

La Administración Institucional de la Comunidad de Madrid

Sumario: I. LA PERSONALIDAD EN DERECHO PÚBLICO.—II. LA DESCENTRALIZACIÓN FUNCIONAL.—III. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL.—IV. LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID.—V. LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS.—5.1. Creación, extinción y órganos de gobierno.—5.2. La Hacienda.—5.3. La contratación.—5.4. Régimen jurídico de la administración de los organismos autónomos.—5.5. Fiscalización, control y tutela.—5.6. Organismos autónomos adscritos a varias Consejerías.—5.7. Personal al servicio de los organismos autónomos.—VI. LOS ÓRGANOS DE GESTIÓN SIN PERSONALIDAD JURÍDICA.—VII. LAS EMPRESAS PÚBLICAS DE LA COMUNIDAD DE MADRID.—7.1. Disposiciones comunes.—7.2. Las empresas constituidas como sociedades mercantiles.—VIII. LOS ENTES CON PERSONALIDAD PÚBLICA Y RÉGIMEN DE ACTUACIÓN DE DERECHO PRIVADO.

I. LA PERSONALIDAD EN DERECHO PÚBLICO

Una exposición del estudio de la evolución de las teorías sobre la personalidad en el ámbito del Derecho público se hace imprescindible con carácter previo al análisis detallado de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, y ello, por razón de que, como veremos a lo largo del presente trabajo, la cuestión de la personalidad es la raíz y fundamento, no sólo de la Administración Institucional, sino también de la diversa tipología que la misma encuadra.

Partiendo de la doctrina tradicional italiana (Romano) los sujetos de derecho pueden ser tanto personas físicas como personas jurídicas, siempre y cuando reúnan las notas esenciales de imputación, independencia y separación patrimonial. También se admite la existencia de organizaciones no personificadas con cierta capacidad jurídica.

Sin embargo, esta clasificación, válida para el Derecho privado, se revela insuficiente para el Derecho público, de ahí que se comience a teorizar sobre

* Letrada de la Asamblea de Madrid.

el dualismo órgano-persona y se admita cierta capacidad jurídica cuando no existen todos los elementos mencionados, pero sí alguno o varios de ellos.

Para Ariño Ortiz¹ es relevante la elaboración canonista de los conceptos de *munus* y *officium*, pues entiende que es útil para la consideración de un Estado complejo y «plurisubjetivo». De acuerdo con esta concepción el *munus* sería, según el citado autor, «la actividad o tarea encomendada a un sujeto jurídico que cuida de intereses ajenos mediante su actividad, pero no se identifica con el sujeto que tiene encomendada la actividad; es la propia actividad la que adquiere una cualidad de figura subjetiva»; en tanto que el *officium* sería «el instrumento de actuación de los entes de hecho», es decir, algo intermedio entre el *munus* y la persona jurídica. La diferencia estriba en que el *munus* implica la gestión de intereses ajenos, en tanto que *officium* implica la titularidad del interés.

Para Fodedaró existe incompatibilidad entre el concepto de persona y el de órgano en el ámbito del Derecho público. Éste y otros autores reformulan la teoría del órgano y la teoría de la representación, ya planteadas por Gierke en 1887: la teoría del órgano surge como consecuencia del dogma de la personalidad jurídica del Estado como personalidad única. La crisis de esta concepción supone un replanteamiento del dualismo órgano-persona que lleva, a su vez, a considerar, por un lado, la unidad del Estado en cuanto a imputación y, por otro, el reconocimiento de cierta capacidad de imputación a determinados órganos y en determinadas circunstancias, y ello no sólo frente a terceros, sino también frente a otros órganos.

García Trevijano² da prioridad a la «organización» admitiendo que no siempre será persona, sino sólo cuando su capacidad de imputación sea plena, en los demás casos, y siguiendo la doctrina italiana, habría que hablar de «centros de referencia», traspasando la imputación desde la persona física hasta el ente superior o sujeto (Estado) pasando por la «organización».

Para Wolff, citado por Ariño³, la distinción trae causa del carácter definitivo de la imputación jurídica, que se produce en aquellos entes que son realmente miembros del Estado (Länder, municipios, uniones de municipios), los cuales, en función de sus diversos grados de autonomía pueden ser: entes con capacidad jurídica plena o entes con capacidad jurídica limitada, así como un *tertium genus*: las unidades funcionales, como meros centros de imputación formal dentro de la persona jurídica en que se integran, pero sin capacidad jurídica propia.

La consideración del Estado como persona jurídica tiene su origen en el siglo XIX, imputando así toda la actividad al único sujeto responsable de las relaciones jurídicas en que sean parte las organizaciones parlamentaria, judicial y administrativa. Sin embargo, desde el punto de vista del Derecho positivo, la Administración Pública es una persona jurídica, la cual, a su

¹ Gaspar Ariño Ortiz, «La Administración institucional. Bases de su régimen jurídico. Mito y realidad de las personas jurídicas en el Estado», Instituto de Estudios Administrativos, ENAP, Madrid, 1972, p. 33.

² José Antonio García Trevijano, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. II, p. 137.

³ *Op. cit.*, p. 41. Citado como la doctrina dominante en Alemania sobre esta cuestión.

vez, se integra de una pluralidad de personas jurídicas y ello a causa de que para que los Tribunales controlen la actividad de cualquier sujeto es necesario que éste tenga atribuida la condición de sujeto de derecho.

La *summa divissio* entre las diversas «personalidades» vendría establecida por la distinción entre personalidad o capacidad plena y personalidad o capacidad parcial o limitada.

La primera de ellas vendría referida al sujeto dotado de capacidad para actuar por sí mismo, y la segunda referida al sujeto por cuenta del cual actúa el primero; de ahí que la responsabilidad sería aplicable a aquél y no a éste.

Si observamos la compleja realidad de la Administración, especialmente desde una perspectiva histórica, es fácilmente comprensible la aceptación de la teoría, ampliamente extendida durante años, de que la única personalidad jurídica plena fuera la del Estado, correspondiendo a sus servicios u organismos personificados una personalidad parcial, limitada a ciertos efectos. Sin embargo, tratándose de una cuestión de Derecho positivo, no cabe en nuestros días admitir la tesis de una escala de personalidades jurídicas en las diversas Administraciones Públicas.

En Francia surgió, a finales del siglo XIX la concepción de *les établissements publics* (Hauriou), reivindicando para los mismos una personalidad jurídica diferente de la del Estado, y ello como instrumento para apartarse de los criterios presupuestarios del Estado, en definitiva, para crear cajas especiales, consideradas en su momento como un atentado a los principios de unidad y universalidad presupuestarias.

Sin embargo, aunque en nuestro ordenamiento jurídico no faltaron estas cajas especiales, no existieron declaraciones formales de personalidades jurídicas diferenciadas de la del Estado, salvo casos muy excepcionales, limitándose a especificar su régimen jurídico y capacidad para realizar determinadas actividades y no otras.

La doctrina francesa formula entonces la teoría de la individualidad financiera frente a la personalidad jurídica. La primera implica un mecanismo de gestión y organización financiera, mientras que la segunda implica un patrimonio propio y titularidad de derechos, circunstancias éstas que sí podían predicarse de los Entes Locales, pero no de otros servicios o unidades con cierta autonomía.

