

LA «PUBLIC CORPORATION» EN GRAN BRETAÑA

Por WILLIAM A. ROBSON

Profesor de la Universidad de Londres

SUMARIO: Génesis de la «Public Corporation».—La legislación nacionalizadora en el período 1945-1956.—Status constitucional de la «Public Corporation».—Status legal.—Control ministerial.—Responsabilidad parlamentaria.—Principios directivos.—Consejo de Administración.— Juntas asesoras o de consumidores.— Deliberación conjunta.— Conclusión.

Génesis de la «Public Corporation».

La Gran Bretaña está empeñada actualmente en un experimento de cuyo resultado depende el éxito o el fracaso de su gran esfuerzo en pro de la reforma económica y social de la reconstrucción material. Este experimento es la nacionalización de varias industrias fundamentales y diversos servicios sociales. La institución a través de la cual se está llevando a cabo, en la mayor parte de los casos, la política de nacionalización, es la *Public Corporation*. Existen, en efecto, en Gran Bretaña solamente unas cuantas empresas mixtas y son muy pocas las empresas públicas (*Public enterprises*) que funcionan en forma de compañías por acciones ordinarias.

La razón básica para la creación de las modernas formas de *Public Corporation* está en la ineludible necesidad de conseguir un alto grado de libertad, agilidad, decisión y audacia en la gestión de las empresas estatales de carácter industrial y comercial, y en el deseo de escapar a la cautela y circunspección que van inevitablemente asociadas a las dependencias gubernamentales.

El crecimiento de la *Public Corporation* en Inglaterra ha sido muy rápido. La autoridad del Puerto de Londres (*Port of London Authority*), constituida en 1908, era el único ejemplo existente antes de la guerra de 1914-1918. La Comisión de Electricidad (*Electricity Commission*) y la Fo-

restal (*Forestry Commission*) se establecieron en 1929; la BBC (*British Broadcasting Corporation*) y la *Central Electricity Board*, en 1926; la Junta Controladora de Apuestas en los Hipódromos (*Racecourse Betting Control Board*), en 1928; la *London Passenger Transport Board*, en 1933; y la *British Overseas Airways Corporation*, en 1939. Estas entidades representan la primera parte del movimiento; la segunda comenzó con la vuelta al Poder, en 1945, del Gobierno laborista, comprometido a desarrollar una amplia política de nacionalizaciones que implicaba la creación de muy diversas formas de organización para la dirección de las industrias nacionalizadas. Todas estas formas pertenecen, sin embargo, a la especie *Public Corporation*, que todos los Partidos políticos británicos aceptan como el instrumento más adecuado para el funcionamiento de las empresas de propiedad pública que requieren una gestión de tipo industrial o comercial.

La legislación nacionalizadora en el período 1945-1956.

El método usual de crear una *Public Corporation* es la ley. El caso de la BBC, creada por una *Royal Charter*, es excepcional. La mayoría de los *Acts* nacionalizadores son leyes, extensas y detalladas, reguladoras de una determinada empresa o industria.

El *Bank of England Act* de 1946 transfirió a la propiedad pública el patrimonio del Banco de Inglaterra, colocando a éste bajo el control estatal. El *Coal Industry Nationalisation Act* del mismo año efectuó el paso a la propiedad pública de la industria minero-carbonera, creando a este efecto el *National Coal Board*.

El *Civil Aviation Act* de 1946 estableció tres *Corporations* aeronáuticas que tenían la exclusiva de los servicios regulares, tanto en el interior de Reino Unido como en las rutas internacionales. El número de *Corporation* aeronáuticas se ha reducido posteriormente a dos, al absorber la BOAC en 1949 a la *British South American Airways Corporation*.

El *Transport Act* de 1947 nacionalizó los ferrocarriles y los transportes a través del canal y de los canales interiores, así como la cadena de Hoteles y Restaurantes propiedad de los ferrocarriles. Se incorporó además a esta empresa nacionalizada, gestionada por la *British Transport Commission* todo el sistema de transportes urbanos de Londres, que, en virtud de *London Passenger Transport Act* de 1933, había pasado a ser propiedad pública y operaba como una *Public Corporation regional*. La navegación

el cabotaje y la marina mercante no fueron afectadas por la nacionalización, con excepción de los servicios de transbordadores a Francia e Irlanda, que formaban parte de las empresas ferroviarias.

En cuanto al transporte por carretera, el *Act* de 1947 imponía a la *ommission* el deber de adquirir las empresas de transporte por carretera larga distancia, excluidos los vehículos usados exclusivamente por los comerciantes para la conducción de mercancías propias. La mayor parte del transporte por carretera nacionalizado volvió a la propiedad privada a virtud del *Transport Act* de 1953, dado por el Gobierno conservador con el fin de desnacionalizar este tipo de transportes. El *Transport Act* de 1956 permite, sin embargo, a la *Commission* retener los vehículos de carga necesarios para constituir una red coordinada de servicios a larga distancia. El *Transport Act* de 1947 autorizaba también a la *Commission* para reparar y someter al Ministro proyectos regionales para la realización de servicios coordinados de pasajeros, pero estos proyectos no se efectuaron antes de que el *Act* de 1953 aboliese esta facultad.

