

## I. ESPAÑA

# LA ADMINISTRACION INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS: NOTAS SOBRE LA GENERALITAT DE CATALUÑA \*

*SUMARIO:* I. CONSIDERACIONES GENERALES: *El esquema constitucional de la organización administrativa.*—II. LOS ENTES INSTRUMENTALES EN EL ORDENAMIENTO REGIONAL ITALIANO.—III. LA ETAPA PREAUTONÓMICA: LA GENERALITAT PROVISIONAL.—IV. BASES PARA LA ORDENACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA: 1. *La potestad organizativa.* 2. *La creación de entidades autónomas.* 3. *El régimen jurídico.* 4. *Ámbito de actuación.* 5. *La organización y el tema de la participación.* 6. *Instrumentalidad y control.*—V. CONCLUSIONES.

### I. CONSIDERACIONES GENERALES: EL ESQUEMA CONSTITUCIONAL DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

En el ámbito del desarrollo efectivo de la autonomía alcanzada por Cataluña con la aprobación del Estatuto de 1979, la temática de la organización administrativa de la Generalitat representa uno de los puntos más importantes que habrán de considerarse en orden a la estructuración de los poderes públicos autónomos y su ordenación institucional. En efecto, la atribución de potestad legislativa a las Comunidades autónomas, prevista en la Constitución y realizada a través de su asunción por los respectivos Estatutos, denota el nivel más significativo de la autonomía de un ente público (1). Pero no es menos cierto que será muy importante el papel que jugará la actividad administrativa de la Generalitat en el ejercicio de gran parte de sus competencias con incidencia directa sobre la colectividad y en la prestación de los servicios públicos. Bajo este punto de vista la Generalitat deberá contar con una estructura administrativa adecuada y eficaz, y a tal fin adoptará las más variadas fórmulas organizativas, entre las

---

\* El presente trabajo constituye la versión castellana de la comunicación presentada en la reunión preparatoria del XVIII Congreso Internacional de Ciencias Administrativas celebrada en Barcelona los días 26 y 27 de junio de 1980. La versión original en catalán se halla en curso de publicación en un volumen colectivo que recoge las aportaciones de los miembros del Departamento de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona a los trabajos preliminares al citado Congreso.

(1) *Vid.*, por todos, S. MUÑOZ MACHADO: *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1979, y J. SALAS: *Els poders normatius de la Generalitat de Catalunya*, «Taula de Canvi», 1980, Extra núm. 2, pp. 112 y ss. (también en «REVL», 1980, núm. 235, pp. 9 y ss.).

cuales se hallará previsiblemente el recurso a los Organismos autónomos y en general a la Administración institucional. En estas páginas trataremos únicamente de iniciar el estudio de algunos de los aspectos que presenta esta parcela de la organización administrativa de la Generalitat.

Como es sabido, la materia de la organización administrativa ha adquirido en los últimos tiempos una especial significación que, más allá de la pura ordenación interna de unas estructuras y de unas funciones públicas, la ha llevado a incidir directamente en el campo de las situaciones jurídicas del administrado. De ahí que haya merecido, con mayor o menor amplitud, una oportuna consideración en diversos textos constitucionales.

Las referencias que contiene la Constitución española a la Administración pública y a su organización son, sin embargo, escasas. En este sentido se limita a establecer los principios básicos de acuerdo con los cuales deberá actuar la Administración—eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación—, sometida siempre al principio de legalidad (art. 103,1). Es fácil vislumbrar en la enumeración de estos principios, predicados de la actividad administrativa, un contenido claramente organizativo que confirma la íntima relación existente entre la actividad externa y la organización de la Administración. Así, el artículo 103,2 reitera la vigencia del principio de legalidad en lo que se refiere a la concreta actividad organizativa de la Administración (2). Nuestro texto fundamental no entra en mayores detalles y, en lo que aquí nos interesa, se abstiene de formular ningún modelo organizativo del aparato administrativo de las Comunidades autónomas. Si este silencio puede reportar ciertos inconvenientes, presupone, sin embargo, la atribución a las Comunidades autónomas de mayores poderes decisorios en el orden organizativo, a diferencia de la Constitución italiana, menos respetuosa en este punto, como veremos, en lo concerniente a la autonomía de las regiones ordinarias (3).

El Estatuto de Autonomía de Cataluña, norma institucional básica de la Comunidad autónoma, es también muy poco explícito en lo relativo a la organización administrativa de la Generalitat. El artículo 147,2, a), de la Constitución indica que los Estatutos deberán regular preceptivamente «la denominación, *organización* y sede de las instituciones autónomas propias». Este dictado responde a la teoría generalmente aceptada que considera al Estatuto de un ente público autónomo como su norma organizativa por excelencia, a pesar de que no sea ésta

(2) Recordemos que el mencionado precepto dice así: «Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley.»

(3) La insatisfactoria regulación constitucional de este extremo y los problemas que puede llegar a plantear ha sido resaltada, entre otros, por T. R. FERNÁNDEZ: «La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución», en *Lecturas sobre la Constitución española*, tom. I, pp. 360 y siguientes, Madrid, 1978.

una noción exhaustiva (4). Sin embargo, la elaboración de nuestro Estatuto ha estado presidida por la idea —constitucionalmente establecida [art. 147,2, d)]— de que la función política de esta norma es la de delimitar la distribución de competencias entre el Estado y la Generalitat. La relevancia con que ha sido tratado este punto ha conducido a que el texto estatutario haya descuidado, entre otras materias, la oportuna regulación específica de la Administración autónoma. Ha influido igualmente en ello la consideración de que los temas organizativos podían ser regulados por la posterior normativa autonómica con mucha mayor flexibilidad que la que hubiesen obtenido en el Estatuto, norma «pactada» ésta y cuya modificación habría exigido la intervención de las Cortes (5).

Aun así el Estatuto catalán contiene algunas disposiciones de principio que señalan la dirección básica que deberá tomar en el futuro la normativa que deba regular la Administración de la Generalitat. Además del artículo 5.º, que hace referencia a la organización territorial de Cataluña (6), hay que considerar lo que dispone el artículo 37,3, que dice así: «La sede del Consejo (Ejecutivo o Gobierno) estará en la ciudad de Barcelona, y sus organismos podrán establecerse en diversos lugares de Cataluña, de acuerdo con criterios de descentralización, desconcentración y coordinación de funciones.» Este precepto plantea algunos puntos interesantes de utilidad para nuestro estudio.

En primer lugar, es necesario interpretar que los criterios de descentralización, desconcentración y coordinación de funciones no están referidos exclusivamente a la localización física o geográfica de los diversos centros administrativos de la Generalitat, a pesar de lo que pudiera dar a entender la inexacta redacción del precepto. Muy al contrario, los mencionados criterios deben considerarse como los prin-

(4) Vid. COLTELLI: *Enti e statuti nel diritto pubblico*, Milán, 1965, pp. 139 y ss.; E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, I, Madrid, 1980, p. 281.

(5) Sobre la concepción del Estatuto como instrumento delimitador de las competencias, vid. J. TORROS: *Les Competències de la Generalitat a l'Estatut de Catalunya*, «Taula de Canvi», 1980, extra núm. 2, pp. 17 y ss. (también en «REVL», 1980, núm. 205, pp. 61 y ss.). Igualmente, y sobre la idoneidad de incluir en el Estatuto una más detallada ordenación institucional de la Administración autónoma, M. CUCHILLO i FOIX: *L'Administració pública de la Generalitat*, «Taula de Canvi», cit., p. 165. Por otra parte, hay que recordar que una posición similar se halla reflejada en el Estatuto del País Vasco. En cambio, el Estatuto de Autonomía de Galicia dedica su título III a la Administración pública gallega, donde se contiene una regulación del tema algo más específica.

(6) A pesar del indudable interés que ofrece el tema de la organización territorial, no nos detendremos aquí en su estudio, sin perjuicio de dedicarle posteriores referencias incidentales. Puede verse, al respecto: E. ARGULLOL: *La organización administrativa de las Comunidades Autónomas*, «Documentación Administrativa», 1979, núm. 182, pp. 58 y ss.; J. PRATS: *L'autonomia política i el fet provincial a Catalunya*, «Administració Pública», 1978, 1, pp. 7 y ss.; J. MIR BAGÓ: *La divisió territorial de Catalunya: plantejament de la Comarca en la Segona República*, «Administració Pública», 1978, núm. 2, pp. 31 y ss.; M. CUCHILLO i FOIX: *Ob. cit.*, pp. 160 y ss.

cipios jurídicos básicos de toda la organización administrativa autónoma. En este sentido se encuentran en la línea establecida por el ya citado artículo 103,1 de la Constitución, cuyo contenido sería de general aplicación a las diversas Administraciones públicas, incluso a las de las Comunidades autónomas (7). El artículo 37,3 del Estatuto sería, pues, una reafirmación y concreción para la Administración catalana.

En segundo lugar sería oportuno delimitar el alcance que puedan tener los mencionados criterios, especialmente el de descentralización, en relación con la técnica de las organizaciones personificadas propia de la Administración institucional. No es éste el lugar adecuado para replantear todo el tema de la llamada descentralización funcional que se ha querido presentar como una alternativa a la descentralización territorial. Únicamente interesa ahora recordar, aunque sea muy brevemente, que la descentralización administrativa, más que una simple técnica de organización, se configura fundamentalmente como un *resultado* en la ordenación de los poderes públicos, el cual, fruto de una determinada opción política, es susceptible de ser instrumentado a través de diversas fórmulas, siempre que éstas supongan, al menos, la atribución de funciones decisorias en favor de entes dotados de una cierta autonomía respecto al Estado o a una Comunidad autónoma.

