de consagrarse definitivamente. Fueron necesarios tiempos de crisis y de suma inestabilidad para justificarlas, más o menos transitoriamente, como medidas de emergencia.

Como consecuencia de la gran depresión de 1929, cuyos desastrosos efectos son conocidos, el Gobierno consideró oportuno tomar ciertas iniciativas que atañían a la vida económica de la nación. Se creó la *National Recovery Administration* para ayudar a la industria; se aseguraron depósitos bancarios a través de la *Federal Deposit Insurance Corporation*; numerosos organismos públicos de crédito para la vivienda, agricultura, etc., intentaron volver la corriente de los negocios mercantiles a su pleno funcionamiento; la *Securities and Exchange Commission* fué creada para regular las transacciones que implicaban financiación de capital; el derecho de contratación del trabajo fué sometido a las prescripciones de la *National Labor Relations Act.* de 1935; una ayuda para la agricultura significó la *Agricultural Adjustment Act*; se financiaron ferrocarriles y otras empresas de utilidad pública; se organizó la *Tennessee Valley Authority*; un organismo especial, el *National Resources Planning Board*, trabajó sobre los planes para la conservación y utilización de los recursos naturales, industriales y humanos del país, etc., etc.

Las discusiones suscitadas se recogieron en un interesante libro. *Planing for America*, editado por G. GALLOWAY. La cuestión fundamental que en él se planteaba era: ¿Acabarán los controles gubernamentales cuando el país vuelva a la normalidad o hemos de esperar que continúen después y aun se extiendan? Una respuesta se daba por segura: el Gobierno extenderá invariablemente sus controles sobre el mecanismo del crédito, las industrias básicas, la distribución de las fuerzas del trabajo y la dirección del comercio exterior (5).

Esta convicción llegó a penetrar incluso en el *sancta sanctorum* del Derecho común en Norteamérica, el Tribunal Supremo. Aunque durante los primeros años del *New Deal* el alto Tribunal anuló algunas leyes por inconstitucionales; sin embargo, a partir de 1936, su actitud cam-

«fondo de Derecho—policia jurídica—», y después de examinar la extensión del campo de la policia jurídica que se realiza en Europa desde los últimos años del siglo XVIII, no escapa a su clara intuición la referencia al fenómeno análogo que viven los Estados Unidos en el siglo XX (Vid. HAURIOU: *Police juridique et fond du droit*, en «Rev. trimestrelle de Dr. civil», 1926, I, págs. 265 y ss.).

(5) Vid. para la exposición de las medidas que tomó el Gobierno americano como consecuencia de la gran crisis de 1929 y años sucesivos. DIMOCK y DIMOCK: Op. cit., pág. 712.

bió radicalmente. Desde febrero de 1937 puede decirse que la tendencia fundamental ha sido la de aprobar la nueva legislación administrativa (económica y social) (6). Esto ha significado sustancialmente, dice PFIFFNER, la aprobación de la extensión de la discrecionalidad administrativa, ya que no es posible tener un creciente cuerpo de legislación social o económica sin la consiguiente concesión de poderes discrecionales a los funcionarios administrativos (7).

2.—Las consideraciones anteriormente expuestas nos hacen comprender que la economía americana ocupa una posición intermedia entre el «laissez-faire» y el socialismo, en la que se articulan, por consiguiente, instituciones surgidas en la etapa económica liberal con otras que nos anticipan la idea de un socialismo de Estado más o menos absorbente. Cabe, pues, distinguir varios sectores estructurales en la economía americana.

DIMOCK Y DIMOCK (8), admitiendo el carácter mixto de la economía de los Estados Unidos en el sentido que acabamos de señalar, descubren en los cinco siguientes sectores: 1.º, la pequeña empresa (small enterprise); 2.º, la gran empresa (big business); 3.º, las empresas de utilidad pública (public utilities); 4.º, las empresas del Gobierno (government enterprises); 5.º, las cooperativas (cooperatives).

El tipo de actividad, o forma de la intervención administrativa que el Gobierno desarrolla varía y está en función del sector económico con que se enfrenta. Intentando trazar un esquema comprensible para la mentalidad del administrativista europeo, vamos a señalar la forma de intervención administrativa que predominantemente determina cada sector económico. Advertamos, no obstante, que dejamos fuera el sector cooperativista por no interesar al objeto concreto de éste trabajo, y que con la denominación «sector privado» abarcamos tanto el grupo de la pequeña empresa, como el de los grandes negocios, que antes aparecían separados.

A) *La intervención administrativa en el sector privado.*—No obstante la importancia que la empresa capitalista norteamericana adquiere en la vida del país, un Ministerio de Comercio (*Department of Commerce*) no fué creado hasta 1903. Este Ministerio fué establecido para

(6) Hay que señalar la importancia de esta verificación de constitucionalidad en el sistema norteamericano. A diferencia de nuestro régimen administrativo cabe decir que la constatación de la legalidad de la actuación administrativa en Estados Unidos entraña un doble momento: a) constitucionalidad de la ley que determina la intervención de ciertos organismos administrativos en determinadas esferas hasta entonces abandonadas a la autonomía individual; b), legalidad de la concreta actuación del organismo administrativo en cuanto se ajusta al contenido de la ley cuya constitucionalidad ha sido previamente discutida.

(7) Op. cit., pág. 450.

(8) Op. cit., pág. 713.

«proteger, promover y desarrollar el comercio exterior y doméstico, las industrias mineras, manufactureras, de navegación y pesqueras y los transportes de Estados Unidos».

Quizás la tardía aparición del Departamento se explique justamente por la propia vitalidad de la economía capitalista americana durante el siglo XIX. Poderosas asociaciones de tipo corporativo como la Cámara de Comercio de los Estados Unidos y la Asociación Nacional de Manufactureros se han bastado para autodisciplinar y regular los problemas de la profesión.

Así es como los primeros síntomas de actividad administrativa han venido teñidos de una intención ortopédica y reguladora a la vista de la nota de peligrosidad para el «interés público» que la concentración capitalista, abandonada a la dinámica de sus propias fuerzas, llegaba a presentar.

Por todo esto, se plantea desde los últimos años del pasado siglo el problema de la regulación de los monopolios como una exigencia de los tiempos, que venía, no obstante, a quebrar el esquema de la economía liberal clásica. La progresión intervencionista viene jalonada por las siguientes leyes: la *Sherman Antitrust Act*, de 1890; la *Clayton Antitrust Act*, de 1914, y la *Federal Trade Commission Act*, de 1914.

Desde la creación de esta última Comisión, la aplicación de las leyes antitrust puede ser dividida en tres etapas:

La primera etapa comprende de 1914 a 1920. El Presidente WILSON intentó aplicar realmente las leyes *Sherman* y *Clayton*. Pero la entrada de los Estados Unidos en la guerra dió por consecuencia el pase a segundo término de los problemas domésticos interiores.

Durante la segunda etapa, entre 1920 y 1933, se hizo un uso muy reducido de los poderes antitrust, lo que dió por resultado una mayor expansión del movimiento industrial hacia la concentración.

El tercer período fué iniciado por el Presidente ROOSEVELT en 1933 y continúa en nuestros días. La persecución de los monopolios restrictivos del comercio se ha hecho más intensa que en ningún período anterior. Empero, y por una serie de complicados factores, el balance desde 1933 continúa siendo favorable al desarrollo de las combinaciones industriales (9).

Ahora bien, con independencia de la persecución concreta que el monopolio justifica, hay otras razones intrínsecas al propio tipo de organización que la economía capitalista utiliza, que determinan la exigencia de una actitud reguladora por parte del Estado. Nos referimos a la gran Corporación industrial (*giant Corporation*) (10).

(9) DIMOCK y DIMOCK: Op. cit., págs. 750 y ss.

(10) Los problemas son los mismos que la forma jurídica de la sociedad anónima está planteando actualmente en toda Europa. La necesidad de su revisión apa-

El factor básico de la economía americana es la moderna corporación gigante que no es sino el resultado del desarrollo técnico y social. A. BERLE y Gardiner MEANS en un interesante libro, *The Modern Corporation and Private Property*, han puesto de relieve hasta qué punto tales corporaciones han cambiado fundamentalmente la vida americana. En lugar de la pequeña empresa que operaba como una unidad con la combinación de los elementos propiedad y dirección, ahora nos encontramos en muchos casos con una separación entre propiedad y control; con miles de participantes individuales en el negocio (accionistas) —muy pocos de los cuales tienen la oportunidad de ejercer ninguna clase de dirección— servidos por una dirección a sueldo. Este tipo de propiedad privada ha experimentado así un cambio fundamental al ser despojada de sus funciones directoriales.