Ya en el siglo XX surge una nueva concepción, fundada en la existencia de grupos de sujetos con intereses propios y diferentes del interés general. Equiparando, de algún modo, los grupos territoriales que constituían las Entidades Locales con grupos de sujetos interesados en alguna cuestión, se permitió la «personificación» de estos grupos siempre que se enmarcasen en la estructura de la Administración del Estado, pero pudiendo tener patrimonio propio y titularidad de derechos, defendibles en vía judicial incluso frente al propio Estado.

Continuando en la regulación que impone el Derecho positivo podemos observar que el reconocimiento de una pluralidad de Administraciones con personalidad jurídica dentro de la Administración Pública ya aparece en la

Constitución de 1978, en sus artículos 140 y 141 para las Administraciones Locales.

Por otro lado, el artículo 3.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece que: «Cada una de las Administraciones Públicas actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única».

El artículo 2.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado dispone: «La Administración General del Estado, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa con personalidad jurídica única». En similares términos se encontraba redactado el artículo 1 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado: «La Administración del Estado, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única».

La propia denominación de la Ley 30/1992, así como la referencia de la LOFAGE a la Administración General, frente a la ausencia de este adjetivo en la LRJAE no hacen sino confirmar la existencia de otras Administraciones distintas de la del Estado, así como la actividad materialmente administrativa del los órganos constitucionales.

La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en su artículo 1.2 señala: «Se entenderán a estos efectos por Administraciones Públicas:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c) Las Entidades que integran la Administración Local.
- d) Las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales.»

II. LA DESCENTRALIZACIÓN FUNCIONAL

De lo anteriormente expuesto se desprende que el reconocimiento de una pluralidad de Administraciones Públicas evidencia la existencia, en primer lugar, de una descentralización territorial para el ejercicio de determinadas funciones y la prestación de determinados servicios públicos y, en segundo lugar, de una descentralización funcional. Procede aclarar que tratamos de la descentralización administrativa, y no de la descentralización política, ya que esta última supone la capacidad de adoptar decisiones de naturaleza política y de carácter originario, es decir, ostentando la potestad legislativa. En nuestro estudio nos referiremos únicamente a las competencias administrativas, de gestión y ejecución.

Conviene señalar que ésta no es la única aclaración pertinente para delimitar el concepto de descentralización, pues se trata de una expresión sobre la que procedería efectuar algunas precisiones: la doctrina clásica atribuyó

al concepto de descentralización las características de personalidad jurídica, autonomía y titularidad de derechos. Estas tres notas reúnen por sí mismas una notable ambigüedad y pueden dar lugar a diversas interpretaciones acerca de su significado. Todo ello conduce a la indeterminación del concepto de «descentralización».

Ya hemos precisado que existe una Administración que supone descentralización administrativa y no política, pero es necesario profundizar más y subrayar que, dentro de la descentralización administrativa también supone descentralización funcional, denominación que la distingue de la descentralización territorial, la cual «se traduce en traspasos de competencias del Estado a los Entes territoriales menores y en la mayor autonomía de éstos»⁴.

Siguiendo a Suidán Fernández⁵, puede conceptuarse la descentralización funcional de la siguiente forma: «Consiste ésta en la creación por la Administración Pública de entidades instrumentales para facilitar y favorecer la gestión de parte de las funciones (de servicio público o intervención administrativa) que le están atribuidas. Estas entidades, que se integran genéricamente en la denominación “Administración Institucional”, y son de origen fundacional, no sólo desempeñan funciones que son competencia de la Administración matriz, sino también “actividades privadas para las que dichas Administraciones tienen reconocida plena capacidad jurídica”» (el entrecomillado adicional al de la cita corresponde al autor).

De todo lo anterior se evidencia que el concepto de descentralización funcional se corresponde con una realidad compleja en la que tienen cabida una pluralidad y diversidad de entes, lo que conlleva a la necesidad de un examen o estudio casuístico de cada uno de ellos para determinar su grado de descentralización.

Lo que es claro es que la descentralización funcional está íntimamente relacionada con la atribución de personalidad jurídica a los entes que la integran (Administración Institucional), incluyendo no sólo los regulados por las normas del Derecho Administrativo, sino también los que se rigen por el Derecho privado.

Esta afirmación no implica que la Administración Institucional se rija tanto por el Derecho Administrativo como por el Derecho privado, conclusión que sería errónea, lo que significa es que en la Administración Institucional se integran entes tan variados y diversos que unos se someten al Derecho Administrativo y otros al Derecho privado. No pudiendo, por ende, delimitar el concepto de descentralización funcional a las personificaciones sometidas únicamente al Derecho público.

La Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, en su artículo 3.1.b) recoge como uno de los principios básicos organizativos el de «descentralización funcional».

⁴ Ramón Parada Vázquez, *Derecho Administrativo*, t. II, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 226.

⁵ Miguel Ángel Suidán Fernández, «Administración Institucional Autónoma. Consideración especial de la Comunidad de Madrid», Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, Madrid, 2001, p. 69.

III. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL

La Administración Institucional está integrada por entes instrumentales distintos tanto de los Entes públicos territoriales, como de la denominada Administración corporativa.

Su característica principal es la base fundacional que la sustenta, siendo el fundador una Administración Pública, la cual pierde el elemento patrimonial que se atribuye al ente en cuestión para el cumplimiento de los fines fundacionales. Puesto que el fundador es siempre una Administración Pública y, habida cuenta de que la fundación es un concepto perteneciente al Derecho privado, tales entes reciben el nombre de entes institucionales, instituciones o institutos, y se agrupan bajo la denominación de Administración Institucional. Las actividades que realizan constituyen el fin fundacional y han de ser necesaria e imperativamente actividades procedentes de la propia Administración Pública, siendo las características o peculiaridades de dichas actividades la razón y justificación de la creación de dichos entes en régimen de descentralización funcional, es decir, con personalidad jurídica diferenciada pero dependientes de la Administración que los crea y respecto de la que tienen carácter instrumental.

El artículo 1.2.d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa subraya la nota de dependencia o vinculación: «Las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales».

Nuevamente partiendo del Derecho positivo encontramos una nota definidora adicional: según el citado precepto, las Administraciones Públicas de las que pueden depender estos entes instrumentales son Administraciones Públicas territoriales, siguiendo esta circunstancia, nos centraremos seguidamente en la Administración Institucional de una Administración territorial, como es el caso de la Comunidad de Madrid.

IV. LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

La Administración Institucional de la Comunidad de Madrid aparece ya prevista en el artículo 37 del Estatuto de Autonomía y en los artículos 37 y 38 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, difiriendo su ordenación y régimen jurídico a una norma con rango legal, requisito que se ve cumplido con la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 1 dispone: «La Comunidad de Madrid, de acuerdo con la legislación básica del Estado y en cumplimiento de lo señalado en los artículos 39 y 40 de su Estatuto de Autonomía, podrá crear, para la prestación de determinados servicios públicos o el ejercicio de actividades que coadyuven a su realización, entidades de carácter institucional con el régimen y requisitos establecidos en la presente Ley.»