El *Electricity Act* de 1947 completó el movimiento nacionalizador del ministro de electricidad. La primitiva legislación sobre la materia había introducido ya, en una amplia medida, la propiedad y el control público en la producción y distribución al por mayor de electricidad, pero la distribución a los consumidores individuales se había dejado a empresas municipales y a compañías comerciales de utilidad pública.

El *Act* de 1947 hizo pasar la totalidad de las empresas a la propiedad pública y a un sistema total de gestión pública. La *Central Electricity Commission* es responsable de la producción y del control general en tanto que la distribución está en manos de otras doce *Public Corporations* conocidas como Consejos Regionales de Electricidad (*Area Electricity Boards*).

El *Gas Act* de 1948 transfirió toda la industria del gas, de mano de las empresas privadas y municipales, a la propiedad pública. Actualmente esta industria se encuentra regida por doce Consejos Regionales, con un Consejo del Gas (*Gas Council*) encargado de algunas funciones centrales.

El *Overseas Resources Development Act* de 1947 creó la *Colonial Development Corporation*, que está autorizada para invertir hasta doscientos veinte millones de libras en obras básicas de desarrollo económico en los territorios dependientes de la *Commonwealth*. Hasta 1956 había emprendido sesenta y tres planes diferentes en 21 territorios, incluyendo nume-

rosos proyectos para el desarrollo de la agricultura, minería, energía eléctrica, transporte y comunicaciones.

El *Iron and Steel Act* de 1949 nacionalizó las principales compañías dedicadas a la industria siderúrgica y creó una *Corporation Siderúrgica de Gran Bretaña (Iron and Steel Corporation of Great Britain)*, que fué disuelta por el *Iron and Steel Act* del Gobierno conservador (1953), que creaba a su vez una Agencia poseedora y realizadora siderúrgica, *Iron and Steel Holding and Realization Agency*, que aseguraba el retorno de esta industria a la propiedad privada.

El *Atomic Energy Authority Act* de 1954 estableció la *Atomic Energy Authority* y le transfirió las tareas de investigación y de desarrollo en el campo de la energía nuclear, encomendadas anteriormente a un Departamento gubernamental. Este es el más reciente ejemplo de *Public Corporation* en Inglaterra y difiere en varios importantes aspectos de las *Public Corporations* establecidas por la primitiva legislación nacionalizadora.

Desde 1945 se han creado algunas otras *Public Corporations*. La *National Research Development Corporation*, por ejemplo, se fundó para asegurar el desarrollo o la explotación de los inventos resultantes de la investigación pública y de cualquier otro invento que no haya sido adecuadamente desarrollado. La *Forestry Commission* data de 1919, pero el *Forestry Act* de 1945 introdujo cambios en su *status* constitucional y en sus características para ponerla en pie de igualdad con las *Public Corporations* de tipo moderno.

El «status» constitucional de la «Public Corporation».

El ímpetu originario del movimiento hacia las *Public Corporations* vino del doble deseo de asegurar la independencia en la gestión de las industrias nacionalizadas, tanto del control detallado del Parlamento como de la supervisión del Tesoro sobre su personal y sus finanzas. Se pensó que estas dos instituciones, normales en el Gobierno británico, estarían probablemente la eficiencia y restringirían la libre iniciativa en empresas de carácter industrial y comercial. El conde (por entonces simplemente Mister) ATTLEE, tras haber servido como *Postmaster-General* de 1924 a 1931, expresó la opinión de que el control del Tesoro es absolutamente incompatible con la flexibilidad necesaria en la administración de un establecimiento comercial. Concediendo el derecho del Tesoro a ser consultado en materias tales como las inversiones de capital y admitiendo que

La paga de los empleados de Correos debe estar de acuerdo con el tipo de remuneración normal en el *Civil Service*, declaraba: «Está para mí absolutamente claro que el control del Tesoro, tal como ahora se ejerce, debe belirse.» No creía tampoco que la interpeleación parlamentaria contribuyese a mantener un alto nivel en la Administración. «Impulsa hacia la ineficacia y la centralización y se ha opuesto a la adopción en el servicio de una técnica de relaciones públicas (*Public relations*)... el Ministro y sus principales funcionarios, que debieran estar ocupados con los problemas más importantes, se ven constantemente apartados de ellos por materias que sólo son importantes para aquellos que las gestionan» (1).

Status» legal.

La *Public Corporation* es una persona jurídica o legal que puede demandar y ser demandada por culpa contractual o extracontractual. Puede ser objeto, y de hecho lo ha sido, de proceso criminal. Los estatutos evidencian que la *Public Corporation* está sujeta al derecho común (*Rule of law*) y no puede invocar la protección de inmunidad o privilegio alguno de los que corresponden a la Corona. El Tribunal de apelación (*Court of appeal*) se ocupó en el caso *Tamlin versus Hannaford*, en 1950, del *status legal* de la *British Transport Commission*, declarando que «ante la Ley la *Corporation* es dueña de sí misma y, en consecuencia, tan plenamente responsable como cualquier otra persona o corporación; no es la Corona y no tiene ninguna de sus inmunidades o privilegios. Sus funcionarios no son funcionarios públicos, y sus bienes no son bienes de la Corona. Está sujeta a las leyes (*Acts*) del Parlamento como cualquier otro súbdito del rey. Es, desde luego, una autoridad pública, y sus fines son sin ninguna duda fines públicos, pero no es en absoluto un Departamento gubernamental ni sus poderes son poderes de gobierno» (2). Está, pues, absolutamente claro que una *Public Corporation* como la *British Transport Commission*, que no es ni servidor ni agente de la Corona, está sujeta al derecho común del país en la misma medida aproximadamente que una Compañía comercial o una persona privada, exceptuándose sólo las especiales inmunidades concedidas por la Ley de creación.

