



**Informe de asesoramiento acerca  
de los organismos autónomos,  
de las empresas públicas y  
de los entes de derecho público**



*Mayo de 2000*



CÁMARA DE  
COMPTOS  
DE NAVARRA  
NAFARROAKO  
COMPTOS  
GANBERA

*Mayo de 2000*

## **Índice**

	<i>PÁGINA</i>
I. INTRODUCCIÓN .....	3
I.1. Petición.....	3
I.2. Antecedentes y marco legal.....	4
II. OBJETIVO, ALCANCE, METODOLOGÍA Y LIMITACIONES. ....	8
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	9
IV. ASPECTOS ANALIZADOS .....	13
IV.1. Marco jurídico.....	13
IV.2. Sobre la organización administrativa.....	13
IV.3. Sobre los Organismos Autónomos de la Administración foral.....	14
IV.4. Sobre las empresas públicas.....	16
IV.5. Sobre "otros entes".....	18
ANEXO 1 .....	21
ANEXO 2 .....	23

## I. Introducción

### I.1. Petición

La Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra de fecha 15-11-99, a solicitud de los grupos parlamentarios “Socialistas del Parlamento de Navarra” y “Convergencia de Demócratas de Navarra”, pidió a esta Cámara de Comptos de Navarra la emisión de un informe de asesoramiento acerca de los organismos autónomos de carácter administrativo, de las empresas en las que el Gobierno de Navarra participa en su capital o “sector público empresarial” y de los “entes de derecho público”.

Dicha petición tiene su origen en diversos informes de la Cámara de Comptos que hacían referencia a la actividad que realizan los organismos, empresas y entes y las consiguientes recomendaciones que pueden resumirse en:

- *“Evaluar la oportunidad de mantener la prestación de determinados servicios bajo la fórmula de organismos autónomos, máxime cuando algunos de ellos tienen limitadas sus competencias esenciales y cuentan con escasos recursos”.*
- *“Vigilar la adecuación a la ley de los contratos establecidos por las empresas públicas, especialmente cuando estos contratos respondan a encargos efectuados por el Gobierno de Navarra”.*
- *“Revisar la Ley de la Hacienda Pública en el sentido de incluir dentro de las Cuentas Generales de Navarra las cuentas de los entes públicos sujetos al derecho público”.*

La tipología de estas entidades viene dada por las siguientes categorías:

1. Existen ocho organismos autónomos además de la Hacienda Tributaria de Navarra, creada en el año 1999, que es la configuración como organismo de la totalidad de la Dirección de Hacienda.

2. Actualmente hay 29 empresas públicas en las que la Administración de la Comunidad Foral posee, directa o indirectamente, más del 50% del capital, incluyendo una en la que la propiedad es del 50% exactamente.

3. En el caso de los denominados “entes” no existe un registro general por lo que es difícil conocer tanto su número como qué tipo de organismos debe incluirse bajo esa denominación, aunque, en nuestra opinión, deberían encuadrarse en esta categoría todas aquellas entidades públicas que no se incluyen en las dos categorías anteriores ni constituyen instituciones independientes de la Administración de la Comunidad foral.

## I.2. Antecedentes y marco legal

### I.2.1. Antecedentes generales y marco jurídico estatal en esta materia

El fuerte desarrollo experimentado en las últimas décadas por el sector público y su creciente intervención en diversos ámbitos de la actividad económica y social ha traído como consecuencia la fuerte expansión en los últimos tiempos de diversas entidades públicas, con un mayor o menor grado de autonomía, dependientes de las administraciones públicas y que han adoptado diversas formas jurídicas para la consecución de los fines que aquellas les encomendaban.

En el ámbito estatal el primer intento serio de poner orden en esta materia vino dado por la Ley de 26 de diciembre de 1958, de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas (LEEA), que ha estado en vigor durante más de cuarenta años. Esta ley, estableció el régimen jurídico básico de las denominadas “**entidades estatales autónomas**” entre las que incluía los organismos autónomos y las empresas nacionales, si bien también extendía su ámbito de aplicación a los denominados servicios administrativos sin personalidad jurídica propia distinta de la del Estado.

Dicha ley define:

a) *Organismos autónomos.* Entidades de derecho público creadas por la ley, con personalidad jurídica y patrimonio propios independientes de los del Estado, a quienes se encomienda expresamente en régimen de descentralización, la organización y administración de algún servicio público y de los fondos adscritos al mismo, el cumplimiento de actividades económicas al servicio de fines diversos y la administración de determinados bienes del Estado, ya sean patrimoniales o de dominio público.

b) *Servicios administrativos sin personalidad jurídica distinta de la del Estado o servicios públicos centralizados* son aquellos que en atención a sus circunstancias tienen consignada la totalidad o la mayor parte de sus dotaciones en los presupuestos generales del Estado, en forma de subvención, sin la especificación y clasificación por capítulos, artículos y conceptos con que figuran en dichos presupuestos los créditos relativos a los demás servicios públicos centralizados.

c) *Empresas nacionales.* Aquellas creadas por el Estado, directamente o a través de Organismos autónomos, para la realización directa de actividades industriales, mercantiles, de transportes u otras análogas de naturaleza y finalidades predominantemente económicas.

A decir de la exposición de motivos de esta ley, las entidades estatales autónomas surgen en gran número y fuerza a partir del primer cuarto de siglo, en parte, por la tendencia descentralizadora de la administración y, en parte, porque la prestación de algunos servicios públicos no puede

realizarse eficazmente en el marco de los principios tradicionales de la administración, razones por las que esta acude a nuevas figuras de gestión pública.