En cuanto a la tipología de estas entidades de carácter institucional, el artículo 2.1 del mismo texto normativo establece: «Constituirán la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, quedando sometidos a las disposiciones de esta Ley:

- a) Los organismos autónomos.
- b) Los órganos de gestión sin personalidad jurídica distinta de la Comunidad y, en su caso, de los organismos autónomos.
- c) Las empresas públicas.»

El artículo 3 excluye de forma expresa al Ente público de Radiodifusión y Televisión de la Comunidad de Madrid.

V. LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS

El artículo 2.2.a) de la Ley 1/1984 define los organismos autónomos como las entidades de Derecho público creadas por Ley de la Asamblea, con personalidad jurídica y patrimonio propios, distintos de los de la Comunidad, a quienes se encomienda expresamente en régimen de descentralización, la organización y administración de algún servicio público y de los fondos adscritos al mismo, el cumplimiento de actividades económicas al servicio de fines diversos y la administración de determinados bienes de la Comunidad, ya sean patrimoniales o de dominio público.

Esta definición ha de completarse con lo dispuesto en el artículo 4.1 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid, que diferencia entre organismos autónomos administrativos, que son aquellos que prestan servicios públicos sujetos al régimen administrativo, y organismos autónomos mercantiles, que son aquellos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo. Como vemos, en esta norma se vinculan los organismos autónomos administrativos al desempeño o prestación de servicios públicos y se expresa su sometimiento al Derecho administrativo, ninguna de estas dos circunstancias es, por contra, aplicable al resto de organismos autónomos.

No es ocioso señalar la sorprendente afirmación del artículo 4.2 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid, que, sin derogar los preceptos concordantes de la Ley de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, establece que los organismos autónomos se regirán por la disposiciones «de esta Ley», según la anterior clasificación y «por las demás que les sean de aplicación en las materias no reguladas por la misma». Es decir, la Ley de Administración Institucional tiene carácter supletorio respecto de la Ley de Hacienda en la regulación de los organismos autónomos. Por este motivo serán frecuentes en el presente trabajo las remisiones y referencias a la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid.

El artículo 45 de la LOFAGE, por su parte, dispone: «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 un Ministerio, la realización de actividades de fomento, presta-

cionales o de gestión de servicios públicos», sin que se establezca en modo alguno la diferencia que sí existe en la legislación de la Comunidad de Madrid.

5.1. Creación, extinción y órganos de gobierno

El artículo 4.1 de la Ley 1/1984 dispone que «los organismos autónomos se regirán por lo dispuesto en su Ley constitutiva en cuanto esté conforme con lo que para ellos se establece en la presente Ley». Esta disposición parece querer priorizar la legislación general sobre la materia al vincular a su conformidad la aplicación de la legislación específica de creación⁶.

Las Leyes específicas que creen organismos autónomos deben tener un contenido mínimo que recoge el artículo 5 de la Ley 1/1984:

- Tipo de organismo autónomo: lo que implica distinguir su carácter administrativo o mercantil.
- Funciones de su competencia, debiendo ser aprobada por Ley cualquier modificación.
- Consejería o Consejerías de las que depende.
- Composición y régimen de adopción de acuerdos.
- Medios económicos y patrimonio asignado para el cumplimiento de sus fines.

La Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, ha introducido importantes modificaciones con repercusiones en materia de la Administración Institucional, como iremos viendo a lo largo del presente trabajo.

La extinción de los organismos autónomos se regula en el artículo 6 de la Ley 1/1984, que recoge dos modalidades de extinción: por Ley de la Asamblea o por transcurso del tiempo de existencia previsto en su Ley de creación. A título de mero antecedente, puede citarse la supresión del organismo autónomo Agencia de Medio Ambiente mediante Decreto 33/1996, de 21 de marzo, que motiva su desaparición del siguiente modo: «La existencia de un organismo autónomo viene tradicionalmente justificada por dos razones: por la aparición de un fin específico que no figura entre los cometidos básicos que se pretenden desde las Administraciones Públicas centrales, y por conseguir una organización más ágil», entendiendo que al crearse una Consejería de Medio Ambiente la especificidad del fin desaparece. «En cuanto al argumento de la creación del organismo autónomo sobre la base de la obtención de una organización más ágil, queda desvirtuado con la simple lectura del ámbito de aplicación de las recientes leyes y normas administrativas que someten a los mismos procedimientos y controles a los órganos centrales y a los organismos autónomos.»

⁶ José Ramón Parada Vázquez, «La Administración Institucional de la Comunidad de Madrid», en *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Civitas, 1987, p. 213.

Por su parte, la LOFAGE sí prevé un mecanismo diferente de extinción, cual es un Real Decreto acordado en Consejos de Ministros a propuesta conjunta de los Ministros de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda, previa iniciativa planteada por el Ministro del que depende o, al menos, con la conformidad del mismo en los siguientes supuestos:

- Transcurso del tiempo de existencia fijado en la Ley de creación.
- Que la totalidad de sus fines y objeto sean asumidos por los servicios de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas.
- Que sus fines estén totalmente cumplidos.

El patrimonio de los organismos autónomos extinguidos pasará a la Comunidad, de conformidad con el artículo 6.2 de la Ley 1/1984, previsión que ha de entenderse extendida no sólo a los bienes patrimoniales, sino también a los de adscripción.

El artículo 7.1 de la Ley 1/1984 señala que los órganos de gobierno de los organismos autónomos son: el Consejo de Administración, su Presidente, el Gerente y, en su caso, el Consejero Delegado.

Siguiendo a Sudán Fernández⁷, «el desarrollo doctrinal del *management* público está estrechamente vinculado a las experiencias y contenidos de los programas de modernización administrativa iniciados en los años ochenta, en los que se pretende crear un nuevo marco de responsabilidad interna en las organizaciones públicas, supone la atribución de autoridad para el empleo de los recursos y la obtención de resultados. En contraste con la separación entre Política y Administración propugnada por el modelo burocrático, la Gerencia Pública aparecerá como un espacio intermedio entre ambas».

El nombramiento y cese del Consejo de Administración y del Presidente se realiza mediante acuerdo del Consejo de Gobierno, a propuesta del titular del departamento al que el organismo autónomo esté adscrito, también se prevé que el nombramiento pueda ser realizado directamente por este último.

El Gerente es nombrado y cesado por Decreto del Consejo de Gobierno a propuesta del Consejo de Administración respectivo.

Las atribuciones del Consejo de Administración son las más amplias de todos los órganos de gobierno, incidiendo en ámbitos como el régimen económico y presupuestario, el programa de actuaciones y memoria anuales, competencias en materia de personal, contratación, administración del patrimonio, control del Gerente y de todas las unidades dependientes del organismo autónomo. El artículo 11 de la Ley 1/1984 prevé que algunas de estas facultades puedan ser ejercidas por un Consejero Delegado, cargo que deberá recaer en el Gerente o en uno de los miembros del Consejo de Administración. Por otro lado, el Consejo de Administración podrá asumir las

⁷ Miguel Ángel Suidán Fernández, «Administración Institucional Autonómica. Especial consideración de la Comunidad de Madrid», *op. cit.*, p. 247.

facultades y competencias del Gerente, circunstancia que evidencia la subordinación del Gerente respecto del Consejo de Administración.

