

Alberto Palomar Olmeda

Profesor Asociado de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid

La organización instrumental pública en el ámbito de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN GENERAL: OBJETIVOS ESENCIALES DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. 2. DELIMITACIÓN FUNCIONAL DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS SOMETIDOS AL DERECHO PÚBLICO. 3. LA PLANTA DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS. 4. RÉGIMEN JURÍDICO BÁSICO DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS. 4.1. Régimen patrimonial. 4.2. Régimen de contratación. 4.3. Régimen de personal. 4.4. Régimen presupuestario. 5. RÉGIMEN DE TRANSFORMACIÓN Y PECULIARIDADES DE ALGUNOS FENÓMENOS TRANSITORIOS.

1. INTRODUCCIÓN GENERAL: OBJETIVOS ESENCIALES DE LA LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO ¹

La publicación de la LOFAGE ² supone el cumplimiento de uno de los objetivos pendientes para todos los partidos políticos

¹ Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (BOE núm. 90, de 15 de abril de 1997). (En adelante LOFAGE).

² El Partido Popular presentó en 1994 una proposición de ley reguladora del «Gobierno y la Administración». *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, V legislatura, 5 de julio de 1994.

en la estructuración de la Administración General del Estado que se intentó en la legislatura pasada³ y que casualmente sólo ha visto la luz cuando el impulso reformista se ha teñido parcialmente de compromiso político para la reforma, en este caso, de la Administración periférica y la supresión de la figura de los gobernadores civiles⁴.

Sin duda, la construcción de un modelo de Estado fuerte descentralizado que paulatinamente va realizándose hasta un punto final hoy imposible de determinar merece y justifica la necesidad de reconcebir la presencia territorial de la Administración General del Estado. Es lo cierto que, igualmente otros aspectos del funcionamiento de la misma tienen, al menos, tanta o más importancia que aquélla y, sin embargo, no parecen haber sido objeto del consenso político que impulsará la reforma y modernización de su funcionamiento. Sea cual sea la justificación última del impulso lo importante es el efecto y ése está conseguido con la publicación de la LOFAGE y el intento de configurar un nuevo marco de actuación de la Administración General del Estado que esté en consonancia con las demandas actuales de la sociedad y dé respuesta a las mismas.

La cuestión central y de futuro consistirá en comprobar si además la LOFAGE es capaz de establecer una cierta disciplina organizativa de la Administración General del Estado y de recomponer un esquema de funcionamiento claramente disperso y fracturado y cuya subsistencia complica el sistema de funcionamiento de la misma.

Adelantemos, desde ahora, que la LOFAGE adolece de un elemento esencial y necesario para que la disciplina y orden organizativo sean reales. Nos referimos al establecimiento de un límite funcional entre lo público y lo privado⁵, entre las formas de gestión sometidas a cada uno de los regímenes analizados. Si

³ Sobre este proyecto de ley, publicado en el *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados* de 21 de octubre de 1995, núm. 138.I, puede verse el libro colectivo dirigido por PAREJO ALFONSO, L., *Estudios sobre la Administración General del Estado. Seminario sobre el Proyecto de Ley de Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE)*. Celebrado en la Universidad Carlos III los días 18 y 19 de diciembre de 1995, Madrid, 1996.

⁴ No obstante lo anterior, es necesario indicar que pese a que hasta el final de la legislatura pasada no se concretó en un proyecto de ley la iniciativa de reforma de la Administración General del Estado es lo cierto que el ánimo de reforma de la Administración tiene un importante precedente en el Documento *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*, publicado por el Ministerio para las Administraciones Públicas en 1990. Desde entonces y hasta el que finalmente se convirtió en proyecto existieron numerosos intentos que no llegaron a fructificar por razones diversas, pero que tuvieron como punto común todas ellas la inexistencia de un impulso político auténtico para llevarlas adelante.

⁵ Sobre esta cuestión puede verse el trabajo de PAREJO ALFONSO, L., «Organización y actividad en la Administración Pública», en *Eficacia y Administración. Tres estudios*, Madrid, 1995.

la estructura y los esquemas de organización pueden burlarse mediante el establecimiento de formas instrumentales diferentes a las indicadas en la LOFAGE es probable que el intento de recomponer el sistema esté llamado al fracaso. Si, por el contrario, pudiera establecerse un límite a la utilización de formas privadas (sobre todo las de base societaria) por los organismos públicos probablemente se encontraría el camino para conseguir el objetivo.

Fuera de este terreno es lo cierto que uno de los problemas más agudos de la Administración preexistente ha sido el de la proliferación y descontrol de los fenómenos de personificación instrumental. El fenómeno se agudiza con la utilización de las fundaciones para la gestión de los servicios públicos o, incluso, con la aparición de nuevas figuras como los «Fondos de Inversión» a que se refieren los artículos 112 a 118 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. La aparición de organismos, entes, sociedades o agencias sin una línea definida y clara de carácter funcional ha conducido a una situación en la que no era posible conectar el funcionamiento y la actividad administrativa con las formas y esquemas organizativos. El intento de establecer criterios para reconducir la situación era uno de los grandes retos de la reforma. Probablemente el más complicado y, por eso, en el que la valoración inicial es menos positiva.

En este sentido, podemos indicar que se intenta un cierto detalle en la delimitación de los distintos fenómenos de personificación incluidos dentro de la categoría de organismos públicos, delimitación que se obtiene de una determinación *sensu contrario* del artículo 53 de la LOFAGE que considera la posibilidad de establecimiento de entidades públicas empresariales cuando se trata de actividades prestacionales, de gestión de servicios o la producción de bienes de interés público *susceptibles de contraprestación*. En consecuencia, las actividades de gestión que no sean susceptibles de contraprestación pero que puedan desarrollarse mejor en régimen de descentralización funcional se convertirán en organismos autónomos. El acierto de la delimitación basada en la presencia o ausencia de contraprestación en la gestión pública es un criterio admisible, aun cuando su validez como elemento de aplicación general puede ser dudosa tanto por su propia inexistencia en muchos casos, como por la presencia de elementos indirectos difíciles de cuantificar, incluso, de detectar en otros.