Ello quiere decir que se puede detectar una gradación en la mayor o menor descentralización a que pueden tender cada una de las diferentes soluciones que entren en juego, y que estará en función del instrumento jurídico adoptado—transferencia de funciones, delegación, etc.—y del grado de autonomía de que disfrute el ente puesto en juego: ente territorial de base democrática, con autonomía garantizada constitucionalmente—entes locales y Comunidades autónomas (arts. 2, 137, 140 y 141 de la Constitución)—, entes fundacionales de tipo instrumental y sectorial, etc. Se ha visto en el nivel más alto de esta escala una verdadera descentralización política que no es incompatible, pero tampoco alternativa, con las soluciones de grado inferior carentes de contenido político y que colaboran al resultado de la descentralización con menor intensidad y en aspectos sectoriales estrictamente organizativos y funcionales (8).

En cualquier caso, y a los solos efectos del presente trabajo, el artículo 37,3 del Estatuto de Cataluña ofrece un interés muy concreto: la referencia que hace a los «*organismos, servicios y dependencias*» del Consejo Ejecutivo dará cabida al recurso a la fórmula de los entes

(7) *Vid.*, más detalladamente, ARGULLOL: *Ob. cit.*, p. 45.

(8) *Vid.*, por todos, ROVERSI-MÓNACO: *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, Padua, 1970, pp. 225 y ss. y la obra colectiva *Descentralización administrativa y organización política*, Madrid, 1973, especialmente la «Introducción», de S. MARTÍN-RETORTILLO y el trabajo de J. SALAS: «El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre la Administración Local y la del Estado». Sobre la inexactitud de considerar la llamada descentralización funcional como una alternativa a la descentralización territorial, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso...*, cit., pp. 339 y ss.

personificados —previsión que, como veremos más adelante, se encuentra en otros preceptos del Estatuto—, sin perjuicio de atribuir a esta técnica una connotación más o menos descentralizadora o de contemplarla bajo un perfil estrictamente organizativo de unos determinados servicios y funciones administrativas (9).

## II. LOS ENTES INSTRUMENTALES EN EL ORDENAMIENTO REGIONAL ITALIANO

Establecidas estas observaciones preliminares, nos parece útil realizar una breve referencia a la situación de los entes instrumentales de las regiones en el ámbito del ordenamiento italiano. La práctica política en la utilización de las técnicas de Administración institucional que ha tenido lugar tanto en las Regiones de Estatuto especial como, más recientemente, en las Regiones ordinarias nos permitirá obtener una valoración de evidente interés para el futuro próximo de nuestra organización administrativa regional.

Sabido es que la Constitución italiana contiene un primer diseño de los criterios esenciales para la organización de la Administración pública de las Regiones. Se trata de una amplia descentralización llevada a cabo a través de la delegación de las funciones administrativas regionales en favor de los entes locales y que la Constitución considera (art. 118,3) como el sistema normal del ejercicio de las mencionadas funciones. Ello hizo pensar en un principio que se establecía imperativamente un sistema de administración indirecta necesaria para las Regiones. Sin embargo, la actuación del ordenamiento regional ha obligado a matizar los planteamientos iniciales.

La propia Constitución, en el artículo 117, atribuye a las Regiones competencia legislativa sobre la ordenación de los órganos y de los entes administrativos que dependan de la Región. Asimismo todos los Estatutos regionales contienen la expresa previsión de la existencia de un aparato administrativo central y de la posibilidad de instituir entes u organismos funcionales, de carácter auxiliar o instrumental, dotados de mayor o menor autonomía para el cumplimiento de funciones específicas.

Parece, pues, que no puede atribuirse un sentido absoluto y excluyente a la fórmula de administración indirecta presente en la Constitución (10). La voluntad del constituyente italiano es clara en el sen-

(9) Algún autor ha considerado oportuno hacer extensivo el principio de descentralización predicado de la Administración Pública en el artículo 103,1 de la Constitución a la polémica fórmula de la descentralización institucional, que consagra la figura de los organismos autónomos con personalidad jurídica propia. Vid. BAENA DEL ALCÁZAR: «La ordenación de la Administración Central y la periférica y la actividad administrativa» en la obra colectiva *La Administración en la Constitución*, Madrid, 1980, pp. 65 y ss.

(10) En este sentido, M. S. GIANNINI: «Il decentramento amministrativo nel quadro dell'ordinamento regionale», en *Atti del terzo Convegno di studi giuridici sulla Regione*, Milán, 1962, p. 184.

tido de querer evitar un aumento de la burocracia pública con la creación por las Regiones de un aparato administrativo paralelo al estatal. Pero ello no nos impide considerar, según una interpretación sistemática, que lo que en realidad hace la declaración constitucional es establecer una preferencia por el sistema de delegación en los entes locales que no excluye el recurso por parte de la Región a otras soluciones organizativas y, concretamente, la creación de Entidades autónomas (11). Corresponde a la ley regional valorar con un cierto margen de flexibilidad los principios organizativos contenidos en la Constitución (12), teniendo en cuenta, naturalmente, lo que en relación a esta materia dispongan los respectivos Estatutos.

En este orden de cosas, los Estatutos especiales admiten sin límite la institución de entes públicos para el ejercicio de funciones de competencia regional. En cambio, los Estatutos de las Regiones ordinarias, a pesar de que reafirman la competencia para la creación de estos entes, establecen una importante restricción en el sentido de reservar el recurso a esta técnica para aquellas actividades que por su naturaleza o dimensiones no puedan ser objeto de delegación en los entes locales (13).

En el marco de estas coordenadas constitucionales y estatutarias las Regiones italianas han hecho uso frecuente de esta manifestación de su potestad organizativa. La Administración institucional de las Regiones ha adquirido en pocos años unas dimensiones y una importancia económica considerables, de forma que en un cierto sentido se ha dado nacimiento a una nueva burocracia pararregional que, si por un lado ha permitido a la Región intervenir directamente en determinados sectores—particularmente los económicos y de servicios públicos—, por otro lado ha heredado los inconvenientes derivados de una inadecuada regulación y que tienen el origen en el atávico fenómeno de la entificación de la Administración operada a nivel estatal a partir del final de la década de los años veinte.

Entre las causas inmediatas de la proliferación de los entes instrumentales regionales es preciso señalar, especialmente, el incumplimiento de la previsión de delegación de funciones administrativas en los entes locales (14). Asimismo la instrumentación práctica de los tras-

(11) Así lo interpreta gran parte de la doctrina: Vid., GUARINO: «Enti pubblici strumentali, sistema delle partecipazioni statali, enti dipendenti dalle regioni», en *Atti del terzo Convoglio*, cit. pp. 281 y ss.; GUCCIONE: «Gli enti regionali nell'ambito delle regioni a statuto ordinario», en *Burocrazia e autonomie regionali*, Milán, 1970, p. 389; ARGULLOL: *La via italiana a la autonomia regional*, Madrid, 1977, página 290 y ss.; PALADIN: *Diritto regionale*, Padua, 1979, pp. 350 y ss.

(12) Vid. F. LEVI: *Enti territoriali, enti locali, enti dipendenti dalla Regione: appunti*, «Riv. Trim. Dir. Pub.», 1977, p. 151; PALADIN: *Ob. cit.*, p. 354.

(13) Esta es la expresión generalmente utilizada, con ligeras variantes por todos los Estatutos regionales, excepción hecha del de la Emilia-Romagna, que no prevé el presupuesto de la «subsidiariedad», y del de la Puglia que contiene únicamente referencias indirectas a los entes pararregionales.

(14) El incumplimiento de esta previsión constitucional obedece a muy diversas razones de tipo político y de incapacidad técnica de las provincias y muni-

pasos de funciones y servicios del Estado a las Regiones ha limitado la autonomía organizativa de éstas. En este sentido hay que recordar que en algunos sectores concretos ha sido utilizada la fórmula de traspasar a las Regiones las funciones que el Estado ejercía sobre determinados entes públicos —y no las funciones a ellos confiadas—, de modo que se ha predeterminado la supervivencia en el ámbito regional de las anteriores estructuras administrativas estatales (15).

Pero la cuestión fundamental que hay que afrontar en relación a los entes autónomos dependientes de las Regiones es precisamente el hecho de que no se ha sabido articular un modelo estructural y funcional que garantice el necesario equilibrio que debe producirse entre su autonomía y el nexo de instrumentalidad respecto del ente matriz que los cualifica. Los condicionamientos históricos y políticos de determinadas Regiones —Sicilia es el caso más característico— han contribuido al desarrollo de un tipo de ente público absolutamente desvinculado de los órganos regionales, óptimo instrumento de política clientelar y que escapa a los regulares mecanismos de directiva y control que caracterizan la relación instrumental (16). En la mayoría de los casos no se ha dispuesto ni siquiera un mínimo sistema de controles de oportunidad y de eficacia sobre la actividad de los entes autónomos, los cuales, sometidos únicamente a un imperfecto control de estricta legalidad, han terminado por convertirse en «independientes» respecto de la Región.