No hay duda de que la proliferación de estas corporaciones determina la intervención gubernamental: la posibilidad de los monopolios, carteles y asociaciones de comercio hacen pedir al consumidor una regulación de los precios; el control de las patentes y derechos de invención por las grandes firmas comerciales, que impide el acceso de las pequeñas empresas a las mejoras técnicas, hace que éstas pidan una regulación de la competencia, etc., etc.

De esta forma cabe decir con DIMOCK Y DIMOCK que el Gobierno crece de tamaño al mismo tiempo que la gran empresa. Los problemas económicos se convierten en capitales problemas de gobierno. Hay entonces una tendencia general en las gentes a señalar más el número y la extensión de los controles que su utilidad. Pero parece que la empresa económica no escapará a la regulación, porque una economía mixta plantea más complicados problemas que ninguna otra (11).

B) *La regulación de las «public utilities»*.—Una «public utility» es algo análogo a lo que en nuestra terminología se significaría con la expresión «empresa privada que gestiona un servicio público». Cuando el legislador concede ciertos privilegios a una particular clase de empresas de negocios y establece, simultáneamente, ciertos tipos de control sobre dichas empresas, éstas devienen «public utilities». La lista de las mismas está en América en constante aumento desde los tiempos de la Guerra Civil. Se dan principalmente en el campo de los transportes, comunicaciones y suministro de energías (electricidad, gas, etc.).

rece tanto en el intento socializador de la moderna constitución de HESSEN, como en el tímido proyecto sobre regulación de la S. A., que en estos momentos pende ante nuestras Cortes. Vid. sobre la reforma en España el brillantísimo alegato de F. DE CASTRO: *¿Crisis de la sociedad anónima?*, en el número 49 de la «Revista de Estudios Políticos», págs. 51 y ss.. Vid., también, J. GARRIGUES: *Reforma. Contrarreforma. Ultrarreforma de la Sociedad Anónima*, en «Rev. Derecho Mercantil», 1950.

(11) Op. cit., pág. 714.

La doctrina americana estima que es más fácil analizar que definir este tipo de empresas. Generalmente se admite la fórmula de que «están afectadas por el interés público». Y como consecuencia de esta afectación se produce un régimen especial que se apoya alternativa o simultáneamente en alguna de las siguientes notas:

1.^a Concesión de franquicia para el uso de un dominio público, la cual se otorga antes de emprenderse el negocio;

2.^a Régimen de monopolio o cuasi-monopolio (como, por ejemplo, en el caso de una red telefónica o un abastecimiento municipal de aguas);

3.^a Como contrapartida a las franquicias y privilegios de que gozan, la «public utility» está sujeta a una específica regulación gubernamental. Así: se realiza una evaluación de sus propiedades; las tasas que pueden exigir por la prestación de sus servicios son prefijadas por la Administración; el servicio debe mantenerse abierto al público a un aceptable nivel, habiendo de ser prestado a todos sin distinciones.

No obstante las anteriores precisiones, es imposible determinar *a priori* qué empresas constituyen una «public utility». Únicamente cabe decir que ésta se da allí donde la legislatura o los tribunales lo declaran. Muchos negocios que afectan al interés público (como, por ejemplo, la industria del automóvil) no son «public utilities»; ciertos monopolios, como el del aluminio, tampoco. Justamente por esto, conviene ilustrar el concepto atendiendo a su desarrollo histórico.

La primera categoría de empresas de utilidad pública nació después de la Guerra Civil con la regulación de los ferrocarriles. El Tribunal Supremo utilizó la frase «negocios afectados por un interés público» en el caso *Munn v. Illinois* (en 1877), para mantener la vigencia de una ley de dicho Estado que regulaba los precios en el transporte de granos. El nuevo concepto de «public utility» se fué gradualmente extendiendo a otras materias conectadas con el transporte común, incluyendo depósitos, lonjas y similares, existiese o no monopolio, siendo muchas de ellas colocadas bajo la jurisdicción de la *Interstate Commerce Commission*.

Ciertos servicios prestados a la comunidad, como los abastecimientos de agua y electricidad, terminaron por incluirse en el concepto de «public utility». Usualmente estos servicios venían prestándose por una empresa privada abastecedora de la que los precios y servicios habían de ser regulados por causa de utilidad pública. Más tarde, teléfono, telégrafo, cable y radio fueron considerados de utilidad pública. Desde 1934 todos estos servicios caen bajo el control de la *Federal Communications Commission*.

Por consiguiente, el concepto de «public utility» incluye algunas de las mayores corporaciones del país. En efecto, la mayor de todas es la *American Telephone and Telegraph Company*, secundada por ciertos

sistemas de ferrocarriles como el de *Pennsylvania* y *New York Central*: todas ellas son «public utilities» sujetas a control.

Que el concepto ha sido de nuevo ampliado por el Tribunal Supremo está claro después de su decisión en el caso *Nebbia v. New York*, en 1934. El Estado de Nueva York estableció en 1933 un departamento para el control del abastecimiento de leche, fijándose los precios máximos y mínimos de esta mercancía. *Nebbia* alegaba en su recurso que ello constituía señalamiento de precios y, por tanto, algo opuesto al «due process» de la enmienda XIV de la Constitución. Pero el fallo del Tribunal Supremo fué contrario a esta pretensión. Ninguna persona —decía el Tribunal Supremo— tiene el privilegio ilimitado de emprender negocios o conducirlos como tenga por conveniente. No existe —añadía el Tribunal Supremo— una clase o categoría cerrada de negocios afectados por un interés público, y precisamente la función de los tribunales en aplicación de las enmiendas V y XIV de la Constitución es determinar en cada caso si las circunstancias exigen la regulación como consecuencia de un ejercicio razonable de autoridad gubernativa (12).

Al aumentar el número de las empresas de utilidad pública el problema de su regulación se hizo cada vez más complejo. A fines de la Primera Guerra Mundial la mayor parte de los Estados norteamericanos crearon comisiones centrales con poderes reguladores en esta materia (*State regulatory Commission*). Las funciones de estas comisiones incluyen: primero, la determinación y evaluación de lo que debe ser lícitamente ganado; segundo, la fijación de las tasas en relación con las ganancias permitidas; tercero, investigación del funcionamiento del servicio y de la contabilidad.

Por lo que se refiere a la esfera federal, el control de las «public utilities» ha aumentado en los últimos años como lo prueba la expan-

(12) Cualquier lector versado en cuestiones administrativas, habrá descubierto después de repasar el texto, la semejanza entre la «public utility» americana y la situación del concesionario de servicio público en los países europeos de régimen administrativo. Efectivamente, y a nuestro juicio, se trata de una situación análoga a la que se ha llegado, empero, por caminos opuestos. La situación del concesionario resulta de la consideración de que una determinada actividad es originariamente (para un momento y época dada) servicio público, por tanto, referible al Estado. Al estimarse, sin embargo, que es posible la realización concreta del mismo por un particular, el Estado confía a éste la gestión aunque sin abdicar nunca su señoría sobre el servicio, lo que se manifiesta en la inalienable facultad de cambiar por decisión unilateral su situación reglamentaria.

Por el contrario, la «public utility» es originariamente una actividad privada que es iniciada por una empresa de tipo privado en ejercicio de la libertad de industria y comercio que garantiza la Constitución. No obstante, al aparecer el posible conflicto con el «interés público», el Gobierno, su guardián, ha de actuar con poderes reguladores.

Se trata, pues, como hemos afirmado antes, de un final idéntico para dos puntos de partida contrapuestos.

sión de la *Interstate Commerce Commission*, la creación de la *Federal Communications Commission* y el fortalecimiento de la *Federal Power Commission*. Una razón para ello está en la rápida extensión de las «public utilities holding compañías». Después del informe de la *Federal Trade Commission* el Congreso dictaba en 1935 la *Public Utility Holding Company Act*, que concedía poderes a la F. P. C. sobre las transmisiones interestatales de energía, sobre regulación de tasas, proyectos hidroeléctricos, etc. (13).

C) *El sector económico público: las corporaciones del Gobierno.*— La configuración de un sector económico público estructurado a base de empresas o unidades económicas de propiedad administrativa es la alternativa que, frente a la simple regulación, se ofrece a la actividad gubernamental.

Las funciones que puede cumplir la que los americanos llaman «propiedad gubernamental» (government ownership) pueden ser muy variadas. Así, cabe que para combatir un sistema de precios impuesto por un monopolio, el Gobierno cree organismos que, suministrando el mismo producto a precios más bajos y en condiciones más aceptables, fuerzan al monopolio a adaptarse a esta competencia (14); cabe también considerar la empresa propiedad del Gobierno, al significar una fuente de ingresos para el Erario público, como un medio de reducir los impuestos, y cabe, finalmente, hacer de estas empresas el instrumento jurídico para realización de una política socialista o laborista.