La Constitución Española de 1978, en el precepto fundamental dedicado a la Administración General del Estado, artículo 103, señala que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

De este artículo arranca la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) que, por lo que a nosotros interesa y respecto a la denominada administración institucional del estado que desde la LEEA seguía su imparable crecimiento, pretende actualizar y racionalizar su normativa reguladora dando a todas estas entidades la denominación genérica de “**Organismos Públicos**” y estableciendo dos modelos básicos:

a) *Los Organismos Autónomos*, en los que se engloban todos aquellos que desarrollan fundamentalmente actividades administrativas y se someten plenamente al derecho público.

b) *Las Entidades Públicas Empresariales*, en las que se engloban los organismos que realizan actividades de prestación de servicios o de producción de bienes susceptibles de contraprestación económica a los que, aunque sujetos en lo fundamental al derecho privado, les resulta asimismo de aplicación el derecho público en relación con el ejercicio de potestades públicas y con determinados aspectos de su funcionamiento.

El afán racionalizador de las distintas entidades u organismos dependientes del sector público pretendido por la LOFAGE, queda casi de inmediato desbordado por la Ley 15/ 1997, de 25 de abril, sobre nuevas formas de gestión en el sistema Nacional de Salud que, con el fin de racionalizar la gestión en el ámbito sanitario, estableció que la gestión de los centros y servicios sanitarios y sociosanitarios podría llevarse a cabo, directa o indirectamente, a través de cualesquiera entidades de naturaleza o titularidad pública admitidas en derecho citándose, entre otras, en su exposición de motivos las empresas públicas, los consorcios y las fundaciones.

Posteriormente, la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social incluye, a través de su artículo 111 una nueva figura de gestión sanitaria: las fundaciones públicas sanitarias. Este nuevo organismo se configura, según la propia ley que lo crea, como una adecuación al ámbito sanitario de las entidades públicas empresariales recogidas en la LOFAGE, y mediante él se pretende armonizar, por un lado, la descentralización y autonomía de gestión en el ámbito sanitario y, por otro, el establecimiento de diversos controles públicos y el someti-

miento de la gestión sanitaria a las normas y principios básicos de funcionamiento del sector público en ámbitos como la contabilidad, la contratación pública, el régimen de personal y el control de fondos públicos.

En el ámbito sanitario y dada la diversidad de formas de gestión existentes, recientemente se ha aprobado el Real Decreto 29/2000, de 14 de enero, que establece el régimen jurídico básico aplicable a las diferentes formas de gestión sanitaria entre las que se encuentran: las fundaciones constituidas al amparo de la Ley 30/1994 de 24 de noviembre, los consorcios, las sociedades estatales y las fundaciones públicas sanitarias.

### *1.2.2. Situación de esta materia en la Comunidad foral*

El artículo 49.1 e) de la LORAFNA establece que Navarra tiene competencias exclusivas en materia de régimen jurídico de la Diputación Foral, de su Administración y de los entes públicos dependientes de la misma, garantizando el tratamiento igual de los administrados ante las Administraciones Públicas.

Navarra tiene, en consecuencia, competencias exclusivas para regular esta materia con el único límite de que esta regulación, garantice el tratamiento igual de los ciudadanos ante las administraciones públicas. A pesar de ello, la Comunidad Foral no ha ejercido nunca esta competencia ni ha dictado normativa alguna que, con carácter general, regulara el régimen jurídico aplicable a los diferentes entes públicos dependientes de la misma cuyo número, al igual que ocurre en otros ámbitos territoriales, no ha dejado de crecer en los últimos tiempos.

La Ley foral reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral señala, en su artículo 45, que son órganos superiores de la Comunidad Foral el Gobierno, su Presidente y los Consejeros. Los demás órganos de la Comunidad foral se encuentran bajo la dependencia del Presidente del Gobierno o del Consejero correspondiente. El artículo 47, por su parte, establece que cada departamento se estructura en servicios y puede tener adscritos organismos autónomos. En el artículo 50 se especifica que corresponde al Gobierno la creación, modificación y supresión de los organismos autónomos y de las unidades orgánicas superiores a negociado.

Parcas son, en consecuencia, las referencias que la LORAFNA y la Ley foral reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad foral dedican a las entidades u organismos públicos dependientes de la Administración de la Comunidad foral y mediante las cuales esta gestiona diversas materias en un régimen de mayor o menor autonomía y descentralización.

No existe, en definitiva, una legislación foral general respecto de los "Organismos Públicos", utilizando la terminología de la LOFAGE, que enumere qué tipo de entidades configuran este ámbito del sector público,

las clasifique y defina, y establezca su régimen jurídico básico, por lo que en este punto y mientras Navarra carezca de legislación propia tendremos que aplicar con carácter supletorio la legislación estatal antes citada.

Para encontrarnos una enumeración mínima de este tipo de entidades públicas tenemos que remitirnos a leyes forales sectoriales (la Ley foral 8/1988, de la Hacienda Pública de Navarra; y la Ley foral 10/1998, de contratos de las Administraciones públicas de Navarra) en las que, indirectamente y normalmente en referencia a su ámbito de aplicación, se enumeran bajo diversas denominaciones una serie de “Organismos Públicos”.

### *1.2.3. Normativa aplicable*

En resumen, en la materia objeto de este informe la principal legislación aplicable es:

#### **a) De ámbito foral**

- La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA).
- La Ley foral reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad foral de Navarra.
- La Ley foral de la Hacienda Pública de Navarra.
- La Ley foral de Contratos de las Administraciones Públicas de Navarra.
- El Estatuto de Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

#### **b) De ámbito estatal**

- La Constitución española.
- La Ley 6/1997, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).
- La Ley 15/1997, sobre nuevas formas de gestión en el Sistema Nacional de Salud.
- El Real-Decreto 29/2000, que establece el régimen jurídico básico aplicable a las diferentes formas de gestión sanitaria.
- Aunque ya derogada, es importante señalar la ley de 26-12-58, de Entidades Estatales Autónomas.