Ante esta situación se ha propuesto una alternativa para una mejor utilización de los entes institucionales por parte de las Regiones (17). Se trata de establecer una precisa delimitación del concepto de instrumentalidad —y no de estricta sujeción— que configura la relación entre los dos entes. La instrumentalidad se realiza no únicamente a nivel estructural, sino también en el ámbito funcional, y viene determinada por el contenido material de las funciones propias del ente —complementarias sustancialmente de la actividad de la Junta— y que son ejercitadas de acuerdo con las directrices emanadas de la asamblea legislativa regional. Junto a esta potestad de directiva se establece un eficaz y ágil sistema de coordinación y control en manos del Consejo,

---

cipios para llevar a cabo las funciones delegadas. Vid. extensamente, G. BARONE: *Esperienze e prospettive degli enti pubblici economici regionali*, Milán, 1973; A. ORSI BATTAGLINI, *Le autonomie locali nell'ordinamento regionale*, Milán, 1974.

(15) Esta técnica se ha hecho notar especialmente en el sector de la administración de la agricultura. Véase D. SERRANI: «L'amministrazione pubblica dell'agricoltura: organi e strutture», en *Diritto agrario italiano*, dirigido por N. IRTI, Turín, 1978, p. 505.

(16) Vid. BARONE: *Ob. cit.*, pp. 27 y ss.; GUCCIONE: *Ob. cit.*, pp. 393 y ss.

(17) Nos referimos a la legislación institutiva de diversos entes funcionales en la Emilia-Romagna y en la Toscana; véase al respecto el amplio comentario de F. ZUELLI: *Tendenze e caratteristiche del rapporto tra le Regioni a Statuto ordinario e i nuovi enti strumentali regionali*, «Le Regioni», 1975, núm. 6, pp. 1038 y siguientes.

de forma que se evita la concentración en el órgano ejecutivo de toda la capacidad de maniobra sobre los entes autónomos (18).

Debe concluirse, pues, que en el campo de determinadas materias, esencialmente las de tipo técnico, económico y financiero, el recurso por la Región a la fórmula de la personificación subjetiva no constituye en sí misma una solución incorrecta. Lo que sí es preciso es que tanto las funciones atribuidas al ente como la instrumentación del binomio directiva-control respondan a los criterios adecuados con el fin de asegurar, dentro de la propia autonomía, la capacidad del ente en tanto que ejecutor eficaz de la política regional.

### III. LA ETAPA PREAUTONÓMICA: LA GENERALITAT PROVISIONAL

Acabamos de ver cómo, a pesar de las intenciones constitucionales, la actuación del ordenamiento regional italiano ha ido dibujando, con pocas excepciones, un modelo de organización administrativa bastante similar a la tradicional estructural de la Administración del Estado, en la cual el aparato de entes personificados, la Administración institucional, juega un papel relevante. No creemos arriesgado considerar que, según todos los indicios, la Generalitat de Cataluña está emprendiendo un camino parecido.

La práctica seguida por el Gobierno autónomo catalán en el período provisional que ha precedido a la aprobación del Estatuto ofrece ya un notable interés en relación con la institución de organismos que, bajo denominaciones y regímenes diversos, pueden ser incluidos dentro de la administración institucional autonómica.

Efectivamente, y ante los traspasos de funciones que han tenido lugar durante los años 1978 y 1979, el Consejo Ejecutivo se ha visto en la necesidad de dotarse de una mínima estructura administrativa para el cumplimiento de las funciones asumidas. El Reglamento de Régimen interior, aprobado por Decreto de 18 de marzo de 1978, contiene en su título I la primera normativa general sobre la organización de la Generalitat (19). En el aspecto que aquí nos interesa señalemos que el artículo 11, c), atribuye al Consejo Ejecutivo en pleno la com-

(18) Una cuestión que condiciona la autonomía y la eficacia de los entes instrumentales regionales es la que viene determinada por la superposición de los mecanismos de control estatales a los controles propios de la región; así, aquéllos actúan bien directamente sobre la actividad del ente pararegional, bien sobre los actos de control emanados del órgano regional que a su vez tiene atribuida la correspondiente potestad. Vid. L. VANDELLI: «L'esperienza dei controlli sull'amministrazione regionale», en V. ZANONE, ed., *Potere statale eriforma regionale*, Bologna, 1976, p. 353; U. FRANCESE: *Sul problema del controllo degli atti amministrativi degli enti strumentali della Regione*, «Foro Amm.», 1979, núm. 1, pp. 311 y ss.; y del mismo autor: *La duplicazione dei controlli sugli enti strumentali regionali*, «Foro Amm.», 1979, núms. 9-10, pp. 2097 y ss.

(19) Véase un comentario de conjunto a esta disposición de T. POU i VIVER: *Reglament de Règim Interior de la Generalitat de Catalunya*, «Administració Pública», 1978, núm. 1, pp. 175 y ss.



petencia para establecer, de acuerdo con el presidente de la Generalitat, la «creación de todo tipo de instituciones, establecimientos públicos y órganos autónomos que dependerán de la Generalitat». Según el artículo 23, a), del mismo Reglamento, la forma que tomará el acuerdo de creación será la de Decreto (20).

Estas primeras previsiones sobre la existencia de un aparato administrativo constituido por un conjunto de entes con personalidad jurídica propia son complementadas por el Decreto de 18 de septiembre de 1978 sobre organización y competencias de los órganos de los Departamentos de la Generalitat. Concretamente se establece que la relación de dependencia de los organismos autónomos con la Generalitat se realizará a través de su *adscripción* a un departamento mediante Decreto (art. 5). Asimismo este precepto hace mención a la existencia al frente de los citados organismos de un órgano directivo unipersonal, cuyo titular será nombrado por el presidente de la Generalitat a propuesta del *conseller* correspondiente. Respecto a las funciones de estas entidades se establece que, además de las que les sean propias, tendrán atribuida con carácter general una función de asesoramiento del consejero del cual dependan (21).

Por otro lado, la presencia de entes institucionales en la estructura administrativa de la Generalitat se comprueba también en la normativa reguladora de la Intervención General de la Generalitat. En concreto, este centro de control interno contará con las correspondientes intervenciones delegadas en los organismos autónomos y empresas dependientes de la Generalitat, así como con un servicio de control financiero y cuentas económicas del Sector Público Catalán (22).

En el marco de esta normativa mínima reguladora de la materia se han creado ya diversos organismos y entidades autónomas, cada una de las cuales presenta unas características propias que hacen difícil

(20) Recordemos que ya con anterioridad al Reglamento de Régimen Interior, por Orden de 7 de enero de 1978 se estableció, de forma un tanto indefinida, el *Institut d'Investigacions Econòmiques* como organismo adscrito al Servicio Central de Estadística y Documentación. Interesa destacar, a pesar de su vaga configuración institucional, que la actividad del *Institut* se lleva a cabo de acuerdo con las orientaciones emanadas de los diferentes Departamentos del Consejo Ejecutivo; es decir, se establece una relación de directiva propia, como hemos visto, de los entes instrumentales. Posteriormente, por Decreto de 17 de octubre de 1978 se le encomendaron funciones de asesoramiento al Presidente y al Consejo Ejecutivo de la Generalitat en materias económicas.

(21) A pesar de la atribución de esta función consultiva, no deben confundirse las entidades y organismos autónomos con los Consejos Asesores de los diferentes Departamentos, contemplados en el artículo 4 del mismo Decreto: éstos son órganos colegiados, sin personalidad jurídica propia, en los cuales se prevé la presencia de representantes de la propia Administración junto a los de los diversos sectores ciudadanos interesados.

(22) Vid. el Decreto de 4 de diciembre de 1978 por el que se organiza la Intervención General, así como el de 28 de mayo de 1979 que regula sus funciones. Notemos que en esta última disposición, al referirse al control de los organismos autónomos y empresas dependientes de la Generalitat, se realiza una remisión expresa al régimen de intervención establecido por la Ley General Presupuestaria.

una consideración global. Intentaremos, sin embargo, dar una rápida ojeada a aquellos puntos que presentan mayor interés.

La fórmula de la personificación subjetiva ha sido utilizada en algunas ocasiones con el fin de establecer unos mecanismos de participación de diversos sectores de la población catalana en las tareas del Gobierno que les puedan afectar de una manera más directa. Este es el caso en que se encuentra el *Consell Intercomarcal de les Terres de l'Ebre*, adscrito a la presidencia de la Generalitat (23); parecidas funciones de participación y representación ostenta el *Consell Nacional de la Joventut de Catalunya*, instituido por Decreto de 2 de abril de 1979 como organismo con personalidad jurídica propia (24). Cabe destacar en estas normas la aparición de la comarca como demarcación territorial a partir de la cual se instrumenta la representación en los órganos colegiados generales de los organismos mencionados (25), con la precisión, sin embargo, de que no se intenta con ello prejuzgar la futura división territorial de Cataluña (26).

Queremos señalar que si bien parece correcta la técnica de representación y participación de los administrados en los órganos directivos de los organismos autónomos, resulta más discutible que se utilice la solución de la personificación subjetiva como fórmula institucional de canalización de la mencionada participación.

En otras ocasiones la institución de organismos autónomos dependientes de la Generalitat persigue preferentemente la finalidad de obtener la autonomía financiera y de gestión adecuadas para llevar a cabo funciones de carácter técnico, de investigación, promoción, asesoramiento, etc., y en las que puedan participar económicamente, mediante los correspondientes convenios, otros organismos, instituciones y entidades, tanto públicas como privadas. Aunque con pequeñas variaciones, se puede considerar que se encuentran en esta situación el *Institut Català de la Carn*, el *Institut Català de la Vinya i el Vi* y el *Institut d'Estudis de la Salut* (27). Del mismo modo, superada ya la etapa pre-

---

(23) Creado por Decreto de 4 de septiembre de 1978 como «entidad representativa de las Comarcas del Ebro». Su personalidad jurídica propia no queda suficientemente definida ni en el Decreto de creación ni en su Reglamento de Régimen interno aprobado por la Orden de 3 de febrero de 1979. Dicho factor, sin embargo, podría deducirse del conjunto de su régimen jurídico que incluye además un presupuesto propio y autonomía de gestión.