La empresa pública ha sido admitida por el Tribunal Supremo americano más decidida y favorablemente que la actividad administrativa de regulación de las «public utilities». Es posible que esta diferencia de trato pueda tener sus efectos al intentar determinar cuál de estas dos formas de intervención administrativa —regulación o empresa pública— sea la predominante en el futuro. Por el momento, bástenos señalar que el desarrollo de la empresa económica poseída por el Gobierno ha llegado a ser de tal forma importante, que a ella hemos de dedicar lo que resta del presente trabajo.

(13) DIMOCK Y DIMOCK: Op. cit., págs. 743 a 748.

(14) La historia de la regulación de las empresas privadas por causa de utilidad pública —dice WHITE— nos muestra la extensión progresiva del ejercicio de poderes de coacción por organismos administrativos. Por eso, más tarde, se ha inventado y aplicado la llamada teoría del «yardstick». WHITE la estudia entre las que llama «formas no coactivas de acción administrativa». En esencia, este tipo de actividad, consiste en la competencia que el Gobierno hace a las empresas privadas ofreciendo al consumidor la posibilidad de una nueva fuente de suministro que le libera del monopolio. El Gobierno, irrumpiendo como productor en un determinado campo económico, proporciona una «medida» (yardstick) con la que el público consumidor puede comparar los servicios y beneficios del productor privado. (Vid. WHITE: *Introduction in the study of Public Administration*, 3.ª ed., 1949, págs. 503-504.)

II

3.—Hemos visto con anterioridad la tendencia crecientemente intervencionista del Gobierno americano en la vida económica. Hemos visto, también, que la creación de empresas del Gobierno (government corporations) es una de las formas de dicha intervención. Por ello, al plantearnos ahora concretamente el estudio de dichas empresas o corporaciones del Gobierno hemos de adelantar dos afirmaciones que eviten posibles equívocos: en primer lugar, el hecho de que las corporaciones del Gobierno sirvan de instrumento de una determinada política económica, presenta el estudio referente a las mismas como hasta cierto punto subordinado al favor o desfavor que tal política económica goce en un momento dado; es decir, que cabe pensar que una posible decadencia en la utilización de las corporaciones del Gobierno, se deba a un abandono de la política económica intervencionista y no a un fracaso técnico de la forma corporativa en el campo público. En segundo lugar, y de modo inverso, los avatares de la forma corporativa no pueden prejuzgar la cuestión del éxito o del fracaso de la intervención estatal en la economía, pues cabe que tales avatares no sean sino la consecuencia del problema técnico que entraña el empleo de la empresa pública.

Ahora bien; ¿qué son las corporaciones del Gobierno? Significan ante todo una innovación definitiva en la estructura tradicional de la Administración americana. Para comprender su situación en el sistema, preciso será, pues, que lancemos una rápida ojeada a la anatomía de la Administración federal de los Estados Unidos.

Bajo el Presidente, Jefe del Ejecutivo, que, con su Gabinete, ocupa el vértice de la pirámide de la organización administrativa, se dan tres tipos de organismos: Departamentos, establecimientos independientes y corporaciones (15).

El Departamento (Department) equivale a nuestro Ministerio.

Los «establecimientos independientes» son organismos administrativos individualizados que no forman parte de los Departamentos gubernamentales formalmente constituidos. Constituyen (juntamente con las corporaciones) el denominado «cuarto Departamento» (fourth department) del Gobierno. Estos establecimientos se conocen en la práctica con los nombres de «Boards» y «Commissions» y son una consecuencia de la extensión de la intervención administrativa a nuevos campos. En 1945, la *United States Government Manual* incluía unas cincuenta co-

(15) Vid. WHITE: Op. cit., págs. 115 y ss.; DIMOCK Y DIMOCK: Op. cit., páginas 562 a 565.

misiones en el ámbito federal. Muchas de ellas, eran consecuencia de la guerra, pero otras debían considerarse establecimientos permanentes de intervención en la vida económica. En esto se asemejan a las corporaciones. Pero desde el punto de vista de sus gastos personal y funciones, son comparables a los Departamentos regulares. Son más numerosos que ellos, sin embargo, y constituyen un rasgo típico de la Administración americana. Como ejemplos pueden citarse: la *Interstate Commerce Commission*, la *Federal Communications Commission*, el *National Labor Relations Board*, etc.

Ocupan una posición intermedia entre los Departamentos y las corporaciones. Así, mientras los Departamentos son dirigidos unipersonalmente, los «Boards» y «Commissions» tienen una dirección colegiada. En cambio, las corporaciones del Gobierno —aunque ya veremos más adelante hasta qué punto pueden formularse reglas generales— tienen, al igual que las corporaciones privadas, un consejo de dirección y un comisario general (general manager).

Los establecimientos independientes, no obstante la teoría de la separación de poderes que está en la base de la Constitución americana, ejercen, a más de las ejecutivas, funciones legislativas y jurisdiccionales. «Boards» y «Commissions» dictan, en efecto, normas reguladoras con fuerza de ley y deciden casos concretos usando procedimientos que se asemejan a los de los tribunales.

Finalmente, las corporaciones del Gobierno son empresas de propiedad pública que han sido incorporadas al Derecho federal, estatal o local para un negocio particular o un propósito financiero. Están caldadas sobre los moldes de las corporaciones privadas y generalmente gozan de la facultad de realizar empréstitos, retener beneficios y operar libres de los controles ordinarios fiscales y personales del Gobierno.

A continuación estudiaremos el origen, justificación, caracteres, desarrollo y decadencia de este instrumento técnico de Gobierno. (16).

4.—El *Bank of North America*, creado por el Congreso en 1781, y el primer *United States Bank*, creado en 1791, fueron las primeras corporaciones en las que el Gobierno de los Estados Unidos estuvo representado por un interés. Debe señalarse que hasta la Primera Guerra Mundial el uso de corporaciones del Gobierno fué raro, a pesar de al-

(16) La bibliografía sobre Corporaciones del Gobierno es copiosísima. Como guía, sirvan los siguientes títulos: O. P. FIELD: *Government Corporations. A proposal*, en «*Harvard Law Rev.*», marzo 1945; Mc. DIARMID: *Government proprietary Corporations in the English-Speaking Countries*, Cambridge, 1938; H. PRITCHETT: *The Paradox of the Government Corporations*, en «*Public Administration Rev.*», 1941, núm. 1; Sir H. BUNBURY: *The Public Corporation*, en «*Public Adm. Rev.*», 1944, núm. 22; M. E. DIMOCK: *These Government Corporation*, en «*Harper's Magazine*», mayo 1945, vol. 190; V. O. KEY: *Government Corporations*, y F. MORSTEIN MARX: *Elements of Public Administration*, 1946. Aparte de los citados más adelante.

gún ejemplo excepcional como la adquisición por el Gobierno en 1904 de la *Panamá Railroad Company*. Durante la Guerra varias corporaciones fueron establecidas por el Congreso, entre ellas la *War Finance Corporation*, la *Emergency Fleet Corporation*, la *U. S. Grain Corp.*, la *U. S. Housing Corp.*, etc.

La mayor parte fueron liquidadas en la postguerra, pero el ejemplo no fué olvidado. Por durante treinta años la extensión del crédito bajo protección nacional se ha efectuado a través de corporaciones bancarias poseídas o controladas por el Gobierno. Las primeras de ellas fueron los doce bancos autorizados por la *Federal Farm Loan Act*, de 1916. En 1923 el Congreso autorizó doce bancos federales de crédito; eventualmente ambos grupos cayeron más tarde bajo los auspicios de la *Farm Credit Administration* en 1933. En 1924 se creó la *Inland Waterways Corp.*, que fué establecida como una medida temporal de ensayo para mostrar al capital privado una lucrativa oportunidad de inversión.

La depresión de 1929 estimuló de nuevo el uso de las corporaciones por el Gobierno. En 1932 apareció la *Reconstruction Finance Corp.*, que a su vez dió origen a otras muchas corporaciones. Con los programas de Roosevelt en 1933-34 las corporaciones del Gobierno aparecieron ya como un problema de extraordinarias proporciones. A fines de 1936 el Gobierno poseía o controlaba unas noventa. Al terminar el año fiscal de 1935, el informe anual del Secretario del Tesoro indicaba que el interés de los Estados Unidos en corporaciones poseídas completamente o en su mayor parte por el Gobierno, ascendía a cuatro mil millones de dólares, sobre un activo total de once mil millones.

Con la Guerra de 1939 otras veinte corporaciones fueron creadas. En 1945 el número de ellas era de ciento diez con un activo total de 29,6 mil millones de dólares (17).

La reseña que acabamos de hacer muestra como un hecho evidente, una progresiva intensificación en el uso gubernamental de las corporaciones. ¿Qué explicación tiene esto?

