

## "ORGANISMOS AUTONOMOS Y COMUNIDADES AUTONOMAS"

Dr. Carlos F. Molina del Pozo  
Profesor Numerario de Derecho Adm.  
Rafael García Gozalo  
Paloma Martín García

### I) INTRODUCCION

El objeto del presente estudio se centra en el análisis de las modificaciones que va a sufrir el sector público estatal con motivo del establecimiento, por parte de la Constitución actualmente en vigor, de una nueva organización territorial del Estado español, en la cual las regiones, ahora llamadas Comunidades Autónomas pasan a tener un protagonismo que poseían desde los tiempos de la Segunda República.

Dado que el concepto de sector público es particularmente amplio y complejo, nos detendremos con exclusividad en unos de sus entes integrantes, los Organismos Autónomos, ya sean estos de carácter administrativo o bien de carácter comercial, industrial, financiero o análogos.

Hemos elegido estas entidades como núcleo central de nuestro trabajo, por considerar que, durante mucho tiempo, han jugado un papel importante en el marco jurídico, económico y político español, pero que hoy en día, cuando la situación española es bien distinta, han perdido, en cierta forma, su razón de ser, por lo cual deben sufrir determinadas modificaciones para adaptarse a la realidad a la que antes hacíamos referencia.

Nuestro análisis se ha dividido en cuatro partes con el fin de separar claramente los distintos aspectos del problema que abordamos.

En primer lugar, y como se explica en la sección II, vamos a tratar de definir que son, según la normativa vigente, los Organismos Autónomos y el tipo de descentralización que ellos suponen, para pasar a continuación, en la sección III, a ocuparnos de las Comunidades Autónomas, haciendo alusión a los preceptos constitucionales que las rigen, así como a sus Estatutos de Autonomía, norma básica en dichos territorios.

Con relación a los Estatutos, estudiaremos principalmente cómo se han recogido en cada uno de los diecisiete existentes, las competencias que asumen en cuanto a la organización y administración de los servicios que con anterioridad prestaban los Organismos Autónomos estatales, ya sea mediante la creación, en base a los anteriores, de nuevos entes con ámbito regional o bien a través de la participación de las propias Comunidades en los ya existentes nombrando representantes en los mismos. También abordaremos la posibilidad expuesta, en algunos Estatutos, de creación de nuevos Organismos para la gestión de determinados servicios que les hayan sido encomendados.

En base a todo lo anterior, trataremos de vislumbrar cual puede ser, a nuestro juicio, el futuro de estas entidades puesto que, en algunos de los casos han quedado, o quedarán, vacíos de contenido.

Por último, y a modo de conclusión, efectuaremos una valoración de las consecuencias que se desprenden de todo lo mantenido a lo largo del estudio.

Por último, y a modo de conclusión, efectuaremos una valoración de las consecuencias que se desprenden de todo lo mantenido a lo largo del estudio.

## II) ORGANISMOS AUTONOMOS Y DESCENTRALIZACION

Antes de adentrarnos en el núcleo central del Estudio que anteriormente se ha especificado, creemos necesario para una mejor comprensión de lo que allí se diga, definir una serie de conceptos que no siempre son entendidos de la misma forma. Empezaremos por el propio término de Organismos Autónomos, pues en algunos casos, debido a la utilización, no siempre correcta, de empresa pública que normalmente se efectúa, pueden ser confundidos con cualquiera de las otras Entidades Estatales Autónomas existentes. Para su definición utilizaremos la normativa actualmente vigente.

El mismo problema surge cuando se habla de descentralización, la mayoría de las veces sin tener en cuenta las distintas formas que la misma puede adoptar.

Ambos extremos serán objeto de los puntos de este epígrafe.

### 1- Concepto y regulación vigente

Desde prácticamente el comienzo de nuestro siglo, y en especial a partir de los años 30 con la aplicación de las teorías Keynesianas, venimos asistiendo a un incremento continuado de la participación del Estado en la actividad económica. Para poder hacer frente a esas nuevas acciones fue necesaria la ampliación, por parte de este, de su organización así como de sus recursos, para adecuarse a la nueva situación que se planteaba.

