

Adaptación de los Organismos autónomos y las demás Entidades de Derecho público a las previsiones de esta Ley

La disposición transitoria tercera es, probablemente, la más compleja de las normas de esta naturaleza que contiene la LOFAGE, hecho, por otro lado perfectamente explicable, toda vez que una de las características más relevantes de esta Ley es el intento de sistematizar el abigarrado conjunto de entidades que constituían la administración institucional a su entrada en vigor, tarea que, como ha revelado la práctica, ha sido altamente compleja. Lo primero que hizo la disposición comentada es paralizar la entrada en vigor de la LOFAGE en este sector en tanto no se produjese la adecuación de los organismos existentes a su normativa, con la única excepción de lo dispuesto en su Título I y de las competencias de control que se atribuyen a los Ministerios de adscripción. El procedimiento de adaptación, que debía concluirse en un plazo de dos años desde la entrada en vigor de la LOFAGE, requería con carácter general de una norma con rango de ley, salvo que se limitase a declarar aplicable a los organismos autónomos entonces existentes el régimen previsto para éstos en la LOFAGE o a adaptar los entes incluidos en la letra *b*) del apartado 1 del artículo 6 de la Ley General Presupuestaria, que la propia LOFAGE derogaba, al tipo de entidad pública empresarial, en cuyo caso bastaba con un Real Decreto a propuesta conjunta de los Ministros de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda, de acuerdo con los Ministerios de los que dependieran las entidades afectadas. En todo caso, era necesaria una ley siempre que la norma de adecuación incorporase peculiaridades respecto del régimen general de cada tipo de organismo en materia de personal, contratación y régimen fiscal.

Por comenzar nuestro examen con las adecuaciones que se han realizado por medio de una norma con rango legal, la mayor parte de ellas encajó, más o menos, dentro del marco temporal determinado por la LOFAGE,

* Letrado de las Cortes Generales.

puesto que se llevaron a cabo principalmente a través de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Así, se adaptan a la Ley 6/1997 los organismos Autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogos, los organismos públicos de investigación, la MUFACE, el ISFAS y la MUGEJU, el Consejo de Administración del Patrimonio Nacional, el Ente Público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea, el Ente Gestor de Infraestructuras Ferroviarias, la Gerencia del Sector de la Construcción Naval, la Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras, el Consejo de la Juventud de España, el Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado, el Organismo Autónomo Gerencia de Infraestructura de la Defensa, el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI), el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), y la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (RENFE) y Ferrocarriles de Vía Estrecha (FEVE). No obstante, la adaptación no fue completa y los años siguientes han sido testigos de algún que otro proceso destinado a su conclusión para aquellos supuestos más problemáticos. A título de ejemplo puede citarse el caso del Ente Público Puertos del Estado, que ha quedado configurado como un organismo público atípico, contemplado de manera específica en el art. 6.6 de la Ley General Presupuestaria de 1988, que se rige, además de por ésta, por su legislación específica y, supletoriamente, por la LOFAGE¹. Una vez entre plenamente en vigor la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, este organismo quedará en cualquier caso sometido a sus previsiones al amparo de la categoría residual configurada en el art. 2.1.g), por la que se incluyen dentro del sector público estatal «las entidades estatales de derecho público» distintas a los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales.

En cuanto a la adaptación de entidades que no requerían norma de rango legal, ésta se ha llevado a término, para los organismos autónomos, a través de, entre otros, el Real Decreto 432/1999, de 12 de marzo. Con arreglo a sus disposiciones se otorga tal naturaleza a los siguientes organismos: dentro del Ministerio de Administraciones Públicas al Instituto Nacional de Administración Pública. Encuadrado en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, la Agencia para el Aceite de Oliva. En el Ministerio de Defensa, el Fondo de Explotación de Servicios de Cría Caballar y Remonta y el Canal de Experiencias Hidrodinámicas de El Pardo. Al Ministerio de Economía y Hacienda se adscriben el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas y el Instituto Nacional de Estadística, mientras que al Ministerio de Educación y Cultura lo hacen la Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de Educación y Ciencia, la Universidad Internacional Menéndez Pelayo,

¹ El artículo 6.6 de la Ley General Presupuestaria, texto refundido de 23 de septiembre de 1988 se introdujo por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Esta naturaleza específica de Puertos del Estado ha sido confirmada por la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, que introduce, sin embargo, algunos matices en su régimen jurídico.

el Museo Nacional del Prado², el Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, la Biblioteca Nacional y el Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales. En el Ministerio de Industria y Energía quedó la Oficina Española de Patentes y Marcas. En el Ministerio del Interior, la Jefatura Central de Tráfico. En el Ministerio de Justicia, el Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia. Dentro del Ministerio de Medio Ambiente los Parques Nacionales y en el Ministerio de Sanidad y Consumo el Instituto Nacional del Consumo. Por último, en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el Instituto Nacional de Empleo, el Fondo de Garantía Salarial, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y el Instituto de la Mujer. Por su parte, el Real Decreto 286/1999, de 22 de febrero, realizó la adaptación del Consejo Superior de Deportes, que quedó definido como un organismo autónomo y adscrito al Ministerio de Educación³.