Ya hemos visto que gran parte de la actividad administrativa del Estado moderno es actividad de tipo económico o que incide en la vida económica del país. Y es fundamentalmente para este tipo de actividad para el que la forma corporativa se ha consagrado. La razón está en que el organismo administrativo de tipo clásico fué pensado en tiempos en que la actividad gubernamental de carácter económico era casi nula, por lo que al aparecer ésta, la inadaptación de aquel resultaba evidente. En un trabajo de John McDIARMID sobre este punto concreto, *Can Government be efficient in Business?* (18), se analiza la cuestión de si la

(17) WHITE: *Introduction...*, cit., págs. 115 a 117.

(18) Aparecido en los «Annals of the American Academy of Political and Social Science», nov. 1939, págs. 155 y ss.

organización administrativa típica es una forma de organización adecuada para los fines comerciales; el obstáculo que para una conveniente eficacia comercial significan las presiones e influencias políticas; la creencia general en una inferioridad del personal administrativo ordinario para tareas económicas y comerciales, y, sobre todo, la falta de flexibilidad del organismo administrativo tradicional incompatible con las exigencias del mundo de los negocios.

PIFFNER (19) haciéndose eco de estas opiniones subraya particularmente la ventaja psicológica que representa el hecho de que en la imaginación de las gentes se estime más eficiente la actividad de las empresas privadas que las operaciones administrativas (20). Esto no nos debe extrañar dada la situación preponderante que el «hombre de negocios» (businessman) ha logrado en América. H. LASKI, en su extraordinaria interpretación de la democracia americana (*The American Democracy*, 1948), ha podido decir que jamás ninguna civilización anterior concedió a los hombres de negocios tanto poder y prestigio como la americana.

Pero es sobre todo una justificación teleológica la que se ha intentado de las corporaciones del Gobierno. Para WHITE estas corporaciones han

(19) *Public Administration*, 1946, págs. 113 y 114.

(20) WHITE hace referencia a dos encuestas realizadas en Chicago sobre el prestigio que para la opinión pública merecen el empleado privado y el funcionario público. Los resultados son menos favorables para el servicio público que para la empresa privada. Como consecuencia de las tres cuestiones propuestas referentes a eficacia, honestidad y cortesía de ambas clases de empleados, un 30 por 100 de los interrogados consideraron que no existía una apreciable diferencia entre ellos; un 57 por 100. optó por afirmar con más o menos convicción la superioridad del empleado privado, y, finalmente, sólo un 11 por 100 se decidió por la superioridad del funcionario (*Introduction in the Study...*, cit., pág. 472). Para comprender estos resultados, confróntese *The American democracy*, 1948, de LASKY, sobre todo, capítulo V, págs. 165 y ss. Sin prejuzgar una solución del problema, creemos, sin embargo, que es cuestionable la forma en que se plantea. Frente al empleado del capitalismo privado el funcionario público maneja en cierta medida los poderes de una Administración intervencionista normalmente molesta para el particular. Es frecuente —y esto se da particularmente para ciertas ramas de la actividad administrativa como la recaudación de impuestos y los diversos tipos de inspecciones— que la eficacia del funcionario esté en razón inversa a la simpatía que despierta en la opinión pública o en la opinión de un sector determinado. ¿Acaso no ocurre esto con el recaudador de contribuciones o con el Inspector de Trabajo en los ambientes empresariales?

Claro es que no tenemos por qué continuar una discusión que está planteada para la realidad norteamericana, tan diferente a la nuestra. Aunque carecemos de estadísticas, es posible que una encuesta comparativa, en el sentido de la relatada por WHITE arrojase en España resultados para todos los gustos: de una parte, puede que se constatare una creencia en la mayor labor desplegada por el empleado privado; de otra, quizás se demostrase el alto prestigio profesional de los funcionarios de los cuerpos especializados del Estado. Concretándonos al campo de la especialización jurídica, es sintomático el hecho de que gran número de empresas capitalistas pretendan atraer a sus Asesorías jurídicas a quienes desempeñan o han desempeñado esta función a favor del Estado.

nacido para tres diferentes géneros de actividades: 1.º Las corporaciones del Gobierno se utilizaron durante la época de depresión para facilitar la extensión del crédito a la banca, seguros, transporte, industrias y otras corporaciones privadas; 2.º Para la realización de actividades de tipo comercial o económico, pudiéndose citar en este grupo cuantas corporaciones se refieren al sistema de los transportes (PRC, IWC, etc.), producción y regulación o distribución de primas (*Federal Prison Industries*, *Cotton Stabilization Corporation*, etc.), construcción de obras públicas (*U. S. Housing Corp.*), construcción de diques y fábricas de energía (*Tennessee Valley Authority*), etc.; 3.º Finalmente, han sido instrumento utilizado en la resolución de determinados problemas de emergencia. Así, el control y el uso de la energía atómica puede conducir en tiempos de paz a una nueva serie de corporaciones (21).

Pues bien; para la realización de todos estos fines las corporaciones del Gobierno se han acreditado como los organismos intrínsecamente adecuados.

Es más, Marshall E. DIMOCK, en un completo estudio sobre la materia (22), ha podido decir que dado el amplio uso que en los últimos tiempos se ha dado a la empresa pública por todos los Gobiernos socialistas y laboristas del mundo, la entidad corporativa ha devenido un organismo permanente, tan permanente como los mismos Departamentos regulares del Gobierno.

No obstante, el reciente informe de la Comisión Hoover (23) encontraba las principales virtudes de la forma corporativa en el hecho de que son administrativamente separables, pudiéndose organizar discrecionalmente como temporales o permanentes y, por tanto, fácilmente abolibles cuando nuevas ideas políticas favorables al abandono de los negocios por el Gobierno hagan necesaria la poda. Esta postura está claramente contenida en el informe sobre «Lending Agencies», de la citada Comisión, donde se dice que «por su naturaleza comercial y *temporal* los préstamos del Gobierno deben ser gestionados por una organización que evite toda confusión con la actividad que constituye las funciones políticas *continuas* del Gobierno». Estas consideraciones, aunque sólo se refieren a la actividad crediticia, son lícitamente extensibles a cualquier otro tipo de actividad económica.

(21) Op. cit., págs. 118 y 119.

(22) *Government Corporations; A focus of Policy and Administration*, en «The American Political Science Review», 1949, núm. 5 (octubre) y núm. 6 (diciembre), págs. 900 y ss.

(23) Sobre los trabajos de la Comisión Hoover debe verse el estudio de J. F. FUEYO ALVAREZ en el núm. 1 de esta REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, páginas 261 y ss. Varios aspectos del informe de la Comisión son también tratados en *The Hoover Commission: A Symposium*, en «The American Polit. Sc. Rev.», 1949 núm. 5, págs. 933 y ss.

Por eso, las discusiones en el seno de la Comisión Hoover alcanzaron su punto álgido cuando se llegó a la conclusión de que sólo las empresas económicas y comerciales del Gobierno deberían revestir la forma corporativa.

Ahora bien; ¿qué debe entenderse por empresa económica o comercial (*business enterprise*)? No debe olvidarse que, en último extremo, estas empresas deben servir a un fin de Gobierno. El lucro no puede ser la justificación de su existencia. Estas empresas son meramente medios para un fin —como, por ejemplo, la asistencia a los negocios privados— y de aquí que no difieran esencialmente en cuanto a su propósito, como dice Marshall E. DIMOCK, de los otros tipos de actividad gubernamental que normalmente se califica de «política». Entonces, ¿cómo individualizar las actividades del Gobierno que han de tomar forma corporativa? La respuesta de la Comisión Hoover fué ésta: «Las diferencias entre las empresas económicas y las demás actividades del Gobierno no deben referirse a la *finalidad*, sino que deben buscarse en la *naturaleza de la actividad*, prácticas de las *operaciones*, métodos de *financiación* y *organización interna*» (24).

Asimismo el informe de la misma Comisión sobre «*Revolving Funds and Business Enterprise of the Government*» señala qué caracteres han de reunir las empresas económicas gubernamentales: 1.º Las operaciones deben ser de naturaleza negocial, implicando transacciones de este tipo con la industria privada o con el público; 2.º Al menos, los mayores programas a realizar han de ser de carácter rentable. Es obvio —continúa diciendo el informe citado— que tales operaciones no admiten la previsión exigida para la preparación de los presupuestos regulares, de aquí que sea más flexible la forma corporativa con sus presupuestos «*business-type*» (25).

(24) Ahora bien, ¿sirve este criterio de base práctica para una clasificación? La Hoover Commission llegó a la conclusión de que las, aproximadamente, cien empresas federales de forma corporativa con un activo de más de 20.000 millones de dólares, y autorizaciones adicionales por otros 14.000, pueden clasificarse dentro de los siguientes grupos de negocios: préstamos de dinero, créditos garantizados y depósitos, seguros de vida, producción, distribución y venta de energía eléctrica y fertilizantes; operaciones de ferrocarriles y barcos, compra y venta de productos agrícolas, fundición y mercado de metales, protección de la vivienda y desarrollo de los recursos naturales.