Una de las posibles alternativas era la creación de unos entes que, aún manteniendo una fuerte dependencia del Estado, poseyeran una cierta autonomía a la hora de llevar a cabo las funciones que se les encomendaba, ésta es la idea que subyace al concepto de Organismo Autónomo.

El art. 2 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas (1) los define como aquellas entidades de Derecho público creadas por 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 ads-

critos 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.

A la luz de esta definición podemos extraer una serie de rasgos característicos que diferencian estos organismos del resto de entes que componen la Administración institucional: En primer lugar, son creados por Ley con una personalidad jurídica distinta de la del Estado; en segundo término son organizaciones de Derecho público; y por último, su misión es la de organización y administración de algún servicio público o de determinados bienes del Estado.

A lo largo de la Ley anteriormente mencionada no se hace alusión expresa a los diferentes tipos de Organismos Autónomos existentes, cosa que sí realiza de forma clara la Ley General presupuestaria (2) en su art. 4, distinguiendo entre:

- Organismos Autónomos de carácter administrativo; y
- Organismos Autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogos.

En opinión de Esteve Pardo (3), esta distinción puede encontrarse en la LEEA, aunque de forma menos nítida, especialmente en tres artículos (art. 19, 23 y 36) en los cuales se alude a aquellos Organismos Autónomos que tengan a su cargo la realización de operaciones comerciales, industriales o análogas.

En todo caso, sea cual sea el carácter de los mismos, estos deben quedar adscritos a un determinado Ministerio, que ejerce sobre ellos el control e inspección de sus actividades (art. 74) y, asimismo, procederá al nombramiento de Consejeros, Vocales y personal directivo. El Presidente y Directores serán nombrados por Decreto, cuando su cargo sea asimilable, al menos, al nivel de Director General (art. 9). Pues como señala el art. 8, el régimen de descentralización en que actúan no implica la desvinculación del departamento ministerial del cual dependen.

Los Organismos Autónomos, para el cumplimiento de sus funciones, las cuales no podrán ser diferentes de aquellas que se recogen en sus respectivas Leyes de creación (art. 7), cuentan con una serie de bienes y medios económicos que el Estado les cede; estos bienes conservan su calificación jurídica originaria, y no pasan, por tanto, a ser propiedad del Organismo. Deberán ser utilizados con exclusividad, para el cumplimiento de los fines encomendados (art. 10).

Para concluir con las disposiciones recogidas en la LEEA hemos de señalar que, aunque esta Ley establece el régimen general por el que se regirán las entidades autónomas, son muchas las excepciones que se enumeran en la propia Ley. Algunas resultan un tanto extrañas, por cuanto excluyen de la normativa general a las Cámaras Oficiales de Comercio, entre otros, que en ningún caso podrán considerarse incluidas en la misma, dado su diferente naturaleza.

Los Organismos excluidos total o parcialmente del cumplimiento de lo previsto en la Ley son denominados por el Prof. García Trevijano "apátridas" y seguirán en su actuación lo dispuesto en sus propios Estatutos. Esta separación del régimen general tiene por objeto, sobre todo, sustraer estos Organismos de los fuertes controles fiscales que la LEEA diseña para los demás Organismos Autónomos (4).

La citada fiscalización se lleva a cabo con algunas diferencias según se trate de Organismos Autónomos de una u otra categoría. En el caso de los de carácter administrativo, el presupuesto está incluido en los Presupuestos Generales del Estado, con el grado de desarrollo que reglamentariamente se determina (art. 50 LGP). Sin embargo, los de carácter comercial, industrial o financiero elaborarán su presupuesto independientemente que, posteriormente y en forma de resumen de todos los Organismos se unirá al texto único de los Presupuestos Generales del Estado (art. 51-2 LGP).