## II. Objetivo, alcance, metodología y limitaciones.

Constituye el objeto del presente informe dar respuesta a la petición parlamentaria de efectuar un informe de asesoramiento acerca de los organismos autónomos de carácter administrativo, de las empresas públicas y de los “entes de derecho público”. Por ello, pretendemos presentar al Parlamento de Navarra el conjunto de entidades que, en mayor o menor grado, realizan actividades en alguna medida públicas o forman parte del sector público. Dado su número, variedad, y la falta de una norma marco, las hemos agrupado con criterios que faciliten su comprensión, por lo que, en algún caso, pueden aparecer en un apartado organismos de diferente naturaleza jurídica.

Para la realización del presente informe se han analizado las Cuentas Generales de Navarra del año 1998, las últimas revisadas, que incluyen los datos contables de los organismos autónomos y las auditorías de las empresas públicas, actualizando esta información con datos disponibles de los años 1999 y, en algunos casos, de los presupuestos del año 2000.

Se ha enviado una circularización a los departamentos del Gobierno de Navarra solicitando la información que consideramos relevante a efectos de la realización de este informe en relación con las empresas, organismos y entes de ellos dependientes y se ha pedido a las empresas públicas datos referidos a su actividad en unos casos mediante entrevista y en otros por escrito.

El presente informe se ve limitado por la inexistencia de un registro general de “entidades”, lo que impide conocer con exactitud todas las existentes, así como por la dificultad jurídica para definir con exactitud algunas de las entidades que se agrupan bajo la denominación de entes, así como por la falta de contestación de un departamento del Gobierno de Navarra a nuestra circularización.

Agradecemos a los diversos departamentos del Gobierno de Navarra, a las empresas públicas y organismos autónomos la colaboración prestada para la realización de este trabajo.

### III. Conclusiones y recomendaciones

Del trabajo realizado y cuyo análisis se efectúa en el epígrafe siguiente se derivan las siguientes conclusiones generales:

#### a) De carácter general

1. La creación de diferentes figuras para la gestión de la actividad pública es una constante en los últimos años que, alegando criterios de eficacia y descentralización, pretende evitar los controles administrativos y crear formas más ágiles de gestión
2. La competencia para establecer las unidades orgánicas en que se estructura la administración corresponde al Gobierno de Navarra y, en su caso, al Parlamento.
3. No existe un modelo de autoorganización que se pueda considerar el idóneo, incluso los posibles modelos cambian en función de los avances técnicos, económicos y sociales y, en gran medida, de las ideologías imperantes en cada época.

#### b) Sobre la normativa

4. No se ha definido en la normativa foral un marco jurídico que regule los diferentes instrumentos de que puede dotarse la administración para realizar sus actividades de servicio público, y determine el régimen jurídico general a aplicar a cada uno de ellos.
5. En los últimos años, se ha producido en el Estado un importante cambio en la normativa legal que ha pretendido actualizar los modelos anteriores.

#### c) Sobre los Organismos Autónomos

6. En sentido estricto ninguno de los organismos autónomos existentes puede considerarse como tal, siendo realmente su funcionamiento más propio de lo que podemos denominar un “ente descentralizado”.
7. La plantilla vinculada a estos organismos asciende a 8.490 personas, el presupuesto de gastos e ingresos del año 1999, incluyendo los de la Dirección de Hacienda, son de 83.727 y de 316.559 millones, respectivamente. Actualmente, aproximadamente el 25% del gasto y el 93% del ingreso del presupuesto se ejecuta a través de los organismos autónomos.

8. Excluyendo el SNS-O, que por su tamaño distorsiona las medias, la Hacienda Tributaria de Navarra, creada en octubre de 1999, y el Servicio Navarro de Empleo, de abril de 1999, el resto presenta los siguientes datos significativos:

	Medio	Mínimo	Máximo
Personal	136	13	614
Gastos 1998 (en millones)	2.816	201	13.023
Unidades orgánicas	17	3	46

El SNS-O representa el 85% del total del personal de las plantillas y también el 85% del presupuesto de 1999 de los organismos autónomos.

#### d) Sobre las empresas

9. Según los datos que se desprenden de las Cuentas de Navarra del año 1998, las últimas disponibles en el momento de realización de este informe, las 28 empresas públicas existentes en ese momento contaban con 1.311 empleados y su cifra de negocios ascendía a 28.500 millones.
10. Las empresas públicas están sujetas a la legislación mercantil y laboral, aunque en su actividad contractual deben respetar los principios de publicidad, concurrencia, transparencia y objetividad. Asimismo, las relaciones entre la administración y las sociedades públicas están excluidas de la ley de contratos.
11. Dentro de las empresas públicas debe diferenciarse la actividad de las denominadas instrumentales de las no instrumentales, aquellas en las que se participa, en general, por motivos económicos o sociales.
12. Todas las empresas públicas están obligadas a actuar con los mismos requisitos sin diferenciar el tipo de actividad que realizan: puramente industrial, en competencia con otras empresas, o en exclusiva para la administración.

#### e) Sobre los entes públicos

13. Se incluyen bajo esta denominación un conjunto de entidades con diferentes formas jurídicas (entes, fundaciones, consorcios, consejos reguladores, etc.), sin que esté clarificada, en todos los casos, la regulación que les afecta.
14. La ausencia de un registro general de "entidades públicas" nos impide conocer con exactitud la totalidad de las existentes.

15. Para contemplar la totalidad del sector público, hay que tener en cuenta que existen un conjunto de entidades similar al hasta aquí comentado dependientes del sector local, que, por tanto, no son objeto de análisis en este informe.