El artículo 10.2 de la Ley 1/1984 también expresa que en el Consejo de Administración deberá existir un Secretario, cuyas atribuciones serán determinadas en la Ley fundacional. Estas atribuciones podrán ir desde ser un mero Secretario para el levantamiento de actas, sin voz ni voto; un Secretario con voz, pero sin voto, en cuyo caso el cargo debería ser ejercido por una persona al servicio de la Administración correspondiente; o un Secretario con voz y voto, en cuyo caso debería ser un miembro del propio Consejo de Administración.

El artículo 7.2 de la Ley 1/1984 prevé también la existencia de los Consejos Asesores como órganos de asesoramiento y participación, cuyos miembros serán nombrados a propuesta y en representación de asociaciones ciudadanas, de usuarios, sindicales, profesionales o empresariales.

La Exposición de Motivos de la Ley justifica la existencia de la Administración Institucional, entre otros motivos, para facilitar la participación, pues ésta no es propia de la organización jerárquica: «esta participación se hace aún más necesaria por cuanto la Comunidad pretende impulsar, dentro de su competencia, la actividad económica del territorio de Madrid, y tal impulso va a exigir en múltiples ocasiones la participación de los particulares interesados». Parece que el cauce de esta participación son los Consejos Asesores, de los que cabe subrayar su carácter consultivo y no decisorio.

5.2. La Hacienda

Nuevamente es preciso indicar que no sólo hay que atenerse a lo previsto en la Ley de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, que regula la Hacienda de los organismos autónomos en sus artículos 15 y 16, y ello dado que la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid contiene disposiciones aplicables a esta materia.

El artículo 2 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid indica: «La Hacienda de la Comunidad de Madrid está constituida por el conjunto de bienes, derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponda a las Instituciones, la Administración de la Comunidad, a sus organismos autónomos, empresas y resto de entes del sector público de la Comunidad de Madrid.»

De conformidad con el artículo 15 de la Ley de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, la Hacienda de los organismos autónomos está formada por su patrimonio (derechos y deberes cuya titularidad les corresponda y productos y rendimientos de su patrimonio, según la nueva redacción dada a este precepto por la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid) y también por las subvenciones, aportaciones y donativos que reciban de la Comunidad, organismos, entidades y particulares; por los ingresos ordinarios y extraordinarios que estén autorizados a percibir, según las disposiciones por las que se rijan; por los bene-

ficios que obtengan en sus operaciones comerciales, industriales o análogas o, en general, en las que sean propias de su institución.

Según indica el artículo 16 de la Ley 1/1984, los organismos autónomos tienen derecho de prelación en concurrencia con otros acreedores, excepto el Estado, la Comunidad, y los que lo sean de dominio, prenda, hipoteca o cualquier otro derecho real inscrito en un Registro Público, para el cobro de las cuotas que les correspondan como consecuencia de la aplicación de los ingresos de Derecho público que tengan establecidos. En su segundo apartado, el mismo precepto dispone que las certificaciones de descubierto acreditativas de deudas expedidas por funcionarios competentes, serán título suficiente para iniciar la vía de apremio y tendrán la misma fuerza ejecutiva que la sentencia judicial, para proceder contra los bienes y derechos de los deudores. Para la efectividad de los derechos no comprendidos en el apartado primero, la Ley realiza una remisión a las normas del Derecho privado. El artículo 28.1 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid indica que los organismos autónomos ostentarán la prerrogativas establecidas legalmente (las que acabamos de mencionar) y actuarán, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes.

El artículo 15.2 de la Ley de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid atribuye a los organismos autónomos, dentro de los límites y procedimientos señalados por las leyes, la facultad de emitir deuda pública o convenir operaciones de crédito a medio o largo plazo. Compete al Consejo de gobierno, a propuesta del Consejero de Hacienda, determinar la cuantía, características y finalidad de cada emisión y es el propio Consejero de Hacienda quien procede a la emisión o contratación del crédito y decide sobre la colocación mediante cesión, subasta, venta, etc.; así lo indican los artículos 6, 90 y 95 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid.

También corresponde a la Consejería de Hacienda habilitar en programas de los organismos autónomos los créditos necesarios para afrontar el reembolso de la deuda. Estas competencias del Consejero de Hacienda puedan ser encomendadas a los órganos de gobierno de los organismos autónomos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 95.8 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid, lo que contribuye a dar mayor relevancia e independencia a los Consejos de Administración de los mismos.

La Ley subraya los principios de legalidad, especialidad, unidad de caja y unidad presupuestaria.

El principio de unidad de caja, que cabría definir como todos los recursos financieros (dinero, créditos o valores) tanto de la Comunidad de Madrid como de sus organismos autónomos, se manifiesta en la existencia de un solo Tesorero General; los fondos de los organismos autónomos se sitúan en la Tesorería General contablemente diferenciados.

Los organismos autónomos pueden utilizar los servicios de las entidades financieras previa autorización de la Tesorería General. La circunstancia de que los fondos públicos se relacionen con instituciones financieras sujetas al Derecho privado determina que el artículo 108 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid faculte al Consejero de Hacienda a recabar

tanto del organismo autónomo como de la entidad financiera los datos que estime pertinentes para la comprobación del cumplimiento de las condiciones de autorización, pudiendo, en caso de constatar la vulneración de las mismas, ordenar su suspensión o cancelación.

Por último, hemos de mencionar que el artículo 18 de la Ley de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid preceptúa que los organismos autónomos quedan sujetos al régimen de contabilidad pública regulado en la Ley Presupuestaria de la Comunidad, y subsidiariamente en la normativa vigente para los entes de naturaleza análoga de la Administración del Estado.

Respecto del principio de unidad presupuestaria, el artículo 17 de la Ley de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid indica: «Tanto los organismos autónomos de carácter administrativo, como los de carácter comercial, industrial, financiero o análogos, someterán su régimen presupuestario a lo establecido por la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, Ley de Gobierno y Administración, Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977 y, en general, por la normativa aplicable en esta materia para los entes de naturaleza análoga de la Administración del Estado».

5.3. La contratación

El artículo 62 de la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, así como el artículo 19 de la Ley 1/1984 de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, disponen que los contratos que celebren los organismos autónomos de la Comunidad de Madrid se regirán por la legislación del Estado, con las particularidades derivadas de la organización propia de los mismos y de su dependencia de la Comunidad.

Ello trae causa de la consideración de la normativa relativa a la contratación administrativa como legislación básica del Estado, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Española en su artículo 149.1.18.^a, así mismo en la propia legislación estatal, en el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en su Disposición Final Primera, se desprende que ésta es la normativa aplicable a todas las Administraciones Públicas incluidas en su ámbito de aplicación y, de conformidad con el artículo 1.3, a los organismos autónomos, salvo los artículos que la misma considera que carecen del carácter de legislación básica, que sólo serán de aplicación en el supuesto de ausencia de regulación por parte de las Comunidades Autónomas.