## 2- Descentralización funcional, descentralización territorial

Al estudiar la figura de los Organismos Autónomos en España, llama inmediatamente la atención el número de los mismos y la variedad de actividades para cuyo desempeño fueron creados. Igualmente se observa una disminución constante de la cifra de Organismos Autónomos existentes en las fechas en que se procedió a la clasificación de los mismos (5). Algunas breves consideraciones sobre el fondo dogmático que animó la creación de estas Entidades, contribuirá a esclarecer tales circunstancias.

El concepto de Organismo Autónomo que la LEEA aporta, contiene la afirmación de que éstos llevaran a cabo sus funciones en un régimen de descentralización.

En principio, y siguiendo las corrientes doctrinales vigentes en algún momento (6), puede aceptarse que la citada afirmación se basa en el hecho de que tales Organismos cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios y diferentes de los del Estado. En efecto, desde la perspectiva de la dogmática administrativista primitiva, la existencia de personalidades jurídicas propias atribuidas a organismos o servicios constituiría la característica clave de la descentralización, adoptándose una postura plenamente estática, por cuanto no se detenía a considerar más aspectos que los puramente teóricos de la cuestión.

Con posterioridad, y dentro de la impresionante evolución experimentada por el Derecho Administrativo español a lo largo de los años 50 y 60, comienzan a considerarse por los autores las realidades dinámicas que se esconden tras el mero concepto, lo cual aporta una nueva luz a las teorías que sobre personalidad jurídica y descentralización surgen en esta época.

Así, y citando la postura de Mariano Baena que

supone un decantado de lo expuesto por la doctrina a que nos referimos, la personalidad jurídica puede considerarse condición necesaria pero no suficiente para la existencia de una auténtica descentralización. A ello cabe añadir dos matizaciones, que también pone de relieve el autor que venimos siguiendo. En primer lugar conviene puntualizar que la descentralización se entiende en muchos casos como un traspaso de competencias del núcleo central de la Administración a otros entes, dotados de personalidad jurídica y plena capacidad de decisión, cuando quizás habría de pensarse en que tales entes pueden ejercer dichas competencias más por derecho propio que por una mera técnica de cambio de centros de imputación (7). En segundo término, hay que atribuir al concepto de personalidad jurídica el valor que realmente tiene, es decir, más como un instrumento que puede aplicarse con flexibilidad para un mejor cumplimiento de los fines estatales que como punto de incidencia primordial de todas las consideraciones realizadas sobre la naturaleza de una entidad, usando tal término en sentido lato (8).

Así, los Organismos Autónomos nacen con la pretensión de ser una nueva forma de gestionar determinadas áreas de actuación de la Administración basándose en los principios de especialización e incorporación de elementos privados al proceso decisional, con las ventajas que ambas características conllevan. La descentralización inherente a este proceso no puede decirse que sea meramente accidental, pero tampoco es cierto como parece ser el lugar común, que, en los orígenes de la figura del Organismo Autónomo, su creación apareciera como alternativa a una descentralización territorial y más concretamente en un nivel regional.

Sin embargo, las posibilidades que presenta el trasfondo político subyacente a estas entidades, ha determinado que su razón de ser técnico-jurídica se desvirtuará en su posterior aplicación a la realidad.

En principio, como el Prof. García Trevijano destacara en su esclarecedor estudio sobre esta materia, la descentralización funcional que se predica de las Entidades que nos ocupan, es ficticia y puramente técnica, por cuanto los controles sobre personas y actos son tan fuertes que los Organismos Autónomos dependen de manera absoluta del Ministerio al que se adscriben (9). Ello es así hasta el extremo de poder considerar la mayor parte de los mismos como el brazo más largo y político de la Administración estatal (10).

