

Asistencia jurídica de la Administración Institucional

Sumario: I. APROXIMACIÓN A LAS NOTAS CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL.—II. INSTRUMENTALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL.—III. LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL EN EL DERECHO POSITIVO: TIPOLOGÍA.—3.1. Delimitación conceptual.—3.2. Intentos de Sistematización Legislativa.—3.2.1. La Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958.—3.2.2. La Ley General Presupuestaria de 1977 y el Texto Refundido de 1988.—3.2.3. La Ley 6/1997, de 14 de abril (LOFAGE).—A. Organismos Públicos.—B. Organismos Autónomos.—3.2.4. La Ley General Presupuestaria 47/2003, de 26 de noviembre.—A. Sector Público Administrativo.—B. Sector Público Empresarial.—C. Sector Público Fundacional.—3.2.5. La Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas 33/2003, de 3 de noviembre.—IV. ASISTENCIA JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL DEL ESTADO.—V. ASISTENCIA JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID.

I. APROXIMACIÓN A LAS NOTAS CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL

La creación de la denominada Administración Institucional responde *a priori* a la necesidad de conseguir una mayor eficacia en la gestión de ciertos servicios técnicos especializados. Ello exige, a su vez, la creación de una organización propia, diferenciada y separada de la organización común que gestiona el conjunto de competencias.

En opinión de Cosculluela Montaner¹, se trata de un proceso de descentralización funcional en el que se produce una «manipulación jurídica» del aparato organizativo de la Administración Matriz, al crear una nueva Entidad dotada de personalidad jurídica independiente. Dicho proceso, a juicio de dicho autor, resulta obligado tanto en la esfera pública, como en la esfera privada, a partir de una cierta dimensión organizativa, que en tér-

* Letrado de la Comunidad de Madrid.

¹ Luis Cosculluela Montaner, *Manual de Derecho Administrativo*, t. I, 15.^a ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2004, p. 285.

minos de eficacia exige la descentralización, con el consiguiente desdoblamiento o separación de los centros de toma de decisiones y de responsabilidad de la gestión inmediata.

García de Enterría² señala expresamente los tres motores de este proceso organizativo singular que, como decimos, concluye en la creación de organizaciones independientes, a las que se les llega a dotar de personalidad jurídica propia:

- 1.º De un lado, dicho proceso responde a ciertas necesidades de gestión. Parece razonable que determinados servicios requieran de una organización independiente y una gestión técnica separada, según el modelo generalizado en el mundo de la empresa. Eso resulta predicable de servicios públicos de contenido especializado y, más concretamente, de aquellos que suponen una gestión económica. Para conseguir dicha independencia y separación se les dota de personalidad jurídica para que sus relaciones jurídicas (necesarias para la gestión del servicio) ganen en eficacia. No obstante, la Administración Matriz se reserva, respecto de ellas, un control constante, así como una utilización instrumental del mismo. Se ha dicho que la proliferación de Entidades Institucionales, desde esta primera perspectiva, responde a una necesidad de compensar el aumento constante y permanente de las funciones administrativas en el Estado contemporáneo, evitando el enquistamiento o paralización de la Administración. El Estado español sigue configurándose en la Carta Magna como un Estado Social de Derecho, lo que le dota de un carácter intervencionista y prestacional.
- 2.º El reconocimiento de personalidad jurídica propia a estas Entidades tiene un efecto financiero muy relevante. En efecto, supone un reconocimiento formal de su capacidad patrimonial y, en consecuencia, la imputación directa al mismo de sus ingresos y sus gastos (lo cual implica la excepción al principio de universalidad de los Presupuestos Generales de las distintas Administraciones). Dice García de Enterría³ que a través de dichas Entidades se encubre las más de las veces la búsqueda de la llamada «autonomía financiera», que viene a habilitar la posibilidad de un presupuesto propio, con gastos e ingresos propios, una caja propia, una cuenta propia. Este mismo autor considera que dicha autonomía financiera está plenamente justificada cuando se trate de la gestión de explotaciones industriales (puesto que la contabilidad industrial es incompatible en algunos aspectos a los rigores de la contabilidad pública), pero en la mayoría de las ocasiones resulta más difícilmente justificable,

² García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, 7.ª ed., Civitas, Madrid, 1996, p. 386.

³ García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, 7.ª ed., Civitas, Madrid, 1996, p. 387.

y buscan sencillamente una huida del Derecho Presupuestario General, bien en el terreno de los ingresos (a través de la denominada parafiscalidad), bien en el de los controles del gasto (exención del control parlamentario preventivo; exención de los controles de la Intervención General y del Tribunal de Cuentas). En estos casos, la personalidad jurídica se usa para buscar un régimen especial financiero, caracterizado por la omisión de rigores.

- 3.º El uso de la personalidad jurídica con la finalidad de huir de los controles que se inicia en el ámbito financiero se va extendiendo a una verdadera huida generalizada del Derecho Administrativo Común.

Para ello se dota a dichas Entidades de un Estatuto propio, a través de la norma que crea la Entidad. En dichos Estatutos se consignan excepciones al sistema administrativo general en las más diversas materias (en materia de personal, de contratos y, por supuesto, en materia financiera, patrimonial y contable, que ya era consustancial a la denominada autonomía financiera); por otra parte, en dichos Estatutos también se hacen remisiones genéricas al Derecho Privado.

Coscolluela Montaner⁴, siguiendo a Clavero Arévalo, señala que la huida del Derecho Público supone más precisamente una huida del condicionamiento de los controles de la legalidad, gasto público y garantías del administrador.

Concluye que dicha huida del Derecho Público constituye un peligro o disminución potencial de las garantías de los derechos individuales y de los controles políticos y financieros de la acción pública; y finalmente apela al artículo 2.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que dicho autor considera como límite a la peligrosa tendencia al escapismo del Derecho Administrativo de las Entidades de la Administración Institucional, por cuanto aquel precepto obliga a dichas Entidades a sujetarse a la Ley 30/1992 siempre y cuando ejerzan potestades administrativas.