En lo que respecta a los organismos autónomos, se dispone que la facultad o competencia para contratar corresponde al Consejo de Administración, siendo delegable en el Gerente. Sin perjuicio de ello, es necesaria la previa autorización del Consejo de Gobierno si la cuantía del contrato supera la que la Ley de Presupuestos del ejercicio correspondiente atribuye al Consejo

de Administración, o su plazo de ejecución es superior a un año, y ello implica comprometer presupuestariamente ejercicios venideros.

En lo relativo al procedimiento, corresponde al Consejo de Administración de los organismos autónomos la aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares y prescripciones técnicas. La Mesa de Contratación estará compuesta por el Gerente, que ejercerá la Presidencia de la misma; por el Jefe del Servicio al que afecte el contrato; por un Letrado de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid; por el Interventor, o persona en quien delegue y por el Secretario General Técnico de la Consejería a que esté adscrito el organismo autónomo, o persona en quien delegue, que ejercerá de Secretario. En el supuesto de que el organismo autónomo esté adscrito a más de una Consejería ejercerá de Secretario de la Mesa de Contratación el Secretario General Técnico de la Consejería de Presidencia, o persona en quien delegue.

Las garantías para la contratación se podrán formalizar por los licitadores tanto en la Caja General de Depósitos, como en la Tesorería de la Comunidad de Madrid, o en la Tesorería del organismo autónomo, tal y como dispone el artículo 23 de la Ley de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid.

Los organismos autónomos están obligados, de conformidad con el artículo 24 de la Ley 1/1984 de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, a remitir los contratos que realicen al Registro de contratos en la forma, condiciones y con los efectos previstos por la normativa de la Comunidad de Madrid relativa a dicho Registro y por el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

5.4. Régimen jurídico de la Administración de los organismos autónomos

La Ley 1/1984, de 19 de enero, es, obviamente, anterior a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Esta circunstancia, unida al hecho, como hemos ido viendo, de que numerosas cuestiones relacionadas con los organismos autónomos han sido reguladas por la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid o por la Ley de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, determinan que, en algunos aspectos, la regulación que la Ley de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid efectúe sobre el régimen jurídico de la administración de los organismos autónomos haya quedado obsoleta, siendo de aplicación el procedimiento administrativo común regulado en la Ley 30/1992 en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución: «El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autó-

nomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad patrimonial de todas las Administraciones Públicas». También en virtud de lo dispuesto en el artículo 27.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid: «En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de las siguientes materias: régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración Pública de la Comunidad de Madrid y los entes públicos dependientes de ella, así como el régimen estatutario de sus funcionarios. Contratos y concesiones administrativas en el ámbito de las competencias de la Comunidad de Madrid».

Sin perjuicio de ello, procede que resumamos la regulación que la Ley de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid efectúa del régimen jurídico de la administración de los organismos autónomos en sus artículos 25 a 31.

En primer lugar, declara la inmediata ejecutividad de los actos de los organismos autónomos «con los límites señalados en los artículos 101 y 116 de la Ley de Procedimiento Administrativo», referencia que, lógicamente, debe entenderse realizada a los artículos 104 y 111 de la Ley 30/1992 (art. 25.1).

Asimismo se establece la publicidad de los actos de los organismos autónomos, a través del *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, siempre que deban serlo por disposición legal y cuando no sean objeto de notificación (art. 25.2).

Respecto de las reclamaciones previas a la vía judicial civil y laboral distingue la Ley de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid el órgano ante el que han de presentarse: para la vía civil se dirigirán al Consejo de Administración, mientras que para la vía laboral se dirigirán al Gerente, o bien al Director del establecimiento en el que el trabajador presta sus servicios (art. 27). Esta regulación, sin embargo, no es concordante con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 8/1999, de 9 de abril, de adecuación de la normativa de la Comunidad de Madrid a la Ley estatal 4/1999, que modifica el artículo 53 de la Ley de Gobierno y Administración, en cuyo párrafo 7 dispone: «Las reclamaciones previas a la vía judicial civil y laboral serán resueltas por los Consejeros respectivos. En los organismos autónomos y entes de Derecho público la competencia corresponde al Consejo de Administración, salvo que su Ley de creación disponga otra cosa.» Se produce una unificación en el Consejo de Administración como órgano conecedor para ambos tipos de reclamaciones previas a la vía judicial, aunque parece más acertada, por operativa, la regulación prevista en la Ley de Administración Institucional.

Las reclamaciones económico-administrativas se resolverán en única instancia en la Junta Superior de Hacienda de la Comunidad de Madrid (art. 28), salvo que su resolución corresponda al Consejero de Hacienda conforme a lo establecido en la Ley de Gobierno y Administración:

- Las que considere la Junta Superior de Hacienda a causa de su índole, su cuantía o su trascendencia.
- Las que se susciten por condena en costas a la Comunidad de Madrid.

El régimen de responsabilidad será el mismo que el de la Comunidad de Madrid y el del Estado, según se establece en el artículo 55 de la Ley de Gobierno y Administración en la redacción dada por la Ley 8/1999:

«La responsabilidad patrimonial de la comunidad de Madrid por los daños ocasionados a los ciudadanos en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de un funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos se regirá por la legislación básica del Estado en la materia y por las disposiciones que la Comunidad de Madrid dicte en el ejercicio de sus propias competencias.

Será competente para resolver los procedimientos de responsabilidad patrimonial el consejero respectivo, salvo que una Ley especial atribuya la competencia al Gobierno.

En el caso de los organismos autónomos o entes de Derecho público, será competente el titular de la Consejería a la que estuvieran adscritos, salvo que su Ley de creación disponga otra cosa.»

La Oficina de Atención al Ciudadano realizará idénticas funciones en relación con los organismos autónomos que con el resto de la Administración de la Comunidad de Madrid (art. 31).

Sí conviene subrayar que la Ley 8/1999 derogó el artículo 26 de la Ley de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, que disponía: «Los actos dictados por los órganos de gobierno de los organismos autónomos podrán ser objeto de recurso ordinario ante el titular de la Consejería a la que estén adscritos.» Por su parte, la misma Ley 8/1999 modificó el artículo 53.2 de la Ley de Gobierno y Administración quedando con la siguiente redacción: «Los actos dictados por los órganos de gobierno de los organismos autónomos agotan la vía administrativa, salvo que su Ley de creación disponga otra cosa.» La nueva regulación favorece la independencia de los organismos autónomos respecto de su Consejería de adscripción, frente a la regulación anterior que, por el contrario, subrayaba la dependencia.

Sin perjuicio de lo anterior, la dependencia sigue siendo una característica vigente, ya que el artículo 53.4.c) de la Ley de Gobierno y Administración indica que «serán competentes para resolver los procedimientos de revisión de oficio de los actos administrativos nulos, declaración de lesividad de los anulables y revocar los de gravamen o desfavorables: Los Consejeros respecto de los actos dictados por los Consejos de Administración de los organismos autónomos y entes de Derecho público, salvo que su Ley de creación disponga otra cosa. Los Consejos de Administración de los organismos autónomos y entes de Derecho público respecto de los actos dictados por los órganos de ellos dependientes».