(24) Adscrito en un principio al Departamento de Cultura y Enseñanza, por Decreto 124/1980, de 24 de julio, ha pasado a depender de la Dirección General de la Juventud de la Presidencia de la Generalitat.

(25) Véase el artículo 3 del Decreto de 4 de diciembre de 1978 referente al *Consell Intercomarcal de les Terres de l'Ebre* y, con menor incidencia, el artículo 3,1, e), del Decreto de 2 de abril de 1979 sobre el *Consell Nacional de la Joventut de Catalunya*.

(26) Este matiz se contiene en la exposición de motivos del citado Decreto de 4 de diciembre de 1978.

(27) Adscritos los dos primeros al Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca, fueron creados, respectivamente, por los Decretos de 10 de septiembre de 1979 y de 8 de abril de 1980 como «organismos autónomos con personalidad

autonómica, algunas normas de estructuración orgánica de diversos Departamentos prevén la posibilidad de «arbitrar las formas jurídicas necesarias que permitan la participación de personas físicas y jurídicas públicas y privadas en la financiación de determinadas actividades propias de los respectivos departamentos», bien sea con categoría de organismos autónomos, bien sea mediante recurso a otras técnicas institucionales (28).

A continuación pasamos a referirnos a dos entidades dependientes de la Generalitat que ofrecen un singular interés por los regímenes jurídicos a que se hallan sometidas.

Se trata, por un lado, de la *Escola d'Administració Pública de Catalunya*, restablecida por Decreto de 14 de mayo de 1979. Esta está configurada en el mencionado Decreto como organismo autónomo adscrito al departamento de Gobernación, de modo que queda definida una dependencia institucional entre la *Escola* y la Generalitat de Cataluña. Sin embargo, hay una serie de factores que vienen a matizar este esquema inicial. En efecto, el Convenio de Colaboración entre el Instituto de Estudios de Administración Local y el Departamento de Gobernación de la Generalitat de 3 de mayo de 1979, previo al restablecimiento de la *Escola*, contiene una serie de normas que, consideradas en su conjunto, parecen dibujar una ambigua situación de co-dependencia funcional de la *Escola* respecto de la Generalitat y del citado Instituto. En este sentido, la norma segunda del Convenio dispone que, además de sus funciones propias, la *Escola d'Administració Pública de Catalunya* ejercerá aquellas que le sean atribuidas por el Instituto de Estudios de Administración Local en virtud, según los casos, de mandato, delegación genérica, delegación específica o desconcentración. Como es sabido, esta última técnica presupone una relación interorgánica—esto es, entre dos órganos de un mismo ente—, difícil de compaginar con el caso que aquí nos ocupa (29) y que parte de la base de la subordinación jerárquica de un órgano al otro. La norma tercera del mismo Convenio contempla que el programa de actuación de la *Escola* incluirá «las actividades de ámbito estatal, bajo la direc-

---

jurídica propia y patrimonio diferenciado, y con plena capacidad para contratar y obligarse». El *Institut d'Estudis de la Salut* fue establecido por Decreto de 25 de febrero de 1980 en el Departamento de Sanidad y Asistencia Social (en la actualidad, Sanidad y Seguridad Social).

(28) Véase, por ejemplo, el artículo 10 del Decreto 115/1980, de 22 de junio (Departamento de Cultura y Medios de Comunicación), y el artículo 8 del Decreto 143/1980, de 8 de agosto (Departamento de Industria y Energía). Es interesante destacar que la primera de estas disposiciones, amparándose en el Reglamento de Régimen Interior de la Generalitat provisional, preceptúa la forma de Decreto como medio de creación de los organismos autónomos, pero establece la salvedad de que ello será «sin perjuicio de la competencia propia del Parlamento de Cataluña». Se trata de una primera referencia a la necesaria regulación que a nivel legal pueda merecer el tema de la organización administrativa de la Generalitat, y en concreto de sus entes autónomos.

(29) En este mismo sentido se expresa A. MILIÁN I MASSANA: *Crónica Legislativa de la Generalitat provisional*, «Administració Pública», 1980, núm. 3, p. 130.

ción y financiación del Instituto de Estudios de Administración Local y de acuerdo con su plan de trabajo para cada curso académico».

No parece incorrecto pensar que, si bien la posición subjetiva de la *Escola* en el aspecto estrictamente orgánico no se ve afectada por estas disposiciones, su autonomía funcional queda fuertemente condicionada a la utilización por parte del Instituto de las técnicas de mandato y desconcentración citadas que no implican una transferencia de titularidad. Este tipo de situaciones no es nada infrecuente en la práctica del desarrollo del ordenamiento regional italiano: en múltiples ocasiones el Estado se ha valido de la fórmula de utilización de los órganos, servicios y entes autónomos regionales para desarrollar sus funciones en lugar de realizar la correspondiente transferencia a la Región, reservándose, por lo tanto, las potestades sobre los órganos regionales inherentes a la titularidad de la función. Se trata, pues, de una técnica discutible que no encaja con el efectivo desarrollo de las administraciones autonómicas, sino que las desvirtúa y condiciona peligrosamente su operatividad.

El último caso que nos queda por comentar es el concerniente a la entidad *Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya*. Esta entidad fue creada por Decreto de 5 de septiembre de 1979 a raíz del traspaso a la Generalitat de los servicios ferroviarios explotados por FEVE en Cataluña. El interés que presenta la institución de esta entidad reside en su inclusión, dentro de la tipología de los entes públicos, en una categoría diversa a la de los organismos autónomos, que ha sido la utilizada normalmente por la Generalitat provisional en lo referente a la personificación subjetiva en su organización administrativa. En este sentido, el mencionado Decreto de creación es extremadamente simple e impreciso, dado que únicamente declara la personalidad jurídica-pública de la entidad. Pero los detalles del régimen jurídico de FGC debemos ir a buscarlos en su Estatuto, aprobado por Decreto de la misma fecha que el de creación. Así su artículo primero define claramente que se trata de una entidad de derecho público con personalidad independiente de la Generalitat, que actúa en régimen de empresa mercantil y goza de autonomía organizativa, patrimonio propio y plena capacidad para ejercer sus funciones.

Nos encontramos ante el típico caso de un ente que adopta una forma de personificación jurídico-pública, pero que en la actividad que lleva a cabo se rige por el derecho privado y que está tipificado en el artículo 6,1, b), de la Ley General Presupuestaria. La elección de esta fórmula de personificación no ha sido, sin embargo, arbitraria: el Real Decreto de 26 de julio de 1978 por el que se transfieren a la Generalitat las competencias relativas a la explotación de los servicios de FEVE, al disponer que el ente preautonómico debía explotar estos servicios con el mismo carácter que hasta entonces habían tenido, condicionaba decisivamente la autonomía organizativa de la Generalitat: los rasgos fundamentales del régimen jurídico de FEVE—perso-

nificación pública, actividad de derecho privado—debían ser respetados por el nuevo titular del servicio (30).

Acabamos de ver, pues, cómo el breve período provisional de la Generalitat ha sido ya rico en la formación de un aparato administrativo institucional, caracterizado por la utilización de diversas fórmulas personificadoras y regímenes jurídicos heterogéneos, encaminados a la obtención de los más variados objetivos, como pueden ser la participación de grupos sectoriales en las tareas de gobierno, el establecimiento de mecanismos adecuados para la participación económica de los particulares y otros entes públicos en las actividades de la Generalitat, o bien la gestión y explotación de un determinado servicio público. Tal y como hemos insinuado anteriormente, no creemos que en el futuro se prescindiera del recurso a la Administración institucional como uno de los elementos capitales dentro de la organización administrativa de la Generalitat. Parece conveniente, pues, que a continuación exponamos un primer esquema de los criterios que, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto, han de presidir esta faceta de la actividad organizativa de la Administración pública autónoma, siempre en el bien entendido que no se pretende realizar un análisis profundo del régimen jurídico de la Administración institucional de la Generalitat, pendiente aún de regulación específica, sino únicamente ofrecer una aproximación inicial a los problemas básicos que puedan plantearse.

#### IV. BASES PARA LA ORDENACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA

##### 1. *La potestad organizativa*

La creación de entidades autónomas es, sin lugar a dudas, una manifestación de la potestad organizativa de un ente público territorial. El Estatuto de Cataluña, por las razones antes consideradas, es poco concreto en lo referente a este punto. Pero, aun no conteniendo ni la Constitución ni el Estatuto —a diferencia, como hemos visto, de lo que sucede en el ordenamiento italiano— una atribución explícita a la Comunidad autónoma de la potestad de instituir entes autónomos, un análisis de conjunto del Estatuto es suficiente para considerar, en base a múltiples referencias indirectas, que la Generalitat está suficientemente habilitada para proceder a la creación de un aparato administrativo de cariz institucional en sus diversas formas de manifestación.

(30) Curiosamente, la disposición transitoria segunda del Estatuto de «FGC» remite, como normativa de aplicación subsidiaria, a la Ley de Entidades Estatales Autónomas, cuando precisamente el ente que ha sido sustituido por «FGC», FEVE, había sido expresamente excluido de su ámbito de aplicación en virtud del artículo 2.º del Decreto-ley 11/1972, de 29 de diciembre.