Por tanto, esta huida generalizada del Derecho Administrativo Común tiene difícil justificación, porque, ante todo, estamos en presencia de una Administración Pública, aunque sea descentralizada. Señala García de Enterría que «sólo muy excepcionalmente

⁴ Coscolluela Montaner es muy crítico con el proceso de descentralización llevado a cabo en los últimos años, y así afirma que «dicho proceso responde a veces a fines poco convenientes, que rayan en lo pintoresco, como son los de lograr un mayor margen retributivo para determinado personal». Critica asimismo que esta descentralización funcional haya llegado a afectar a funciones clásicas de *imperium*, como la función tributaria. Luis Coscolluela Montaner, *Manual de Derecho Administrativo*, t. I, 15.ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2004, pp. 285 y 286.

las exigencias de la gestión específica que el ente cumple pueden justificar la creación de un *ius publicum singulare...*»⁵.

II. INSTRUMENTALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL

La Administración Institucional se caracteriza por ser instrumento (para la consecución de determinados fines) de la Administración Matriz. Esta cualidad de instrumentalidad determina una serie de cuestiones que por su relevancia pasamos a exponer:

- a) La Administración Institucional se crea para el cumplimiento de un fin o, lo que es lo mismo, para la gestión de un servicio. Sin embargo, la titularidad de dicho fin o servicio se sigue residenciando en la Administración Matriz. De igual forma, la responsabilidad política derivada de la organización y rendimiento del servicio es imputable a la Administración Matriz. En consecuencia, la Administración Institucional en sentido estricto no tiene fines propios, sino que actúa directamente los fines de la Administración Matriz a la que sirve de instrumento.

Consecuencia de lo anterior debe comprenderse la posición de la Administración Institucional respecto de su Administración Matriz como un «complejo organizativo propio».

- b) La instrumentalidad no es sinónimo de relación jerárquica. En efecto, la situación de dependencia de los Entes Institucionales respecto de la Administración Matriz no gira en función de un criterio jerárquico característico de las relaciones entre órganos administrativos superiores e inferiores. Para un mejor entendimiento de esta cuestión hemos de precisar que la relación jerárquica se caracteriza por la existencia de una identidad de competencia entre los órganos ligados por dicha relación jerárquica; por la posibilidad de dirigir la acción del órgano inferior a través de órdenes vinculantes emanadas del órgano superior; así como por el ejercicio de la potestad disciplinaria por parte del órgano superior, en caso de incumplimiento de aquellas órdenes por el órgano inferior.

Pues bien, debemos afirmar que las notas características señaladas de la relación jerárquica no son predicables de las relaciones entre la Administración Institucional y la Administración Matriz.

En efecto, la actuación de la Administración Institucional no viene dirigida por la Administración Matriz a través de órdenes vinculantes concretas, sino que actúa de forma diferenciada. Puede decirse que la dirección por parte de la Administración Matriz viene referida a la entera actividad del Ente instrumental; con carácter previo, a

⁵ García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, 7.ª ed., Civitas, Madrid, 1996, p. 389.

través de los correspondientes programas, planes, presupuestos, y, con carácter posterior, a través de la rendición de cuentas y presentación de memoria de resultados. Esto quiere decir que, como quiera que el servicio gestionado por el Ente Institucional sigue siendo un servicio de titularidad del Ente Matriz, su estrategia general, su dirección y responsabilidad última corresponden a éste y no a aquél. La Administración Institucional está puesta por su Administración Matriz en una posición de «autonomía ejecutiva».

No obstante lo anterior, señala García de Enterría⁶ que la dirección del Ente instrumental se actúa esencialmente a través de la designación, por parte del Ente Matriz del personal superior que nutre los órganos directivos del Ente instrumental. Sin embargo, la Administración Matriz carece de la potestad disciplinaria en sentido estricto respecto de los titulares de los órganos directivos del Ente instrumental. La relación entre los titulares superiores de la Administración Matriz y los de la Administración instrumental se basa en la confianza o *fiducia* personal, que a su vez viene garantizada por un «poder indirecto», que no es disciplinario, sino de responsabilidad política impropia expresada en la posibilidad de que los altos directivos del Ente instrumental sean separados o revocados de su cargo. Precisamente, esta potestad de revocación o separación del cargo se convierte en un control eficaz, pues la actuación del directivo debe seguir contando con la confianza de la Administración Matriz. A pesar de ello, la praxis nos muestra la utilización de argucias, legales, alegales o ilegales, para evitar estos controles.

En conclusión, la relación entre dichas Administraciones no es de jerarquía, sino que es una relación de «tutela administrativa» (siguiendo la terminología de la mejor doctrina), siempre que se reserve a dicho concepto un valor genérico de relación interadministrativa de supremacía.

- c) Por otro lado, existen determinados aspectos en los que la intervención y dominio de la Administración Matriz respecto de la Institucional es predominante.

Así, en el orden financiero es la Administración Matriz la que elabora y aprueba sus presupuestos, concurre la Intervención General de la Administración Matriz para fiscalizar críticamente todas sus operaciones económicas, aprueba sus cuentas, etc.

Desde el punto de vista patrimonial, debe señalarse que los bienes propios del Ente instrumental son inscritos en el Inventario de la Administración Matriz como bienes propios del mismo (aunque cabe alguna excepción). Asimismo, la Administración Matriz puede declarar innecesarios los bienes propios del Ente Institucional para sus fines específicos, produciéndose la incorporación al patrimonio

⁶ García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, 7.ª ed., Civitas, Madrid, 1996, p. 397.

de la propia Administración Matriz. Finalmente, podemos recordar que la extinción o disolución del Ente Institucional sólo puede ser decidida por la Administración Matriz.