Por otra parte, el pasado régimen, tomando como ejemplo lo acaecido en otros momentos de nuestra historia, manipula la técnica de la descentralización funcional hasta oponerla a la descentralización territorial dado que la experiencia regional republicana contribuyó a animar los sentimientos autonomistas. En virtud de lo establecido con respecto a los Organismos Autónomos, los particulares podrían participar en las decisiones que en aquéllos se adoptaban, con lo cual se posibilitaba una participación inalcanzable en un ámbito territorial. Tal idea inicial fue perdiendo toda

su vigencia, si es que alguna vez la tuvo, para dejar a los Organismos Autónomos convertidos a simples apéndices de la Administración central en los cuales el particular poco o nada tenía que decir.

Quizás el caso más patente en este contexto sea el de los Organismos "apátridas" que, como hemos visto anteriormente, quedan exentos del cumplimiento del contenido de la LEEA, rindiéndose por sus propios estatutos y afiriéndose a aquéllos con carácter exclusivamente supletorio. Igualmente hemos resaltado que la mayor ventaja de esta situación estriba en que tales entidades no se subordinan a la intervención y fiscalización establecida para el resto de Organismos. Ello permite a la Administración una gran capacidad de manobra en áreas que, a pesar de que ello pueda parecer un contrasentido, son los más importantes de entre los ocupados por la actividad de los Organismos Autónomos.

Como resumen de todo lo expuesto, puede concluirse diciendo que, pese a no ser necesariamente ésa su nota característica, los Organismos Autónomos y demás entidades estatales, configuraron en nuestro reciente pasado un todo en el cual la Administración, mediante diversas técnicas, participaba de forma directa, logrando así el objeto de poderse hablar de descentralización cuando en realidad tal término no resultaba en la mayor parte de los casos utilizable.

No obstante, no deben juzgarse apresuradamente estas entidades como antónimos de una auténtica descentralización, sino que hay que considerarlos como armas válidas para el cumplimiento de determinados fines, aunque dotados de una carga política que los puede hacer fácilmente manipulables. Por lo que hace al supuesto que más adelante comentaremos, es importante destacar que las Comunidades Autónomas pueden caer en idéntica tentación si este tipo de entes se aplican como sustitutorios de otros técnicos a favor de entidades territoriales menores, teniendo en cuenta que ello no es del todo viable si nos detenemos en las disposiciones constitucionales relativas al contenido de la autonomía local (arts. 140 a 142 CE).

### III) LOS ORGANISMOS AUTONOMOS EN LA NUEVA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO ESPAÑOL

#### 1- Marco constitucional

La Constitución española de 1978, en su famoso Título VIII, establece la Organización Territorial del Estado, constituyendo un nuevo nivel entre los ya existentes de Estado y provincia es éste el de las Comunidades Autónomas, las cuales estarán regidas por un Estatuto aprobado por Ley orgánica en el cual se recojan, entre otras cosas, las competencias asumidas y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

Estas competencias vienen delimitadas, a veces de forma algo confusa, en el art. 148, podrán asumirlas aquellas materias que el artículo 149 no atribuye al Estado como competencia exclusiva del mismo. Este tema relativo a la distribución de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha sido muy debatido por la doctrina (11) sin haberse llegado, a un acuerdo en cuanto a la interpretación válida, aunque existen ya algunas sentencias del Tribunal Constitucional sobre esta materia (12).

Con relación al tema que nos ocupa, existen varios preceptos sobre el papel de la iniciativa pública en la actividad económica, entre los cuales el art. 128 reconoce esta iniciativa, pudiendo reservar al sector público, mediante Ley, recursos o servicios esenciales. Este artículo planteó cierta polémica debido a su aparente contradicción con el art. 38 en el que se establece la libertad de empresa (13).

La iniciativa pública mencionada deberá, según se recoge en el art. 130, atender a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos; en vista de ello y dado que el art. 148-1, 13 señala como competencia de las Comunidades Autónomas el fomento del desarrollo económico de la Comunidad dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional (aspecto recogido dentro de las competencias exclusivas del Estado en el punto 13 del art. 149-1), no es de extrañar que los distintos Estatutos hayan recogido, de una u otra forma, la posibilidad de creación de un sector público regional, el cual cuente con los organismos necesarios para hacer frente a las competencias que asumen.