En primer lugar, y de acuerdo con el artículo 148,1 de la Constitución, el Estatuto atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva para organizar sus instituciones de autogobierno (art. 9,1). Puede pensarse que éstas quedan circunscritas al Parlamento, el Presidente, el Consejo Ejecutivo y el Tribunal Superior de Justicia, que son los máximos órganos de la Comunidad autónoma de relevancia constitucional (art. 152,1) y estatutaria. Pero hay que tener en cuenta, también, que la Administración Pública de la Generalitat no es más que un aparato operativo del que se dota el Consejo Ejecutivo —del cual es una emanación directa— para ejercer las funciones administrativas que tiene atribuidas por la Constitución (art. 152,1) y por el Estatuto (art. 37). La Administración constituye un elemento esencial dentro del conjunto de las instituciones del gobierno autónomo y caería fuera de toda lógica negar a la Generalitat la competencia para proceder a su organización, aunque, como tendremos ocasión de ver más adelante, dicha competencia esté sometida a unos ciertos límites y a unas formas determinadas.

Además de esta atribución genérica de la potestad organizativa, que incluye naturalmente la de crear entes autónomos, en otros lugares del Estatuto encontramos diversas alusiones indirectas que presuponen la existencia de estos organismos en el seno del aparato administrativo de la Generalitat. Así, en el artículo 10,1 se define la competencia de la Generalitat para el desarrollo legislativo y ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado, del régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración de la Comunidad autónoma y *de los entes públicos que de ella dependan* (31). Por su lado, el artículo 49 del Estatuto dispone que el presupuesto de la Generalitat «será único e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de la Generalitat y *de los organismos, instituciones y empresas de ella dependientes*». Previsiones parecidas, y aún más específicas, se encuentran en la facultad de la Generalitat para constituir empresas públicas (32) como medio de ejecución de las funciones de su competencia (art. 54), así como instituciones —que pueden ser de carácter público— que fomenten la plena ocupación y el desarrollo económico y social (art. 52).

Por su lado, el proyecto de Ley Orgánica sobre Autonomía Universitaria (33) da pie a admitir la futura existencia de Universidades públicas —entidades con personalidad jurídica propia (art. 3,1)— que dependerán de las Comunidades autónomas (art. 9,2), ya sea por creación por parte de éstas (art. 11), ya sea por medio de transferencia del Es-

(31) Sobre el valor y significado de este artículo tendremos ocasión de detenernos más adelante.

(32) Recordemos que en virtud del artículo 12,7 del Estatuto, la Generalitat tiene competencia exclusiva en materia del sector público económico catalán, de acuerdo con las bases de la ordenación de la actividad económica general emanadas del Estado.

(33) «BOCG», Congreso, de 23 de noviembre de 1979, serie A, 99-I.

tado (art. 12). Estas previsiones serían de aplicación a la Generalitat de Cataluña, que ostenta competencia plena en materia de regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles, grados, modalidades y especialidades (art. 15 del Estatuto).

De lo expuesto cabe concluir que el Estatuto otorga a la Generalitat, con carácter exclusivo, una potestad organizativa de ámbito general sobre su Administración pública y que se manifiesta, en lo que aquí nos interesa, en la posibilidad de instituir organismos autónomos y otras entidades públicas para el cumplimiento de sus funciones. Es fundamental, sin embargo, tener en cuenta la siguiente precisión: esta competencia exclusiva de la Generalitat en materia de la propia organización no empece el carácter exclusivo o compartido de las competencias materiales que pueda ostentar en relación a los diversos ámbitos sectoriales, en virtud de la asunción realizada a través del Estatuto. Es decir, el mecanismo de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad autónoma tiene por objeto competencias materiales de contenido sustantivo y no organizativo.

Es en esta línea como debe interpretarse el artículo 25,3 del Estatuto: «la Generalitat de Cataluña integrará en su organización los servicios correspondientes, a fin de llevar a cabo las competencias que le atribuye el presente Estatuto». Esta disposición, que tiene un específico sentido organizativo, permite a la Generalitat organizar libremente los servicios y las instituciones que en virtud de la disposición transitoria sexta sean traspasadas a la Generalitat. Todo ello con independencia de que estos servicios o instituciones realicen unas funciones cuyo contenido sustantivo pueda ser referido a materias en las que la Generalitat tenga atribuida, o no, la competencia exclusiva (34). Si el párrafo segundo del artículo 25 realiza la distinción entre las competencias exclusivas y las de ejecución en el orden material, no ocurre así en el párrafo tercero que nos ocupa, que se refiere a la totalidad de las competencias (35).

La Generalitat, pues, puede decidir libremente la creación o no de organismos y entidades autónomas para el ejercicio de sus funciones.

---

(34) Esta interpretación puede verse apoyada por la lectura del artículo 17 del Estatuto que atribuye a la Generalitat, en sus tres primeros párrafos, competencia de desarrollo legislativo, ejecución y gestión, según los casos, en materia de sanidad interior, seguridad social, régimen económico de la misma y productos farmacéuticos. A continuación, el párrafo cuarto establece que la Generalitat podrá organizar y administrar con estas finalidades todos los servicios relacionados con las materias antes citadas, sin hacer distinción entre los tipos de competencia atribuida para cada una de ellas.

(35) El artículo 20,4 del Estatuto Vasco manifiesta una posición similar a la establecida en el artículo 25 del Estatuto de Cataluña, al disponer que las funciones de ejecución atribuidas a la Comunidad Autónoma en materias de competencia no exclusiva comprenden, en su caso, la potestad de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes. Aun así, el artículo 25,2 del Estatuto Catalán no deja de contener una gran dosis de imprecisión. *Vid. Toros Más, ob. cit.* pp. 24 y ss.

## 2. La creación de entidades autónomas

Debemos preguntarnos ahora cómo se articula formalmente esta potestad, es decir, a qué órgano de la Generalitat y en qué términos le está atribuida la potestad de instituir entes públicos dentro de la general potestad organizativa.

Como es sabido, se ha considerado normalmente que la materia de organización, el campo interno o doméstico de la Administración, era el ámbito propio de la normación administrativa, de manera que se admitía —si bien con ciertas reticencias—, para esta materia y para el ámbito de las relaciones de supremacía especial la discutida figura del reglamento independiente. Con la entrada en vigor de la Constitución, sin embargo, la situación ha cambiado definitivamente. El artículo 103,2 es claro al respecto al establecer una reserva de ley en la materia de la organización de la Administración del Estado. Notemos que el concepto de «Administración del Estado» utilizado en esta norma no debe entenderse restringido a la Administración central, sino que engloba necesariamente la Administración institucional en sus diversas formas de manifestación, dado que la ley no puede dejar de intervenir en este campo de la organización administrativa de tan gran trascendencia para la gestión de los servicios públicos (36).

Ahora bien, aun admitiendo que ya no tiene cabida en nuestro ordenamiento la figura del reglamento independiente, la reserva de ley que la Constitución establece para la materia organizativa tiene un carácter relativo. La Administración, como poder «ejecutivo» que es, podrá entrar a reglamentar en esta materia, pero siempre en ejecución y de acuerdo con los principios establecidos por la ley. Lo que sí parece cierto es que, habiendo una ley previa, el margen de libertad concedido al reglamento será mayor cuando ejecute una ley de contenido organizativo que en aquellos casos en que desarrolle una ley que afecte a las relaciones generales de supremacía (37).

Todas estas consideraciones son perfectamente trasladables a la organización de las Comunidades autónomas, tanto más cuando el Estatuto de Cataluña reitera la vigencia del principio parlamentario y la correspondiente relación ejecutiva entre la ley y el reglamento.

De acuerdo con lo que acaba de decirse, creemos que corresponde al Parlamento de Cataluña establecer por ley al menos los principios y criterios básicos que, en el marco de la Constitución y del Estatuto, han de configurar la organización de la Administración institucional de la Generalitat. El silencio que estos dos textos fundamentales dedican a toda la materia organizativa permite un amplio margen de dis-

(36) Véase M. BASSOLS: *Las diversas manifestaciones de la potestad reglamentaria en la Constitución*, en el núm. 88 de esta REVISTA, 1979, p. 127.

(37) Vid. J. SALAS: *Els poders normatius de la Generalitat de Catalunya*, cit. página 150; V. BACHELET: *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa*, Milán, 1965, pp. 23 y ss.; J. L. CARRO y R. GÓMEZ-FERRER: *La potestad reglamentaria del Gobierno y la Constitución*, en el núm. 87 de esta REVISTA, 1978, pp. 161 y ss.



crecionalidad a la asamblea legislativa autónoma, la cual puede optar libremente por regular con detalle la materia o bien establecer solamente las líneas generales a fin de dar paso a una amplia remisión a la potestad reglamentaria del Consejo Ejecutivo.

En cualquier caso esta ley del Parlamento habrá de regular necesariamente el tema de la *potestas instituendi*, es decir, la ley es el único medio apropiado y operativo para definir qué órgano es el titular de la potestad de crear los organismos autónomos y de los otros entes públicos institucionales que dependan de la Generalitat (38). Naturalmente, la ley puede optar por reservar esta competencia al propio Parlamento o bien atribuirle al Consejo Ejecutivo o incluso a los consejeros individualmente considerados, teniendo en cuenta que en el caso de los órganos del ejecutivo éstos tendrían que actuar siempre de acuerdo con la habilitación legal previa. La ausencia, hasta ahora, de esta ley de Cataluña —ya sea un Estatuto de Régimen Interior, ya sea una ley específica sobre la Administración o sobre los entes autónomos—, obliga a considerar la normativa estatal como de aplicación supletoria (art. 149,3 de la Constitución), y concretamente la Ley de Entidades Estatales Autónomas, que en sus artículos 2.º y 6.º señala la necesidad de autorización legal para la creación de organismos autónomos. Así, pues, debe entenderse derogado el artículo 11 del Reglamento de Régimen Interior de la Generalitat provisional, que prescribía la fórmula de Decreto para el establecimiento de estos organismos (39).