Señala Cosculluela Montaner⁷ que el dato relevante de tener reconocida la Administración Institucional una personalidad jurídica propia no convierte a dichos Entes Institucionales en sujetos realmente «independientes» de la Administración que los crea. Es por ello por lo que la doctrina ha introducido un importante matiz: la plena operatividad jurídica de la personalidad jurídica de las Entidades Institucionales sólo se da *ad extra*, esto es, en sus relaciones con terceros. Por el contrario, en sus relaciones con la Administración Matriz (relaciones *ad intra*), la personalidad jurídica ve atenuada su significación, consecuencia lógica de las notas características de la instrumentalidad ya apuntada, y que, decíamos, rige las relaciones internas entre Administración Matriz y Administración Institucional.

Podemos concluir, de forma gráfica, que dichas relaciones de instrumentalidad, que limitan la personalidad jurídica *ad intra* y la verdadera independencia de estos Entes, se desarrollan en tres momentos distintos:

1.º En el momento de creación del Ente: es en este momento en el que debe precisarse la necesaria adscripción a un órgano de la Administración Matriz. Dicha adscripción no es meramente formal, sino que es premisa para el desarrollo de la relación de dependencia y de dirección que fluye entre la Entidad y la Administración Matriz.

2.º Una vez creado el Ente, y durante la vida jurídica del mismo: durante este espacio temporal surgen diversas relaciones en ámbitos distintos.

Desde el punto de vista de los controles jurídicos, debe recordarse que los Entes Institucionales no tienen reconocida legitimación para recurrir las normas o los actos dictados por la Administración Matriz [art. 20.c) de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 13 de julio de 1998].

Desde el punto de vista del control financiero, se desarrollan las correspondientes técnicas presupuestarias, intervención del gasto, aprobación previa de sus planes o programas de actuación, así como el control de eficacia sobre el cumplimiento de los objetivos que se fijen.

Por último, desde el punto de vista del control del personal de alta dirección, la Administración Matriz se reserva las potestades de nombramiento y cese de los titulares o miembros de los órganos de gobierno de dichas Entidades.

⁷ Luis Cosculluela Montaner, *Manual de Derecho Administrativo*, t. I, 15.ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2004, pp. 285 y 286.

- 3.º En el momento de la extinción del Ente: es en este momento cuando surgen determinadas relaciones tendentes a que el aparato organizativo y patrimonial retorne a la Administración Matriz, que le sucede en todos sus derechos y obligaciones.

III. LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL EN EL DERECHO POSITIVO: TIPOLOGÍA

3.1. Delimitación conceptual

Según Francisco López Menudo⁸, el concepto de Administración Institucional se ciñe en la actualidad a lo que la Ley 6/1997, de 14 de abril (LOFAGE), denomina «Organismos Públicos», además de ciertos entes de naturaleza próxima que la misma LOFAGE deja desclasificados. Cierta sector de la doctrina denomina a dichos Entes desclasificados como «apátridas», o como «Administración Independiente».

Quedan fuera del concepto de Administración Institucional las Entidades que no son Administración, tal y como ocurre con las Corporaciones de Derecho Público de base sectorial (Colegios Profesionales; Cámaras de Comercio, Industria y Navegación; Comunidades de Regantes). Como es sabido, estas Entidades forman la llamada Administración Corporativa, que tiene una naturaleza bifronte, y sólo se considera como Administración a los efectos del artículo 149.1.18.^a de la Constitución. Esto habilita al Estado para dictar las bases del régimen jurídico de estas Corporaciones⁹.

Asimismo, quedan fuera del concepto de Administración Institucional las Fundaciones Públicas, que tampoco tienen la consideración de Administración, porque en ningún caso pueden ejercer autoridad.

Finalmente, debe advertirse igualmente que aquellas Entidades que no tengan personalidad jurídica pública tampoco forman parte de la denominada Administración Institucional, por lo que quedan fuera de dicho concepto las Sociedades Estatales.

3.2. Intentos de Sistematización Legislativa

Si queremos llegar a un mejor entendimiento de los diferentes tipos de Entidades constitutivas de la Administración Institucional, es necesario analizar los intentos legislativos de sistematización:

⁸ Francisco López Menudo, «La tipología de Entes de la Administración Institucional. Régimen jurídico de los Organismos Autónomos y de las Entidades Públicas Empresariales», *Cuadernos de Derecho Judicial*, núm. VIII, Consejo General del Poder Judicial, 2004, p. 96.

⁹ J. L. Martínez López-Muñiz representa al sector minoritario doctrinal que afirma que las Corporaciones de Derecho Público de base sectorial son auténticas Administraciones. Así lo fundamenta en «La integración en el sistema de Administraciones Públicas de las Administraciones Instrumentales», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 51, 2003, p. 37.

3.2.1. *La Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958*

Dicha Ley tuvo como principal mérito ser la primera disposición que trató de disciplinar un sector público, que ya por aquel entonces carecía de una elemental homogeneidad. El principal propósito de dicha norma era someter a dichas Entidades a una cierta disciplina presupuestaria y contable.

Se distinguen tres tipos de Entidades: los «Servicios administrativos sin personalidad jurídica», los «Organismos Autónomos» propiamente dichos y las «Empresas Nacionales», que al carecer de personalidad jurídica pública no están integradas en la denominada Administración Institucional.

Los aspectos tradicionalmente más criticados por la doctrina son los siguientes:

- La Ley parte de dos grandes modelos, como son los Organismos Autónomos y las Empresas Nacionales, que responden a su vez a dos modelos organizativos extremos, radicales y antagónicos (público o privado), sin dar cabida, por tanto, a posibilidades intermedias. Así, podemos pensar en Organismos Autónomos que, teniendo la necesidad de actuar de manera más flexible, sólo podrán remediar sus ineficacias a través de su conversión en Sociedades Anónimas.
- La segunda de las cuestiones criticadas se circunscribe al polémico artículo 5 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas. Dicho artículo, que exceptuaba del ámbito de aplicación de la Ley a algunas Entidades, vino a propiciar la aparición de normas que fueron emancipando a Organismos importantes de la disciplina de la LEEA. Surgió así una primera generación de Entidades apátridas, llamadas así porque no tenían incardinación posible en la LEEA, y porque están regidas por un Estatuto singular. Se ha llegado a decir, exageradamente, que el citado artículo 5 fue el causante de la famosa huída del Derecho Administrativo.