(25) Las funciones ordinarias y políticas del Gobierno —dice M. E. DIMOCK— no pretenden poder financiarse con cargo a sus propios ingresos: es más, normalmente, ni siquiera los tienen. Pero la empresa de tipo comercial debe tener generalmente esos objetivos. Una empresa de tipo comercial es aquella cuyo producto es vendido en el mercado. Por eso, las exigencias del mercado hacen necesaria la forma corporativa si se quiere conseguir el éxito. El mercado es tradicional y necesariamente incierto. Los que acuden a él han de esperar cambios de estilo, desventuras, fracasos de sus coaliciones, defectos de organización, competición ilícita y nuevos descubrimientos. Por eso, una condición común a las empresas privadas y del

5.—Se ha hablado repetidamente en este trabajo de la especial adecuación de las corporaciones para la realización de la actividad estatal de tipo económico. Preciso es ahora que señalemos cuáles son los caracteres que las hacen tan aptas para tal finalidad.

Una corporación —dice PFIFFNER— es un cuerpo formado con el propósito de hacer aptas a un conjunto de personas para actuar como si fuesen una sola. Aunque la corporación es así una persona artificial, está autorizada por la ley para desarrollar las actividades y funciones necesarias a su propia vida (26). De aquí que aparezcan como titulares de una serie de poderes y facultades semejantes a los de los individuos jurídicamente capaces. El *Corpus iuris* americano, en la voz *corporation*, señala once características como propias de la corporación, aunque se añade que no todos estos poderes son indispensables a su existencia. El único atributo esencial de ella es «su capacidad para existir y actuar, dentro de poderes concedidos, como una entidad legal distinta de los individuos que componen sus miembros».

La virtud principal de la corporación —dice M. E. DIMOCK— es su autonomía, o sea, su derecho a dirigir sus propios asuntos. Autonomía significa la concentración de los poderes de dirección en gente competente, a la que se concede «manos libres» para lograr los resultados deseados. Siendo, pues, una entidad separada y distinta, manejada por sus propios directores, la corporación es intrínsecamente más hábil para triunfar en ciertos campos que el departamento ordinario administrativo (27).

Intimamente relacionada con la anterior autonomía está la independencia financiera. La libertad financiera está en el centro de toda otra libertad. En este sentido, las características que normalmente se descubren en la corporación del Gobierno —como dice MCDIARMID— son una capitalización inicial y consecuente dispensa de la necesidad de consignaciones anuales de créditos, poder de recibir empréstitos, facultad de retener ganancias, libertad en materia de gastos con respecto a restricciones gubernamentales y libertad también con respecto al control regular gubernamental en materia de contabilidad y examen de cuentas.

Gobierno es un suficiente grado de libertad para emprender el experimento, ajustarse a las circunstancias cambiantes y hacer mejor uso de su personal (*Government Corporations: A Focus of Policy...*, en los cit., pág. 910).

(26) PFIFFNER: Op. cit., pág. 114. El Derecho público europeo conoce con toda intimidad la práctica de la creación de personas jurídicas públicas dotadas de cierta autonomía, pero más o menos dependientes del Estado, por cuanto en definitiva se proponen satisfacer fines estatales. Si quisiéramos aplicar nuestras categorías jurídicas a las Corporaciones americanas del Gobierno podríamos decir que ocupan lugar paralelo a los «établissements publics» franceses, a los «enti parastatali» italianos, o a nuestra «descentralización funcional».

(27) *Government Corporation...*, cit., en «The American P. Se. Rev.», 1949, núm. 5, pág. 913.

Finalmente, el perfil de las corporaciones viene completado con un tercer rasgo necesario: su capacidad jurídica, para demandar y ser demandadas en juicio.

Hay que señalar, empero, que las corporaciones del Gobierno carecen de un estatuto jurídico uniforme. Así, pues, la enumeración de características que se haga, si no se mantiene como aquí hemos hecho en términos de gran generalidad, deja de ser exacta con referencia a tal o cual corporación determinada. Lo cual es cierto también por cuanto respecta a las notas que marcan su grado de conexión a la Administración federal americana.

Por eso, vamos a proceder —para dar al lector una clara idea del fenómeno corporativo público en Estados Unidos— por vía ejemplificativa, deteniéndonos un momento en el examen de la más lograda realización americana en la materia: la *Tennessee Valley Authority* (28).

6.—No sólo ha servido la TVA para alcanzar el mayor prestigio de la forma corporativa en el campo de la política administrativa, sino que actualmente es quizás el organismo en que con mayor pureza se conservan los trazos originarios de la corporación del Gobierno, al haber sucumbido las otras, en mayor o menor medida, a la extensión progresiva del régimen administrativo orgánico uniformista.

El caso de la TVA ha dado lugar en Estados Unidos a una copiosa bibliografía y ha merecido también la atención internacional. En 1944, por ejemplo, la Oficina Internacional del Trabajo publicaba un libro de HERNAN FINER: *The TVA: Lessons for international applications*. Durante sus diez primeros años de existencia, la TVA fué visitada por misiones gubernamentales extranjeras. Consecuencia de esto es que en numerosos países del mundo se hayan ensayado planes similares, sobre todo en los ribereños del Danubio. Se ha pensado que las naciones europeas de esta región puedan federarse de manera análoga a la TVA, con un órgano común para el desarrollo económico y, como en el caso de los Estados americanos del Valle del Tennessee, conservando separada su individualidad política.

Porque ha de señalarse que la TVA no sólo debe ser contemplada en cuanto se manifiesta como una gigantesca corporación del Gobierno federal americano, sino por lo que supone de ensayo en gran escala de regionalismo. Regionalismo en sentido administrativo —dicen DIMOCK y

(28) De una copiosa bibliografía sobre la misma, nos limitamos, como guía, a dar los siguientes títulos: K. A. BOSWORTH: *Tennessee Valley County, Alabama*, 1941; H. PRITCHETT: *The Tennessee Valley Authority*, 1943; H. FINER: *The TVA: Lessons for international applications*, 1944; LILIENTHAL: *TVA: Democracy on the March*, 1944; SATTERFIELD: *Tennessee Valley Resources: their development and use*, 1947; D. C. KULL: *Budget administration in the TVA*, 1938; G. R. CLAPP: *The administrative resources of a region: The example of the TVA*, en «New Horizons in Public Administration», Alabama, 1945; y los que más adelante se citarán.

DIMOCK— es la administración en un plano intermedio entre la centralización federal y la descentralización local, que ignora los ligámenes estatales, si el problema concreto a resolver lo requiere. Su finalidad es la planificación y explotación económica de zonas de terreno correspondientes a varios Estados de la Federación, unidas entre sí por razones geográficas y naturales, pero sobre las que ningún Estado tiene la jurisdicción total.

La TVA fué creada por la *Norris Act* de 18 de mayo de 1933. Con esta ley, una nueva forma de organismo gubernamental emprendería la tarea del control y desarrollo de los recursos naturales en la vertiente del río Tennessee y sus tributarios. Se trata de una extensión de cerca de cuarenta mil millas cuadradas e incluye parte de siete Estados diferentes: Tennessee, Alabama, Georgia, Missisipi, Kentucky, Carolina del Norte y Virginia.

Los límites de esta región no están rígidamente señalados, pero tratan de acomodarse al mejor cumplimiento de los fines que la TVA se propone, cuales son: la construcción de diques, la prevención de inundaciones y erosiones del suelo, desarrollo de fertilizantes para las plantas y del potencial hidroeléctrico, progreso de la agricultura y conservación de los bosques y otras riquezas naturales.

La maquinaria administrativa montada en el Valle del Tennessee se define usualmente como una «multipurpose authority» (29).

Por «multipurpose» se entiende la multiplicidad y correlación de fines que resultan de un determinado programa, en este caso el control de las aguas de un gran río. Por «authority» entienden los americanos un tipo de organismo público administrativo con especiales poderes de gobierno. Este término se ha hecho cada vez más común en los últimos años. Así, a parte el caso de la TVA, lo vemos empleado en la Port of New York Authority y en la Columbia River Authority. Es una de tantas denominaciones oficiales con que en Norteamérica se conocen las corporaciones del Gobierno.

Porque, en efecto, la TVA es indubitablemente una corporación. La *Norris Act* la define como tal y el Presidente ROOSEVELT la describió como «una corporación revestida con el poder del Gobierno, pero poseyendo la flexibilidad e iniciativa de una empresa privada.»