Por nuestra parte no creemos oportuno pronunciarnos ahora sobre la conveniencia de atribuir la potestad de crear organismos autónomos al legislativo o al ejecutivo de la Comunidad autónoma. Es ésta una disyuntiva que corresponde definir al Parlamento Catalán, quien deberá valorar el necesario equilibrio entre la eficacia y agilidad de la Administración y el principio básico del control parlamentario sobre el ejecutivo. De un lado, la creación por ley de los entes institucionales permitiría vulnerar, caso por caso, los principios básicos establecidos por la legislación general reguladora de los mismos. Por otro lado, la atribución de la potestad al Consejo Ejecutivo sin unos mecanismos adecuados de control, puede conducir a un abuso en el recurso a la fórmula de subjetivación de los entes públicos que podría provocar un peligroso crecimiento indiscriminado del sector institucional (40).

(38) En este sentido Bassols, *ob. cit.*, p. 126, observa que la normativa organizatoria es susceptible de ser diferenciada en diversas instancias, pero que la reserva legal del artículo 103,2 de la Constitución es gradual, teniendo carácter absoluto por lo que se refiere a la *potestas instituendi*.

(39) Parece ser que últimamente el Consejo Ejecutivo de la Generalitat comparte también este criterio. Así, ha presentado en el Parlamento autónomo un proyecto de ley para la creación del *Institut Català del Sol* (subsiguiente al traspaso de los servicios y funciones del INUR), habiendo pues renunciado a su establecimiento por Decreto.

(40) No olvidemos que las Regiones italianas proceden a esta función a través de la ley, en virtud del mandato constitucional y de sus respectivos Estatutos y siempre dentro del ámbito de la legislación-marco del Estado. Téngase en cuenta, sin embargo, la particular relación existente entre la Junta ejecutiva y el Consejo

Conviene señalar que consideramos en todo caso discutible la solución adoptada por el proyecto de Ley Orgánica del Gobierno, de la Administración del Estado y de la Función Pública (41). Su artículo 36,2 dispone, en efecto, que los órganos y entidades de la Administración del Estado serán creados, regidos y coordinados de acuerdo con lo que se establece en «esta ley», dictado que no es más que una reiteración del principio de legalidad contenido en el artículo 103,2 de la Constitución. El problema surge al observar que todo lo que dispone «esta ley» no es otra cosa que una remisión en blanco a la potestad reglamentaria del Gobierno: efectivamente, y dentro de una peculiar distribución jerárquica de las fuentes del ordenamiento administrativo, se establece que las normas generales que hayan de regir la organización y el funcionamiento interno de los organismos autónomos se establecerán por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros (art. 41), mientras que la creación, modificación y supresión de estas entidades tendrá lugar por Decreto no acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro competente, con la única limitación del respeto al total de los créditos consignados en los presupuestos (art. 39,1). Es obvio, pues, que habría una completa ausencia de una mínima regulación sustantiva de la materia a nivel legal.

### 3. *El régimen jurídico*

Una vez establecidas las premisas anteriores sobre la potestad de instituir organismos autónomos por la Generalitat pasamos a referirnos sucintamente a los problemas que plantea la temática de su régimen jurídico.

Ya hemos citado anteriormente el artículo 10,1 del Estatuto. Esta norma viene a delimitar las competencias del Estado y de la Comunidad autónoma, entre otros temas, en materia de régimen jurídico de la Administración de la Generalitat y de los entes públicos que de ella dependen, así como el sistema de responsabilidad, contratación y concesiones y régimen estatutario de sus funcionarios. Al Estado le corresponde la emanación de la legislación básica, mientras que a la Generalitat le compete su desarrollo legislativo y ejecución. Esta distribución de competencias, que se corresponde además con lo previsto en el artículo 149,1, 18, de la Constitución, necesita una aclaración ante la inexpresividad del ya citado artículo 25,2 del Estatuto. Según nuestra opinión se trata de un sistema de competencias compartidas en el cual, a pesar de que el Estado se reserva la legislación básica, la Generalitat tiene competencia legislativa exclusiva en el desarrollo de aquella le-

o asamblea representativa de las Regiones, ya que este último organismo tiene atribuida también la potestad reglamentaria. Por su parte, ARGULLOL, *La organización administrativa de las Comunidades Autónomas*, cit., pp. 39 y 54, parece inclinarse, aunque en referencias incidentales, por la intervención de la ley en la creación de las entidades institucionales.

(41) «BOCG», Congreso, 5 de febrero de 1980, serie A, núm. 109-I.

gislación básica, de forma que el Estado se ha de limitar a establecer sus principios básicos, puesto que le está prohibido pasar a regular con detalle la materia en lo referente al ámbito de la Generalitat; esta función de desarrollo corresponde en exclusiva a la Generalitat (42).

La ley del Parlamento de Cataluña que regule los entes dependientes de la Generalitat tendrá que respetar, pues, en lo que concierne a su régimen jurídico, la normativa básica emanada del Estado. ¿Qué es, sin embargo, lo que hay que entender por «régimen jurídico»?

Creemos que este concepto hace referencia primordialmente a la ordenación jurídica de la actividad externa del ente, es decir, la eventual potestad reglamentaria que pueda ostentar, la regulación de sus actos y actuaciones materiales, así como el sistema de impugnación de los mismos; igualmente, hay que incluir el tema de la responsabilidad, el régimen de contratación y el de sus funcionarios. En estos aspectos la autonomía normativa de la Generalitat estará matizada y vinculada por la legislación básica del Estado. Pero no puede decirse lo mismo en lo que concierne a los aspectos estrictamente organizativos y de funcionamiento interno del organismo, así como en lo referente a su relación jurídica con el ente matriz. En estos casos, la Generalitat dispondrá de plena libertad —competencia exclusiva *strictu sensu*— en el ejercicio de su función normativa, respetando siempre los principios establecidos en la Constitución y en el Estatuto. Esta competencia exclusiva se extendería también a aquellos aspectos del procedimiento administrativo que se derivasen de las especialidades de la organización de la Generalitat o del derecho sustantivo de Cataluña (art. 9,3 del Estatuto).

#### 4. *Ambito de actuación*

Pasando ya a considerar algunos aspectos más concretos del ordenamiento de los entes institucionales de la Generalitat, nos referimos en primer lugar a su ámbito material de actuación.

La caracterización de las Comunidades autónomas como entes con finalidades específicas, delimitadas por el conjunto de las competencias asumidas en los respectivos Estatutos, nos obliga a creer que los entes públicos que de ellos dependan tendrán que limitar su ámbito material de actuación a las funciones derivadas de las competencias propias del ente matriz (43).

El dato de la forma de personificación de la entidad creada adquiere aquí una especial relevancia. La constitución de un ente dotado de

(42) Sobre la tipología de los diversos sistemas de distribución de competencias previstos en el Estatuto, véase TORNOS MÁS, *ob. cit.*, pp. 24 y ss., y en particular sobre el concepto de competencia exclusiva, SALAS, *ob. ult. cit.*, pp. 117 y ss.

(43) ARGULLOL, *ob. ult. cit.*, p. 39; PALADIN, *ob. cit.*, p. 379; asimismo, GUARINO, *ob. cit.*, p. 284, en razón del carácter funcional que asume la competencia organizatoria en relación a las demás materias sustantivas correspondientes a la Región.

personalidad jurídica pública lo encarna dentro del sistema general de los poderes públicos, cuya actividad está vinculada, en este aspecto, por el principio de competencia. Lógicamente el ente que proceda a instituir un nuevo sujeto público tendrá que ser previamente titular de las competencias en virtud de las cuales le serán atribuidas las respectivas funciones a la nueva entidad. En cambio, en el caso de adoptar una forma privada de personificación no habría lugar, en principio, a la limitación que por razón de la competencia vincula el ámbito material de actuación de los entes públicos (44). Pero a pesar de este criterio de carácter general hay que tener presente que el artículo 54 del Estatuto circunscribe la facultad de la Generalitat de establecer empresas públicas a aquellos casos en los que la constitución de éstas sea un medio para ejecutar las funciones que sean de la competencia de la Comunidad autónoma, de manera que el objeto social de estas sociedades tendrá que corresponderse con las finalidades institucionales de la Generalitat (45).

Con respecto al ámbito territorial de actuación de los entes dependientes de la Generalitat, el principio básico de su delimitación se contiene en el artículo 25,1 del Estatuto, según el cual todas las competencias de la Generalitat se entienden referidas al territorio de Cataluña. Esta determinación del ámbito territorial afecta principalmente a la actividad pública del ente, pero no es obstáculo para admitir ciertas matizaciones: por ejemplo, en el aspecto organizativo la ubicación de la sede y de los principales servicios de la entidad en el territorio de Cataluña no impide que ésta pueda establecer determinados centros en otros puntos del Estado, siempre que la actividad que llevarsen a cabo tuviera un carácter instrumental respecto a las funciones propias del ente (por ejemplo, oficinas de información, propaganda, representación, etc.). En lo que concierne al aspecto funcional, la actividad de derecho privado del ente regional podrá desarrollarse con plena eficacia en todo el territorio del Estado, con la misma limitación que se acaba de indicar de la instrumentalidad de la actividad en relación con las funciones institucionales del organismo (por ejemplo: contratación, adquisición de bienes, etc.).