3.2.2. *La Ley General Presupuestaria de 1977 y el Texto Refundido de 1988*

Dichos textos legales constituyen el segundo intento sistematizador del Sector Público, ya que los artículos 4 a 6 establecen una nueva organización, en la que ya van a tener cabida aquellas Entidades que se encontraban en un punto intermedio entre los Organismos Autónomos y las llamadas por la LEEA Empresas Nacionales.

La nueva clasificación suprime los «servicios administrativos sin personalidad»¹⁰; distingue dentro de los Organismos Autónomos los de carácter

¹⁰ La supresión de estos órganos de la LGP, o, lo que es lo mismo, la eliminación de ese carácter de cuasi Organismo Autónomo que le había otorgado la LEED, sólo ha supuesto un cambio de su régimen presupuestario, recaudatorio, contable y algunos otros aspectos en los que fueron asimilados a los Organismos Autónomos, pero no su desaparición como tales, pues siguen existiendo en su posición natural de órganos adscritos a los Ministerios.

administrativo y los de carácter comercial, industrial, financiero o análogo; sustituye la denominación «Empresas Nacionales» por la más precisa de «Sociedades Estatales». Las Sociedades Estatales se registrarán por las normas de Derecho Mercantil, Civil o Laboral, salvo en las materias en que les sea de aplicación la propia LGP.

Dentro de las «Sociedades Estatales», a su vez diferencia la Ley dos tipos: de un lado, las Sociedades Mercantiles con Capital Público Mayoritario [art. 6.1.a)]¹¹ y, de otro lado, lo que en la praxis pasaron a denominarse las Entidades del artículo 6.1.b) de la LGP, esto es, Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica que por ley hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado. A través de este tipo de sociedad estatal, la LGP quiso dar un nombre y una categoría a ese conjunto disperso de instituciones que fueron naciendo extramuros de la LEEA, en su huída del Derecho Administrativo. Como señala López Menudo, «este tipo de ente público de gestión privada representa la figura intermedia, equidistante, un tipo de entidad con cuerpo de Organismo Autónomo y alma de sociedad mercantil, que actúa en régimen de libre competencia y concurrencia con el resto del sector empresarial.

La LGP excluye expresamente de su ámbito de aplicación a los Organismos de la Seguridad Social, quedando así desclasificados.

Finalmente, debemos afirmar que el artículo 6.5 de la LGP es un artículo análogo al polémico artículo 5 de la LEEA. En efecto, dicho artículo 6.5 permitía la escapada hacia el *ius singulare*, lo cual provocó un segundo movimiento de huída del Derecho Administrativo.

El citado artículo 6.5 de la LGP establecía una cláusula residual del siguiente tenor: «el resto de Entes del Sector Público Estatal no incluidos en este artículo ni en los anteriores se registrará por su normativa específica».

El resultado no se hizo esperar: el número de Entidades creadas al amparo del artículo 6.5 aumentó espectacularmente en pocos años, mientras que el de Organismos Autónomos se redujo prácticamente a la mitad.

3.2.3. La Ley 6/1997, de 14 de abril (LOFAGE)

Es el tercer intento de clasificación de la Administración Institucional. La LOFAGE deroga la LEEA y la LGP, en concreto, sus artículos 4, 6.1.b) y 6.5. Asimismo, la LOFAGE no es aplicable a las Sociedades Estatales con capital mayoritariamente público [art. 6.1.a) de la LGP].

La LOFAGE, en términos generales, ha sido objeto de crítica positiva. Sin embargo, en los aspectos tratados en el presente trabajo, debemos reco-

¹¹ El artículo 6.1.a) de la LGP las define como Sociedades Mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación directa o indirecta de la Administración del Estado o de sus Organismos Autónomos y demás Entidades Estatales de «Derecho Público».

nocer, como dijera López Menudo¹², una cierta soberbia unificadora que cuenta con varias quiebras. Así, reconoce la existencia de Entidades de régimen especial (a las que no denomina Administraciones Independientes), contemplando lo que se ha calificado como una huída del ámbito de aplicación de las normas generales, pero con sistema, a diferencia de la «huída sin sistema» generada por el artículo 6.5 de la LGP; deja a las Entidades de la Seguridad Social sin clasificación; no menciona a las Fundaciones Públicas ni a los Consorcios; deja sin regular las sociedades mercantiles; y hace necesaria la apertura de un proceso de adecuación de los Organismos Autónomos preexistentes a la nueva clasificación, incorporada por la LOFAGE.

Respecto de la tipología prevista en la LOFAGE, se parte de un modelo genérico, al que denomina Organismo Público, y dentro de éste se engloban a su vez los Organismos Autónomos y las Entidades Públicas Empresariales. Los Organismos Autónomos ya no se clasifican en los dos tipos previstos en la LGP (carácter administrativo y carácter comercial, industrial, financiero o análogos).

Las Entidades Públicas Empresariales son comprensivas de las Entidades del artículo 6.1.b) de la LGP. Es decir, se clasificarán como Entidades Públicas Empresariales aquellas Entidades intermedias o híbridas que ya hemos mencionado, y que en el régimen de la LGP se preveían en el citado artículo 6.1.b).

Junto con los Organismos Públicos como categoría genérica, los Organismos Autónomos y las Entidades Públicas Empresariales; como subcategorías, la LOFAGE menciona otras Entidades en sus Disposiciones Adicionales 8.^a, 9.^a y 10.^a, cerrándose así el sistema de la LOFAGE respecto de la Administración Institucional.