**f) Corporaciones de derecho público, entidades e instituciones**

16. Junto a las entidades anteriormente citadas hay que resaltar la existencia de otras que también forman parte del sector público o realizan por delegación funciones de carácter público:
  - Corporaciones de derecho público. Entre las que se pueden incluir la Cámara de Comercio, la Cámara Agraria y los Colegios profesionales.
  - Entidades de derecho privado que cumplen fines públicos. Sería el caso de las federaciones deportivas.
  - Otras entidades. Incluimos en este apartado otras entidades de la Comunidad Foral que están refrendadas en leyes especiales como: el Parlamento, la Cámara de Comptos, el Consejo de Navarra y el futuro Defensor del Pueblo. También hay que considerar la Universidad como ente público de la Comunidad Foral de Navarra sujeto a su propia normativa específica. Normalmente las leyes de estas entidades regulan todos los aspectos referentes a su régimen económico, de personal o de contratación.

En consecuencia, recomendamos:

- *Abordar la reforma de la Administración, analizando la forma en que debe organizarse una administración para el siglo XXI, teniendo presente cuáles deben ser sus funciones y la mejor manera para realizarlas, de acuerdo con los nuevos avances tecnológicos.*

*A este respecto, es importante resaltar que la situación económica, los avances de carácter social y los tecnológicos nos obligan a pensar en una administración eficaz y eficiente fundamentalmente orientada a dar servicio al ciudadano y que debe plantearse que probablemente haya actuaciones, hasta ahora, típicas de la administración que ya no sean precisas y posiblemente deba abordar otras nuevas.*

- *Estudiar si los diferentes modelos jurídicos que se adoptan para realizar la gestión pública responden únicamente a la posibilidad de flexibilizar la gestión de personal y de contratación. En caso afirmativo, analizar la conveniencia de mantener estas figuras o la posibilidad de efectuar reformas en la normativa administrativa.*

- *Establecer un marco jurídico que, con carácter de norma marco, regule los diferentes tipos de entidades de que puede dotarse la Comunidad foral para la actividad pública y especifique los motivos para su creación, su régimen jurídico, y sus relaciones con la Administración general: dependencia, intervención de sus actividades, rendición de cuentas, etc.*
- *Definir claramente, principalmente en relación con el personal, la contratación, y los sistemas presupuestario, contable y de control, el régimen de los diferentes tipos de instituciones.*
- *Establecer un registro general de organismos y entidades dependientes del sector público.*
- *Definir claramente, bien en la normativa general, bien en los estatutos de cada entidad, las relaciones de funcionamiento de la administración y de las restantes figuras que se adopten. Así debe estar claro qué trabajos deben realizarse por la propia administración, cuáles por otros entes y cuáles pueden ser concomitantes.*
- *Regular los criterios de funcionamiento de las empresas no instrumentales, principalmente aquellas de carácter industrial en las que se participe temporalmente como consecuencia de situaciones especiales.*

## IV. Aspectos analizados

### IV.1. Marco jurídico

En el epígrafe I, Introducción, se ha realizado una exhaustiva presentación de la situación general de esta materia y se ha hecho referencia a las principales normas que la regulan por lo que creemos que no es necesario extenderse más en este aspecto.

Por ello, podemos resumir este apartado en las siguientes conclusiones:

- Navarra cuenta con competencias exclusivas para regular su organización administrativa.
- Corresponde al Gobierno de Navarra la creación y supresión de las diferentes unidades orgánicas en que se estructura la administración foral.
- A priori no hay un modelo que pueda decirse que es mejor, o más ajustado a la normativa que otro, por lo que, siempre que se respete la legislación, cualquier forma que se dote la Comunidad para prestar sus servicios es admisible.
- No existe una legislación foral que regule específicamente los diferentes modelos que pueda adoptar la administración por lo que debe recurrirse supletoriamente a la estatal.

Esta legislación estatal ha sufrido importantes modificaciones en los últimos años de forma que la actual organización foral sigue con los parámetros de la legislación anterior, ya derogada por el Estado.

### IV.2. Sobre la organización administrativa

La exposición de motivos de la ley 6/1997, LOFAGE, resume los criterios por los que debe regirse la actuación de la Administración: servicio, objetividad, generalidad, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.

El servicio a los ciudadanos y a los intereses generales debe estar caracterizado, como ha dispuesto la Constitución por la objetividad. Es decir, la transparencia en la actividad administrativa, debe ser, no sólo una garantía para los ciudadanos, sino un criterio de actuación general del aparato público. Los titulares de los diferentes órganos administrativos no son más que los gestores de intereses ajenos, los del cuerpo social, por lo que deben rendir cuentas de su gestión ante los ciudadanos.

Junto a estos principios generales, u otros similares que han predominado en nuestras administraciones, éstas adoptaron desde el siglo pasado, el modelo administrativo de origen francés, el denominado continental, por contraposición al anglosajón. Todo ello ha propiciado una administración muy reglamentista y formalista que ha originado una continua e histórica batalla entre legalidad y eficacia, considerando ambos criterios como contrapuestos. Como consecuencia, se ha producido un continuo intento de crear fórmulas de escape a determinada normativa mediante la creación de figuras administrativas nuevas: organismos, empresas, fundaciones, entes, etc.

Es decir las reformas administrativas han consistido en crear nuevos mecanismos u organismos específicos para escapar de las “rigideces y formalismos” del derecho administrativo, en vez de abordar una auténtica reforma de la Administración.

#### IV.3. Sobre los Organismos Autónomos de la Administración foral

Nueve son los organismos autónomos dependientes actualmente de la Administración foral:

Organismo	Fecha de creación
Estación de Viticultura y Enología de Navarra	Decreto foral 78/86
Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (SNS-O)	Ley foral 10/90
Instituto Navarro de Bienestar Social	Decreto foral 2/91
Instituto Navarro de Administración Pública	Decreto foral 323/91
Instituto Navarro de Deporte y Juventud	Decreto foral 366/91
Instituto Navarro de Salud Laboral	Decreto foral 435/92
Instituto Navarro de la Mujer	Decreto foral 175/95
Servicio Navarro de Empleo	Decreto foral 148/98
Hacienda Tributaria de Navarra	Decreto foral 352/99

Como se desprende de estos datos el más antiguo procede del año 1986 y el último de 1999. Todos, han sido creado por decreto foral, excepto el SNS-O que lo ha sido por ley foral.