Sin embargo, frente a este intento de delimitación es lo cierto que presenta una mayor endeblez el criterio cuando se trata de

diferenciar los fenómenos de personificación instrumental de base fundacional con los de base societaria. Recordemos, a este respecto, que la Disposición adicional duodécima se limita a indicar que «las sociedades mercantiles estatales se registrarán íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en las que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero y contratación. En ningún caso podrá disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública». El criterio es, pues, claro: las sociedades mercantiles del Estado tienen el único límite de no ejercer funciones de autoridad pública. La desfiguración de este criterio y, sobre todo, la posibilidad de fraccionar y diferenciar entre el ejercicio real y la atribución funcional, es decir, la facultad de utilizar instrumentalmente este tipo de sociedades manteniendo en formas públicas aquellos actos que impliquen ejercicio de autoridad convierten el elemento diferenciador en un elemento de delimitación claramente insuficiente.

Sin perjuicio de lo anterior es lo cierto que la LOFAGE supone un avance, probablemente no satisfactorio totalmente pero avance, sobre la situación anterior. En este sentido, el establecimiento de principios de funcionamiento de los organismos públicos tiene una potencialidad importante de cambio y transformación que depende, en gran medida, de su aplicación efectiva y del alcance que se quiera dar a los mismos. Su incorporación al funcionamiento de los entes instrumentales y, en general, a la propia Administración General del Estado, es una novedad que de implantarse realmente puede hacer cambiar algunos ritmos en el funcionamiento, a veces anodino, de la Administración de nuestros días.

El carácter y condición de marco general y las numerosas habilitaciones para que regulaciones posteriores establezcan algunas de las potencialidades que en la misma se contemplan permiten afirmar que puede ser el punto de partida de una reforma de los comportamientos y las pautas públicas de funcionamiento o, por el contrario, un punto de llegada que se convertiría así en algo de menor intensidad y relieve para el futuro de las organizaciones administrativas. De nuevo ésta será la prueba de fuego para comprobar si el impulso reformista de la Administración es algo más que el mero cumplimiento de un compromiso político-normativo o una convicción más íntima y profunda de transformar realmente la realidad preexistente.

2. DELIMITACIÓN FUNCIONAL DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS SOMETIDOS AL DERECHO PÚBLICO

Teniendo en cuenta que el objeto del presente análisis son los entes instrumentales de carácter público debemos centrar el mismo en los Organismos Autónomos que, conforme a lo establecido en el Título III de la LOFAGE, es la categoría de organismos públicos que se rige por fórmulas esencialmente públicas, frente a las entidades públicas empresariales que representan la gestión en el ámbito del Derecho privado.

Una vez hecha esta aproximación inicial, la labor que inmediatamente debe abordarse es el intento de delimitación funcional de este esquema administrativo. Este intento debe pasar, en primer término, por el artículo 1 de la LOFAGE conforme al cual «los Organismos públicos son las Entidades de Derecho Público que desarrollan actividades derivadas de la propia Administración General del Estado, en calidad de organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes de ésta...». Por tanto, el criterio de delimitación inicial es el que se trate de *actividades derivadas* de la propia Administración General del Estado.

La mención a actividades derivadas trata de completarse en otros artículos de la LOFAGE, en concreto y en primer término, en el artículo 2.3 conforme al cual «Los organismos públicos previstos en el Título III de esta Ley tienen por objeto la realización de actividades de ejecución o gestión tanto administrativas de fomento o prestación, como de contenido económico reservadas a la Administración General del Estado; dependen de ésta y se adscriben, directamente o a través de otro Organismo público, al Ministerio competente por razón de la materia, a través del órgano que en cada caso se determine». Como puede verse, este artículo establece algún elemento de mayor concreción referida a tratarse de actividades de ejecución o gestión tanto administrativas (fomento o prestación) como económicas no reservadas a la Administración General del Estado (en adelante AGE). La cuestión esencial es que el artículo se refiere a una actividad económica reservada a la Administración General del Estado cuya concreción no se realiza y que, como anteriormente hemos indicado, pasa por el establecimiento de un límite funcional entre el ámbito de la actuación pública sometida a Derecho público y la actuación pública sometida a Derecho privado. El establecimiento de este límite es necesario por el hecho evidente de que no existe una definición previa comúnmente admitida que

permita «rellenar» la reserva en favor de la AGE a la que se refiere la definición.

El intento de concreción, ya más puntual, se realiza en el Título III de la LOFAGE, en su artículo 41, conforme al cual «son Organismos públicos los creados bajo la dependencia o vinculación de la Administración General del Estado, para la realización de cualquiera de las actividades previstas en el apartado 3 del artículo 2, cuyas características justifiquen su organización y desarrollo en régimen de descentralización funcional». Esta definición mantiene un punto de inconcreción cuando se limita a indicar que el criterio es que sus características —las de las actividades que se han enunciado en los apartados anteriores— justifiquen su organización y desarrollo en régimen de descentralización funcional, cuestión que al no definirse queda en el aire y admite, por tanto, que exista un criterio de prestación de una misma actividad en régimen de descentralización o centralización según se estime en cada momento. A esto se añade la relación de instrumentalidad, esto es, la creación bajo la dependencia o vinculación de la AGE que, también, queda, en gran parte, sometida al libre arbitrio de esta última.

El punto final en el intento de definición se encuentra en los artículos 45 y 53 de la LOFAGE. Según el primero, «los Organismos Autónomos se rigen por el Derecho Administrativo y se les encomienda, en régimen de descentralización funcional y en ejecución de programas específicos de actividad de un Ministerio, la realización de actividades de fomento, prestaciones o de gestión de servicios públicos». Dicho precepto se completa, desde otro punto de vista, con lo establecido en el artículo 53 referido a las entidades públicas empresariales a las que se les atribuye «la realización de actividades prestaciones, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación. Es claro, por tanto, que los Organismos Autónomos no pueden producir bienes —o si acaso producirlos sin contraprestación— mientras que las actividades prestacionales o de gestión son comunes a ambas formas organizativas siendo criterio de delimitación la presencia o ausencia de contraprestación y, en último término, se reserva para los Organismos Autónomos la actividad, funcionalmente descentralizada, de fomento.