Las Entidades previstas en las Disposiciones Adicionales 8.^a a 10.^a son las constitutivas de la denominada Administración Independiente, que se configuraría como una especie dentro del género de Administración Institucional.

Respecto de estas Entidades de las Disposiciones Adicionales, podemos seguir la siguiente subclasificación:

1. Entidades que tienen carácter de Organismo Público (Disposición Adicional 10.^a): dentro de estas Entidades se diferencian dos regímenes jurídicos:
 - a) Régimen jurídico aplicable a las Entidades que se creen en un futuro: así, cuando una Ley reconozca expresamente la independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado, se registrarán por su normativa específica en los aspectos precisos para hacer plenamente efectiva dicha independencia o autonomía. En los demás extremos y en

¹² Francisco López Menudo, «La tipología de Entes de la Administración Institucional. Régimen jurídico de los Organismos Autónomos y de las Entidades Públicas Empresariales», *Cuadernos de Derecho Judicial*, núm. VIII, Consejo General del Poder Judicial, 2004, p. 108.

todo caso, en cuanto al régimen de personal, bienes, contratación y presupuestos, ajustarán su regulación a las prescripciones de esta Ley relativas a los Organismos Públicos que, en cada caso, resulten procedentes teniendo en cuenta las características de cada organismo. Por tanto, son Organismos Públicos, si bien su concreta clasificación como Organismos Autónomos o Entidades Públicas Empresariales queda a expensas del perfil que adquieran según las funciones que desarrollen y las especialidades de su régimen jurídico.

- b) Régimen jurídico aplicable a las Entidades preexistentes: respecto de las Entidades preexistentes, sólo se aplica la LOFAGE con carácter supletorio. Son ubicables dentro de la Disposición Adicional 10.^a de la LOFAGE, entre otras, las siguientes Entidades: la Agencia de Protección de Datos, La Comisión Nacional del Mercado de Telecomunicaciones, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Consejo de Seguridad Nuclear, el Ente Público Radio Televisión Española.
2. Entidades «Independientes» que la LOFAGE no califica como Organismos Públicos (Disposición Adicional 9.^a):
Estas Entidades se rigen por su legislación específica y por la LGP, en su caso, y sólo en segundo lugar, y de forma supletoria, se rigen por la LOFAGE. Dentro de esta categoría se encuentran la Agencia Estatal de Administración Tributaria, el Consejo Económico y Social y el Instituto Cervantes.
3. Las Entidades de la Disposición Adicional 8.^a:
La citada Disposición Adicional se limita a proclamar que el Banco de España se regirá por su legislación específica.

Debe mencionarse asimismo que la LOFAGE prevé en su Disposición Adicional 6.^a que las Entidades de la Seguridad Social se regirán por su legislación específica y la LGP, en su caso, y, en segundo lugar, con carácter supletorio, por la propia LOFAGE.

Finalmente, se ha criticado que la LPFAGE no haga ninguna mención a las Fundaciones Públicas, que de conformidad con el artículo 6.4 de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones, podían ser constituidas por las personas jurídicas públicas. Teniendo en cuenta que los fines propios de las Fundaciones Públicas, según el artículo 2 del citado texto legal, son coincidentes en gran parte con los cometidos típicos de las Administraciones Públicas, la proliferación de dichas Fundaciones Públicas ha sido abundante. De nuevo nos encontramos con una vía de escape a las reglas generales del sistema, una nueva huída del Derecho Público. Esta situación se ha intentado recomponer a través de la Ley 50/2002, de Fundaciones, cuyo capítulo XI se dedica específicamente a las Fundaciones del Sector Público Estatal. De esta forma, se dota a dichas Fundaciones Públicas de un régimen jurídico-público mínimo, necesario y homogéneo.

En este punto, expondremos las notas más relevantes sobre los Organismos Públicos, en general, y sobre los Organismos Autónomos, en particular, a la luz de los dispuesto en la LOFAGE.

A. Organismos Públicos

Los Organismos Públicos se definen legalmente como aquellas 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 (art. 1, párrafo 2.º, de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado).

Navajas Rebollar¹³ define dichos Organismos Autónomos como Entidades de Derecho Público de carácter instrumental dependientes de la Administración General del Estado para la realización de cualquiera de las actividades de ejecución o gestión tanto administrativas, de fomento o prestación, como de contenido económico reservadas a aquélla¹⁴; tal y como señala el artículo 2.3 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Ello sentado, debe precisarse que el título III de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado se dedica a la regulación jurídica de los Organismos Públicos, distinguiéndose cinco capítulos.

El capítulo I se rubrica bajo el título «Disposiciones Generales». Podría pensarse que dichas normas serán de aplicación tanto a los Organismos Autónomos como a las Entidades Públicas Empresariales. Sin embargo, debe criticarse en este punto la técnica legislativa utilizada, puesto que dentro de dichas Disposiciones Generales existen normas de aplicación exclusiva bien a los Organismos Autónomos [es el caso de los arts. 43.2 y 44.2.a)], bien a las Entidades Públicas Empresariales [así, los arts. 43.3 y 44.2.b)].

Hecha esta salvedad, expondremos los aspectos que comprenden dicho capítulo I:

- a) Actividades propias de los Organismos Públicos (art. 41): este precepto se limita a establecer una remisión al artículo 2.3 anteriormente citado, que es el que señala las actividades a desarrollar por este tipo de Entidades. Mayor interés plantea el inciso final del precepto, que viene a supeditar la creación de un Organismo Público a una

¹³ Miguel Navajas Rebollar, *La nueva Administración Instrumental*, Colex, 2000, p. 99.

¹⁴ El artículo 2.3 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado se expresa en los siguientes términos: «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 éste 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».