En el anexo 2 pueden verse las principales características de estos organismos.

Podemos resumir estas características en:

- Todos cuentan con un Consejo de Gobierno y un Gerente.
- Seis de ellos disponen de un órgano consultivo.
- Los presupuestos y su control, la gestión de personal, la contratación y el régimen jurídico de los actos se rigen por la normativa general de la Administración foral.

La plantilla de estos organismos se puede ver en el siguiente cuadro, junto al número de unidades orgánicas con que cuentan:

Organismos	Plantilla	Unidades orgánicas					Total	Personas/ Unidad
		Servicio/Subdirec.	Sección	Negociado/Unidad	Áreas	Centros		
EVENA	24	-	-	-	3	-	3	8
INBS	614	3	7	21	-	15	46	13,35
INAP	47	3	4	7	-	-	14	3,36
INDJ	119	2	5	13	-	6	26	4,58
INSL	69	2	5	5	-	-	12	5,75
INM	13	-	2	1	-	-	3	4,33
SNE	67	3	8	4	-	-	15	4,47
HTN	305	6	13	18	-	-	37	8,24
Total	1.258	19	44	69	3	21	156	8,06

Además el SNS-O cuenta con la siguiente plantilla:

Gerencia	79
Ambulatorio de Atención Especializada	545
Banco de sangre	42
Hospital de Navarra	1.741
Hospital Virgen del Camino	1.826
Clinica Ubarmin	301
Hospital de Tudela	476
Atención Primaria de Tudela	194
Hospital de Estella	265
Atención Primaria de Estella	140
Atención Primaria	1.623
Total	7.232

Los presupuestos de estos organismos son:

Organismo	1998		1999	
	Ejecución gastos	Ejecución ingresos	Ppto. gastos	Ppto. ingresos
EVENA	235	49	149	10
INBS	13.023	707	15.092	610
INAP	382	42	367	-
INDJ	2.490	280	2.836	320
INSL	564	8	614	1
INM	201	12	243	15
SNE	-	-	278	-
Total	16.895	1.098	19.579	956

SNS-O	70.456	1.361	71.723	1.298
-------	--------	-------	--------	-------

A los que habría que añadir a partir del año 2000 los de la Hacienda Tributaria de Navarra, que, como organismo autónomo, ha sustituido a la totalidad de la Dirección General de Hacienda.

Como se desprende de los datos anteriormente citados, salvo el SNS-O y en menor medida el INBS, el resto son pequeños organismos tanto en su volumen de presupuesto como de medios personales con los que cuentan.

En todos los casos sus normas de funcionamiento son las generales de la Administración foral y sus presupuestos aparecen desglosados por partidas en los generales de Navarra. Ninguno de los organismos cuenta con tesorería propia, ni por supuesto con gestión propia de la tesorería, sino que ésta es la general de la Hacienda de Navarra. La intervención del gasto en todos los casos se realiza por los interventores del departamento de Economía y Hacienda.

El único organismo que presenta peculiaridades respecto al resto es el SNS-O que tiene descentralizada la gestión de las nóminas, cuestión que también la tiene el Departamento de Educación, y parte del Instituto Navarro de Bienestar Social.

Al resto de organismos les confecciona y gestiona la nómina el Servicio de Personal del Departamento de Presidencia.

En **conclusión**, podemos afirmar que en sentido estricto ninguno de los organismos autónomos puede calificarse como tal y, en general, por su tamaño, presupuesto y actividad sería mínimo el cambio si funcionasen como unidades administrativas, con la salvedad del SNS-O que por las características de su actividad y su volumen presenta una casuística particular.

#### IV.4. Sobre las empresas públicas

Consideramos empresas públicas aquellas en las que, directa o indirectamente, el Gobierno de Navarra posee más del 50% del capital.

Estas empresas se rigen por la normativa privada, aunque la ley de contratos señala en el artículo 1.4:

“Las sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación directa o indirecta de una Administración, se ajustarán en su actividad contractual a los principios de publicidad, concurrencia, transparencia y objetividad, salvo que la naturaleza de la operación a realizar sea incompatible con estos principios”.

Y en el artículo 3 que señala los negocios y contratos excluidos de la ley incluye: “las relaciones entre la administración y las sociedades de derecho privado en cuyo capital sea mayoritaria la participación, directa o indirecta, de aquella”.

Existen dos tipos de empresas públicas, que podemos denominar:

- *Instrumentales*. Empresas creadas por la administración para realizar actividades administrativas o de fomento propias de la administración.
- *No instrumentales*. Empresas industriales en las que, por diversas circunstancias, la administración ha tenido que intervenir y cuya actividad, industrial o comercial, es propia del ámbito privado.

En éstas lo normal es que se participe en el capital de forma temporal y por motivos de crisis.

Actualmente el Gobierno de Navarra participa de forma mayoritaria en:

- Cinco empresas no instrumentales.
- Diecinueve empresas instrumentales.
- En los últimos meses ha creado cuatro nuevas empresas instrumentales, cuya actividad es todavía muy pequeña (Navarra de Suelo Residencial, Agencia Navarra de Innovación Tecnológica, Palacio de Congresos y Auditorio de Navarra, e Instituto de Calidad Agroalimentaria de Navarra).
- La empresa AUDENASA, concesionaria de la autopista de Navarra, de la que Navarra posee el 50% del capital y el Estado el otro 50%.

En este informe nos referimos a las diecinueve empresas instrumentales y Audenasa.