(1) «Post Office Reform». *New Statesman & Nation*, 7-XI-31.

(2) (1950) 1 K. B. 24.

Control ministerial.

La eliminación total o parcial de la responsabilidad ministerial ante el Parlamento por la administración ordinaria de la empresa es uno de los rasgos más característicos de la *Public Corporation*.

Las de la primera época estaban libres, en muy amplia medida, de la dirección o el control ministerial, salvo en lo que tocaba a unas cuantas cuestiones que sólo raramente eran las más importantes. En la legislación aprobada desde 1945, por el contrario, se ha extendido mucho más el poder ministerial de control. Así, por ejemplo, el *Air Corporation Act* de 1949 prevé que el Ministro de Transporte y Aviación Civil, previa consulta con la afectada, puede dar a cualquiera de las *Corporations* aeronáuticas «instrucciones de carácter general sobre el ejercicio y realización de aquellas de sus funciones relacionadas con materias que, a juicio del Ministro, sean de interés nacional. La *Corporation* interesada deberá seguir dichas instrucciones» (3).

El Ministro de Energía y Combustible posee poderes similares respecto del *National Coal Board*, la *Central Electricity Authority*, el *Gas Council* y las Juntas Regionales, y el mismo Ministro de Transporte y Aviación civil, antes citado, tiene iguales facultades en relación a la *British Transport Commission*, así como el Secretario de Estado para las Colonias, en relación con la *Colonial Development Corporation*. Esta fórmula del poder ministerial sobre la *Public Corporation* es el modelo *standard* en la legislación reciente.

Las relaciones entre el Ministerio de Hacienda y el Banco de Inglaterra están formuladas en términos algo diferentes. El *Bank of England Act* autoriza al Tesoro para dar al Banco, previa consulta con su Gobernador las instrucciones que estime necesarias para el interés público. El *Act* prevé que los asuntos del Banco sujetos a tales instrucciones se gestionarán por la Junta de Directores de acuerdo con el Estatuto y los Reglamentos del Banco, pero no existe obligación legal de acatar tales instrucciones que, de otra parte, no han de ser necesariamente de carácter general.

La *Atomic Energy Authority* está obligada a cumplir las instrucciones del Lord Presidente del Consejo, el cual está facultado para dar, previa

(3) «*Air Corporations Act*», 1949, s. 5.

consulta con la *Authority*, todas las que estime necesarias. Estas instrucciones, según dice explícitamente la propia ley, pueden tener un carácter general o particular, pero el Lord Presidente no debe considerar como deber suyo intervenir al detalle en los asuntos de la citada *Authority*, a menos que en su opinión lo exija así el interés nacional. El Gobierno se propone retener un firme control sobre la actuación en este campo y ha dispuesto que, si bien la *Authority* gozará de libertad en la gestión ordinaria e sus asuntos, «sus operaciones se efectuarán de acuerdo con las instrucciones del Gobierno, que fijarán sus objetivos y dirigirán su actuación» (4).

Además de sus poderes generales de dirección, gozan los Ministros de poderes especiales sobre la *Public Corporation* en determinadas materias e especial importancia. Así el *National Coal Board*, la *Central Electricity Authority* y la *British Transport Commission*, al trazar programas de reorganización o desarrollo que comprendan inversiones importantes, están obligados a actuar dentro de las líneas fijadas de tiempo en tiempo con probación del Ministro. Lo mismo es aplicable a las actividades de enseñanza, educación e investigación que estas *Corporations* desarrollan.

La mayor parte de las *Public Corporations* están facultadas para constituir reservas de capital hasta un cierto límite, pero necesitan obtener el consentimiento del correspondiente Ministro y la aprobación del Tesoro. El Ministro nombra a los interventores de las *Public Corporations* y puede dar a éstas instrucciones relativas a la forma de sus cuentas y a la distribución de ciertos beneficios o fondos de reserva. Como complemento a su obligación de rendir un informe anual, están obligadas las *Corporations* a dar al correspondiente Ministro, en cualquier momento, cuanta información sobre sus actividades le sea solicitada.

Responsabilidad parlamentaria.