En consecuencia y a modo de resumen, podemos indicar que la definición funcional de los Organismos Autónomos limita, por un lado, con la de Administración General dado que la opción por esta fórmula es consecuencia de la existencia de unas características —no apuntadas ni definidas— que justifiquen (¿a

quién?) su organización y desarrollo en régimen de descentralización funcional. Cuando no se dan —o no se aprecian estas características— la actividad se realiza de forma centralizada (si se refiere a actividades de fomento, prestaciones o de gestión de servicios públicos); y, por otro, con las entidades públicas empresariales con las que se coincide en justificación de su prestación en régimen de descentralización funcional, pero cuya prestación es susceptible de contraprestación y por eso se somete al Derecho privado, cuando se refiere a las actividades enunciadas con la exclusión de la actividad de fomento. A esto debe añadirse, insistimos, que cuando el ejercicio de las funciones indicadas no conlleve funciones de autoridad existe un lindero más: la posibilidad de que la gestión se realice mediante formulas societarias de carácter público.

En esencia, el esquema definitorio apunta a la plasmación de un esquema organizativo que trata de reservar la actividad regulatoria a la Administración General y la actividad prestacional a los Entes Instrumentales. Sin embargo, este esquema no se completa, por un lado, por la inconcreta referencia a las características justificadoras de la utilización de la fórmula, y, por otro, por la atribución de una competencia de regulación —accesoria e instrumental, pero de regulación— en favor de los Organismos Autónomos (art. 42.2 LOFAGE).

Este régimen funcional se completa con dos notas añadidas. Por un lado, la de que debe tratarse de actividades que, tendencialmente, deban desarrollarse en todo el ámbito nacional según indica el artículo 2.5 de la LOFAGE que somete a los Organismos Públicos al mismo régimen que la Administración General y según el cual extienden su competencia a todo el territorio español, salvo cuando las normas que les sean de aplicación la limiten expresamente a una parte del mismo. Por otro, el principio enunciado en el artículo 2.4 de la LOFAGE, conforme al cual «las potestades y competencias administrativas que, en cada momento, tengan atribuidas la Administración General del Estado y sus Organismos públicos por el ordenamiento jurídico, determinan la capacidad de obrar de unos y otros». Así, podemos indicar que son las normas de organización propias las que determinan sus competencias administrativas y las potestades que pueden ejercitar, de forma que no puede establecerse *a priori* un ámbito predeterminado por razones funcionales sino que una vez determinada en base a ésta su gestión funcionalmente descentralizada son las reglas que fijan sus competencias y potestades las que determinan su capacidad de obrar y, por ende y como más adelante analizaremos, su propio régimen jurídico.

En esencia y sin perjuicio de reconocer que se ha intentado una cierta aproximación funcional a los fenómenos de descentralización, ésta se convierte en el texto en meramente indicativa y disponible para quien ejerce la potestad organizatoria lo que determina un marco global no homogéneo y, por ende, potencialmente asistemático que no acaba de resolver los problemas planteados y a los que intentaba dar solución la LOFAGE.

3. LA PLANTA DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS

Por lo que se refiere a la planta de la Administración General y sus organismos públicos comencemos por indicar que la misma es tributaria de la regulación de los elementos organizativos básicos que se contiene en el artículo 7 de la LOFAGE. Según este artículo, las unidades administrativas son elementos organizativos básicos de las estructuras orgánicas. Las unidades comprenden puestos de trabajo o dotaciones de plantillas vinculados funcionalmente por razón de sus cometidos y organizativamente por una jefatura común. Pueden existir unidades administrativas complejas que agrupen dos o más unidades menores. Esta determinación se completa, aunque sea desde un plano que no es estrictamente el de función pública, con la referencia del artículo 5, conforme al cual «tendrán la consideración de órganos las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo».

Desde esta consideración organizativa, podemos indicar que se acuña legalmente un concepto como el de unidad administrativa que no había formado parte de nuestro Ordenamiento hasta el momento. Ahora bien, desde la perspectiva que aquí analizamos, la importancia del concepto unidad está en que su creación se liga a las relaciones de puestos de trabajo, concepto que sí tiene un contenido y una regulación en la legislación funcional actual y que permite adivinar el modelo de recursos humanos que se proyecta desde la LOFAGE que, en lo que a la Administración General del Estado se refiere, es esencialmente funcional en la línea de la lectura que siempre se hizo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987. Al lado de esto sí debe indicarse que la LOFAGE anticipa algunos conceptos regulativos que son más propios de las normas de función pública, como, por ejemplo, la opción bivalente entre puestos de trabajo, para los niveles superiores de estructura de las unidades dado que sobre el mismo es posible establecer diferenciación

cualitativa y cuantitativa según la operatividad de cada uno de ellos para la organización, y puestos de plantilla orgánica, concepto que al día de hoy, jurídicamente hablando se desconoce, ya que forma parte de los proyectos de reforma del régimen jurídico de los funcionarios públicos que están en tramitación y discusión en sede gubernamental y cuyo afloramiento anticipado y sin consideraciones sobre su entrada en vigor, supone la creación de un vacío normativo innecesario, máxime cuando puede tratarse de uno de los elementos más controvertidos de la reforma futura.

Desde una perspectiva de funcionamiento podemos indicar, en primer término, que el modelo apunta a que en los Organismos Autónomos no existan órganos superiores, dado que el párrafo 7 del artículo 6 prevé que los estatutos de los mismos determinarán sus respectivos órganos directivos sin hacer mención alguna a la posibilidad de la existencia de órganos superiores ⁶. La inexistencia de órganos superiores debe compaginarse con la atribución de una función instrumental que atribuye a los órganos superiores de los departamentos a los que estén vinculados o de los que sean dependientes la facultad de establecer los planes de actuación de los organismos autónomos. La justificación del anterior planteamiento se refuerza con la expresión utilizada por el artículo 45 de la LOFAGE, conforme al cual «Los Organismos Autónomos... se les encomienda, en régimen de descentralización funcional y en ejecución de programas específicos de la actividad de un Ministerio...». Es claro, por tanto, que se trata de una actividad instrumental respecto de la actividad del Ministerio de adscripción.