Del análisis efectuado en estas empresas se observa:

- Los consejeros de las empresas se establecen en un número variable que señala un mínimo y máximo sin que se pueda deducir ninguna norma general. Así hay empresas que señalan entre 3 y 15; otras entre 5 y 9; o entre 10 y 14, etc.
- Los objetivos son, en general, lo suficientemente amplios, para que pueda realizarse cualquier tipo de actividad en una u otra empresa.
- Según datos de 1998, último cerrado en el momento de elaborar este informe, las principales magnitudes varían entre:

	Mínimo	Máximo
Cifra ingresos	85	3.227
Subvenciones recibidas	0	548
Encomiendas directas (encargos del Gobierno de Navarra)	0	1.224 <sup>(1)</sup>
Plantilla	1	207

(1) 93% de la cifra de negocios.

- El personal de todas ellas es laboral, aunque hay, en algunas empresas, funcionarios adscritos, y se rige, básicamente, por el convenio de oficinas y despachos.
- El precio de las encomiendas, en general, se establece mediante presupuesto y en algunos casos la fija el Gobierno de Navarra.
- En los casos de contrataciones de trabajos por las empresas, en general y según las contestaciones al cuestionario remitido por esta Cámara, se aplica la Ley de Contratos o se utilizan pliegos propios adaptados a la ley.
- En algunos casos, se confunde el trabajo de la administración con el de las empresas.

Como **conclusión** de este epígrafe entendemos que bajo una misma figura, empresas públicas, se contemplan diferentes planteamientos y funcionamientos, que van desde empresas industriales propias del sector privado hasta empresas que sustituyen a la administración en labores propias de esta última.

Por ello, recomendamos:

- *Establecer una norma marco que sirva de referencia para conocer cual debe ser la normativa que rija en los diferentes supuestos que se puedan plantear, y que, en la medida de lo posible, homogeneice diferentes aspectos de gestión como la composición de los consejos de administración, la forma de realizar los encargos y los precios a aplicar.*
- *Regular las relaciones de las empresas con la administración, sobre todo en lo referente a qué tipo de actividades debe realizar cada entidad en los casos en que estas puedan confundirse.*

#### IV.5. Sobre "otros entes"

Según el diccionario de la Academia las acepciones de ENTE son:

- Lo que es, existe o puede existir.
- Empresa pública, en particular la televisión.
- Sujeto ridículo o extravagante.
- El que no tiene ser real y verdadero y sólo existe en el entendimiento.

En los últimos años, junto a las entidades ya existentes, han aparecido nuevos organismos para la gestión de determinadas parcelas de la actividad pública que por no encajar en las figuras jurídicas existentes han venido a denominarse "entes". No existe en la normativa una definición o regulación general de los "entes" por lo que bajo esta denominación se incluyen una variedad heterogénea de organismos con diferentes fines, funciones y organización, entre los que podemos señalar:

- a) *Entes administrativos propiamente dichos.* Se englobarían en este apartado diversas entidades creadas por la Administración en el ejercicio de sus facultades de autoorganización y dependientes de la misma. Estas entidades pueden adoptar diversas formas jurídicas como consorcios, fundaciones, entes públicos y consejos reguladores.
- b) *Entes asociativos con marcado carácter público.* Se pueden encuadrar en este apartado diversas corporaciones de derecho público como la Cámara de Comercio, la Cámara Agraria y los Colegios Profesionales, que teniendo inicialmente naturaleza privada, con el tiempo han pasado a cumplir fines públicos. Estas corporaciones se configuran como órganos consultivos y de colaboración de las Administraciones Públicas y, en algunos aspectos, su régimen jurídico se asimila al de la administración.
- c) *Entes privados que ejercen por delegación funciones públicas de carácter administrativo.* Actúan en este caso como agentes colaboradores de la administración. Pueden incluirse en este apartado entidades y organismos como las federaciones deportivas, a quienes la administración les impone el cumplimiento de determinadas obligaciones para garantizar el cumplimiento de las funciones públicas que ejercen.

La gestión pública mediante nuevas fórmulas organizativas está sufriendo en el Estado importantes innovaciones en el ámbito general y específicamente en el de la Salud.

Así hay que señalar la gestión de hospitales bajo la fórmula de fundaciones privadas, de fundaciones públicas sanitarias, de entidades de derecho público o la transformación del Organismo Autónomo Osakidetza-Servicio Vasco de Salud en un Ente Público.

Del trabajo realizado se desprende que en Navarra no existe ni un registro general centralizado, ni por departamentos de “entes”, por lo que no es posible conocer con exactitud su número.

Desde el punto de vista jurídico, no existe en Navarra una normativa que regule y defina los diferentes “entes” que pueden realizar la gestión pública, ni establezca el régimen jurídico general que les es aplicable.

Por ello, recomendamos:

- *Elaborar una normativa de carácter general que regule los diferentes tipos de “entes” y establezca su régimen jurídico general.*
- *Crear un registro general de entidades.*
- *Adaptar, en su caso, los “entes” actuales a la normativa.*

- *Completar la Ley de la Hacienda de forma que recoja todos los tipos de entes que deben incluir su información en las Cuentas Generales de Navarra y regule todos los aspectos relativos a su régimen financiero.*

Además, para completar el sector público, hay que tener en cuenta la existencia de otras entidades que están refrendadas en leyes especiales. Encajarían en este apartado entidades como: el Parlamento, la Cámara de Comptos, el Consejo de Navarra, el futuro Defensor del Pueblo, así como la Universidad.

Se trata de entidades públicas con un “reconocimiento legal”, dotadas de personalidad propia y autonomía de gestión y cuyos estatutos o normas legales regulan, en general, todos los aspectos que les afectan, si bien, a grandes rasgos, les son aplicables las normas del Derecho Administrativo.

Respecto de estas es preciso recordar la necesaria adaptación de la Ley Foral de la Hacienda Pública de Navarra, ya que al ser ésta anterior a la creación de varias de estas instituciones no las contempla.

Para terminar, debemos recordar que la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Navarra se rige por una normativa especial, en virtud de las competencias de Navarra en materia de Cajas de Ahorro, y la existencia de la responsabilidad económico patrimonial de los entes fundadores, en nuestro caso de la Diputación Foral de Navarra.