Para la resolución del recurso extraordinario de revisión el apartado sexto del mismo precepto atribuye la competencia al mismo órgano que dictara el acto objeto de recurso.

5.5. Fiscalización, control y tutela

La verificación de los actos de los organismos autónomos para comprobar su correspondencia con los fines que justifican la existencia de los mismos es una de las características que demuestran la dependencia de los organismos autónomos respecto de la Administración a la que están adscritos. Sin embargo, el control no se limita a esta verificación, pues existe también un control económico-financiero para garantizar asimismo la mayor eficiencia de la realización de actividades por los organismos autónomos en lugar de los órganos centrales de la Administración.

Respecto del control sobre la actividad, el artículo 32 de la Ley de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid prevé una inspección del cumplimiento de los servicios que atribuye al titular de la Consejería de adscripción del organismo autónomo y, simultáneamente, establece como obligación del organismo autónomo la elaboración de una Memoria anual detallando su actividad que se presentará al Consejero correspondiente para su aprobación por el Consejo de Gobierno.

Ya hemos realizado anteriormente referencias acerca del presupuesto de los organismos autónomos y en este punto cabe recordar que corresponde a su Consejo de Administración la aprobación del anteproyecto de presupuesto, que se presentará por la Consejería correspondiente ante el Consejo de gobierno, pudiendo aquella realizar cuantas modificaciones estime pertinentes.

Respecto de la liquidación del presupuesto, es competencia del Consejo de Gobierno, a quien también corresponde la facultad de autorizar la transacción sobre bienes y derechos de los organismos autónomos dependientes de la Comunidad de Madrid (arts. 33.2 y 34).

El artículo 35 de la Ley de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid indica que las funciones interventora, de auditoría, control financiero y control de eficacia respecto de los organismos autónomos se ejercerán, de conformidad con los artículos 76 a 79 de la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, por el Interventor General. Sin embargo, los citados preceptos han sido derogados por la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid, debiendo, por tanto, ceñirnos a lo dispuesto en esta última, que en su artículo 16, y desde una perspectiva general, es decir, no referida específicamente a los organismos autónomos, establece como objeto o finalidad de la función interventora controlar todos los actos de la Administración de la Comunidad y de sus organismos autónomos que impliquen el reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la recaudación, inversión o aplicación de caudales públicos para garantizar que las actuaciones administrativas de contenido económico se ajusten a la legalidad. Esta función interventora se atribuye a la Intervención General de la Comunidad de Madrid, a quien se le reconoce autonomía plena respecto de las entidades y autoridades sometidas a su fiscalización.

La función interventora se ejerce normalmente con carácter previo al acto, documento o expediente que puede implicar reconocimiento de derechos u obligaciones de contenido económico. Sin perjuicio de ello, el artículo 85 de la Ley de Hacienda prevé la posible sustitución de la intervención previa por un control financiero permanente, siempre que se autorice reglamentariamente.

No nos detendremos en un estudio exhaustivo de la función interventora, que, por otro lado, excedería con creces el ámbito del presente trabajo, pero sí señalaremos que todas las disposiciones generales que para la intervención regula la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid son de aplicación para la intervención de los organismos autónomos administrativos por mor del artículo 89.1 del mismo texto normativo.

Sin embargo, para los organismos autónomos mercantiles el artículo 89.2 prevé la sustitución de la función interventora por un control financiero que se ejerce con carácter permanente respecto de todas las operaciones realizadas por los mismos, mediante procedimientos de auditoría. Este control financiero encuentra su regulación en el artículo 17 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid:

«1. El control financiero se ejerce por la Intervención General de la Comunidad, de conformidad con lo prevenido en cada caso respecto a los servicios, organismos autónomos, empresas y demás entes públicos, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica, para comprobar su funcionamiento en el aspecto económico-financiero y conforme a las disposiciones y directrices que les rijan. Dicha función podrá ejercerse con carácter permanente.

2. El preceptivo control de eficacia se ejerce mediante análisis del coste de funcionamiento y rendimiento o utilidad de los respectivos servicios o inversiones, así como del cumplimiento de los objetivos de los correspondientes programas.

3. La Intervención General de la Comunidad elaborará un plan anual de auditorías en el que se irán incluyendo la totalidad de los sujetos mencionados en el apartado 12 del presente artículo, del que se dará cuenta a la Asamblea con ocasión de la presentación del proyecto de ley anual del Presupuestos Generales. De los resultados a los que se hubiere llegado en dichas auditorías, por el Consejo de Gobierno se dará cuenta a la Comisión de Presupuestos y Hacienda al finalizar el correspondiente ejercicio económico.»

El artículo 35.2 de la Ley de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid indica que reglamentariamente se establecerá la competencia de los Interventores delegados del Interventor General, subrayando que la delegación deberá cumplir los requisitos exigidos por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, remisión que debe entenderse efectuada a la Ley 30/1992. En un sentido similar se pronuncia el artículo 84 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid al señalar que por vía reglamentaria se establecerá la competencia de los Interventores delegados del Interventor General de la Comunidad de Madrid, previendo, en todo caso, la facultad de este último de avocar para sí cualquier acto o expediente que considere oportuno. El desarrollo reglamentario al que hacen referencia ambos preceptos tuvo lugar mediante Decreto 45/1997, de 20 de marzo,

cuyo artículo 8.b) dispone: «Los Interventores delegados, en el ámbito de sus respectivas competencias y con las excepciones enumeradas en el apartado anterior (los gastos aprobados por el Consejo de Gobierno, los informados por el Consejo de Estado y motivados por modificaciones de contratos, que se reservan al Interventor General), conocerán de los actos relativos a gastos, derechos, pagos e ingresos dictados por las autoridades de las Consejerías, centros, dependencias, organismos autónomos y del resto del sector público en materia de subvenciones.»

El artículo 37 de la Ley de Administración Institucional de la Comunidad Madrid se refiere al control parlamentario, asunto en el que no nos detendremos remitiéndonos al trabajo desarrollado por la Letrada de la Asamblea de Madrid, D.^a Ana del Pino Carazo, objeto de publicación en este mismo número monográfico de la revista *Asamblea*. Sin embargo, sí es pertinente que nos refiramos, si bien sea someramente, al control que corresponde a la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, regulado en la Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, que en su artículo 1.1 define a la misma como el órgano dependiente de la Asamblea de Madrid al que corresponde el control económico y presupuestario del sector público de la Comunidad de Madrid, e incluye en su ámbito de actuación, conforme al artículo 2.1.a) de la Ley 1/1999 a «la Administración de la Comunidad de Madrid y sus organismos autónomos, así como sus entes públicos y empresas públicas, independientemente de que se rijan por el Derecho público o privado». Se trata de un control externo, por contraste con el control interno que supone la intervención, pero que no puede ser considerado en modo alguno control parlamentario por más que la Cámara de Cuentas sea un órgano dependiente del Parlamento de la Comunidad de Madrid.

5.6. Organismos autónomos adscritos a varias Consejerías

El artículo 5.c) de la Ley de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid prevé, como ya hemos podido observar durante el desarrollo de este trabajo, la posibilidad de que algunos organismos autónomos tengan adscripción respecto de más de una Consejería, ello implica, como es lógico, algunas especialidades que se centran, fundamentalmente, en la competencia para el ejercicio de algunas facultades que, con carácter general, se atribuyen al Consejero titular de la Consejería de adscripción del organismo autónomo.