Este régimen se completa, como indicábamos, con la referencia a que los órganos directivos —fijados en los correspondientes estatutos— son los que establecen las pautas de funcionamiento y ejecución de los planes de actuación establecidos por los órganos superiores. La ejecución se integra con el establecimiento del principio de responsabilidad de los titulares de los órganos directivos. Dicha responsabilidad es de carácter profesional, personal y directa por la gestión desarrollada, a cuyo fin se establece la sujeción al control y evaluación de la gestión por el órgano superior o directivo competente, sin perjuicio de lo establecido por la Ley General Presupuestaria. Para la vigilancia del cumpli-

⁶ La realidad demuestra que esta prescripción plantea algunos problemas ya que las normas específicas pueden prever la existencia de órganos superiores. Como ejemplo puede citarse la Ley del Deporte de 1990, que, en su artículo 9, establece que «El presidente del Consejo Superior de Deportes, con rango de Secretario de Estado, es nombrado y separado por el Consejo de Ministros...»

miento de los objetivos establecidos por el Ministerio se establece en el artículo 51 de la LOFAGE el control de eficacia sobre los Organismos Autónomos que debe ejercer el Ministerio de adscripción y que tiene como misión, además de la indicada, la adecuada utilización de los recursos asignados.

El esquema se cierra con la determinación contenida en el artículo 7.2 de la LOFAGE, conforme al cual «los jefes de las unidades son responsables del funcionamiento de la unidad y de la adecuada ejecución de las tareas asignadas por el titular del órgano».

Tomando como base estos instrumentos generales la planta de los Organismos Autónomos debe fijarse en dos momentos sucesivos. Por un lado, en la ley de creación que debe determinar los fines generales del mismo y el Ministerio u Organismo de adscripción, en el supuesto de la Entidades Públicas Empresariales, así como los recursos económicos y las peculiaridades de su régimen de personal, contratación, patrimonial, fiscal y cualesquiera otras que, por su naturaleza, exijan norma con rango de ley⁷. En segundo lugar, con la aprobación por el Consejo de Ministros, a iniciativa del titular del Ministerio de adscripción y a propuesta conjunta de los Ministros de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda, de los estatutos del correspondiente Organismo Autónomo⁸ que deben determinar los máximos órganos de dirección del Organismo ya sean unipersonales o colegiados, así como su forma de designación, además de la concreción de sus funciones y competencias, con indicación de las potestades administrativas generales que éste pueda ejercer y la distribución de las competencias entre los órganos de dirección.

En síntesis, se trata, como no podía ser menos, de establecer un marco flexible que admita la utilización proporcionada de la potestad organizatoria ajustada a los fines desarrollados por los distintos órganos administrativos.

⁷ Conforme a lo dispuesto en el artículo 61.2 de la LOFAGE «el anteproyecto de ley de creación del Organismo Público deberá ser acompañado de una propuesta de estatutos y del plan inicial de actuación del Organismo a los que se refiere el artículo siguiente...»

⁸ Según el artículo 62.3 «... Los estatutos deberán ser aprobados y publicados con carácter previo a la entrada en funcionamiento efectivo del Organismo público correspondiente».

4. RÉGIMEN JURÍDICO BÁSICO DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS

Bajo la referencia al régimen jurídico básico de los organismos autónomos tratamos de establecer, sintéticamente, su régimen jurídico general tomando como punto de partida tres grandes ejes. En primer lugar, los Organismos Autónomos tienen personalidad jurídica diferenciada de la personalidad jurídica única que el artículo 2.2 de LOFAGE atribuye a la Administración General del Estado. Al lado de esto y como lógico complemento de lo anterior, se señala que los mismos tienen patrimonio y tesorería propios y autonomía de gestión en los términos concretos que en cada uno de los apartados que configuran el régimen jurídico general establece la propia LOFAGE (art. 42).

En segundo término, su ámbito de actuación viene determinado, como es habitual en el Derecho administrativo, conforme al principio de competencia. Desde un punto de vista técnico, el criterio establecido por el artículo 42 de la Ley «dentro de su esfera de competencia, les corresponden las potestades administrativas» es más correcto que el utilizado en el artículo 2.4 de la misma, que para definir la capacidad de obrar coloca en un plano de igualdad las potestades y competencias administrativas. A nuestro juicio, esta enumeración no es correcta ya que tal y como está redactada la norma —esencialmente organizativa— la potestad es consecuencia de la previa atribución de competencia, de forma que no puede existir aquella en el seno de una forma organizativa sin que previamente se haya determinado que la misma es titular de la respectiva competencia.

En último término, debe recordarse, como hemos señalado, que los «estatutos (de los Organismos públicos) podrán atribuir a los Organismos públicos la potestad de ordenar aspectos secundarios del funcionamiento del servicio encomendado, en el marco y con el alcance establecido por las disposiciones que fijen el régimen jurídico básico del servicio...», lo que determina una cierta capacidad regulatoria que se une a su condición esencialmente gestora y operativa.

Al margen de estos aspectos generales, lo esencial de la regulación de los Organismos Autónomos pasa por analizar la relación de instrumentalidad de los mismos y las manifestaciones esenciales de la misma. En este sentido, comencemos por reseñar el artículo 43.2 de la LOFAGE, conforme al cual «los Organismos Autónomos dependen de un Ministerio, al que corresponde la dirección estratégica, la evaluación y el control de los resultados de su actividad, a través del órgano al que esté adscrito el

Organismo...». El establecimiento y la concreción de las pautas de tutela es, sin duda, un avance en la introducción de elementos de profesionalidad en la relación instrumental que, muy a menudo, ha quedado centrada únicamente en la capacidad de remoción de los titulares de los órganos directivos del Organismo Autónomo. Este esquema se recalca en el artículo 44 de la LOFAGE, conforme al cual «Los organismos públicos se ajustarán al principio de instrumentalidad respecto de los fines y objetivos que tengan específicamente asignados».

Un paso más en esta línea se encuentra en la determinación que realiza el párrafo segundo del 44, además del carácter instrumental que se reafirma en el apartado anterior, se establecen algunas determinaciones referidas a su organización y funcionamiento de la que se indica que «los organismos autónomos se atenderán a los criterios dispuestos para la Administración General del Estado en el Título I de esta Ley...». Aunque sea muy someramente, podemos indicar que dichos principios se establecen, entre otros pero de forma esencial, en el artículo 3 de la LOFAGE que diferencia entre principios de organización (jerarquía, descentralización funcional, desconcentración funcional y territorial, economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales, simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos, y coordinación) y de funcionamiento (eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos propios, programación y desarrollo de objetivos y control de la gestión y de los resultados, responsabilidad por la gestión pública, racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión, servicio efectivo a los ciudadanos, objetividad y transparencia de la actuación administrativa, y cooperación y coordinación con las otras Administraciones públicas).