## 2- Administración institucional y Estatutos de Autonomía

Como vemos en el apartado anterior, las Comunidades Autónomas han recibido una serie de competencias, las cuales se detallan en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Para cumplir con dichos preceptos constitucionales y estatutarios es necesario que las Comunidades dispongan de una Administración institucional capaz de llevarlas a cabo.

En todos los Estatutos se aborda este tema, pero con determinadas diferencias dignas de mención, a lo cual dedicaremos los puntos que se exponen a continuación.

### a) Futuro de los Organismos Autónomos estatales

Como venimos diciendo a lo largo de este epígrafe las Comunidades Autónomas son susceptibles de asumir determinadas competencias que hasta entonces venían desarrollando el Estado, en algunos casos mediante una descentralización funcional, ya comentada, a través de algún Organismo Autónomo creado a tal efecto.

Analizaremos en este punto las consecuencias que pueden producir dichas transferencias relativas a las actividades y servicios llevados a cabo por un Organismo Autónomo estatal.

Hemos de tener en cuenta, en primer lugar, que una vez transferido dicho servicio a todas y cada una de las Comunidades Autónomas, se produce un vacío de competencia en el Organismo Autónomo afectado, pero tal entidad no desaparece puesto que las transferencias se efectúan en cuanto a las funciones que realiza pero no en cuanto al ente en sí.

En algunos casos, se han transferido, asimismo los bienes que dicho Organismo poseyera en la Comunidad Autónoma, lo cual a dado pie, como veremos en otro punto, a la creación de Organismos Autónomos a nivel regional.

Dada esta situación, a nuestro modo de ver, caben dos alternativas:

-Por un lado, la desaparición total del Organismo estatal puesto que se ha producido su desmembración en tantos otros entes como Comunidades Autónomas hayan asumido su función.

Esto puede ser válido, siempre y cuando todas las Comunidades existentes se hagan cargo de dicha competencia, puesto que en caso contrario sería necesario su existencia para prestar dicho servicio a aquéllas que no lo hubiera asumido.

-Por otro lado, el sistema de distribución competencial utilizado por la Constitución hace que el Estado siga manteniendo atribuciones en la mayoría de las materias, bien con exclusividad plena, bien en forma de competencia sobre legislación básica. De ello se deduce que el vaciamiento funcional de determinados Organismos Autónomos especialmente aquellos cuyos fines se ejercen con un alcance territorial nacional, no será, en muchos casos absoluto. Siempre existirán determinadas tareas de coordinación que habrán de ser llevadas a cabo por estos Organismos, respetando en cualquier caso el marco competencial constitucional y estatutoriamente atribuido a las Comunidades Autónomas. A estos efectos, no conviene olvidar la influencia positiva que esta cooperación Organismos Autónomos estatales-Organismos Autónomos de cada Comunidad puede tener, para la consecución de la igualdad y solidaridad interregional preconizadas en los arts. 2 y 139 de la Constitución.

Diferente panorámica es la que ofrecen estos entes cuando su cobertura es estrictamente local. En este supuesto parece obvio que sualmente todas sus atribuciones se transferirán a la Comunidad Autónoma correspondiente. No obstante, en aquellos casos en que existan Organismos Autónomos que en diversas Comunidades realicen funciones similares, no sería inoportuno pensar en la existencia del Organismo u Organismo estatal que desempeñara aquel papel coordinador, en tanto en cuanto el Estado tenga alguna competencia, siquiera residual, en las materias objeto de la actividad de los Organismos a que nos referimos.

En cualquiera de los anteriores supuestos, es decir, siempre que un Organismo Autónomo estatal mantenga

funciones de cualquier tipo en el marco de una materia concreta, existe una posibilidad de participación de las Comunidades Autónomas en sus cuadros directivos que ha sido contemplada por algunos Estatutos de Autonomía.