Desde el punto de vista de su administración interna, la TVA estuvo inicialmente dirigida por un departamento con tres directores simultáneos, nombrados por el Presidente de los Estados Unidos con la aprobación del Congreso. Pero como este método, a consecuencia de la falta de unidad de dirección, conducía a frecuentes e interminables conflictos de jurisdicción entre los tres directores, que siempre redundaban en des-

(29) DIMOCK Y DIMOCK: *American government in action*, cit., pág. 162.

crédito de la institución, fué sustituido por el sistema común en las demás corporaciones, nombrándose un comisario general (*general manager*) de la TVA. Desde entonces este organismo ha actuado con eficacia hasta tal punto creciente, que sólo durante el período 1945-46 —es decir, el año en que la *Government Corporation Control Act* asestaba el más duro golpe a la forma corporativa— se presentaban al Congreso diez proyectos de ley intentando extender el sistema de los «*valley authorities*» a otras regiones del país (30).

En cuanto a la forma de actuar, la TVA ha procurado en todo momento, siendo un organismo de intervencionismo federal, no mostrar un descarado afán centralizador. Es más, por lo que se refiere a la cuestión del equilibrio Estado-Federación, muchos han considerado la TVA como una práctica descentralizadora. Como ha señalado David. E. LILIENTHAL en su libro *TVA: Democracy on the March*, la piedra fundamental de la política del Departamento es que la TVA actúe tan poco como sea posible. Más bien, ayuda a los Estados, condados y Gobiernos locales a realizar sus propios programas. La construcción de los diques es la única excepción, ya que fueron dirigidos por los propios ingenieros de la TVA (31).

La fórmula normal, pues, empleada por la TVA es simple: limita su propia actividad a la financiación y planteamiento de los programas y anima a otros a tomar las obras como propias. En otras palabras, la TVA se ha confinado a sí misma deliberadamente a no ser sino un esqueleto de organización. Produce la energía hidroeléctrica, pero no negocia con ella, ya que ésta es vendida y distribuida por las municipalidades, cooperativas o compañías privadas.

La TVA no ha intervenido en materia de educación, pero la ha fomentado sustancialmente. Lo mismo puede decirse en otros campos administrativos, tales como higiene y medicina preventiva, sanidad, obras de beneficencia, bibliotecas ambulantes, viviendas, etc. La TVA, pues, excita a los organismos locales a realizar planes conjuntamente con ella, pero al llegar el momento de la ejecución de los programas, no olvida la existencia de los organismos administrativos que deben propiamente lle-

(30) Un examen de estos proyectos puede verse en W. C. CLARK: *Proposed Valley Authority legislation*, en «*The American Pol. Sc. Rev.*», febrero 1946. Sobre la influencia ejercida por la TVA en las regiones del Sur: J. M. RAY: *The influence of the Tennessee Valley Authority on government in «The South»*, en «*Am. Pol. Sc. Rev.*», octubre 1949. Si a la TVA sigue una Missouri Valley Authority —se pregunta H. LASKY—, ¿de qué puede ser todo esto el preludio? («*The American Democracy*», pág. 153).

(31) También sobre el sentido democrático de la TVA: J. M. RAY: *Une expérience démocratique: la TVA*, en «*Droit Social*», 1947, pág. 344. Y para una consideración de los efectos de la TVA como lazo de unión entre los estados del Valle del Tennessee: M. H. SATTERFIELD: *Intergovernmental cooperation in the Tennessee Valley*, en «*The Journal of Politics*», febrero 1947, págs. 31 y ss.

var la carga. Por tales medios se evitan duplicidades y la responsabilidad e iniciativa local se fortalecen.

Precisamente por el éxito logrado en su gestión, la TVA ha podido conservar los caracteres autonómicos propios de la corporación, mientras otros organismos los perdían. Así, mientras la *Ramspeck Act* de 1940 sujetaba al *Civil Service* el sistema de funcionarios de las otras corporaciones del Gobierno, la TVA continuaba al margen del mismo.

Desde el punto de vista financiero, la TVA fué autorizada por el Congreso para emitir bonos como medio de financiar sus propios programas. Hacia 1945 este método había sido utilizado hasta un volumen de unos cien millones de dólares. Hay que señalar, sin embargo, que la TVA carece de un capital «stock».

Los fondos de la TVA provienen de dos fuentes: rentas de sus operaciones y subvenciones del Congreso. Las primeras no pueden ser utilizadas más que para determinados fines, de acuerdo con la Sección 26 de su ley creadora. Pero el derecho de utilizar tales rentas en estos casos no hace a la TVA completamente independiente del Congreso, pues es responsable ante él, tanto por el resultado de las operaciones financiadas con las rentas corporativas como por las que lo han sido con las subvenciones.

La TVA presenta anualmente su programa fiscal a la Oficina del Presupuesto y al Congreso. Ofrece, pues, actualmente, como tantas otras corporaciones del Gobierno, una posición dicotómica: por una parte, ha de informar al Congreso, a la Oficina del Presupuesto y a la Tesorería, tal como se preceptúa en la ley de presupuesto y contabilidad (*Budget and Accounting Act*) de 1921; al mismo tiempo, su presupuesto ha de seguir el modelo establecido para los organismos tipo empresa por la *Government Corporation Control Act* de 1945 (32). Pero de esto ya hablaremos más adelante.

7.—La experiencia de la TVA y la utilización de tantas otras corporaciones por el Gobierno federal, por los Estados y hasta por las Municipalidades (33) había de plantear también un problema teórico a resolver por la doctrina: ¿son las corporaciones del Gobierno verdaderas corporaciones? Parece a primera vista que es una respuesta afirmativa la que se imponía, puesto que justamente la actuación de las corporaciones privadas es la que había determinado la decisión gubernamental de crear tales organismos públicos a su imagen y semejanza.

No obstante, fué el examen de la estructura interna de las corporaciones el que hizo surgir las dudas.

(32) Donald C. KULL: *Decentralized Budget Administration in TVA*, en «Public Administration Review», invierno 1949, págs. 30-31.

(33) La Corporación no ha sido solamente utilizada por el Gobierno federal; para la experiencia en el ámbito estatal y municipal, vid. PFIFFNER: op. cit., páginas 116-117.

En efecto, se debe considerar como característica esencial de toda Corporación la existencia de un grupo de personas que actúa con una personalidad legal o singular. Pues bien: a las Corporaciones del Gobierno les falta la base asociativa; de aquí que se les llame Corporaciones solamente por cortesía (34). Los que admiten este criterio señalan que, por el contrario, la organización y estatutos de las llamadas Corporaciones del Gobierno difieren poco de los Departamentos normales del Gobierno. Su objeto es únicamente individualizar ciertas actividades industriales y comerciales del Gobierno como distintas de las gubernamentales. Ni siquiera la existencia de un fondo capital adscrito a cada Corporación, vestigio de analogía con la empresa privada, es nota esencial, pues hay organismos—como la TVA, ya lo hemos visto antes—que no lo tienen (35).

8. Se plantea un segundo problema, éste simultáneamente práctico

(34) PFIFFNER: Op. cit., pág. 118.

(35) Nos interesa llamar la atención sobre esta divergencia de criterios en la doctrina americana. Precisamente nosotros hemos intentado partir de la diferencia existente entre las Corporaciones que nuestro Derecho conoce y los nuevos organismos creados después de 1939, como el Instituto Nacional de Industria, o el Instituto Nacional de Colonización, que carecen en absoluto de base corporativa, pero que la doctrina española se ha esforzado en encasillar como Corporaciones. Jurídicamente, estos organismos ofrecen una forma fundacional, no constituyen núcleo autónomo de intereses y el Estado los domina de tal forma que su nacimiento y supresión sólo dependen de su libérrima voluntad. Ellos son la base de lo en España se ha llamado oficialmente desde 1940 «descentralización funcional» (Vid. nuestro libro *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Madrid, 1950). Con base en lo anterior hemos de señalar que, no obstante el nombre, la Corporación del Gobierno americana no debe asimilarse a nuestras Corporaciones de Derecho público de base asociativa (Cámaras, Universidades, Gremios, etc.), sino a los entes que constituyen nuestra descentralización funcional.

Claro es que frente a lo anterior cabe mantener la improcedencia de la distinción entre Corporaciones e Institución fundacional que nosotros realizamos, defendiendo el denominador común de todas estas entidades: su carácter de personas jurídico-públicas. Esta es la tesis de R. DRAGO en su reciente libro *Les crises de la notion d'établissement public*, París, 1950. El esquema lógico de su tesis es el siguiente: Son de todos los tiempos las crisis de la noción de «establecimiento público»; sin embargo, éste se caracteriza esencialmente por ser una persona moral distinta de los órganos de poder público, que gestiona directamente un servicio público; es así que tanto los nuevos establecimientos, consecuencia de la extensión de la actividad intervencionista del Estado y de las nacionalizaciones, como las agrupaciones profesionales de Derecho público poseen en cierto sentido esos rasgos, luego son establecimientos públicos.