Los Organismos Públicos gozan de personalidad jurídica diferenciada de la Administración Matriz, así como de patrimonio y tesorerías propios.

previa justificación de la necesidad de acudir a la descentralización funcional. Haciendo una interpretación literal del precepto, se concluye que debe exigirse que las características de la actividad a desarrollar justifiquen la necesidad de la descentralización funcional. Entiendo que dicho precepto es de difícil aplicación o, más claramente, es un precepto fácilmente eludible, puesto que bastará una apelación genérica a la necesidad de mayor eficacia en el desarrollo de la actividad cuestionada para que se entienda justificada la utilización del régimen de descentralización funcional. Es decir, la Ley no establece parámetros concretos que permitan restringir dicha descentralización.

- b) Personalidad jurídica y potestades (art. 42): este precepto reconoce formalmente que los Organismos Públicos tienen personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios y autonomía de gestión, aunque con las limitaciones previstas en la propia Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Estas limitaciones vienen determinadas por las notas propias del régimen de dependencia e instrumentalidad características de los Organismos Públicos, y que ya apuntamos al principio del presente escrito. Por otro lado, el párrafo 2.º del artículo 42 atribuye genéricamente todas las potestades administrativas necesarias para el cumplimiento de sus fines, si bien se establecen dos excepciones: una excepción absoluta, ya que se priva a los Organismos Públicos de la potestad expropiatoria; y una excepción relativa, de suerte que los Estatutos propios de cada Organismo Autónomo podrán excluir o modalizar alguna o algunas de las potestades administrativas. Finalmente, se concreta la posibilidad de que los estatutos propios de cada Organismo Público atribuyan la potestad de ordenar aspectos secundarios del servicio encomendado, en el marco y con el alcance establecido por las disposiciones que se fijen en el régimen jurídico básico de dicho servicio. Esta cláusula incluye un concepto jurídico indeterminado («aspectos secundarios del servicio») que, como tal, supone una aplicación casuística del mismo.
- c) Aplicación de las disposiciones generales de esta Ley a los Organismos Públicos (art. 44): el párrafo 1.º de este precepto establece una cláusula que podemos calificar más como norma general interpretativa que como precepto de Derecho Positivo directamente aplicable. Dicha cláusula dice que «los Organismos Públicos se ajustarán al principio de instrumentalidad respecto de sus fines y objetivos que tengan específicamente asignados». Como puede observarse, se trata de una reiteración, puesto que lo que se está regulando es precisamente la Administración Instrumental. Por tanto, nada aporta salvo, como decíamos, una regla hermenéutica, innecesaria a nuestro juicio, puesto que puede inferirse de la propia Exposición de Motivos de la Ley.

Por otro lado, el párrafo 2.º del artículo 44 establece las disposiciones

generales aplicables a la organización y funcionamiento de los Organismos Autónomos y a las Entidades Públicas Empresariales, remitiéndose en ambos casos a lo dispuesto en el título I de la propia LOFAGE, si bien en el caso de las Entidades Públicas Empresariales se precisa una salvedad, y es que se tendrán en cuenta las peculiaridades contempladas en el capítulo 3.º del título III, en consideración a la naturaleza de sus actividades.

B. Organismos Autónomos

Los Organismos Autónomos podemos definirlos como aquellos Organismos Públicos dependientes de un Ministerio a los que se encomienda, en régimen de descentralización funcional y en ejecución de programas específicos de la actividad de aquél, la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos, y sujetos al Derecho Administrativo.

- a) Estructura Orgánica de los Organismos Autónomos: la LOFAGE no dedica ninguna norma específica al régimen jurídico orgánico de los Organismos Autónomos, con la salvedad del artículo 46, que sólo contempla una remisión general a las normas aplicables a la Administración General del Estado, en materia de nombramiento de los titulares de dichos órganos.

Palomar Olmeda¹⁵ apunta la existencia de una «planta» común a la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, y señala que la misma se asienta en el establecimiento de unos elementos organizativos básicos de las estructuras orgánicas.

Los Estatutos del Organismo Autónomo (que se aprueban por la Ley de creación del mismo) deberán necesariamente establecer la determinación de los máximos órganos de dirección, así como su forma de designación, con indicación de aquellos actos y resoluciones que agoten la vía administrativa¹⁶.

Palomar Olmeda¹⁷ señala con acierto que, al amparo del artículo 6.7 de la LOFAGE, los Organismos Autónomos sólo pueden estruc-

¹⁵ Alberto Palomar Olmeda, *La organización administrativa: tendencias y situación actual*, Comares, Granada, 1998, p. 202.

¹⁶ Respecto de este último aspecto, debemos traer a colación la Disposición Adicional 15.ª de la LOFAGE, que desarrolla los artículos 109.c) y 109.d) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en su redacción otorgada por la Ley 4/1999, de 13 de enero). Dicha Disposición Adicional señala que ponen fin a la vía administrativa los actos emanados de los máximos órganos de dirección unipersonales o colegiados, de acuerdo con lo que establezcan sus Estatutos, salvo que por Ley se establezca otra cosa. La interpretación literal del precepto permitiría que la propia Ley de creación del Organismo Autónomo estableciera un régimen jurídico diferenciado al establecido con carácter general para la Administración General del Estado.

¹⁷ Alberto Palomar Olmeda, *La organización administrativa: tendencias y situación actual*, Comares, Granada, 1998, p. 202.

turarse en su cúspide organizativa a través de órganos directivos y no de órganos superiores (distinción legal expresada en el art. 6.2 de la LOFAGE). Considero que dicha limitación es una opción legislativa válida, aunque no necesaria para mantener el control del Organismo Autónomo. En efecto, debe recordarse que, en todo caso, aquel control se desarrolla fundamentalmente a través de las funciones de dirección estratégica, evaluación y control de los resultados de la actividad, que se atribuye al Ministerio de adscripción, por imperativo del artículo 43.2 de la LOGAFE; amén de la potestad de revocación de los titulares de los máximos órganos directivos. Por otro lado, debemos asimismo señalar que la relación entre la Administración Matriz y la Administración Institucional gira en términos de instrumentalidad, y no en términos de jerarquía. Por tanto, al menos teóricamente, la instrumentalidad es posible entre órganos que tengan un mismo rango jerárquico.