Además de los principios de organización y funcionamiento, referidos y concretados en el capítulo I del Título I de la LOFAGE, debe entenderse aplicable también la regulación de los órganos administrativos, su configuración, competencia y forma de designación, y los elementos organizativos básicos a los que ya nos hemos referido.

Para conseguir la efectividad de la relación de instrumentalidad a la que nos venimos refiriendo se establece en el artículo 51 de la LOFAGE el control de eficacia del Ministerio de adscripción respecto del cumplimiento de los fines atribuidos. Dicho control de eficacia deberá articularse ya que en los momentos actuales no está establecido, al margen del control real existente que no

es otro que el económico. De aquí que en el propio artículo 51 de la LOFAGE se «salve» el establecido por la Ley General Presupuestaria y que está consagrado en el artículo 17 de la misma⁹. La cuestión está en encontrar un campo de compatibilidad entre ambas formas de eficacia y articular su medida y cumplimiento.

Una vez hechas las anteriores consideraciones de orden general, nos centramos ahora, de una forma sistemática y esencialmente descriptiva, en el análisis de las distintos apartados del régimen general de los Organismos Autónomos.

4.1. RÉGIMEN PATRIMONIAL

Se refiere a esta cuestión el artículo 48 de la LOFAGE conforme al cual «los Organismos autónomos, además de su patrimonio propio, podrán tener adscritos, para su administración, bienes del patrimonio del Estado». Se mantiene así el régimen patrimonial dual que había caracterizado a los Organismos Autónomos en nuestra tradición jurídica y cuyas peculiaridades remiten, en lo que al patrimonio adscrito se refiere, a la Ley de Patrimonio del Estado de 1965. Sobre esta cuestión el artículo 48.3 se limita a indicar que «Los bienes y derechos que la Administración General del Estado adscriba a los Organismos autónomos conservarán su calificación jurídica originaria y únicamente podrán ser utilizados para el cumplimiento de sus fines. Los Organismos autónomos ejercerán cuantos derechos y prerrogativas relativas al dominio público se encuentran legalmente establecidas, a efectos de la conservación, correcta administración y defensa de dichos bienes. La adscripción de los mismos será acordada por el Ministerio de Economía y Hacienda de conformidad con la Ley de Patrimonio del Estado y legislación complementaria».

En lo que a su propio régimen patrimonial se refiere las pautas esenciales pasan por indicar que «podrán adquirir a título oneroso o gratuito, poseer, arrendar bienes y derechos de cualquier clase,

⁹ El artículo 17.2 de la Ley General Presupuestaria establece que «el preceptivo control de eficacia se ejercerá mediante análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento o utilidad de los respectivos servicios o inversiones, así como del cumplimiento de los objetivos de los correspondientes programas...». Este apartado se complementa con lo establecido en el Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado. El citado artículo establece que «1. El control financiero se ejercerá mediante auditorías u otras técnicas de control, de conformidad con lo establecido en el presente Real Decreto y en las normas de auditoría e instrucciones que dicte la Intervención General de la Administración del Estado...»

incorporándose al Patrimonio del Estado los bienes que resulten innecesarios para el cumplimiento de sus fines, salvo cuando la norma de creación o, en su caso, la de adecuación o adaptación, a que se refiere la disposición transitoria tercera de esta Ley disponga expresamente lo contrario». «En los supuestos de no incorporación al Patrimonio del Estado, la enajenación de los bienes patrimoniales propios que sean inmuebles se realizará previa comunicación al Ministerio de Economía y Hacienda que, en su caso, llevará a cabo las actuaciones precisas para su posible incorporación y afectación a cualquier servicio de la Administración General del Estado o para su adscripción a otros Organismos públicos en los términos y condiciones que se establecen en las disposiciones reguladoras del Patrimonio del Estado». La Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, crea la Gerencia de Infraestructuras de la Seguridad del Estado y atribuye al Ministro del Interior las facultades que en la legislación patrimonial común se atribuyen al Ministro de Economía y Hacienda (art. 87). Se establece, además, un régimen de enajenación directa cuando el adquirente sea otra Administración Pública.

No obstante esta aparente libertad patrimonial, se han mantenido algunas restricciones, recientemente incorporadas a nuestro Ordenamiento Jurídico, y según la cual las adquisiciones de bienes inmuebles requerirán el previo informe favorable del Ministerio de Economía y Hacienda¹⁰.

Desde una perspectiva puramente procedimental, debemos indicar que la «afectación de bienes y derechos patrimoniales propios a los fines o servicios públicos que presten los Organismos Autónomos será acordada por el Ministerio del que dependan, a propuesta de los órganos de gobierno del Organismo

¹⁰ La Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, estableció algunas modificaciones en el artículo 43.b) Ley de Entidades Estatales Autónomas. Prevé que las «adquisiciones a título oneroso de bienes inmuebles que los organismos autónomos precisen para el cumplimiento de sus fines, *previo informe favorable de la Dirección General del Patrimonio del Estado*, excepto cuando la adquisición se lleve a cabo al amparo de la Ley de Expropiación Forzosa o tales operaciones patrimoniales se realicen con el propósito de devolver dichos bienes al tráfico jurídico, de acuerdo con los fines peculiares de dichos organismos».

Esta prescripción incluye «los arrendamientos de bienes inmuebles que igualmente precisen para el cumplimiento de sus fines, previo informe de la Dirección General de Patrimonio del Estado, que se podrá excepcionar por acuerdo del Consejo de Ministros». Curiosamente se intenta que se incluya a los Entes Públicos 6.1.b) y 6.5. LGP. Pero se limita a indicar que la prescripción debe incluirse «obligatoriamente» en la ley de creación de los mismos. La duda en relación con esta regulación es evidente: ¿significa esto una derogación de alcance general de las regulaciones preexistentes? Es, por el contrario, un precepto ordenancista y de futuro que necesita para su aplicación de la modificación de las leyes puntuales que no mantienen.

Autónomo, entendiéndose implícita la afectación a dichos fines al acordarse la adquisición y salvo que la Ley de creación disponga otra cosa».