Informe de asesoramiento que se emite a propuesta del auditor D. Jesús Muruzábal Lerga, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

Pamplona, 3 de mayo de 2000

El Presidente,

Fdo.: Luis Muñoz Garde

## Anexo 1

### A. RELACIÓN DE EMPRESAS

#### A.1. Instrumentales

Centro de empresas e Innovación de Navarra.- CEINSA  
ITG Ganadero  
ITG Agrícola  
Gestión ambiental.- Viveros y repoblaciones de Navarra  
Viviendas de Navarra.- VINSA  
Trabajos catastrales de Navarra.- TRACASA  
Navarra de infraestructuras locales.- NILSA  
Navarra de servicios.- NASERSA  
Navarra de financiación y control.- NAFINCO  
Centros tecnológicos de Navarra.- CETENASA  
Gestión de deudas.- GEDESA  
Planetario de Pamplona  
Obras públicas y telecomunicaciones de Navarra.- OPNATEL  
Ciudad del transporte de Pamplona.- CTPSA  
Sociedad de desarrollo de Navarra.- SODENA  
Sociedad de desarrollo exterior de Navarra.- SODEXNA  
Riegos de Navarra  
Navarra de suelo industrial.- NASUINSA  
Navarra de medio ambiente industrial.- NAMAINSA  
Navarra de suelo residencial  
Instituto de calidad agroalimentaria de Navarra  
Palacio de congresos y auditorio de Navarra  
Agencia de innovación tecnológica

#### A.2. No instrumentales

ONENA.- Bolsas de papel  
Soles Systems  
Sal doméstica.- SALDOSA  
Potasas de Subiza.- POSUSA  
Potasas de Navarra (en liquidación)

#### A.3. Otras

Autopistas de Navarra.- Audenasa

### B. RELACIÓN DE ORGANISMOS AUTÓNOMOS

Estación de viticultura y enología de Navarra  
Servicio Navarro de Salud - Osasunbidea  
Instituto Navarro de Bienestar Social  
Instituto Navarro de Administración Pública  
Instituto Navarro de Deporte y Juventud  
Instituto Navarro de Salud Laboral  
Instituto Navarro de la Mujer  
Instituto Navarro de Empleo  
Hacienda Tributaria de Navarra

### C. OTROS ENTES

Se incluyen en este epígrafe, a título de ejemplo, una serie de entidades, en unos casos de carácter público en otros en parte y en algunos privado, sobre los que la administración ejerce determinado grado de control y sería conveniente tener regulados.

### C.1. Entidades

#### C.1.a. Consorcios

Para el servicio de extinción de incendios y salvamento  
Para el servicio de abastecimiento de agua "Manantial de Ercilla"  
Del parque fluvial de la Comarca (Río Arga)  
Universitario "Centro asociado de la UNED en Pamplona"  
Universitario "Centro asociado de la UNED en Tudela"

#### C.1.b. Fundaciones

Miguel Servet  
Universidad. - Sociedad

#### C.1.c. Entes

Ente público Radio-televisión Navarra (en suspenso)

#### C.1.d. Fundaciones privadas

Sobre estas fundaciones, la administración ejerce el patronato. La mayoría tienen una mínima actividad.

Escuela de niños y niñas (Alkotz)  
D. Diego de Miguelarena Galarza (Ezkurra)  
Escuela de niños y niñas (Uitzi)  
Maestría (Iraizotz)  
Maestría (Ituren)  
Maestría (Biskarreta)  
Becas de Magisterio (Pamplona)  
Junta provincial de asistencia social-Inscripciones nominativas de Corella (Pamplona)  
Obra PIA – Dña. Rafaela Alcocer y Armendáriz (Salinas de Oro)

#### C.1.e. Consejos reguladores

#### C.1.f. Federaciones deportivas

#### C.1.g. Consejos asesores

### C.2. Entes asociativos con marcado carácter público

Cámara de Comercio  
Cámara Agraria  
Colegios profesionales

### C.3. Otras entidades

Cámara de Comptos  
Consejo de Navarra  
Defensor del Pueblo  
Universidad Pública

## Anexo 2

## A.

	Departamento	Órganos Directivos	Órganos Consultivos	Presupuesto y control	Personal	Régimen Jurídico de los Actos
INAP	Presidencia, Justicia e Interior	Consejo de Gobierno Director Gerente	Comisión de Formación del Personal al servicio de la Administraciones Públicas de Navarra y Comisión de Formación de la Escuela de Seguridad	Presupuesto, ejecución, liquidación e intervención como la Admón. de la Comunidad foral		Los actos administrativos referentes a personal, contrataciones y presupuestos se regirán por la normativa específica de la Admón. foral
HTN	Economía y Hacienda	Junta de Gobierno Director Gerente	No	Presupuesto, ejecución, liquidación e intervención como la Admón. de la Comunidad foral	Texto Refundido del Estatuto del Personal	Las materias referentes a la contratación se regirán por la normativa específica de la Admón. foral
SNS-O	Salud	Consejo de Gobierno Director Gerente	Consejo Navarro de Salud y Juntas de Gobierno de los centros asistenciales periféricos	Presupuesto, ejecución, liquidación e intervención conforme a la Ley foral 8/1988	Los distintos tipos de personal seguirán rigiéndose por sus respectivos Estatutos	Los actos administrativos referentes a personal, contrataciones y presupuestos se regirán por la normativa específica de la Admón. foral
INSL	Salud	Consejo de Gobierno Director Gerente	Consejo Navarro de Seguridad y Salud en el Trabajo y Las Comisiones que se consideren necesarias para el cumplimiento de	Presupuesto, ejecución, liquidación e intervención como la Admón. de la Comunidad foral		Los actos administrativos referentes a personal, contrataciones y presupuestos se regirán por la normativa específica de la Admón. foral
INBS	Bienestar Social, Deporte y	Junta de Gobierno Dirección	Consejo Navarro de Bienestar Social	Presupuesto, ejecución, liquidación e intervención como la Admón. de la Comunidad foral		Los actos administrativos referentes a personal, contrataciones y presupuestos se regirán por la normativa específica de la Admón. foral
INM	Bienestar Social, Deporte y	Consejo de Gobierno Dirección Gerencia	Consejo de la Mujer	Presupuesto, ejecución, liquidación e intervención como la Admón. de la Comunidad foral		Personal, contrataciones y presupuestos por la normativa específica de la Admón. foral
INDJ	Bienestar Social, Deporte y	Junta de Gobierno Dirección	No	Presupuesto, ejecución, liquidación e intervención como la Admón. de la Comunidad foral		Los actos administrativos referentes a personal, contrataciones y presupuestos se regirán por la normativa específica de la Admón. foral
EVE-NA	Agricultura, Ganadería y Alimentación	Junta de Gobierno Director	No	Presupuesto, ejecución, liquidación e intervención como la Admón. de la Comunidad foral	Estatuto de personal para funcionarios y Estatuto de los trabajadores para personal laboral	
SNE	Industria, Comercio, Turismo y	Consejo de Dirección Dirección Gerencia	Consejo Navarro de Formación para el Empleo	Presupuesto, ejecución, liquidación e intervención como la Admón. de la Comunidad foral		