Así, el artículo 38 de la Ley 1/1984 atribuye al Consejo de Gobierno en pleno las facultades de fiscalización, control y tutela estudiadas en el apartado anterior cuando el organismo autónomo de que se trate se encuentra adscrito a más de una Consejería.

El artículo 39, por su parte, indica que el nombramiento y sustitución de los miembros del Consejo de Administración será efectuado por el Consejo de Gobierno a propuesta conjunta de las Consejerías de adscripción del organismo autónomo.

Por último, el artículo 40 atribuye a la Consejería de Presidencia la competencia para decidir sobre el ejercicio de acciones y el planteamiento de desistimiento y allanamiento ante los Tribunales de Justicia.

5.7. Personal al servicio de los organismos autónomos

De modo similar a lo relativo al control, fiscalización y tutela, la regulación del personal al servicio de la Comunidad de Madrid mediante la Ley 1/1986, de 10 de abril, de Función Pública de la Comunidad de Madrid, con posterioridad a la regulación establecida en la Ley 1/1984, de 19 de enero, de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, implica la necesidad de que el estudio del personal al servicio de los organismos autónomos se efectúe siguiendo los preceptos de la Ley 1/1986 más que los de la Ley 1/1984.

El artículo 2 de la Ley de Función Pública de la Comunidad de Madrid establece: «Ejercen la función pública de la Comunidad de Madrid el conjunto de personas vinculadas a la misma por una relación profesional de empleo.» Al establecer como naturaleza de la vinculación «una relación profesional de empleo», la Ley opta por englobar en la función pública de la Comunidad de Madrid a todo el personal al servicio de la misma, incluyendo funcionarios, personal laboral y personal eventual o funcionarios de empleo, ya desempeñen su actividad en la Administración o en el resto de entidades institucionales, excluyendo expresamente en virtud del principio de autonomía parlamentaria al personal de la Asamblea de Madrid.

El Título VIII de la Ley de Función Pública de la Comunidad de Madrid regula el personal al servicio de la Administración Institucional, remitiéndose también a lo establecido en la propia Ley de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid y en las Leyes de creación de las entidades institucionales.

Así, según el artículo 41 de la Ley 1/1984, constituyen el personal de los organismos autónomos: los funcionarios a su servicio, los contratados laborales y los funcionarios de empleo.

La aprobación de las relaciones de puestos de trabajo y su valoración son competencia del Consejo de Gobierno a propuesta del Consejo de Administración previo informe de la Consejería de Presidencia. El resto de competencias en materia de personal corresponde a los órganos de gobierno de los organismos autónomos que las ejercerán conforme a las instrucciones que impartieren en este sentido el Consejo de Gobierno y la Consejería de Presidencia.

Según el artículo 14.2 de la Ley de Función Pública de la Comunidad de Madrid, los puestos de trabajo de los organismos autónomos tendrán «naturaleza laboral», excepto aquellos que impliquen ejercicio de autoridad, inspección y control de su actividad, que se reservarán a funcionarios.

Por su parte, el artículo 91.2 de la Ley de Función Pública de la Comunidad de Madrid estima que ejercen autoridad, inspección y control los pue-

tos de trabajo de Secretario de Consejo de Administración y los Interventores.

Los funcionarios de carrera podrán adscribirse a los organismos autónomos mediante orden del Consejero de Hacienda, oídos los Consejeros a que afecte la adscripción y las organizaciones sindicales con implantación en la Comunidad de Madrid.

El personal laboral podrá ser fijo o temporal y su relación se regula por la legislación laboral, siéndoles de aplicación el régimen de incompatibilidades (arts. 88 y 89 de la Ley 1/1986).

Los funcionarios de empleo podrán ser nombrados y removidos por el Consejo de Administración libremente, quedando prohibido su acceso a plazas reservadas a funcionarios de carrera o laborales.

El régimen disciplinario aplicable a los funcionarios de los organismos autónomos es el mismo que para el resto de funcionarios de la Comunidad, con las siguientes especificidades:

- La incoación y resolución del expediente disciplinario por faltas leves y graves corresponde al Gerente.
- La sanción en caso de falta muy grave se atribuye al Consejo de Administración, salvo en caso de separación del servicio, que corresponde al Consejo de Gobierno.

El régimen disciplinario aplicable al personal laboral es el regulado en la legislación laboral, siendo también el Gerente el órgano competente para la incoación de expediente e imposición de sanción por faltas leves y graves y el Consejo de Administración para la imposición de sanciones por faltas muy graves.

VI. LOS ÓRGANOS DE GESTIÓN SIN PERSONALIDAD JURÍDICA

El artículo 2.2.b) de la Ley de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid establece que son órganos de gestión sin personalidad jurídica distinta de la Comunidad de Madrid, y, en su caso, de los organismos autónomos, los creados mediante Decreto del Consejo de Gobierno para la prestación directa de determinados servicios públicos teniendo consignadas sus dotaciones en el Presupuesto de la Comunidad y, en su caso, en el de los organismos autónomos, con la especificación de los créditos que procedan.

La ausencia de personalidad jurídica y la relevancia de su diferenciación para definir la Administración Institucional implica que la consideración de los órganos de gestión sin personalidad jurídica como integrantes de la misma tenga que fundarse en su distinto nivel de autonomía o independencia derivada de la actividad descentralizada que le corresponde, elemento éste que también sirve como argumento para considerar a estos órganos como parte de la Administración Institucional.

Sin perjuicio de estas argumentaciones existe un debate doctrinal acerca de la consideración de que la no atribución de personalidad jurídica supone

que no es aplicable el concepto de Administración Institucional para estos órganos de gestión, entendiendo que prácticamente todos los órganos administrativos son órganos de gestión.

En la Comunidad de Madrid son aplicables a los organismos autónomos de gestión sin personalidad jurídica diferenciada las mismas disposiciones que a la Administración de la que dependen, así el artículo 4.3 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid dispone: «A los efectos de esta Ley los órganos de gestión sin personalidad jurídica se entiende que forman parte de la Consejería u organismo autónomo de que depende, siéndoles de aplicación el régimen regulador de aquéllos, salvo las peculiaridades de su propia organización y competencias.»

Se autoriza al Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejo de Administración de los organismos autónomos, en su caso, la creación por Decreto de los órganos de gestión que por la naturaleza de la actividad del organismo autónomo se estimen precisos, debiendo el Decreto de creación explicitar claramente los fines del órgano de gestión.

El artículo 49 de la Ley de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid prevé también la existencia de Consejos Asesores con el mismo régimen que los Consejos Asesores de los organismos autónomos.

Los órganos de gobierno de estos órganos de gestión son el Consejo de Administración, el Presidente, en su caso, el Consejero Delegado y el Gerente, a los que el artículo 50 de la Ley de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid atribuye la misma regulación en cuanto a nombramiento y ceses de los organismos autónomos.