Frente a esa argumentación, nosotros hemos mantenido esta otra: es así que entre las personas morales corporativas y las que soportan la descentralización funcional no existen mayores semejanzas, que entre cualquiera de ambos grupos y las personas jurídicas territoriales (municipios...), luego merecen un tratamiento independiente (descentralización corporativa frente a descentralización funcional). Silogismo por silogismo, preferimos este último. En cuanto a las razones de nuestra preferencia, nos remitimos a nuestro libro *Administración indirecta...*, antes citado.

y teórico, relativo al grado de «integration» de las Corporaciones de Gobierno en el total sistema administrativo americano.

Tres caminos pueden seguirse fundamentalmente, según PFIFFNER, para conseguir esta integración estructural. El primero fué el recomendado por el *President's Committee on Administrative Management*: que los organismos autónomos sean colocados bajo la directa inspección de los diversos Departamentos regulares. El segundo puede ser el utilizado por las Corporaciones *Holdings* del Gobierno de Alemania para integrar a todas las empresas comerciales de propiedad pública; fué el caso de la VIAG, establecida en Alemania en 1921. El tercero es el que se ha seguido en Estados Unidos con los organismos públicos de crédito. Así, la *Farm Credit Administration*, que no es una *Holdings*, integra bancos regionales y miles de asociaciones cooperativas y uniones de crédito. Hasta 1939 la FCA gustó de considerarse organismo independiente; pero en tal fecha fué incorporado al Departamento de Agricultura por el Secretario WALLACE (36).

Este problema se ha planteado siempre que se ha querido determinar la extensión y naturaleza del organismo rector de las Corporaciones. Existe, dice M. E. DIMOCK, un cierto celo del Congreso hacia los directores de las Corporaciones. A primera vista puede esto parecer absurdo, por cuanto el Congreso es quien marca los grandes objetivos, la política a seguir y los controles que han de pesar sobre las Corporaciones del Gobierno. Pero no hay duda de que es la dirección de ésta (board of directors) la que efectivamente *obra*, determinando las materias de *política menor*, organización y control. Hay una importante zona de subpolítica y decisión intermedia entre la acción del Congreso y el lugar donde el simple administrador está colocado. Esta es la zona propia del departamento de directores.

Es por ello decisivo saber si estos directores no van a soportar más limitaciones a su libertad de acción que la que deriva de los tenues vínculos que les unen al Congreso, o si han de depender directamente de algún Departamento regular. La Comisión Hoover, en 1949, estaba aparentemente menos convencida que la Brownlow, en 1937, de que la integración de las Corporaciones del Gobierno en alguno de los grandes Departamentos regulares es algo que debe asegurarse a toda costa, incluso si el efecto es arriesgar la autonomía de la Corporación en cuestión. Claro es que en tiempos de la Hoover Commission sólo había cuatro grandes Corporaciones sin conexión con los viejos Departamentos ministeriales (37). Desde luego, la primera tendencia pronunciadamente inte-

(36) PFIFFNER: Op. cit., págs. 120-121.

(37) Las cuatro Corporaciones aludidas eran en 1949: la *Reconstruction Finance Corporation*, la *Export-Import Bank*, la *TVA* y la *Federal Deposit Insurance Corporation*.

gracionista se debe a la Comisión *Brownlow*. Se adujo que poniendo todos estos organismos en manos del jefe del Ejecutivo resultaría una organización administrativa más simple, simétrica y fácilmente comprensible, haciéndose posible la supervisión total de los programas por el presidente. En cierto sentido, son también estas las razones alegadas por *WHITE* (38).

Por su parte, el informe de la Comisión *Hoover* señala que cuando estas Corporaciones estén localizadas en los Ministerios o grandes organismos del Gobierno, los jefes de tales organismos, o representantes designados por ellos, servirán como presidentes *ex officio* de sus departamentos consultivos.

Ahora bien, ¿en qué medida se debe realizar la integración? Frente a las dos soluciones extremas que caben en esta materia —absoluta integración, como cualquier otra dependencia oficial del Gobierno, y completa separación y autonomía— son posibles y recomendables, como quiere *M. E. DIMOCK*, otras intermedias (39). Para este autor, y con relación a Norteamérica, seguramente la mejor solución es la que puede llamarse de «*Cabinet liaison*», también utilizado en Gran Bretaña.

En sus líneas generales, este método de vinculación consiste en adscribir directamente la Corporación a uno de los miembros del Gabinete. Este no dirige directamente la actuación de la Corporación, pero está en condiciones de recabar informes sobre su desenvolvimiento y poder hacer actuar a la legislatura y al jefe del Ejecutivo, de quienes, en todo caso, la Corporación depende.

Desde luego, según este plan, la Corporación no forma parte de la organización ministerial o departamental, ni está sujeta a la autoridad directora de los funcionarios de su Departamento. Simplemente, se establece una vinculación («*liaison*»), pero no una subordinación administrativa. Además, esta conexión lo es directamente con la figura personal del jefe del Departamento ministerial, por lo que —aparte las funciones de éste, ya señaladas— ningún otro funcionario ministerial tiene nada que ver con los asuntos diarios de la Corporación. En otras palabras: la vinculación es con el Ministro, pero no con el Ministerio como tal (40).

9. La tendencia «integracionista» no ha sido el único atentado contra la peculiaridad de las Corporaciones del Gobierno en los últimos años. Antes bien, el peligro más grave que amenaza la práctica corporativa es

(38) Para este autor podrían servir de ejemplo las conexiones entre la Administración federal y la *Inland Waterways Corporation* (Op. cit., pág. 123).

(39) Los esposos *WEBB*, en Inglaterra, discutiendo este mismo problema, propusieron la separación orgánica de las funciones gubernamentales y de las económicas. Estas últimas se coordinarían entre sí a base de un director responsable separado y de un Cuerpo especial de funcionarios adscrito a la realización de los programas de todas las Corporaciones de fines económicos.

(40) *M. E. DIMOCK*: Op. cit., en loc. cit., diciembre 1949, págs. 1153 a 1155.

la pérdida de la autonomía financiera y contable. Este es el principal significado de la *Government Corporation Control Act*, de 1945, cuya gestación y contenido pasamos a exponer siguiendo las indicaciones del excelente trabajo de Herman PRITCHETT (41). El verdadero ariete contra la autonomía financiera de las Corporaciones estuvo constituido por el *Joint Committee on Reduction of Non-Essential Federal Expenditures*. Este Comité, que se componía de miembros de las dos Cámaras del Congreso (a más del Secretario del Tesoro y el Director de la Oficina del Presupuesto), dedicó su principal atención a las operaciones y finanzas de las Corporaciones, y presentó en 1.º de enero de 1944 su *Report on Government Corporation*, subrayando la gran diversidad en la creación y organización de las Corporaciones, la falta general de controles completos de sus operaciones financieras y la anomalía del uso de cartas estatales para instrumentar las Corporaciones federales.

Los senadores BYRD y BUTLER quisieron dar realidad legislativa a este informe presentando un proyecto de ley y adhiriéndose, simultáneamente, a una enmienda presentada a la *George Act*, aprobada en 24 de febrero de 1945, por la que se exigía el examen de todas las Corporaciones de Gobierno por la Oficina general de Contabilidad. Reforzado con la victoria parcial que esto significaba, el «bill» BYRD-BUTLER siguió su tramitación en ambas Cámaras con algunas modificaciones, convirtiéndose finalmente en ley (*Government Corporation Control Act*) en 6 de diciembre de 1945.

Las limitaciones que para la autonomía corporativa dimanaban de este texto legal abarcan varios aspectos, que, siguiendo a PRITCHETT, pueden concretarse en los siguientes:

a) *Control de la Oficina del Presupuesto*.—La práctica inicial de que las Corporaciones del Gobierno estuviesen exentas de controles del *Budget Bureau* tenía dos fundamentos. Era el primero que muchas Corporaciones no necesitaban concesión de créditos del Congreso por estar financiadas por un fondo de capital gubernamental, por préstamos, ingresos propios u otros medios, que las hacían financieramente sibusuficientes. La segunda razón era la dificultad, si no imposibilidad, de prever las necesidades y gastos de estas Corporaciones por períodos superiores a dos años, tal como lo requieren los métodos presupuestarios usuales.

No obstante, desde 1935 vinieron tomándose medidas para llevar los «gastos administrativos» (*administrative expenses*) de las Corporaciones al control de la Oficina del Presupuesto. La «ratio» de esta decisión era que mientras era imposible prever las necesidades financieras de las ope-

(41) *The Government Corporation Control Act of 1945*, en «The American Political Science Review», 1946, junio, núm. 3, págs. 495 a 510.

raciones sustantivas de las Corporaciones, en cambio los gastos administrativos ordinarios (personal, transportes, etc.) podían estimarse con una razonable aproximación. En este sentido intervino el Congreso en la materia en 1936. Y de esta forma se puede decir que en 1945 tenía el *Budget Bureau* un cierto grado de jurisdicción sobre gran parte de las Corporaciones.