Dentro del tema del ámbito de actuación de los organismos dependientes de la Generalitat, la Constitución y el Estatuto ofrecen otras perspectivas que vienen a enriquecer el esquema aquí presentado. Nos referimos a la posibilidad de establecer entes u organismos de carácter interregional o intercomunitario. En este sentido el artículo 27 del Estatuto, de acuerdo con la previsión contenida en el ar-

(44) ARGULLOL, *loc. ult. cit.*

(45) La posibilidad de que las Regiones italianas participen en sociedades privadas, prevista en la mayoría de los Estatutos e incluso en la ley de financiación regional de 16 de mayo de 1970, queda también vinculada por el límite de la competencia —que en nuestro caso se contiene en el citado artículo 54 del Estatuto Catalán. *Vid.* PALADIN, *ob. cit.*, p. 381; ANDREANI, «Enti economici regionali e società per azioni dipendenti dalle regioni», en el volumen colectivo *Regioni e Organizzazione amministrativa*, Florencia, 1971, p. 124.

título 145, 2, de la carta constitucional, autoriza a la Generalitat a celebrar convenios con otras Comunidades autónomas para la prestación y gestión de servicios correspondientes a materias de su competencia exclusiva, previa la aprobación por el Parlamento de Cataluña y con la posterior notificación a las Cortes. El contenido de los convenios celebrados con las finalidades citadas podría materializarse en la creación de entidades autónomas de ámbito interregional y con finalidades específicas. En el caso de que las funciones de estas entidades intercomunitarias no se derivasen de materias de competencia exclusiva de alguna de las Comunidades autónomas participantes en el convenio, parece que sería preciso obtener la oportuna autorización de las Cortes Generales (46).

Por otro lado, el límite de la competencia material de la Generalitat como presupuesto de la actividad de sus entes institucionales puede ser ampliado en virtud de los mecanismos previstos en los párrafos primero y segundo del artículo 150 de la Constitución: concretamente, en el caso de la transferencia o delegación por el Estado de facultades correspondientes a materia de su titularidad, el Parlamento de Cataluña (art. 28, 3, del Estatuto) podrá decidir la atribución de las competencias transferidas o delegadas a un organismo o ente funcional dependiente de la Generalitat. La utilización de esta vía, con la reserva por el Estado de determinadas formas de control, y la especial relación que presupone la fórmula de la delegación, puede implicar una seria mediatización en el régimen de autonomía e instrumentalidad propio del ente institucional de la Generalitat. Podrían presentarse supuestos de codependencia (en último término, funcional) o de utilización conjunta similares a lo señalado antes en relación a la *Escola d'Administració Pública* (47).

Un último punto interesante, que sólo esbozaremos, en el tema del ámbito funcional de los organismos y entidades dependientes de la Generalitat es el que concierne a la posibilidad de reservar al sector público de la Comunidad autónoma recursos o servicios esenciales en los términos del artículo 128,2 de la Constitución. Tratándose de una materia en la que el Estatuto asume la competencia de desarrollo

---

(46) Sobre el tema de los convenios intercomunitarios en general, y con referencias a la posibilidad de instituir personas jurídicas para la prestación de servicios comunes por parte de las Comunidades Autónomas, *vid.* PÉREZ MORENO: *Solidaridad y Convenios entre Comunidades Autónomas*, «Documentación Administrativa», 1979, núm. 181, pp. 397 y ss.

(47) Al margen de ello, y en sentido distinto, no creemos que haya ningún inconveniente en admitir la posibilidad de que la Generalitat participe económicamente en las sociedades estatales, y así se recoge en el artículo 12,2 del Estatuto: «La Generalitat participará, igualmente, en la gestión del sector público económico estatal, en los casos y actividades que corresponda.» Por otra parte, el artículo 53 del texto estatutario faculta a la Generalitat, según lo prevea la legislación estatal, para proceder a la designación de sus representantes en los organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado no traspasadas a la Comunidad Autónoma y cuya competencia se extienda al territorio catalán.

legislativo y ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado (art. 10,1, 3), es perfectamente plausible que la Generalitat lleve a cabo la reserva de unos determinados recursos o servicios esenciales para la comunidad de cuyos intereses es exponente. Obviamente la Generalitat deberá proceder por medio de la ley, ya que es plenamente operante, incluso para las Comunidades autónomas, la reserva legal establecida por la Constitución. Todo ello en el bien entendido que los recursos o servicios a reservar deberán estar comprendidos en el ámbito de las competencias materiales de la Generalitat. La gestión de aquéllos podrá ser encomendada por el Parlamento, si es preciso, a una entidad institucional de carácter público (48).

##### 5. *La organización y el tema de la participación*

En el aspecto de la organización interna de los organismos englobados en la Administración institucional de la Generalitat, serán de aplicación los principios y criterios generales que la Constitución y el Estatuto disponen para todas las Administraciones públicas y a los cuales hemos tenido ocasión de referirnos anteriormente. Fundamentalmente el principio de descentralización deberá adquirir una especial concreción en estos entes. Sobre este punto deberá tenerse en cuenta la solución que se adopte para la división territorial de Cataluña, de forma que pueda establecerse una efectiva coordinación entre todos los niveles de la Administración pública de la Generalitat en las respectivas demarcaciones territoriales.

Por otra parte, la ley deberá establecer a qué órgano de la Generalitat corresponderá el poder de nombramiento y revocación de los cargos directivos de las entidades autónomas. La importancia económica y social de alguna de ellas, derivada de la eventual prestación de servicios públicos esenciales, hace pensar que no sería inoportuno reservar esta función, en determinados casos, al propio Parlamento, así como asegurar la representación de las minorías parlamentarias en los consejos de administración o equivalentes órganos colegiados, tal y como disponen la mayoría de los Estatutos de las Regiones italianas. En el mismo sentido algún autor ha propuesto la fórmula de dotar a los entes instrumentales regionales de una reducida estructura colegial en el órgano destinado a ejercitar el efectivo poder de direc-

---

(48) Esta cuestión ha sido objeto de debate por la doctrina italiana. ANDREANI, *ob. cit.*, p. 223 —siguiendo a PALMERINI, *Legge regionale, riserva e trasferimento delle imprese*, «Rass. Dir. Pub.», 1969, pp. 201 y ss.— admite la eficacia de la ley regional para atribuir a la Región o a un ente o sociedad dependiente de ella el ejercicio en exclusiva de servicios públicos, en base al artículo 43 de la Constitución (que contiene una fórmula similar a la del 128,2 de nuestro texto fundamental). En cambio, GUARINO, *ob. cit.*, pp. 288 y ss., niega esta posibilidad, de manera que los entes regionales únicamente podrían actuar en el sector económico en régimen de concurrencia con los particulares u otros entes o sociedades estatales, a no ser que fuera una ley del Estado la que efectuara la reserva en favor de la entidad regional.

ción—que no hay que confundir con los consejos de administración— y que no perjudicaría a la eficacia en la gestión del ente (49).

Otro dato interesante a la hora de apuntar algunas líneas de tendencia en la organización de los entes públicos regionales concierne al tema de la participación de los administrados. El desarrollo del ordenamiento autonómico constituye ya un paso importante en la aproximación de la colectividad a la formación de la voluntad pública (50). El principio de participación está además concretado en un cierto sentido en el artículo 105 de la Constitución. Creemos que la participación de los interesados y usuarios en los organismos públicos instituidos por la Generalitat sería una medida adecuada para asegurar la democraticidad del ente e incluso una fórmula indirecta de control sobre el mismo y que, debidamente articulada, contribuiría, junto a otros mecanismos a los que haremos referencia, a evitar la proliferación de verdaderos centros de poder público y económico exentos de todo control efectivo. Esta es una alternativa que tiene precedentes ya experimentados en algunas Regiones italianas; concretamente, el artículo 50 del Estatuto del Veneto y el artículo 62 del Estatuto de la Emilia-Romagna disponen que la ley regional, al instituir organismos o entidades funcionales, deberá prever los mecanismos adecuados para asegurar la participación —e incluso el control— de los usuarios y sujetos directamente interesados en la actividad que aquéllos lleven a cabo.

El Estatuto catalán no ha permanecido ajeno a esta problemática. Así, el artículo 17,5 establece que la Generalitat, en materia de sanidad y seguridad social, ejercerá sus competencias según criterios de participación democrática de los interesados y de las organizaciones sindicales y empresariales, y el artículo 129,1 de la Constitución—en el que se fundamenta la norma estatutaria mencionada—es aún más amplio, ya que hace extensivo el principio de participación a la actividad de todos aquellos organismos públicos cuya función incida directamente en la calidad de vida o en el bienestar general. En nuestra opinión es preciso que este criterio participativo no quede restringido a los casos mencionados, de forma que pueda considerarse aplicable a todas las entidades públicas instituidas por la Generalitat (51).

(49) GUARINO, *ob. cit.*, p. 294. Sobre la intervención del Parlamento en el nombramiento de los altos cargos de los entes funcionales, véase GALLINA: *Considerazioni in tema di controllo parlamentare sulle nomine degli amministratori di enti pubblici e delle società a partecipazione pubblica*, «Foro Amm.», 1977, núm. 1, páginas 316 y ss.

(50) Sobre este tema y sus implicaciones, véase E. TUCCARI: *Partecipazione popolare e ordinamento regionale*, Milán, 1974; también CUCHILLO I FOIX, *ob. cit.*, páginas 168 y ss. En una consideración más general del tema de la participación, M. ЧИТИ: *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pisa, 1977; recientemente, desde una óptica sugestiva, M. SÁNCHEZ MORÓN: *La participación del ciudadano en la Administración Pública*, Madrid, 1980.