Finalmente, los órganos máximos de dirección del Organismo Autónomo que tengan carácter colegiado se deben regir por lo dispuesto en el artículo 38.2.a) de la LOFAGE¹⁸.

3.2.4. *La Ley General Presupuestaria 47/2003, de 26 de noviembre*

Esta reciente Ley establece una nueva clasificación del Sector Público estatal, manteniendo los modelos y definiciones de la LOFAGE y de la Ley de Fundaciones.

Como principal novedad de la Ley podemos señalar la mención a los Consorcios (en los que la aportación del Estado es mayoritaria, y con control efectivo de este último), así como la mención a los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado, carentes de personalidad jurídica y no integrados en la Administración General del Estado. Estos órganos con dotación diferenciada se identifican con los también denominados órganos constitucionales, tales como el Defensor del Pueblo o el Tribunal de Cuentas.

El artículo 3 de la LGP acude a un criterio clasificatorio novedoso, distinguiéndose legalmente tres Sectores Públicos: el Sector Público Administrativo, el Sector Público Empresarial y el Sector Público Fundacional.

Veamos a continuación los diferentes tipos de Entidades que se integran a cada uno de los mencionados Sectores Públicos.

A. Sector Público Administrativo

Dentro de este Sector Público Administrativo se agrupan una serie de Entidades, cuyas características comunes son las siguientes:

¹⁸ Dicho artículo establece el contenido mínimo de la estructura de los máximos órganos colegiados.

- Son Entidades con forma pública.
- Su objeto será la realización de funciones administrativas o la gestión de servicios públicos.
- Su actuación se rige por normas de Derecho Administrativo, sean de Derecho Común, sean de Derecho especial aplicable a cada Entidad.
- Sus actos están sujetos al control jurisdiccional contencioso-administrativo.

Ello sentado, forman parte del Sector Público Administrativo del Estado las siguientes Entidades:

- 1.º La Administración General de Estado.
- 2.º Los Organismos Autónomos dependientes de la Administración General del Estado.
- 3.º Las Entidades Gestoras, Servicios Comunes y las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, en su función pública de colaboración en la gestión de la Seguridad Social.
- 4.º Los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado.
- 5.º Las Entidades de Derecho Público (distintas a los Organismos Autónomos y Entidades Públicas Empresariales) y los Consorcios, siempre que cumplan los requisitos señalados en la propia LGP. Aquellas Entidades de Derecho Público entendemos que son las previstas en las Disposición Adicional 9.^a de la LOFAGE (La Agencia Estatal de la Administración Tributaria, el Consejo Económico y Social, y el Instituto Cervantes). Si alguna de estas Entidades no cumpliera los requisitos que expresa la LGP, formarán parte del Sector Público Empresarial.

B. Sector Público Empresarial

Forman parte del mismo las siguientes Entidades:

- 1.º Las Entidades Públicas Empresariales.
- 2.º Las Entidades de Derecho Público, no siendo Organismos Autónomos ni Entidades Públicas Empresariales ni Consorcios, siempre y cuando cumplan los requisitos que expresa la LGP [art. 2.1.g) y h)].
- 3.º Las Sociedades Mercantiles Estatales. Debe precisarse que estas Entidades forman parte del Sector Público Empresarial, tal y como lo define la LGP, pero no forman parte de la Administración Institucional, por las razones que ya expusimos *ut supra*.

C. Sector Público Fundacional

Dicho sector está integrado por las Fundaciones del Estado, reguladas por la Ley 50/2002, ya referida con anterioridad.

Con independencia de la clasificación señalada, no podemos olvidar la importancia de la LGP en otros aspectos, por cuanto que se regula en dicho texto legal, el régimen presupuestario, económico, financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero del Sector Público Estatal.

Por tanto, en las materias no reguladas por la LGP, habrá que atender al sistema de fuentes que se deriva de la LOFAGE.

3.2.5. *La Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas 33/2003, de 3 de noviembre*

La Disposición Final 1.^a modifica el contenido de los artículos 48 y 56 de la LOFAGE, que regulaban el régimen patrimonial de los Organismos Públicos, dándoles una nueva redacción, de forma que en la actualidad existe una remisión expresa, y en su integridad, a lo dispuesto en la Ley de Patrimonio 33/2003.

En consecuencia, el régimen patrimonial de los Organismos Públicos vendrá determinado por lo dispuesto en la Ley de Patrimonio, además de lo prevenido, en su caso, por la Ley de creación de cada Organismo, puesto que el artículo 61 obliga al Legislador, cuando crea un Organismo, para que establezca el régimen jurídico patrimonial de dicho Organismo. Esto, sin duda, abre la posibilidad de que se establezcan reglas específicas en materia patrimonial.

IV. ASISTENCIA JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL DEL ESTADO

Una vez explicadas las características comunes de la denominada Administración Institucional, procedemos a continuación a un estudio de la Administración Institucional desde la perspectiva de su asistencia jurídica y, más concretamente, si dicha asistencia jurídica es asumida por el Servicio Jurídico de la Administración General del Estado (Abogados del Estado) o por Abogados contratados por la propia Entidad.

Así, haremos un estudio de las diferentes normas jurídicas que han tenido relevancia o que siguen teniendo relevancia en esta materia.

Una interpretación sistemática de los artículos 1.2 y 34 de la anterior Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956, conduce a la siguiente afirmación: la representación y defensa de las Corporaciones e Instituciones Públicas sometidas a la tutela del Estado corresponde a los Abogados del Estado, bajo la dependencia de la Dirección General de lo Contencioso del Estado.