En efecto, son bastantes los Estatutos que recogen disposiciones estableciendo que la Comunidad Autónoma designará sus propios representantes en organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado, cuya competencia se extienda al territorio de la región (14). Estas previsiones se refieren en algunos casos a empresas públicas únicamente, lo cual plantea determinados problemas puesto que no hay unanimidad doctrinal para definir este concepto que, como se señala posteriormente, puede abarcar diferentes tipos de entidades estatales autónomas según el autor que se sigue. En cualquier caso, lo que aquí realmente interesa es que esta alternativa queda estatutariamente consagrada y ofrece un camino de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la gestión de servicios o fondos públicos específicos.

Lo que no aparece previsto en ningún Estatuto es la que sería la lógica contrapartida de esta posibilidad. Así, no se contempla la presencia de representantes estatales en los cuadros directivos de los futuros Organismos Autónomos comunitarios. Ello debería ser considerado, salvaguardándose en todo momento las diferentes competencias del Estado y la Comunidad Autónoma, puesto que algunas de las tareas encomendadas a estos entes pueden tener, aún circunscritas al ámbito regional, una fuerte incidencia sobre otras políticas regionales o estatales, con lo que la representación del Estado en los mismos introduciría una perspectiva supra-regional en sus decisiones, evitando el riesgo de actuaciones excesivamente localistas o cortas de alcances.

#### b) Los Organismos Autónomos de las Comunidades Autónomas

Hasta el momento, hemos mencionado los "Organismos Autónomos autonómicos" de forma indiscriminada, sin detenernos en mayores consideraciones sobre la naturaleza de tales entidades en un nivel infraestatal, e incluso sin cuestionarnos la posibilidad de su existencia.

En este punto, dedicaremos nuestra atención a las entidades homólogas a los Organismos Autónomos estatales, sin referirnos para nada a estos últimos dado que han sido ampliamente analizados en apartados anteriores.

Comenzamos pues, por el estudio de los Estatutos de Autonomía a la búsqueda de referencias, directas o indirectas, al tema que nos ocupa.

El primer detalle de interés que de este examen se desprende es la total ausencia de menciones explícitas de este tipo de entidades, con la excepción del Estatuto de Andalucía, el cual en su art. 13-2 sitúa bajo la competencia exclusiva de la Comunidad la organización y estructura de sus

Organismos Autónomos. Por el contrario, es frecuente encontrar disposiciones relativas a determinados entes que pudieran considerarse válidas para nuestros fines.

Hay que hacer la salvedad, y nos detendremos brevemente sobre ello, de que la terminología empleada en estos casos ha de ser tomada con cierta prevención, puesto que, ni por parte del ordenamiento jurídico, ni por parte de la doctrina se establecen criterios uniformes de interpretación.

En este sentido, son numerosos los Estatutos que contemplan la posibilidad de creación, por parte de la Comunidad Autónoma, de empresas públicas o sector público propios que se coordinarán con los estatales en el desarrollo de sus funciones (15).

A primera vista pudiera pensarse que lo anterior tiene poco que ver un Organismo Autónomo, hay que aclarar que si bien la LEEA puntualiza en su Exposición de Motivos que el término "empresa pública" es equiparable con el de "empresa nacional" aunque de forma poco ortodoxa, son muchos los autores que consideran que la empresa pública sobre tanto a las dichas empresas nacionales como "los Organismos Autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogos (16).

Tampoco es extraño que de este modo se agrupen en el capítulo de empresas públicas todas las entidades a que se refieren la LEEA y la LGP (17).

Por último, otros autores, entre los que podríamos destacar por su peso específico al Prof. García Trevijano (18) prefieren circunscribirse estrictamente a la terminología jurídica tal como la configuran las normas vigentes y utilizan, preferentemente, las normas vigentes y utilizan, preferentemente, las expresiones "empresa nacional" o "sociedad estatal" en sus obras de mayor contenido doctrinal.

Por todo ésto, es bastante difícil afirmar categóricamente que los textos legales estudiados aportan base suficiente para justificar la creación de Organismos Autónomos por parte de las Comunidades, pese a que tampoco puede presumirse lo contrario.

Otro tipo de disposición, relacionada con las entidades fundacionales, o que, por lo menos puede resultar aplicable a las mismas, es aquel que prevé la constitución por la Comunidad Autónoma de instituciones que fomenten el desarrollo económico y social en el marco competencial comunitario (19).

Finalmente, y ello ha servido para la creación de algunos de los "Organismos Autónomos autonómicos" existentes (20), diversos Estatutos atribuyen a sus respectivas Comunidades la posibilidad de incluir en sus organizaciones los servicios necesarios para el desempeño de las competencias que en aquellos se contemplan (21).

Como puede apreciarse, la creación de estos orga-

nismos no parece plantear excesivos problemas en cuanto a su justificación legal por cualquiera de las vías aludidas o incluso, y extremando su pertenencia a la llamada Administración institucional, considerándolos como parte de las instituciones de autogobierno cuya organización corresponde en todos los casos a la Comunidad Autónoma.

El único aspecto que deberá tenerse presente a la hora del diseño de los Organismos Autónomos será su personalidad jurídica pública y su sometimiento al Derecho Administrativo en sus relaciones "ad intra". Ello nos conduce inevitablemente a lo establecido en el art. 149-1, 18 a sobre el régimen de las Administraciones públicas. No ignoramos, los encontrados puntos de vista a la hora de interpretar el redactado de este apartado constitucional, por lo que no nos extendemos en consideraciones respecto al mismo que superarían los límites de este trabajo y requerirían un tratamiento más amplio. Baste con subrayar su presencia y la incidencia que pudiera tener en el tema de los Organismos Autónomos creados en el ámbito de las Comunidades Autónomas.

#### IV) CONCLUSIONES

Los anteriores epígrafes contienen a nuestro juicio suficiente información como para poder sugerir las siguientes conclusiones:

- Los Organismos Autónomos no se oponen necesariamente a la existencia de una descentralización territorial, sino que en determinadas áreas la complementan. Las aportaciones de estas entidades son básicamente tres:
  - . Posibilidad de flexibilizar la normativa propia del Derecho Administrativo, mediante la adopción de formas de actuación sujetas al ordenamiento privado. Es preciso no obstante garantizar la posición del administrado ante esta mayor o menor escapatoria del Derecho público.
  - . Estos entes se hallan dotados de un grado de especialización en la gestión de servicios o fondos públicos que se halla fuera del alcance del llamado núcleo duro de la Administración y sus órganos periféricos.
  - . Ofrecen la oportunidad de que los individuos particulares acceden a centros decisoriales administrativos.
- La carga política inherente al instrumento técnico-jurídico de la descentralización funcional puede manipularse con gran facilidad para incidir en problemáticas políticas o económicas concretas.
- La Constitución y los Estatutos de Autonomía contienen base suficiente para permitir la institución de Organismos Autónomos por parte de las Comunidades Autónomas, si bien difieren las vías por las que se puede justificar legalmente esta creación. De hecho, son ya relativamente numerosos los "Organismos Autónomos autonómicos" que funcionan en este momento.

-Existen también diferentes alternativas para solucionar la situación de Organismos Autónomos estatales que se verán privados de todas o algunas competencias en virtud de la transferencia de los mismos a las Comunidades Autónomas.

-En el marco competencial, la creación de Organismos Autónomos reviste los mismos caracteres que en el ámbito nacional, tanto en sentido positivo como en sentido negativo. A este respecto hay que tener en cuenta la necesaria descentralización de funciones de ejecución y gestión de los niveles regionales, en beneficio de entidades territoriales locales, como contemplan la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