Para los órganos de gestión dependientes de los organismos autónomos el nombramiento y remoción de sus órganos de gobierno corresponde al Consejo de Administración del organismo autónomo del que dependa.

La remisión del régimen jurídico de los órganos de gestión se encuentra realizada al régimen general de la Administración autonómica y al de los organismos autónomos administrativos.

Respecto de la gestión presupuestaria el artículo 69 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid atribuye a cada Consejero los actos y operaciones correspondientes al proceso de gasto, dentro de sus respectivas competencias.

La función interventora también se aplica para los órganos de gestión sin personalidad en la misma forma que para los organismos autónomos, según expresa el artículo 53 de la Ley de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid.

Y, por último, la Ley de Función Pública de la Comunidad de Madrid también identifica los criterios para la elaboración y valoración de las relaciones de puestos de trabajo de los órganos de gestión con los de los organismos autónomos.

VII. LAS EMPRESAS PÚBLICAS DE LA COMUNIDAD DE MADRID

7.1. Disposiciones comunes

El artículo 2.2.c) de la Ley de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, al igual que lo hace el artículo 5 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid, divide a las empresas públicas en dos categorías: sociedades mercantiles y entidades de Derecho público.

El citado artículo 2.2.c) de la Ley 1/1984, según la redacción dada por la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, define a las sociedades mercantiles como aquellas en cuyo capital sea mayoritaria la participación, directa o indirecta de la Comunidad de Madrid, sus organismos autónomos, entidades de Derecho público y demás entes públicos.

Las entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia que por la naturaleza de su actividad y en virtud de ley hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado son también empresas públicas.

Los artículos 58 a 63 de la Ley de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid regulan las disposiciones comunes a ambos tipos de entidades subsumidas en la común denominación de empresas públicas.

Así, el artículo 58 indica que se regirán por el Derecho mercantil, civil y laboral, con las peculiaridades que se deriven de la aplicación de la presente Ley y que su actividad se ajustará a los principios de eficacia, productividad, economía y rentabilidad social. Asimismo prevé la obligación de que sus objetivos sociales sean expresamente definidos en los instrumentos de planificación y que los resultados se apliquen para determinar las subvenciones públicas que hayan de soportarlos. También el artículo 5 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid prescribe lo mismo, y añade que la gestión de las empresas públicas de la Comunidad de Madrid se coordinará con la Administración de Hacienda de la propia Comunidad en los términos previstos en su Ley de Hacienda.

El artículo 59 de la Ley de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid dispone la elaboración anual de un programa de inversiones y financiación para las actuaciones, así como un estudio sobre la localización de dichas inversiones y su impacto en el equilibrio regional de empleo y la Balanza de Pagos. El artículo 79 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid contiene una regulación similar de esta misma cuestión, si bien excluye la referencia en el programa a la Balanza de Pagos, aunque incorpora un estado en el que consten las aportaciones de la Administración de la Comunidad o de sus organismos autónomos en la participación del capital de las mismas, así como cualesquiera otras fuentes de financiación. También incorpora al contenido necesario del programa la determinación de objetivos a alcanzar en el ejercicio y las rentas que espera generar, así como una memoria de la evaluación económica de las inversiones que vayan a iniciarse en el ejercicio.

El programa descrito, según el artículo 79.3 de la Ley 1/1984, responderá a las previsiones plurianuales elaboradas, que formarán un Plan Estratégico

empresarial para un período mínimo de cuatro años. El artículo 79 de la Ley de Hacienda no hace mención al período mínimo de cuatro años, pero sí a la cuantificación de las cargas impropias a que se refiere el artículo 58.2 de la Ley de Administración Institucional.

El artículo 80 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid establece que la estructura básica del programa, la del presupuesto de explotación y, en su caso, de capital se establece por la Consejería de Hacienda y se desarrollan por cada empresa y ente público conforme a sus necesidades. El mismo precepto, en su apartado 3, exige que lo anterior se acompañe de la documentación comprensiva de Balance de Situación, Cuenta de Explotación, Cuenta de Resultados Extraordinarios, Cuenta de Cartera de Valores, Cuenta de Pérdidas y Ganancias y Estado de origen y aplicación de fondos del ejercicio anterior, así como previsión de dichas cuentas y estados para el ejercicio corriente.

El artículo 60 de la Ley de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid se remite a la Ley General Presupuestaria para el control de eficacia y para el supuesto de convenios o contratos programa. En este sentido es de aplicación el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre.

7.2. Las empresas públicas constituidas como sociedades mercantiles

Ya hemos realizado la definición de las mismas, conforme lo dispuesto por los artículos 5 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid y 2.2.c) de la Ley de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, como aquellas en cuyo capital sea mayoritaria la participación directa o indirecta de la Comunidad de Madrid, sus organismos autónomos, entidades de Derecho público y demás entes públicos.

La competencia para su constitución y disolución el artículo 64 de la Ley de Administración Institucional la atribuye al Consejo de Gobierno a propuesta del Consejero de Hacienda, al igual que la autorización para la realización por la sociedad de todos aquellos actos que impliquen la adquisición o pérdida de esa participación mayoritaria en el capital, además dicha autorización deberá ser publicada en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*.

Las propuestas de acuerdos sociales que supongan aumento o disminución de capital social y las que impliquen modificación de estatutos sociales requieren ser comunicadas a la Consejería de Hacienda, para su conocimiento y, en su caso, informe, con carácter previo a su adopción.

El artículo 65 de la Ley 1/1984 atribuye al Gobierno la competencia para designar al representante de la Administración de la Comunidad de Madrid, sus organismos autónomos, entidades de Derecho público y demás entes públicos para el otorgamiento de la escritura de constitución de la sociedad y formalizar su preceptiva inscripción en el Registro Mercantil.

También es competencia del Gobierno la designación de los administradores o de los miembros del Consejo de Administración en proporción a su participación en el capital para el caso de que la misma proceda de la Comunidad y al Consejo de Administración para el caso de que proceda de organismos autónomos, entidades de Derecho público y demás entes públicos.

Se impone el procedimiento de fundación simultánea para los supuestos en los que la participación pública en el capital social alcance el 100 por 100. En estos supuestos, la Junta General estará constituida, respectivamente, por el Gobierno, en el caso de que la participación en el capital lo sea de la Administración de la Comunidad, o por el Consejo de Administración de organismos autónomos o entidades de Derecho público, en el caso de que la participación sea de estos últimos.

VIII. LOS ENTES CON PERSONALIDAD PÚBLICA Y RÉGIMEN DE ACTUACIÓN DE DERECHO PRIVADO

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, su creación corresponde a la Asamblea de Madrid, mediante Ley, cuyo contenido mínimo indicará los fines específicos de su creación.

La extinción y disolución lo será, igualmente, mediante Ley de la Asamblea de Madrid conforme a las previsiones y condiciones que disponga la Ley de creación.

Con carácter subsidiario el artículo 70 de la Ley de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid se remite, para lo no dispuesto en la misma, a la propia Ley de creación, aunque, como hemos tenido ocasión de comprobar durante el desarrollo del presente trabajo, esta remisión no será suficiente, pues existe una gran pluralidad de normas que regulan los múltiples aspectos relacionados con los entes integrados en la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid.