

DR 13 102

Carrera de Derecho. Asignatura Derecho Administrativo 1 y 2. Título Las autonomías administrativas en nuestro texto constitucional. Autor Carmen Vila.

El tema de las autonomías podemos decir sin duda alguna que es uno de los que más polémicas han levantado desde que diera al 1 nuestro texto constitucional. Y, por supuesto, que una recta interpretación del título octavo ha sido y seguirá siendo objeto de trabajo para los diversos sectores, tanto políticos como administrativos. Pero hemos de precisar un poco los conceptos y aplicar de manera adecuada los mismos.

Y, si bien es cierto que hablar de autonomía supone ir –como ya dije anteriormente– al título octavo de nuestra Constitución, donde en el artículo 137 se están consagrando las autonomías de los entes territoriales, cuando dice «el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y comunidades autónomas que se constituyan, y que todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, pasando después a desarrollar en qué va a consistir esta». En el capítulo segundo, por lo que se refiere a los entes locales, provincia y municipio, y en el capítulo tercero a las comunidades autónomas. Estas autonomías territoriales, que son de extraordinaria importancia debido a que introducen una nueva organización del Estado, no van a ser objeto de nuestra explicación.

Hoy vamos a intentar dar un enfoque general sobre otras autonomías también reconocidas en la Constitución y que no responden a estos criterios de base territorial, y son las autonomías administrativas. Creo que con respecto a estas cabría hacernos dos preguntas. ¿Cuáles son y por qué han sido constitucionalizadas? En el artículo 27, apartado primero, se dice que «se reconocerá la autonomía de las universidades en los términos que la ley establezca».

Y en el artículo 20, citado texto constitucional, también se expresa que «la ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público, y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y las diversas lenguas de España». Pues bien, de la lectura de ambos textos se puede llegar a responder una de las preguntas que anteriormente nos hacíamos, y es que son dos las autonomías administrativas constitucionalizadas, la universidad y el ente público de RTVE. Ambas, en la anterior etapa, eran considerados organismos autónomos.

De aquí que me parezca oportuno hacer un breve análisis de estos entes y su calificación jurídica. La Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958 definió de una manera bastante precisa qué eran estos citados organismos, diciendo que «los organismos autónomos son entidades de derecho público creadas por ley, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente del Estado, a quienes se encomienda en régimen de descentralización la organización y administración de algún servicio público y de los fondos adscritos al mismo, y el cumplimiento de actividades económicas al servicio de fines diversos, y

la administración de determinados bienes del Estado, ya sean patrimoniales o de dominio público». De esta larga definición que nos da el texto legal, se pueden defender varias consecuencias.

En primer lugar, el reconocimiento de la personalidad jurídica, es decir, el de ente público con capacidad jurídica para ser titular de derechos y de obligaciones. Segundo, el que es la descentralización como principio jurídico de organización administrativa, el que se va a aplicar al hecho ente, y esto en función de las peculiaridades de los mismos y de los fines que éstos han de cumplir. Por tanto, hay que partir del carácter instrumental de ellos y de la eficacia de su gestión para poder justificar su existencia, y así lo hace la propia ley.

Mucho se ha escrito sobre los citados organismos autónomos, desde que fueron regulados de forma unitaria en la citada Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre del 58, pero toda la doctrina ha estado de acuerdo en afirmar la afición jurídica que supone. Es decir, que aunque su calificación se habla de autónomos y de descentralización en la forma de organización de los mismos, el Estado ejerce un control tanto de legalidad como de oportunidades sobre esto, de forma que, según el profesor García Trevijano, se puede considerar como un medio de actuación que el Estado intervencionista emplea para el cumplimiento de sus propios fines. Pues bien, esta autonomía administrativa que nuestro texto constitucional recoge, la Universidad y RTVE se encontraban dentro de estos organismos autónomos, tenían este carácter instrumental y, por supuesto, carecían de autonomía para el cumplimiento de sus fines.

¿Por qué, entonces, han sido ellos los únicos entes de esta naturaleza que han sido recogidos por la Constitución para elevar las autonomías administrativas? Pienso que existe una respuesta bastante contundente al respecto y es en función del fin que persiguen. Ambas habrán de estar al servicio de la sociedad de una forma directa y, por tanto, conseguir realizar derechos fundamentales recogidos en el capítulo segundo de la Constitución. Y es precisamente porque ambas entidades públicas van a dar solidez a dichos derechos por lo que han sido declaradas autónomas, diferenciándolos así de otros organismos de igual naturaleza, por ejemplo, el Instituto Nacional de Estadística o el Instituto Nacional de Administración Pública.

En resumen, es en función del fin por lo que ha actuado el legislador al consagrar las autonomías administrativas. Posteriormente analizaremos con más detalle este esbozo general que hoy se está intentando dar con una perspectiva de ambos entes autonómicos y de sus peculiares características, fines que han de cumplir y perspectivas de futuro.