#### NOTAS

- 1) Ley de 26 de Diciembre de 1958. B.O.E. n°311 de 29 de Diciembre. Derojada en la parte relativa a Hacienda pública por la L.G.P. de 1979.
- 2) Ley 11/1977 de 4 de Enero. B.O.E. n°7 de 8 de Enero.
- 3) "Organismos Autónomos de carácter comercial, industrial financiero o análogos y entidades de Derecho Público que por Ley hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado" RAP n°92 pag. 353-354.
- 4) Vid. García Trevijano "Tratado de Derecho Administrativo" Revista de Derecho privado. Madrid 1971., pp. 804 y ss; 840 y ss. También J. Esteban Martínez Jiménez "Consideraciones sobre el futuro de los Organismos Autónomos del Estado" en "Estudios en Homenaje al Prof. Mesa Moles", Presidencia de Gobierno. Madrid 1982, pag. 477. Hay que señalar que las modificaciones introducidas por la LGP han incluido bajo el control fiscal a todos los Organismos Autónomos.
- 5) M. Baena del Alcázar, en su obra "Administración Central y Administración Institucional en el Derecho español" Madrid IEA 1976, aporta los datos de 330 Organismos Autónomos clasificados por la Comisión prevista en la Disposición Final 5ª de la LEEA, y 186 existentes el año 1974. Igualmente pueden consultarse, entre otras, las relaciones contenidas en "Tratado..." op. cit. García Trevijano, pp. 844 y ss; J.M. Pérez de Velasco "Funcionarios de Organismos Autónomos" B.O.E. Madrid 1979? J. Esteban Martínez Jiménez "Organismos Autónomos" op. cit. pp. 465, 466.
- 6) Entre otros, Garrido Falla "Entidades Estatales Autónomas. Introducción al tema" Presidencia de Gobierno. Madrid 1966 pp. 6 y ss.
- 7) Es este un punto interesante por cuanto resulta fácilmente relacionable con la problemática de las entidades territoriales por oposición a Organismos Autónomos que con el de-

venir de los tiempos han ido abandonando más y más las nociones de participación y acercamiento a la realidad administrada que justificaría su existencia.

- 8) Vid. M. Baena del Alcázar "Administración Central..." op. cit. pp. 225 a 230.
- 9) Vid. García Trevijano "Tratado..." op. cit. pp. 796 y ss.
- 10) Vid. en Baena "Administración Central..." op. cit. pag. 240.
- 11) Véase a título de ejemplo Muñoz Machado: Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas. Edt. Civitas Madrid 1979; también de S. Muñoz Machado "Derecho público de las Comunidades Autónomas" Civitas Madrid 1982.
- 12) Quizas convendría destacar como más importante la referida a la inconstitucionalidad de determinados artículos de la LOAPA, ahora LPA recientemente dictada.
- 13) Véase entre otros Sánchez Morón: Introducción al régimen jurídico de la empresa pública en España. RAP n° 93 pags. 89-90.
- 14) Vid. E.C.M. art. 53.1; E.V. art. 58.3; E.A. art. 67; E.A.R. art. 57.3.
- 15) E.V. art. 58.2; E.A.R. art. 57.2; E.C. art. 53; E.C.M. art. 53.2; E.G. art. 55.2.
- 16) Tomás Ramón Fernández: "La organización y control del sector público industrial en España" p. 201. Conclusiones del Estudio de "IBERPLAN" sobre las empresas públicas en España, p. 442-443, Víctor Mendoza "La configuración jurídica de la empresa pública" p. 107-108. Todos los anteriores en la obra conjunta "La empresa pública en España, aspectos generales" IEF Madrid 1972. Baena del Alcázar; "Administración Central..." op. cit. p. 147 nota 154.
- 17) Vid Sánchez Morón: "Régimen jurídico de la empresa pública en México y España. Un estudio comparativo de Derecho Administrativo" Edt. Civitas Madrid 1982 p. 115.
- 18) Vid. García Trevijano "Tratado de Derecho..." op. cit. ; También R. Entrena Cuesta "Tratado de Derecho Administrativo".
- 19) E.G. art. 55.4; E.CAN art. 56.5; E. AST art. 49.2; E.V. art. 58.1.
- 20) Véase como ejemplo: Ley del Parlamento de Cataluña de 5-IV-82 (B.O.E. n°106 de 4 de Mayo).
- 21) E.C. art. 25.3.