Se acepta generalmente que, si bien la *Public Corporation* no debe estar sujeta a la interpelación parlamentaria sobre su gestión ordinaria, no debe tampoco estar totalmente libre de responsabilidad ante el Parlamento o de control ministerial. Esta posición se esbozó en el Informe rendido por el *Broadcasting Committee* en 1925. «Pensamos —decía el informe—

(4) «Proyecto de la futura organización de la energía atómica en el Reino Unido» Cmd. 8986-1953; Par. 17).

que el *Postmaster General* debería ser el portavoz parlamentario de las cuestiones generales, pero creemos esencial que la *Corporation* esté exenta de la continua dirección ministerial tal como se produce en las dependencias gubernamentales. El progreso científico y el éxito artístico se verían obstaculizados por reglas demasiado rígidas y por una supervisión estatal demasiado constante» (5). Poco después de la creación de la BBC, el *Postmaster General* declaró ante el Parlamento que él era responsable de las cuestiones generales, pero no de las cuestiones de detalle o de extremos particulares del servicio (6).

Ha sido muy debatida la extensión con que los Ministros deben estar sujetos a interpelaciones parlamentarias en materias concernientes a las *Public Corporations*. Miembros de todos los Partidos han demandado en la Cámara de Comunes más amplios derechos para pedir a los Ministros información relativa a las industrias nacionalizadas, pero, no obstante, el Parlamento se ha adherido en lo sustancial al principio preconizado por Mr. Herbert Morrison en 1947, cuando dijo que el dar los Ministros información sobre las materias ordinarias sería contrario a la intención, claramente expresada, del Parlamento cuando fundó las *Public Corporations* con una extensa independencia en cuestiones de administración ordinaria, y produciría una excesiva interferencia ministerial en la libertad de acción de los Consejos (7).

Discusiones posteriores han llevado al *speaker* de la Cámara de los Comunes a permitir con alguna amplitud la repetición de preguntas cuya contestación se había denegado anteriormente, cuando ha considerado que tales preguntas tienen una perentoria trascendencia (8). Aparte de esta leve modificación introducida por obra del *speaker*, no ha habido cambios fundamentales en cuanto a la extensión permisible a las interpelaciones concernientes a las industrias nacionalizadas. El Comité especial de la Cámara de los Comunes que se ocupó del asunto en 1952 se mostró contrario a la admisión de preguntas sobre la administración ordinaria. «El rasgo fundamental —concluía el Comité— de las interpelaciones parlamentarias es que han de ser contestadas por el Ministro responsable de las decisiones que son objeto de preguntas. En el actual sistema las industrias

(5) «Informe del Comité sobre Radio», 1925, Cmd. 2599-1926, Par. 16.

(6) Debates parlamentarios, Cámara de los Comunes, 17 mayo 1927, vol. 206 cols. 976-7.

(7) Id., 4 diciembre 1947, vol. 445, col. 566.

(8) Id., 7 junio 1948, vol. 451, cols. 1635-6.

nacionalizadas no están sujetas a control ministerial en las materias de detalle. El Comité opina, por tanto, que, permaneciendo inalterados los términos de los Estatutos con arreglo a los cuales funcionan las *Public Corporations*... son inadecuadas las interpelaciones sobre materia de detalle de las industrias nacionalizadas» (9).

Debe, en todo caso, tenerse en cuenta que en cada período parlamentario se efectúan varios debates extensos, de uno o dos días de duración cada uno, en los que se discuten ampliamente los más diversos aspectos de la actividad de una determinada *Public Corporation* y que tales debates ofrecen un medio más adecuado para expresar la opinión y la crítica parlamentaria que el simple derecho de interpelar a los Ministros. Base para tales debates la proporcionan el informe y rendición de cuentas de cada *Public Corporation* que, anualmente, los respectivos Ministros deben presentar al Parlamento. Si estas cuentas e informes son amplios y documentados, como normalmente suelen ser, y se los estudia cuidadosamente, pueden tener los debates una gran importancia. No es posible, evidentemente, encontrar cada año el tiempo suficiente para ocuparse de cada una de las *Public Corporations* y por ello se eligen anualmente tres o cuatro industrias sobre las cuales se vierte intensamente la discusión y la crítica parlamentarias.

Hay también algunas otras ocasiones en las que puede el Parlamento revisar diversos aspectos de las industrias nacionalizadas. La propuesta de suspensión (*Motion of Adjournment*) ofrece la oportunidad de realizar un breve debate sobre alguna materia urgente, y de hecho muchos asuntos relativos a las industrias nacionalizadas han sido tratados de esta forma. También en los *supply days*, cuando la oposición tiene derecho a escoger el objeto del debate y de los cuales hay 26 al año, han sido estas industrias objeto de discusión. Otras oportunidades a la discusión y a la crítica ofrece la propuesta de legislación sobre una *Public Corporation*. Puede entonces discutirse la industria afectada tanto en el debate general sobre el discurso de la Reina a la apertura de los Comunes, en el que se mencione, como en los diversos debates que se produzcan en los distintos momentos del proceso de elaboración de la ley en cuestión. Pueden también discutirse materias que afecten a las industrias nacionalizadas y que estén reguladas por disposiciones ministeriales cuando se pide que se

(9) Comité especial de industrias nacionalizadas. Informe, Cámara de los Comunes, 1951-2/125, Por. 17.

expongan éstas ante el Parlamento. Ninguna de estas ocasiones es, sin embargo, de una importancia potencial comparable a la de las discusiones generales que tienen lugar con motivo de los informes anuales de las *Public Corporations*.