(51) En su momento pusimos ya de relieve cómo algunos de los organismos autónomos creados por la Generalitat provisional respondían plenamente a este principio de participación y representación. Sobre la representación de las cate-

## 6. Instrumentalidad y control

La efectividad y operatividad del funcionamiento de los organismos y entes autónomos depende en gran manera del régimen en que se articule su relación de instrumentalidad y funcionalidad con el ente matriz, en nuestro caso la Generalitat. Lógicamente han de gozar de autonomía en la gestión de sus funciones, como es consustancial con su configuración subjetiva. Pero ello no es obstáculo para señalar que la razón fundamental de la existencia de estos entes reside en su condición de ser medios o instrumentos idóneos, ágiles y eficaces para la ejecución de las decisiones políticas de la Generalitat en relación con los respectivos sectores y de acuerdo con las funciones que tengan atribuidas.

Sin perjuicio de lo que pueda legislar el Parlamento, parece lógico que los organismos y entes autónomos mantengan una relación de dependencia orgánica del Consejo Ejecutivo (52), a través de su adscripción a un determinado departamento, de forma que los órganos del ejecutivo de la Comunidad autónoma ostentarán un conjunto de potestades y funciones—por otro lado inherentes a su posición dirigente de toda la Administración autonómica—derivadas, en este caso, de la situación instrumental y dependiente de la Administración institucional. Pero, a nuestro entender, ello no agota todas las posibilidades en el campo de la dirección y control de las entidades funcionales. Se trata de proponer algunas líneas tendenciales para la configuración de una alternativa en la Administración institucional que supere las atávicas deficiencias del modelo tradicional.

El punto de partida se sitúa en una amplia y operativa consideración del sistema parlamentario dibujado por el Estatuto. La posición preeminente de la asamblea legislativa no ha de quedar restringida a una actividad política de control respecto del Gobierno; ésta debe extenderse hasta el punto de adquirir una real incidencia en la actividad de toda la Administración. En esta línea, y únicamente para señalar algunos criterios mínimos, el Parlamento deberá tener un efectivo poder de directiva y de tutela sobre los organismos y entes instrumentales que dependan de la Generalitat, sin que la articulación de este poder, sin embargo, deba interferir la normal autonomía de gestión (53). En el caso de aquellas entidades que operen en el campo económico tendrá una especial relevancia el ejercicio de las compe-

---

gorias interesadas en los órganos de control y vigilancia en el ámbito de la Seguridad Social a nivel estatal, véase el Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre.

(52) Esta idea se halla concisamente expresada en el artículo 41 del Estatuto gallego: «La Comunidad Autónoma ejercerá sus funciones administrativas por órganos y entes dependientes de la Junta (...)».

(53) Sobre las tendencias manifestadas en las Regiones italianas respecto a las relaciones entre los órganos políticos y los entes instrumentales regionales, véanse las consideraciones de BARONE, *ob. cit.*, pp. 99 y ss. y de ZUELLI, *ob. cit.*, páginas 1044 y ss.



tencias legislativas en el ámbito de la planificación general y ordenación sectorial de la economía, que corresponde al Parlamento en virtud del artículo 12,1 del Estatuto (54).

Igualmente compete al órgano democrático y representativo de la Comunidad autónoma la aprobación y el control de la aplicación de los presupuestos de los organismos y entidades que deberán incluirse en el presupuesto único de la Generalitat (art. 49 del Estatuto). Será preciso, además, instrumentar otros mecanismos de control parlamentario más concretos e individualizados, como pueden ser la aprobación por el legislativo, en pleno o a través de las correspondientes comisiones, de los programas de actuación particulares para cada organismo, elaborados de acuerdo con las directrices generales establecidas, así como de las ulteriores memorias consuntivas, de forma que se establezca un sistema de seguimiento global sobre la actividad del ente que permita contrastar en cada momento la oportunidad de su gestión y la adecuación a los fines para los que fue instituido.

Los controles de carácter económico y financiero se completarán con las funciones propias ejercidas por el Tribunal de Cuentas (artículo 153, d de la Constitución) (55), por la Sindicatura de Cuentas de Cataluña (art. 42 del Estatuto) y por la Intervención General de la Generalitat. No es demasiado aventurado pensar que la actuación de todos estos organismos provocará problemas en la delimitación de las respectivas competencias y funciones, y será preciso plantear la necesaria coordinación para no obstruir la autonomía del ente institucional.

Finalmente, hay que tener en cuenta lo que ya se ha dicho sobre nombramiento y revocación de los cargos directivos, así como la potestad del Parlamento para proceder a la eventual disolución del consejo de administración del ente regional u otro órgano colegiado equivalente. En otro orden de cosas, la figura del *Sindic de Greuges* como delegado del Parlamento catalán (art. 35 del Estatuto)—sin perjuicio de las funciones del Defensor del Pueblo—participará también

(54) Con carácter general sobre este tema, véase J. TORNOS: *La intervención de las Comunidades Autónomas en la economía*, «REDA», 1979, núm. 21, pp. 221 y ss.; MUÑOZ MACHADO: «Las competencias en materia económica del Estado y de las Comunidades Autónomas» en el volumen colectivo dirigido por E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*, Madrid, 1980. Específicamente sobre la relación entre la programación regional de la economía y los entes públicos autónomos, ANDREANI, *Programmazione economica, controllo degli enti dipendenti dalle regioni, società a partecipazione regionale*, «Diritto e economia», 1988, núm. 5, pp. 537 y ss.

(55) Sobre este organismo y la oportunidad de adaptar a nuestro ordenamiento el modelo de la Corte dei Conti italiana, vid. S. FERNÁNDEZ-VICTORIO: *El Tribunal de Cuentas ante su futura Ley Orgánica*, en el núm. 87 de esta REVISTA, 1978, pp. 7 y ss. La intervención de la Corte como principal instrumento de control sobre las entes instrumentales regionales ha sido propuesta por GUCCIONE, *ob. cit.*, páginas 394 y ss. Por lo que se refiere a la intervención del Tribunal de Cuentas en las Comunidades Autónomas, véase el artículo 22 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 22 de septiembre de 1980.

en la actividad de supervisión y control de la actuación de los órganos de la Administración institucional de la Generalitat en todo aquello que pueda afectar a los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos (56).

\* \* \*

Todo lo antedicho no constituye más que una simple aproximación a un conjunto de temas y problemas que en nuestra opinión deberán ser tomados en consideración por la legislación que emane del Parlamento de Cataluña. Este deberá señalar cuáles son los criterios básicos que han de presidir la actividad organizativa de la Generalitat. A nuestro parecer, no sería oportuno que el órgano legislativo declinara su responsabilidad en esta materia mediante una remisión a la potestad reglamentaria del Gobierno autónomo sin antes haber establecido—siquiera en líneas generales—cuál es el modelo de ente instrumental del que deberá valerse la Generalitat para el ejercicio de algunas de sus funciones.

## V. CONCLUSIONES

Como hemos anunciado al comienzo de este trabajo, el propósito perseguido ha sido únicamente ofrecer algunos puntos de reflexión de cara a la puesta en marcha del aparato administrativo institucional de la Generalitat. Las conclusiones que de todo ello puedan deducirse serán forzosamente muy sintéticas.

1. En virtud de la amplia potestad organizativa que ostenta la Generalitat de Cataluña, ésta queda plenamente facultada para dotarse de una estructura administrativa institucional mediante el recurso a las diversas fórmulas de personificación subjetiva de sus organismos y entidades.

2. Sin negar la atribución de la potestad reglamentaria al Consejo Ejecutivo, especialmente amplia en materia de organización, una cabal interpretación del principio de legalidad obliga a circunscribir dicha potestad dentro del límite de lo que es la ejecución de la ley. Corresponde, por consiguiente, al Parlamento de Cataluña la intervención originaria en este campo, que deberá ajustarse, cuando proceda, a la legislación básica del Estado.

3. El modelo de ente institucional que se configure por la Comunidad autónoma deberá partir de una clara voluntad descentralizadora. La atribución de las correspondientes funciones habrá de res-

(56) No se hace referencia en el texto al tema del control de la legalidad de la actividad de los organismos autónomos que dependan de la Generalitat; este control está atribuido a la Jurisdicción Contencioso-administrativa por el artículo 195, c), de la Constitución y el artículo 40,2 del Estatuto.

petar escrupulosamente las competencias de los entes locales. En este sentido deberán establecerse los oportunos mecanismos que den eficaz virtualidad al principio de coordinación entre las diversas Administraciones públicas.

4. En este mismo orden de cosas se hará preciso arbitrar un conjunto de técnicas de programación, directiva, tutela y control encaminadas a perfilar un tipo de ente institucional que responda con plenitud a una concepción moderna de las relaciones de instrumentalidad y funcionalidad y que al mismo tiempo represente una vía de aproximación a los sectores de la población que estén directamente interesados o afectados por su actividad. En cualquier caso debe evitarse la reproducción de los vicios y defectos que han caracterizado el desmesurado crecimiento del sector institucional tanto en España como en otros países.

5. El desarrollo práctico de las transferencias de servicios de la Administración del Estado a la Generalitat puede dar pie, sin embargo, a que, en razón de las eventuales fórmulas que se adopten, la institución catalana pueda ver disminuida su propia autonomía organizativa.

Tomás FONT I LLOVET

Profesor ayudante de Derecho Administrativo.  
Universidad de Barcelona