Como consecuencia, sin embargo, de las excepciones existentes y de que la Oficina presupuestaria consideraba la situación, «en el mejor de los casos, como una solución provisional y no satisfactoria», se seguía sintiendo la necesidad de una decisión legal unitaria. Y en este sentido hay que considerar el proyecto BYRD-BUTLER. Pero el contenido de éste produjo tales réplicas y objeciones por parte de los administradores de las Corporaciones, que la Ley de 1945, aunque conserva el principio del control por el *Budget Bureau*, se ha eliminado la exigencia de estimar específicamente los gastos administrativos. En su lugar se determinaba que el programa presupuestario «sería un presupuesto *business-type* (como el de las empresas), o plan de operaciones con los permisos necesarios, dada la flexibilidad de sus necesidades, incluyendo previsiones para contingencias y casos de emergencia en orden a que la Corporación pueda propiamente conducir sus actividades, por cuanto ha sido autorizada por la Ley para ello».

b) *Control de gastos por el Congreso.*—La *Control Act* de 1945 adopta una regla uniforme, limitando sustancialmente la libertad de las Corporaciones en esta materia. El «bill» inicial pretendía exigir que ninguna Corporación emprendiese dentro de cada año fiscal más negocios que aquellos expresamente autorizados por ley del Congreso, como parte del programa presupuestario. Pero la *Control Act* ha llegado a una solución más sensata en su Sección 104: «Los programas presupuestarios enviados por el Presidente al Congreso serán examinados, y, si necesario fuese, darán lugar a la legislación para proporcionar los fondos u otros recursos financieros que el Congreso pueda determinar».

c) *Control de la Oficina general de Contabilidad.*—La exención de las Corporaciones del Gobierno del control de esta Oficina (*General Accounting Office*), ha sido rasgo característico desde la creación de la misma, en 1921.

En 1934, una orden del Ejecutivo sometía a control de la GAO todas las Corporaciones creadas después de 3 de marzo de 1933, aunque con un criterio desacertado, por cuanto exigía un examen similar al de las demás agencias del Gobierno.

La *Control Act* restablece sustancialmente la *George Act* en este respecto, señalando un examen de la GAO «de acuerdo con los principios y procedimientos aplicables a las transacciones de las empresas comerciales». Los informes relativos al examen de las Corporaciones habrán de incluir: una relación de créditos y obligaciones; capital y superávit

o déficits; rentas y gastos; fuentes de ingresos y aplicación de los fondos, etc., etc. El informe señalará también específicamente cualquier programa, gasto u otra transacción financiera observada en el curso del examen que, en opinión del *Comptroller-general*, haya sido realizada fuera de la autorización legal.

Una dificultad resultaba del hecho, demostrado por la experiencia, de que los funcionarios de la GAO eran poco aptos para el examen de cuentas comerciales. Sin embargo, haciendo cara a sus nuevas responsabilidades, la GAO creó una *Corporation Audit Division* con personal especializado.

d) *Control del Tesoro*.—La Ley de 1945 ha sometido las Corporaciones gubernamentales a nuevos controles en lo que se refiere a la custodia de sus fondos, obligaciones y bonos. Hasta ahora, una completa libertad había caracterizado esta materia, ya que cada Corporación depositaba sus fondos en cualquier Banco, siguiendo el sistema que tenía por conveniente. Por su parte, el Tesoro había mantenido el punto de vista de que los fondos de las Corporaciones debían ser depositados por el Tesoro de los Estados Unidos, y es éste el principio adoptado por la Control Act. Sin embargo, se admiten ciertas excepciones, como, por ejemplo, la que constituyen los Bancos integrantes del sistema de la *Federal Credit Administration* (42).

A través del control financiero y contable, la Ley de 1945 concede nada menos que el control mismo de la existencia corporativa. En efecto, según la Sección 107 de la Ley, el director de la Oficina del Presupuesto, con la aprobación del presidente, puede incluir, en relación con el programa presupuestario de cualquier Corporación, la recomendación de que sea tratada, «con respecto a sus subvenciones, gastos, entradas, cuentas y otras materias fiscales, como si fuese un organismo gubernamental distinto a una Corporación». Si el Congreso aprueba esta reco-

(42) Vid. PRITCHETT: Op. cit.

El problema de la proliferación de las entidades de derecho público con personalidad jurídica distinta del Estado, sea cual fuere la justificación práctica y administrativa de las mismas, produce siempre serios trastornos desde el punto de vista de la adecuada ordenación del sistema presupuestario y contable estatal. Se comprende, por tanto, que sea concretamente la autonomía financiera, o más precisamente el aspecto financiero de la autonomía el atacado por cuantas leyes tratan de regular la materia. Así en España, que, desde 1939, también ha conocido el uso y abuso de la práctica llamada «descentralización funcional», preocupó el sistemático desconocimiento que se venía dedicando al art. 4.º de la Ley de Administración y Contabilidad del Estado de 1911, por el que se prohibía la existencia de Cajas especiales, a excepción de la general de Depósitos y las que sirvan —debidamente intervenidas— a la custodia de fondos. Consecuentemente, se dictó la Ley de 5 de diciembre de 1940, que intenta el control de cuantos organismos tengan las siguientes características: personalidad jurídica independiente, servicio público dotado de autonomía y fondo adscrito al cumplimiento de fines especiales. Vid. sobre esto nuestro trabajo *Administración indirecta del Estado...*, cit., págs. 159 y ss.

mendación, la Corporación caerá un año más tarde bajo las normas de la Ley de Presupuesto y Contabilidad y demás disposiciones que reglan la actividad fiscal de los departamentos regulares.

Finalmente, la *Control Act* prescribe que en el futuro las Corporaciones sólo pueden ser establecidas «por ley del Congreso o en ejecución de una ley del Congreso que específicamente autorice tal acción».

10.—Tendencia integracionista de una parte, prescripciones de la *Control Act* por otra, cabe preguntarse si el fenómeno de las Corporaciones del Gobierno en Norteamérica toca a su fin. Ya en un trabajo publicado en 1941 en la «Public Administration Review», *The Paradox of the Government Corporation*, Herman PRITCHETT señalaba que, de continuar en el futuro la tendencia marcada por los últimos quince años, quedaría de las Corporaciones del Gobierno el nombre, pero no la sustancia. Más moderado que PRITCHETT es V. O. KEY, que, sin embargo, también descubre la creciente aproximación que se viene verificando entre las Corporaciones del Gobierno y los demás organismos administrativos regulares (43).

La opinión de PRITCHETT últimamente citada debe completarse con las mismas apreciaciones de este autor cinco años más tarde. Criticando la *Control Act* de 1945, observa cómo, al haberse dictado un estatuto general para todas las Corporaciones, pretendiendo una resolución uniforme, se han echado abajo las prescripciones de numerosos y anteriores estatutos cuidadosamente redactados para resolver los problemas particulares de cada Corporación concreta, y el diseño de control que en dicha Ley se impone significa que, para bien o para mal, la experiencia americana de las Corporaciones públicas autónomas está sustancialmente en su fin (44).

Es posible, empero, que un pesimismo de este tipo no esté enteramente justificado. Ya hemos visto anteriormente cómo la Comisión Hoover no se ha opuesto en principio a que ciertas funciones de tipo comercial o temporal continúen realizándose mediante la técnica corporativa. Por otra parte, también se ha señalado en este trabajo que el éxito o fracaso de dichas Corporaciones vendrá en gran manera determinado por cuál sea la actitud definitiva que en el futuro adopte el Estado con respecto a la economía. Precisamente teniendo en cuenta esto, M. E. DIMOCK ha podido decir que las Corporaciones del Gobierno pueden llegar a representar un compromiso permanente entre la propiedad pública y la privada y convertirse, por tanto, en instrumento de reajuste social.

También WHITE, que considera discutible la justificación de alguno de los aspectos de la autonomía corporativa, estima que las Corporacio-

(43) Cfr. la monografía de KEY: *Government Corporations*, en los *Elements of Public Administration*, de F. MORSTEIN MARX.

(44) PRITCHETT: Op. y loc., pág. 509.

nes pueden estar llamadas a representar un papel decisivo en el mundo cambiante del futuro, si la actitud intervencionista del Estado continúa su marcha creciente. Y, por supuesto, este es un hecho que, por ahora, no hay forma de desvirtuar.

Norteamérica aún no ha conocido la era de las nacionalizaciones, que hoy día matiza el «tempo» europeo. No sabemos si las circunstancias la mantendrán por mucho tiempo al margen de ella. Pero, si se viese precisada a traspasar su umbral, es posible que los propios americanos se viesen sorprendidos ante los nuevos campos de aplicación que se abrirían a esas Corporaciones del Gobierno, cuya justificación tanto discuten hoy.

FERNANDO GARRIDO FALLA

Profesor Adjunto de la Universidad de Madrid.
Oficial Letrado de las Cortes.