## ORGANISMOS AUTÓNOMOS.- Órganos colectivos de Dirección

		Presidente	Vicepresidente	Vocales	Secretario
INAP	Consejo de Gobierno	Consejero	Director Gerente	Secretario General de Presidencia 7 Directores Generales 2 Directores Gerentes de OOAA 3 Directores de Servicio Presidente de la FNMC 2 Representantes de las organizaciones sindicales 1 Vocal Secretario	Jefe de la Sección de Régimen Jurídico y Administrativo
HTN	Junta de Gobierno	Consejero	No	5 Directores Generales Director Gerente	Secretario Técnico del Departamento <i>(con voz y sin voto)</i>
SNS-O	Consejo de Gobierno	Consejero	Director General de Salud	Secretario General de Presidencia 2 Directores Generales 2 miembros designados por la FNMC 2 miembros designados por el Gobierno <i>Con voz y sin voto:</i> el Director Gerente y el Secretario	Secretario Técnico del Departamento <i>(con voz y sin voto)</i>
INSL	Consejo de Gobierno	Consejero	Primero: Director General de Trabajo Segundo: Director General de Salud	2 Directores de Servicio 1 miembro de los sindicatos 1 miembro de las organizaciones empresariales. <i>Con voz y sin voto:</i> El Director Gerente 1 miembro designado por la Admón. del Estado	Secretario Técnico del Departamento <i>(con voz y sin voto)</i>
INBS	Junta de Gobierno	Consejero	No	6 Directores Generales 1 Director Gerente OOAA 2 miembros del Consejo Navarro de Bienestar Social	El mismo del Consejo Navarro de Bienestar Social
INAM	Consejo de Gobierno	Consejero	Director Gerente	6 Directores Generales 1 Director Gerente OOAA 1 representante de la FNMC 1 vocal secretaria	Jefe Sección Estudios y Programas del INAM
INDJ	Junta de Gobierno	Consejero	Director Gerente	1 Director General 2 Subdirectores del INDJ Secretario Técnico del Departamento <i>Con voz y sin voto:</i> Presidente y Vicepresidente del Consejo de la Juventud	Secretario INDJ
EVENA	Junta de Gobierno	Consejero	No	2 Directores Generales 2 Directores de Servicio Secretario Técnico del Departamento Director EVENA Hasta 5 miembros nombrados por el Consejero	Nombrado por el Presidente entre el personal del Departamento o EVENA
SNE	Consejo de Dirección	Consejero	Director General de Trabajo	2 Directores Generales 4 designados por los Sindicatos 4 por la Confederación de Empresarios de Navarra <i>Con voz y sin voto:</i> El Director Gerente	Director del servicio de Asistencia Jurídica y Administrativa del SNE

ORGANISMOS AUTÓNOMOS.- Ejecución presupuestaria 1998

GASTOS	EVENA	INAP	INBS	INDJ	INM	INSL	SNS-O	TOTAL OAAA
1	80.743.676	193.644.372	2.238.807.915	486.294.881	55.519.676	376.401.078	37.704.330.626	41.135.742.224
2	35.982.098	150.208.503	465.766.173	406.838.829	79.870.704	146.278.868	15.959.988.998	17.244.934.173
4	6.642.215		10.195.856.210	569.783.524	66.126.824	10.947.484	13.387.459.158	24.236.815.415
6	111.859.012	38.147.802	85.775.330	179.982.598	233.342	30.764.996	3.278.653.738	3.725.416.818
7			37.612.168	847.731.465			125.618.204	1.010.961.837
Total	235.227.001	382.000.677	13.023.817.796	2.490.631.297	201.750.546	564.392.426	70.456.050.724	87.353.870.467

INGRESOS	EVENA	INAP	INBS	INDJ	INM	INSL	SNS-O	TOTAL OAAA
3	4.552.250	276.901	437.375.789	186.628.634	558.297	8.750.000	1.328.648.489	1.966.790.360
4		42.605.097	269.932.271	91.575.264	12.129.695		28.930.021	445.172.348
5				1.934.025				1.934.025
7	44.660.344						4.250.000	48.910.344
Total	49.212.594	42.881.998	707.308.060	280.137.923	12.687.992	8.750.000	1.361.828.510	2.462.807.077

DÉFICIT	186.014.407	339.118.679	12.316.509.736	2.210.493.374	189.062.554	555.642.426	69.094.222.214	84.891.063.390
	0%	0%	15%	3%	0%	1%	81%	100%