Por lo que respecta a las entidades públicas empresariales, debe citarse en primer término el Real Decreto 370/1999, de 5 de marzo, de adaptación de diversas entidades de derecho público a las previsiones de la Ley 6/1997, de 14 de abril de 1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. En virtud del mismo se otorga naturaleza de entidades públicas empresariales al Consorcio de Compensación de Seguros y a la Escuela Oficial de Turismo, que quedaron adscritos al Ministerio de Economía y Hacienda, así como a la Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento de Suelo y la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima, que lo estuvieron al de Fomento. Con la misma finalidad se aprobó el Real Decreto 1114/1999, de 25 de junio, por el que se adapta la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre a la Ley 6/1997, de 14 de abril de 1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, se aprueba su Estatuto y se acuerda su denominación. Esta norma, sin perjuicio de la conservación de los derechos anteriores, modifica la denominación del organismo, que pasa a llamarse Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda y le otorga naturaleza de entidad pública empresarial, adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda. Cabe, en fin, sin ánimo de agotar los ejemplos, mencionar el Real Decreto 706/1999, de 30 de abril, relativo al Instituto de Crédito Oficial, que queda como entidad pública empresarial adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda.

Poco más cabe añadir de un proceso por otro lado ya finalizado. Sin embargo, sí es posible destacar que el mismo ha generado algún conflicto en torno a la sucesión de las nuevas entidades respecto de las existentes antes de la LOFAGE en sus distintas situaciones jurídicas. En este sentido no ha faltado alguna resolución judicial que ha tenido que declarar que el

² La naturaleza del Museo del Prado ha experimentado una fuerte alteración en virtud de la Ley 46/2003, de 25 de noviembre, y el Real Decreto 4343/2004, de 12 de marzo, que lo definen como un organismo público, de los previstos en la disposición adicional décima.2 de la LOFAGE.

³ Naturalmente, las distintas reorganizaciones de los Departamentos Ministeriales han supuesto en muchas ocasiones un cambio en el Ministerio de adscripción, cuyo carácter siempre coyuntural nos exime de mayores detalles.

proceso de adaptación, si bien ha incidido como es lógico en el cambio de naturaleza jurídica de la entidad afectada, no ha supuesto su extinción y sustitución por otra nueva, sino simplemente una transformación de su denominación y, en ciertos aspectos, régimen jurídico, pero manteniendo sus objetivos y personalidad jurídica. Es la doctrina sostenida por el Auto de la Audiencia Provincial de Burgos de 4 de diciembre de 2000⁴, donde se recuerda que «transformar es una expresión que implica continuidad, permanencia, subsistencia» y que la propia LOFAGE apoya la idea de la continuidad jurídica como puede deducirse de una interpretación literal del apartado 5 de la disposición transitoria objeto de este comentario, de acuerdo con el cual, «el personal de dichos Organismos autónomos, sociedades estatales y entes del sector público estatal existentes a la entrada en vigor de esta Ley, que se trasformen en entidades publicas empresariales, continuará rigiéndose por la normativa vigente en el momento de la transformación hasta tanto se dicten las correspondientes normas de adecuación».

⁴ Auto 678/2000, de 4 de diciembre, de la Sección 3.^a de la Audiencia Provincial de Burgos. Resuelve un recurso de apelación contra un auto del Juzgado de 1.^a instancia núm. 2 de Miranda de Ebro por el que se sobreseyó por falta de personalidad de la parte actora el procedimiento de menor cuantía del que habían sido partes la Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento del Suelo (SEPES) y la empresa Promociones y Construcciones Vía SL. La Audiencia estimó que la transformación de SEPES de sociedad estatal a entidad pública empresarial por medio del Real Decreto 1525/1999, de 1 de octubre, no determinaba la extinción de aquella con la consiguiente falta de personalidad sobrevenida del actor ante la imposibilidad de una sucesión procesal.