Los Organismos Autónomos deberán formar y mantener actualizado su inventario de bienes y derechos, tanto propios como adscritos con excepción, únicamente, de los bienes de carácter fungible. El inventario se revisará, en su caso, anualmente con referencia al 31 de diciembre y se someterá a la aprobación del órgano de gobierno del Organismo.

4.2. RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN

El régimen de contratación de los Organismos Autónomos como en general el del resto de la Administración General del Estado y de los fenómenos de personificación de la misma se encuentra recogido, en la actualidad, en la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas, que planteó inicialmente algunos problemas de interpretación¹¹. En este ámbito podemos indicar que en el momento de publicarse la LCAP el propio concepto Administración General del Estado era —legalmente hablando— un concepto indefinido y susceptible de diversas posibilidades interpretativas. Su aparición en las normas legales se produce, como es sabido, con la publicación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pero su concreción no es posible realizarla hasta la aplicación efectiva de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y que estaba concebida (aunque luego no ha resultado así) para haber precedido en el tiempo a todas las demás reformas sectoriales, incluso, claro está, la relativa al procedimiento administrativo. Esta publicación prioritaria hubiese reducido los problemas interpretativos.

En este plano de la interpretación de las normas podemos indicar que las dudas, entonces y, probablemente, ahora (teniendo en cuenta los pretendidos efectos aclaratorios de la disposición adicional final segunda de LCAP, según la cual se entienden por tal los órganos de la AGE y demás entidades públicas comprendidos en su ámbito de aplicación) se centraban en la aplicación de la normativa contractual a los fenómenos de Administración instrumental y en la personificaciones jurídicas de la gestión pública.

¹¹ En adelante LCAP.

Éste fue un tema no resuelto conceptualmente por la Ley 30/1992, que se limitó a indicar en el artículo 2.2 que «las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas tendrán asimismo la consideración de Administración Pública».

Dicha asimilación no resolvía la verdadera cuestión probablemente porque pese a ser una ley de definición del régimen jurídico de las Administraciones Públicas no era, sin embargo, la norma llamada a estructurarla. La concreción del alcance de la expresión «también» estaba asignada a la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración del Estado.

Por lo que a los Organismos Autónomos se refiere, el artículo 1.3 de la LCAP establece que los Organismos Autónomos cualquiera que sea su naturaleza (administrativos, comerciales, industriales, mercantiles, etc.¹²) deberán ajustar en todo caso su actuación a la LCAP¹³. Esta determinación se intenta compaginar con la nueva consideración objetiva de las operaciones comerciales que se presentan como negocios jurídicos excluidos [art. 3.f)] y merced a los cuales puede conseguirse una cierta flexibilización en la aplicación de la LCAP a estos entes instrumentales.

Específicamente la LOFAGE se refiere al régimen de contratación de los Organismos Autónomos en el artículo 49 indicando que:

«1. La contratación de los Organismos Autónomos se rige por las normas generales de la contratación de las Administraciones Públicas.

2. El titular del Ministerio al que esté adscrito el Organismo Autónomo autorizará la celebración de aquellos contratos cuya cuantía exceda de la previamente fijada por aquél...»¹⁴.

¹² Con la publicación de la LOFAGE esta diferenciación entre Organismos Autónomos desaparece en favor de una única categoría: Organismos Autónomos integrada dentro del concepto de organismos públicos.

¹³ No obstante, hay algún autor que duda de la aplicación total y señalaba la necesidad de que tal previsión se contemplará en las normas reguladoras del propio Organismo Autónomo. *Vid.* CRESPO RODRÍGUEZ, M., en «La organización y funcionamiento de la Administración y la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas», *Estudios sobre la Administración General del Estado. Seminario sobre el proyecto de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*, dir. PAREJO ALFONSO, L., Madrid, 1996, pág. 287.

¹⁴ La regulación es semejante, en lo sustantivo, a la que se contiene en el mismo texto para las Entidades Públicas Empresariales previsto en el artículo 56 de la LOFAGE, según el cual:

«1. La contratación de las Entidades Públicas Empresariales se rige por las previsiones contenidas al respecto en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas.

De esta regulación podemos comenzar por indicar que el propósito de la LOFAGE es que la LCAP resulte de plena aplicación a la Administración Central y territorial, y a los Organismos Autónomos, admitiendo, en este último supuesto, que la Ley de creación o de transformación (disposición transitoria tercera) establezcan alguna peculiaridad al régimen de contratación. La LOFAGE no precisa cuál puede ser el ámbito de dichas peculiaridades ni a qué aspectos de la regulación general de la LCAP puede referirse.

4.3. RÉGIMEN DE PERSONAL

Por lo que se refiere al régimen de personal de los Organismos públicos, podemos indicar que el artículo 47, referido a los Organismos Autónomos, indica que «el personal al servicio de los Organismos Autónomos será funcionario o laboral, en los mismos términos que los establecidos para la Administración General del Estado...», lo cual implica una remisión a la legislación funcional que, como hemos indicado, no se puede interpretar ni aclarar desde la LOFAGE¹⁵. Respecto de las entidades públicas empresariales es el artículo 55 el que regula su régimen de personal, indicando que «el personal de las entidades públicas empresariales se rige por el Derecho laboral, con las especificaciones dispuestas en este artículo y las excepciones relativas a los funcionarios públicos de la Administración General del Estado y, en su caso, de otras Administraciones públicas, quienes se regirán por la legislación de función pública que les resulte de aplicación»¹⁶.

2. Será necesaria la autorización del titular del Ministerio al que se encuentren adscritas para celebrar contratos de cuantía superior a la previamente fijada por el mismo...»

Este régimen se completa, en lo organizativo, con lo establecido en la Disposición Adicional Duodécima de la LOFAGE, dedicada a las sociedades mercantiles estatales de las que se limita a indicar que «Las sociedades mercantiles se regirán íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el Ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero y contratación. En ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública...».

¹⁵ Desde otra perspectiva, sí debe indicarse que el artículo 47 indica que «no obstante lo establecido en el apartado 1 de este artículo, la Ley de creación podrá establecer excepcionalmente peculiaridades del régimen de personal del Organismo Autónomo en las materias de oferta de empleo, sistemas de acceso, adscripción y provisión de puestos y régimen de movilidad de su personal... 4. El Organismo Autónomo estará obligado a aplicar las instrucciones sobre recursos humanos establecidas por el Ministerio de Administraciones Públicas y a comunicar cuantos acuerdos o resoluciones adopte en aplicación del régimen específico de personal establecido en su ley de creación...»

¹⁶ Estas determinaciones se completan con la indicación respecto del sistema de selección del personal laboral, sobre el cual —al margen de la cuestión de los directivos públicos a la

Estas prescripciones generales se completan con lo que preceptúa el artículo 66.2 de la LOFAGE conforme al cual «corresponde al Ministro de Economía y Hacienda proponer al Gobierno, en el marco de la política general económica y presupuestaria, las directrices a que deberán ajustarse los gastos de personal de la Administración General del Estado y de sus Organismos públicos, así como autorizar cualquier medida relativa a la organización y al personal que pueda suponer incremento en el gasto o que requiera para su aplicación modificaciones presupuestarias que, según la Ley General Presupuestaria, excedan de la competencia de los titulares de los Departamentos ministeriales...». Este régimen competencial y en cierta forma tutelar desde un punto de vista general se completa con la atribución que al Ministerio de Administraciones Públicas hace, como hemos visto, el apartado primero del citado artículo 66.

En último término, la disposición adicional duodécima se refiere a las sociedades mercantiles estatales, indicando que «... se regirán íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero y contratación. En ningún caso podrá disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad...». Esta regulación nos permite indicar que su régimen será el de Derecho laboral.

4.4. RÉGIMEN PRESUPUESTARIO

Las determinaciones en este apartado son sencillas. El artículo 50 de la LOFAGE establece una remisión íntegra y total al régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero establecido para los Organismos Autónomos en la Ley General Presupuestaria. Por este motivo, podemos indicar que la autonomía de gestión que configuraba el marco esencial y potencialmente flexibilizador para los Organismos Autónomos no parece que pueda incluir los aspectos relativos a la gestión económica de los mismos, lo cual constituye, sin duda, una rémora y una clara insuficiencia en el margen de autonomía.

Estas prescripciones se completan con lo indicado en el artículo 45 de la LOFAGE, según el cual «para el desarrollo de

que ya nos hemos referido— se indica que su selección se realizará mediante convocatoria pública basada en los principios de igualdad, mérito y capacidad, prescripción que le apartaba del ámbito de selección general que para el personal laboral se establece en las normas de función pública general.

sus funciones, los Organismos Autónomos dispondrán de los ingresos propios que estén autorizados a obtener, así como de las restantes dotaciones que puedan percibir a través de los Presupuestos Generales del Estado», diferenciándose, en este punto, del régimen de financiación de las entidades públicas empresariales cuya financiación se realiza, fundamentalmente, mediante bienes propios que constituyan su patrimonio, productos y rentas de dicho patrimonio, ingresos ordinarios y extraordinarios que estén autorizados a percibir, según las disposiciones que las rijan y cualquiera otro recurso que pudiera serles atribuido. Estas entidades sólo excepcionalmente y en la Ley de creación ¹⁷ podrán percibir otros ingresos, fundamentalmente, los procedentes de los propios presupuestos generales del Estado.

5. RÉGIMEN DE TRANSFORMACIÓN Y PECULIARIDADES DE ALGUNOS FENÓMENOS TRANSITORIOS

El régimen de transformación viene fijado en la Disposición Transitoria Tercera de la LOFAGE que establece varios aspectos que tienen la característica común de que deben haber concluido en el plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor de la propia LOFAGE. En primer término, se indica que «sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones contenidas en el Título de esta Ley y de las competencias de control atribuidas en la misma a los Ministerios de adscripción, los Organismos Autónomos y las demás entidades de Derecho público existentes, se seguirán rigiendo por la normativa vigente a la entrada en vigor de esta Ley hasta tanto se proceda a su adecuación a las previsiones contenidas en la misma». Es claro, por tanto, que las previsiones transitorias de la Ley tratan de dissociar entre los principios y reglas generales de funcionamiento a los que se declara su aplicación general sin ningún tipo de período ni norma de adaptación y las que, en otro plano, afectan al régimen de autonomía propio y diferenciado que sí necesitan de un período y un proceso de adaptación.

La adecuación enunciada tiende a realizarse, con carácter general, mediante Real Decreto, dictado a propuesta conjunta de

¹⁷ Puede verse un ejemplo en la propia LOFAGE cuando en la Disposición Adicional Undécima transforma el Organismo Autónomo Correos y Telégrafos en una Entidad Pública Empresarial y señala que «dos recursos económicos de la entidad podrán provenir de cualquiera de los enumerados en el apartado 1 del artículo 65 de la presente Ley», lo cual incluye, claro está, las consignaciones presupuestarias específicas en los Presupuestos Generales del Estado.

los Ministros de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda, de acuerdo con los Ministerios de los que dependan las entidades afectadas¹⁸. Al lado de este régimen general se prevé que «cuando la norma de adecuación incorpore peculiaridades respecto del régimen general de cada tipo de Organismo en materia de personal, contratación y régimen fiscal, la norma deberá tener rango de ley.

El sistema transformatorio concluye que «en todos los demás supuestos la adecuación de las Entidades se producirá mediante Ley».

Lo que no puede negarse más allá del régimen de transformación puntual que venimos analizando es que la regulación de la LOFAGE mantiene —desconocemos si con efectos de presente o también de futuro— las peculiaridades de una serie de organizaciones, cuyas peculiaridades en muchos casos responden únicamente a la imposibilidad de retomar situaciones consolidadas, ya que si realmente se trata de una categoría organizativa lo correcto hubiese sido establecer la misma y no remitirla a situaciones de marginalidad. En este sistema se encuentra la disposición adicional séptima que remite la regulación del Consejo de Estado a su legislación específica, la adicional octava hace lo propio con el Banco de España y la novena con la Agencia Estatal de Administración Tributaria¹⁹, el Consejo Económico y Social²⁰ y el Instituto Cervantes. En último término, la disposición adicional décima remite a su regulación específica la Comisión Nacional del Mercado de Valores²¹, el Consejo de Seguridad Nuclear, el Ente Público RTVE, las Universidades no transferidas, la Agencia de Protección de Datos, el Consorcio de la Zona Especial Canaria, la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional y la Comisión Nacional del Mercado de las Telecomunicaciones²².

A este régimen transitorio debe añadirse la prescripción contenida en el Disposición adicional undécima de la LOFAGE que transforma el actual Organismo Autónomo Correos y Telégrafos en una entidad pública empresarial

¹⁸ Esta adecuación afecta a:

a) Adecuación de los actuales Organismos Autónomos, cualquiera que sea su carácter, al tipo de Organismo Autónomo previsto en esta Ley.

b) Adecuación de los Entes incluidos en la letra b) del apartado 1 del artículo 6 de la Ley General Presupuestaria al tipo de entidad pública empresarial.

¹⁹ Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales para 1991, de creación de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria,

²⁰ Ley 21/1991, de 17 de junio.

²¹ Ley 24/1988, de 28 de julio, de Creación de la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

²² Real Decreto-ley 6/1996, de 7 de junio.

En último término debe aludirse al régimen específico previsto en la Disposición adicional sexta de la LOFAGE para las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y que consiste en la aplicación supletoria del régimen de los Organismos Autónomos salvo en su régimen de personal, económico-financiero, patrimonial, presupuestario y contable en el que la aplicación normativa lo es, en primer término de sus normas propias, y supletoriamente la propia LOFAGE en el régimen jurídico de los Organismos Autónomos.

Adelantemos que no nos parece acertado que la LOFAGE mantenga la ambigüedad y remita a un *status* propio que, en la mayor parte de los casos, añade muy pocas referencias concretas al régimen jurídico analizado. Es difícil predicar un nuevo esquema de organización y funcionamiento de la Administración del Estado y «pasar de puntillas» por la organización del sistema de protección social. Ignoramos cuál es el fundamento de la exclusión pero ninguno justificativo de que uno de los principales actores —si no el más representativo— del consumo de gasto funcional quede al margen de la Ley que trata de disciplinar el funcionamiento de los fenómenos administrativos en su conjunto.

Mientras tanto, es lo cierto que la mayor parte de la entidades públicas con problemas de gestión «toman posiciones» y transmutan su régimen jurídico hacia fórmulas que se han demostrado más flexibles²³. La protección social, por falta de resortes, por obstáculos descontrolados o simplemente por inercia, acepta que los sucesivos cambios normativos se refieran a ella en términos de respeto de sus peculiaridades. En algún momento deberá plantearse si tales peculiaridades existen o no y en el primer caso si tienen entidad suficiente para seguir constituyendo un hecho diferencial o si por el contrario debe abordarse el problema en su conjunto y optar por uno u otro régimen de clasificación.

Es probable que la justificación de este tratamiento se encubra en la problemática transitoria de la LOFAGE, de la que ya puede decirse que se trata de un sistema de disciplina para el futuro respetando escrupulosamente el pasado caracterizado por su anarquía y por establecer soluciones a «la carta» que condicionan las decisiones actuales. Desde esta consideración, es evidente que para la Seguridad Social se puede buscar un *status* de fuerte disciplina, como pretendía el Proyecto, al reconvertirla en Orga-

²³ La Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, prevé en su artículo 143 la creación del Ente Público Infraestructuras Ferroviarias. El mismo texto, en su artículo 138, transforma el Organismo Autónomo Comercial «Escuela de Organización Industrial» (EOI) en la «Fundación Escuela de Organización Industrial».

nismo Autónomo ²⁴ cuya configuración legal no permite indicar precisamente que se trata de un margen de amplia libertad en la gestión. El problema de esta solución es que cuantos en la actualidad y de futuro realizan funciones semejantes han obtenido y la LOFAGE les respeta un margen gestor netamente diferencial y que les asegura un marco gestor de mayor libertad o comodidad que el de los fenómenos administrativos puros y centralizados. Era difícil, en este estado de cosas, reconvertir aún más a la Administración de la Seguridad Social y mantener a todos los demás en fórmulas diferentes pero netamente más beneficiosas, en términos de gestión, que la que ahora se pretende.

Es evidente que la centralización de las competencias de gestión debe ir unida al fenómeno de transformación del régimen jurídico de su gestión. El Ente Público —se llame o no agencia— es la fórmula utilizada por el Estado para la recaudación de tributos, para la gestión del dominio público, para la intervención en la banca, la economía y el mercado de valores, para la gestión de modernos sectores con fuerte conflicto de intereses (telecomunicaciones, infraestructuras), en suma, para gestionar las prestaciones y funciones esenciales del Estado moderno. Si esto va a seguir siendo así y la lectura de la LOFAGE hace pensar que sí, parece discutible e injustificado que la Seguridad Social quede al margen de dichas fórmulas.

²⁴ Los organismos autónomos constituyen en el Proyecto de Ley una de las dos categorías en la que se dividen los Organismos Públicos. Se rigen por Derecho Administrativo y se les encomienda, en régimen de descentralización funcional y en ejecución de programas específicos, la actividad de un Ministerio, la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos.

Su régimen específico se plasma en los siguientes apartados:

— Personal. Se rige por las determinaciones comunes previstas en la normativa funcional y será funcionario o laboral según las determinaciones que se contengan en la Ley 30/1984 y 23/1988.

El proyecto prevé que la Ley de creación podrá establecer excepcionalmente peculiaridades en lo que se refiere al régimen de personal (oferta de empleo, sistemas de acceso, adscripción, provisión de puestos y régimen de movilidad.)

Estas peculiaridades se «compensan» con la determinación del párrafo 4 del artículo 45, esto es, «el Organismo Autónomo estará obligado a aplicar las instrucciones sobre recursos humanos establecidas por el Ministerio para las Administraciones Públicas y a comunicarle cuantos acuerdos o resoluciones adopte en aplicación del régimen específico de personal establecido en su ley de creación.»

— Patrimonio. Las especialidades aquí se representan básicamente en la posibilidad de tener patrimonio propio cosa que en el ámbito de seguridad social vendría además asegurado por la DA Novena.

— Contratación. Además de la remisión a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas se contienen determinadas prescripciones sobre los órganos de contratación.

— Presupuesto. Se contiene una remisión a la Ley General Presupuestaria.

— Control de eficacia. Se le atribuye al Ministerio al que estén adscritos. Tiene por finalidad comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos y la adecuada utilización de los recursos asignados.