Entre algunos miembros del Parlamento se extiende cada día más la opinión de que esta potencialidad no se actualizará nunca plenamente si no se dota al Parlamento de una maquinaria idónea para tenerlo constantemente informado de los asuntos relativos a las industrias nacionalizadas. Un número considerable de diputados de ambos sectores de la Cámara apoya un movimiento que tiende a conseguir una conexión más estrecha entre las *Public Corporations* y el Parlamento y discusiones recientes han puesto de manifiesto la existencia de sustanciales diferencias de opinión que saltan sobre la ortodoxa división entre laboristas y conservadores.

Se ha sugerido que la Cámara de los Comunes debería constituir un Comité especial de industrias nacionalizadas con el fin de lograr una mejor información sobre las actividades de éstas, y en tal sentido se pronunció el Comité especial nombrado en 1951 para estudiar las relaciones entre el Parlamento y las *Public Corporations* (10). El Gobierno, en respuesta a la presión ejercida desde su propio Partido, ha resuelto igualmente que debería crearse en la Cámara de los Comunes un Comité permanente con poder para examinar los informes y las cuentas de las industrias nacionalizadas (11).

No hay, desde luego, doctrina fijada sobre la materia a causa de la forma esencialmente pragmática y empírica con que se tratan en Inglaterra los problemas constitucionales. Estamos tratando de conseguir el equilibrio exacto entre la responsabilidad ministerial ante el Parlamento por la política general de las industrias nacionalizadas, de una parte, y la libertad de la *Public Corporation* en su gestión comercial, de la otra, con el propósito de lograr el doble objetivo de una propiedad nacional eficiente y una democracia social.

(10) *Id.*, 1952-3/235, Par. 35.

(11) *Debates parlamentarios*, Cámara de los Comunes, 13 julio 1954, vol. 530 cols. 279-81; 16 marzo 1955, vol. 538, cols. 1428-30; 10 mayo 1956, vol. 552, col. 1423; 29 noviembre 1956, vol. 561, col. 592.

Principios directivos.

El primer rasgo fundamental de la *Public Corporation* es, pues, el de no estar sujeta a la inspección parlamentaria en lo que respecta a la gestión del negocio como cosa distinta del plan general. No obstante, no se puede decir que la *Public Corporation* esté totalmente a salvo de la interferencia política, puesto que está ampliamente sujeta al control ministerial sobre cuestiones básicas, y esto supone a su vez la responsabilidad del Ministro ante el Parlamento por aquellas cuestiones. Recientes debates en el Parlamento han evidenciado que en cada período de sesiones tendrán lugar extensos debates sobre la obra de, al menos, algunas *Public Corporations*. Propósito de tales debates será someter a crítica los programas generales que se están realizando, así como la eficiencia y economía con que se realizan.

En segundo lugar, hay que hacer resaltar como rasgo característico de las *Public Corporations* el desinterés. El estatuto o *charter* expresa en cada caso el fin público que la *Corporation* ha de perseguir. Así, por ejemplo, el *National Coal Board* tiene el deber de asegurar el adecuado desarrollo de la industria minero-carbonera y producir carbón en la cantidad, calidad y precio que resulten más idóneos al interés público en todos sus aspectos (12). Provisiones análogas se contienen en los estatutos de las demás *Corporations* (13).

«La *Public Corporation* —escribía Mr. Herbert MORRISON en 1943— no debe ser un mero negocio capitalista, cuya razón de ser y cuyo fin es el lucro y los dividendos, aunque se espera, desde luego, que se sostenga por sí misma. En las reuniones de su Consejo de Administración ha de haber una atmósfera diferente de la de una Junta de accionistas; su Consejo y sus empleados deben considerarse a sí mismos como custodios del interés público, y en el momento de seleccionarlos debe pesar esta misma consideración en el ánimo del Ministro» (14).

El principio del desinterés no puede, sin embargo, enfocarse con independencia de la obtención de beneficios y del sistema financiero segui-

(12) Ley Nacionalizadora de la Industria del Carbón, 1946, s. 1, (1).

(13) Radio, Copia de la Royal Charter, Cmd. 8605-1952, p. 2; Ley sobre la Electricidad, 1947, s. 1, (1); Id. Gas, 1948, s. 1, (1); Id. de *Corporations* aéreas, 1949, s. 3 (1); Id. Transporte, 1953, s. 25, (1).

(14) *Socialisation and Transport*. 1953, págs. 156-7.

dos. También las compañías comerciales pueden alegar que proporcionan bienes o servicios que sirven al interés público, sin que puedan por ello llamarse desinteresadas, dado que su principal objetivo es la obtención de un beneficio para sus propietarios. Esto es precisamente lo que no sucede en las *Public Corporations* y aquí es donde tropezamos con la diferencia fundamental entre ellas y las sociedades por acciones.

La *Public Corporation* no tiene accionistas en el sentido corriente de la palabra. En los ejemplos más recientes, el capital procede, por lo general, de bienes sustraídos a la propiedad privada o municipal y compensados con títulos que producen un interés fijo. En otros casos, el capital es gubernamental o emitido por la *Corporation* misma con la garantía del Tesoro, pero en cualquier forma no existe nada equivalente a la figura del accionista privado en una sociedad por acciones ni puede haber una Junta de accionistas. La diferencia entre el valor de las obligaciones y el valor real pertenece a la nación.

El principio del desinterés resulta acentuado por el hecho de que en ningún caso está obligada ninguna *Public Corporation* a obtener un beneficio. Los estatutos de la mayoría de ellas (carbón, transportes, electricidad y gas, por ejemplo) requieren simplemente que continúen las empresas y paguen sus gastos durante un período de años sin recurrir al erario público. El propósito general es que la empresa no funcione con pérdidas, prescindiendo de que en cada año en particular se produzca un déficit o un superávit. Son excepción en esta regla la *Atomic Energy Authority*, financiada casi enteramente con sumas votadas por el Parlamento, y las *Corporation* aeronáuticas, que han necesitado hasta hace muy poco tiempo subsidios del *Exchequer*.

No hay nada, por otra parte, que impida a una *Public Corporation* obtener beneficios, ni ningún límite legal a tales beneficios, pero en el caso de que se obtengan, ¿cómo ha de disponerse de ellos en concordancia con el principio del desinterés? La palabra beneficio (*profit*) resulta inadecuada; superávit (*surplus*) es más exacta.

El *Electricity Act* de 1947 determina que cualquier exceso de los ingresos anuales de la *Central Electricity Authority* sobre sus gastos en el mismo período se aplicará a los fines que la citada *Authority* determine, dentro siempre de los que, según los estatutos, son competencia de ella o de los Consejos regionales. Además, el Ministro de Energía y Combustible puede darle instrucciones sobre la manera de emplear los excedentes. En

caso de que un Consejo regional obtenga un superávit, puede determinar su aplicación, que habrá de ser aprobada por la *Central Authority*. El *National Coal Board* y la *Colonial Development Corporation* tienen obligaciones similares en lo que respecta al equilibrio de su balanza y a la disponibilidad de sus excedentes. Podemos ver en estas reglas legales que no es posible que una *Public Corporation* distribuya su superávit entre accionistas o propietarios y que tampoco pueda hacerse ningún pago en concepto de participación de beneficios, en la forma que esto se practica ordinariamente entre los Directores de las sociedades por acciones, ni transferirse al *Exchequer* para disminuir los impuestos. Todo superávit será normalmente reinvertido en el negocio o dedicado a reducir precios, mejorar el servicio, o dar a los empleados mejores sueldos y condiciones.

En tanto que todo superávit obtenido por una industria nacionalizada obligada a bastarse a sí misma puede emplearse discrecionalmente por su administración a cualquiera de los fines públicos determinados en el *Act* de creación, no existe una restricción semejante en el caso de las *Corporations* aeronáuticas ni de la *Atomic Energy Authority*. Si bien el *Air Corporations Act* de 1949 prevé que a los superávits se les dará la aplicación que el Ministro, con aprobación del Tesoro, determine, existe una disposición adicional en el sentido de que el Ministro puede determinar que el superávit se entregue al *Exchequer* hasta una cuantía igual al importe de las subvenciones concedidas a la *Corporation* de que se trate. El *Atomic Energy Authority Act* dispone igualmente que la *Authority* dará a los ingresos de cualquier procedencia que obtenga el destino que el Lord Presidente del Consejo, con aprobación del Tesoro, determine, y que este destino puede ser la entrega al Tesoro de todo o parte de dichos ingresos.

Un tercer principio básico de las *Public Corporations* es que su personal no forma parte del *Civil Service*. Esto se aplica no sólo al Presidente (*Chairman*), los miembros del Consejo (*Board*) y el Director (*Chief-executive*), sino también a todos los empleados a sueldo y a jornal. La significación de tal principio está en que no hay un control del Tesoro sobre la remuneración, condiciones de trabajo, reclutamiento, pensiones, retiro, etc. Puede suceder, desde luego, que el Gobierno regule las cuestiones más importantes de personal por medio de disposiciones ministeriales, y, en efecto, un Documento Blanco sobre la radio publicado en 1952 declaraba que «al fijar los sueldos y condiciones de trabajo del personal, la BBC deberá tener en cuenta la política general del Gobierno sobre suel-

dos y materias análogas» (15), pero esto es poco más que una orientación general incomparablemente menos onerosa que la sujeción a las detalladas instrucciones del Tesoro sobre el *Civil Service*.

Un cuarto principio básico de las *Public Corporations* es que tienen economía autónoma. Es cierto que el Tesoro controla ciertos aspectos de sus operaciones financieras, tales como los aumentos de capital no financiados con fondos públicos, y que hasta 1955 se concedieron a las líneas aéreas subvenciones anuales para atender a gastos ordinarios, pero en todo caso la Hacienda de las *Public Corporations* está totalmente separada del presupuesto nacional. Este principio no se aplica, sin embargo, a la *Atomic Energy Authority* ni a otras *Public Corporations* que económicamente dependen, en todo o en parte, de las subvenciones votadas por el Parlamento, tales el *Regional Hospital Board* y las *Development Corporations* que construyen ciudades nuevas.

La moderna *Public Corporation* es, palmariaamente, una innovación constitucional que revela la tendencia a ampliar la unidad administrativa hasta proporciones regionales o nacionales; a divorciar la administración de las empresas de carácter económico, industriales o de utilidad pública, de las actividades ordinarias de gobierno; a separar la economía de estas entidades del presupuesto nacional; a eliminar el incentivo del lucro sustituyéndolo por el servicio público. «Estamos buscando, escribía Mr. MORRISON en 1933— una combinación de la propiedad pública, la responsabilidad pública y la gestión comercial para fines públicos... Es importante que desde sus comienzos la *Public Corporation* sea mirada por todos, y en primer lugar por sí misma, como una empresa pública. Su primer cuidado ha de ser la gestión acertada de la empresa que le ha sido confiada en interés público y, consecuentemente, debe tener conciencia de que es responsable ante la nación y de que no puede convertirse en un instrumento del interés privado o regional» (16).

Consejo de Administración («Governing Board»).

El Consejo de Administración es el órgano supremo de la *Public Corporation*; por lo tanto, el carácter y calidad de dicho Consejo es una materia de importancia decisiva para el éxito en la actividad de la empresa.

Los miembros del Consejo son nombrados por el correspondiente Mi-

(15) Cmd. 8550/1952, Par. 37.

(16) *Socialisation and Transport*, págs. 149 y 156.

nistro, sin otra excepción que la de los Gobernadores de la BBC y el Gobernador, Vicegobernador y Directores del Banco de Inglaterra, que son nombrados por la Corona, si bien la diferencia es puramente nominal.

En la mayor parte de los casos, el Ministro puede determinar el número de miembros dentro de los límites estatutarios. El *National Coal Board*, por ejemplo, puede tener de ocho a once miembros más el Presidente (17). En general, el número de miembros de los distintos Consejos varía de acuerdo con la naturaleza de la *Corporation* respectiva.

El Presidente y los miembros del Consejo, a diferencia de los Ministros y de los funcionarios, se nombran por un determinado número de años. Las normas dadas para los Consejos de Carbón, Gas y Electricidad prescriben que los nombramientos se hagan por el tiempo que en cada caso determine el Ministro, sin exceder nunca de cinco años. La renovación de los miembros se hace con frecuencia escalonadamente a fin de obtener una cierta continuidad. La ley faculta de ordinario al Ministro para destituir a cualquier miembro del Consejo por causas tales como insolvencia, incapacidad debida a enfermedad mental o física, o falta de asistencia a las reuniones durante más de tres meses sin permiso para ello. El Ministro de Transporte y Aviación Civil puede destituir a cualquier miembro de una *Corporation* aérea si lo considera incapaz para desempeñar sus funciones (18).

El Consejo de Administración es esencialmente un órgano no político, y sus miembros no están obligados a jurar fidelidad al Partido en el Poder. En ningún caso pueden ser designados los miembros del Parlamento para formar parte de los Consejos, lo cual constituye sin duda un principio auto-limitador de considerable valor para mantener la integridad de la vida política. También los funcionarios están excluidos de los Consejos de Administración, y si se les designa para ellos han de abandonar el *Civil Service*. Los Sindicatos obligan a abandonar sus puestos a aquellos de sus empleados que pasan a ser miembros de un Consejo durante todo o parte del tiempo.

En cuanto a las condiciones que la ley exige en los Consejeros, el principio generalmente seguido es el de que el Ministro debe nombrar un Consejo razonablemente pequeño y constituido por personas que, a su juicio, tengan capacidad y experiencia en materias determinadas. No se hace ninguna tentativa para asegurar la representación de intereses espe-

(17) Ley de la Industria del Carbón, 1949, s. 1 (1).

(18) Ley de las *Corporations* aéreas, 1949, s. 2, sch. 1, 5, (d).

cíficos, sino que lo que se persigue es más bien lograr un equipo bien conjuntado. Con frecuencia los Ministros están obligados, sin embargo, a atender a cualidades específicas. El tipo de experiencia requerida varía algo según las distintas *Corporations*, pero casi todas ellas incluyen materias comerciales, industriales o financieras, administración y organización laboral. En algunos casos se mencionan también los conocimientos científicos, y en el *National Coal Board*, el *Gas Council*, las Juntas Regionales de Gas y la *British Transport Commission* han de figurar hombres de experiencia y reputación en las industrias respectivas. No se exige, por el contrario, ninguna cualidad específica para los Cuerpos directivos de las *Corporations* aeronáuticas ni del Banco de Inglaterra. El propósito constante es el de conseguir hombres de una sobresaliente capacidad en la industria, las finanzas, contabilidad, ingeniería, relaciones laborales, ciencia aplicada y administración.

El Ministro correspondiente, previa aprobación del Tesoro, fija la remuneración de los miembros del Consejo, que puede revestir la forma de sueldo o de gratificaciones y asignaciones. El nivel de la remuneración es aproximadamente igual al de los puestos superiores del *Civil Service*, pero más bajo que el de los empleos mejor pagados en las empresas privadas. Casi todos los Consejos tienen una mezcla de miembros que dedican todo su tiempo, y otros que sólo dedican una parte de él, estando ambas clases remuneradas.

Nuestra actual experiencia de las industrias nacionalizadas parece indicar que un Consejo compuesto totalmente por miembros que dedican todo su tiempo a la *Corporation* y actúan como rectores de sectores parciales, es menos eficiente como órgano directivo que un Consejo Superior integrado por miembros que dedican a esta ocupación toda su actividad junto a otros que sólo dedican parte de ella, sin que ni unos ni otros sean responsables, como órganos ejecutivos, de funciones determinadas. Lo dicho no excluye que en muchos casos el nombramiento recaiga en hombres que poseen un especial conocimiento de la industria o de alguna rama de ella. La más satisfactoria combinación lograda hasta el día parece ser la adoptada por la *Central Electricity Authority*, y desde 1955 también por el *National Coal Board*. En estos organismos, ciertos miembros del Consejo que se dedican plenamente a esta labor y que poseen experiencia o conocimientos específicos, tienen responsabilidades especiales, sin que ocupen, no obstante, un lugar en los departamentos ejecutivos.

Juntas asesoras o de consumidores.

La posición de los consumidores frente a la *Public Corporation* es una cuestión de la mayor importancia, y en la mayoría de los casos se han puesto a disposición del consumidor una serie de organismos no políticos y extraparlamentarios a través de los cuales puede presentar sus quejas y discutir sus diferencias. Sólo en el caso de transporte existe, sin embargo, una especie de Tribunal administrativo con poder para oír y resolver las quejas de los consumidores o decidir en las cuestiones de precios y argamentos (19).

En las otras industrias nacionalizadas existen organismos asesores, establecidos con la única misión de salvaguardar los intereses de los consumidores. En la industria del carbón, por ejemplo, existe una Junta de consumidores de carbón en la industria y una Junta de consumidores de carbón en usos domésticos, compuestas ambas por representantes de los consumidores y del *National Coal Board*, nombrados por el Ministro de Energía y Combustible (20). Estas Juntas asesoran al Ministro en las cuestiones relativas al abastecimiento de carbón y combustibles, pudiendo éste tomar, en consecuencia, las medidas que considere oportunas y, especialmente, dar al Consejo las instrucciones necesarias para remediar los defectos existentes. Cada Junta tiene personal propio e informa anualmente al Parlamento. Análogas funciones de asesoramiento tienen el *Central Transport Consultative Committee* y los Comités Consultivos Regionales de usuarios del transporte, el *Air Transport Advisory Council* y las doce Juntas Consultivas regionales de Electricidad, así como las similares del Gas (21). Cada Consejo de Electricidad y de Gas tiene la obligación legal de mantener informada de sus planes y disposiciones a la Junta Regional respectiva, la cual puede por su parte dirigir al Consejo representaciones sobre el particular.

Deliberación conjunta (Joint consultation).

Otro gran problema de las *Public Corporations* es el de las relaciones entre dichos organismos y sus obreros. En todas las industrias se ha esta-

(19) Ley del Transporte, 1947, s. 72, sch. X.

(20) Ley Nacionalizadora de la Industria del Carbón, 1946, s. 4.

(21) Ley de Aviación Civil, 1946, s. 36; Id. Transporte, 1947, s. 6; Id. Electricidad, 1917, s. 7; Id. Gas, 1948, s. 9.

blecido el método de la deliberación conjunta entre la Dirección y los obreros, en cumplimiento del mandato legal de crear organismos para la discusión de materias de interés común, incluida la eficacia del servicio de la *Corporation* y la seguridad, sanidad y bienestar de sus empleados. En la industria minero-carbonera, por ejemplo, existe un Comité Consultivo en casi todas las minas y en los grados intermedios, y un *National Consultative Committee* presidido por el propio presidente del *National Coal Board*.

Cuando se desarrolla plenamente, la deliberación conjunta puede considerarse como una aplicación del principio de democracia industrial, sin implicar una pérdida de la independencia sindical respecto de las estipulaciones y condiciones de empleo ni de la responsabilidad de la dirección. Una deliberación efectiva supone, sin embargo, una cierta cesión de poder por ambas partes, y esto suscita la cuestión de si el organismo de deliberación conjunta debe o no estar separado del de negociación de salarios. Las soluciones varían en las distintas industrias nacionalizadas. En el carbón y la electricidad existen organismos separados de consulta y negociación, en tanto que en el transporte y en la aviación civil están unidas las dos funciones y en la industria del gas sólo hay comités consultivos separados locales o de fábrica.

La mayor dificultad de la deliberación conjunta está en conseguir interés y una aproximación activa y constructiva en el nivel primario. El proceso consultivo requiere flexibilidad y falta de formalidades; no debiera hablarse de partes en la deliberación conjunta. Una de las aspiraciones esenciales ha de ser la de cultivar un sentimiento de comunidad de propósito en todos los que sirven al público en una empresa de propiedad pública.

Conclusión.

La *Public Corporation* es la más importante innovación constitucional que se ha producido en la Gran Bretaña durante los últimos cincuenta años y está destinada a tener un papel tan importante para la empresa pública en el siglo XX como el que tuvo en el XIX la Sociedad anónima para la empresa privada.

(Trad. : F. Rubio Llorente.)