Debemos llamar la atención sobre el hecho de que dicha LJCA es anterior a la LEEA, y es por este motivo por el que no se ajusta a la terminología y conceptos de esta última. Sin embargo, lo que sí parece claro es la intención del Legislador de 1956 de no excluir a ninguna de las Entidades nacidas con anterioridad a la fecha de dicha LJCA, del régimen general de asistencia jurídica del Estado. Esto es, tanto el asesoramiento jurídico, como la representación y defensa en juicio de dichas Entidades (todavía inclasificados) se deberían llevar por el mismo Servicio Jurídico que tiene la Administración Matriz.

La LGP de 1977 excluye del concepto de Hacienda Pública Estatal a las Sociedades Estatales previstas en el artículo 6.1.b) del mismo texto legal. Esto tiene una importante consecuencia, según un sector doctrinal, al interpretarlo junto con el artículo 38, al concluir que la representación y defensa de las Sociedades Estatales del artículo 6.1.b) no puede ser asumida por los Abogados del Estado.

No compartimos la interpretación aplicada, puesto que la afirmación prevista en el artículo 38 (los Abogados del Estado prestan sus servicios a las Entidades que formalmente forman parte de la Hacienda Pública) no induce a excluir la posibilidad de prestación de servicios por los Abogados del Estado a aquellas Entidades que no son formalmente Hacienda Pública.

En la práctica, lo que se produjo, según apunta Rafael Piqueras Bautista¹⁹, fue una extensión del asesoramiento «indirecto», al corresponder a los Abogados del Estado el asesoramiento de los departamentos ministeriales a los que las Sociedades Estatales estaban adscritas, y correspondiendo a aquéllos la resolución de las consultas que afectaban a las mismas.

La Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991 (después modificada por la Disposición Adicional 17.^a de la Ley 18/1991, de 6 de junio, reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas), crea la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, con la naturaleza de Entidad de Derecho Público del artículo 6.5 de la LGP de 1977, y se establece que dicha Agencia dispondrá de un Servicio Jurídico, integrado por Abogados del Estado, que actuarán bajo la supervisión y coordinación de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, a la cual le corresponde el asesoramiento jurídico de la Agencia y, con carácter general, la representación y defensa en juicio de la Agencia corresponderá a los Abogados del Estado de la propia Agencia, o por los que integran el Servicio Jurídico del Estado.

Como puede observarse, en el caso de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la asistencia jurídica propia del Estado se extiende a esta Entidad, y por mandato expreso de la Ley de creación del propio Ente. Se trata, por tanto, de una extensión de la asistencia jurídica *ex lege*.

Esta opción legislativa debe ser alabada, por cuanto la propia Ley de creación del Ente establece que la asistencia jurídica corresponde al propio Ser-

¹⁹ Rafael Piqueras Bautista, *La asistencia jurídica al Estado e Instituciones Públicas. Estudios en homenaje a José Antonio Piqueras Bautista*, Aranzadi, 1999, p. 94.

vicio Jurídico del Estado. Esto nos permite afirmar que el Legislador no está sujeto a ningún límite en su decisión de extender la asistencia jurídica que presta el Servicio Jurídico del Estado a las Entidades previstas en el artículo 6.5 de la LGP de 1977.

Siendo alabada dicha innovación legislativa, el paso subsiguiente, en buena lógica, hubiera sido que una Ley estableciera, con carácter general, que la asistencia jurídica de todas las Entidades que forman la Administración Institucional se preste por el propio Servicio Jurídico del Estado, esto es, por el Servicio Jurídico de la Administración Matriz.

Sin embargo, esto no ha sido así, sino que, por el contrario, se ha optado legislativamente por el que podemos denominar sistema convencional de asistencia jurídica.

Este sistema convencional de asistencia jurídica determina la necesidad de celebración de un Convenio entre la Administración Matriz y la Entidad, como requisito previo a la prestación de la asistencia jurídica por parte del Servicio Jurídico del Estado; lo cual presupone la necesidad de que concurren las voluntades tanto del propio Servicio Jurídico del Estado, como, sobre todo, la voluntad del Ente que vaya a recibir dicha asistencia jurídica.

Teniendo en cuenta las anteriores coordinadas, debemos criticar el sistema convencional de asistencia jurídica contemplado en la Ley de Puertos 27/1992, de 24 de noviembre, desarrollado por el Real Decreto 685/1993, de 7 de mayo, y generalizado en la Ley 22/1993, de 29 de diciembre (Disposición Adicional 5.^a), respecto de las Entidades de los artículos 6.1.b) y 6.5 de la LGP de 1977; que, a su vez, fue desarrollado por el Real Decreto 1414/1994, de 25 de julio.

Finalmente, debemos señalar que la LOFAGE, la Ley de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas 52/1997 y su Reglamento de desarrollo han extendido el sistema convencional de asistencia jurídica a otras Entidades, como las Entidades Públicas Empresariales y a las Entidades de las Disposiciones Adicionales 8.^a, 9.^a y 10.^a de la LOFAGE. Asimismo, la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social del Estado para 1999 (Disposición Adicional 4.^a) extiende, expresamente, el sistema convencional de asistencia jurídica a Entidades que se encuentran *extra muros* del concepto de Administración Institucional, como las Sociedades Mercantiles estatales.

V. ASISTENCIA JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Como idea previa, debemos aclarar que todas las consideraciones precedentes son de aplicación a la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, puesto que ésta responde a las mismas motivaciones que la Administración Institucional del Estado.

Ello sentado, el régimen de la asistencia jurídica de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid se contempla en la Ley de Orde-

nación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid (Ley 3/1999, de 30 de marzo).

Esta Ley utiliza una terminología que no se ajusta a la legislación estatal, lo cual indudablemente obstaculiza una certera interpretación de los preceptos. Sin embargo, podemos concluir que, con carácter general, se establece un sistema de extensión *ex lege* de la asistencia jurídica propia de la Comunidad de Madrid a todas las Entidades integrantes de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, y un sistema convencional de asistencia jurídica, en su aspecto concreto de representación y defensa en juicio, respecto de las Empresas Públicas de la Comunidad de Madrid, constituidas como Sociedades Anónimas (art. 2.1 de la citada Ley).