

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DESCENTRALIZADA: EL CASO DE LAS EMPRESAS Y SOCIEDADES ESTATALES¹

LUIS EDUARDO REY VÁZQUEZ

*Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas
Universidad Nacional del Nordeste, Argentina*

Recepción: 15 de junio de 2012

Aprobado por el Consejo de Redacción: 15 de julio de 2012

RESUMEN: La realidad de la Argentina en el presente siglo evidencia el uso cada vez más frecuente de la tipología societaria, y a su vez, de la Sociedad Anónima, lo que impone especial atención cuando con él se pretendiera eludir (en forma consciente o no) la aplicación imperativa de normas de Derecho Público inherentes a la organización y actuación estatales. De allí es que analizaré cuán relevantes pueden ser las normas de creación que, so pretexto del modo societario elegido, intentan eximir las de la aplicación de las normas y principios de Derecho Público.

PALABRAS CLAVE: Sociedades estatales. Huida del Derecho Público. Derecho Administrativo. Descentralización.

ABSTRACT: The reality of Argentina in the present century the evidence increasingly frequent use of the corporate type, and in turn, of the Corporation, which requires special attention when with him were intended to avoid (consciously or not) the application peremptory norms of public law inherent in the organization and state action. From then analyze how relevant is that the rules can be created that, in the guise of corporate mode chosen, try to waive the application of rules and principles of public law.

KEYWORDS: State Societies. Flight of Public Law. Administrative Law. Decentralization.

1 El presente trabajo constituye una versión sintetizada y adaptada para su publicación en este Anuario, del Trabajo Final Integrador presentado en la Carrera de Especialización en Derecho Administrativo dictada durante los años 2008 y 2010 por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste (U.N.N.E.), Corrientes, Argentina, titulado "LAS EMPRESAS Y SOCIEDADES ESTATALES COMO MODOS DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA".

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA DESCENTRALIZACIÓN COMO TÉCNICA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA: LAS SOCIEDADES ESTATALES COMO ESPECIES DE ENTES DESCENTRALIZADOS. III. ANÁLISIS CRÍTICO. 1. En materia de procedimientos administrativos en general. 2. En materia de contrataciones en general. 3. En materia de relaciones de empleo. 4. Acerca del concepto amplio de funcionario público. 5. Carácter público de los fondos. 6. Cuestión acerca de las Sociedades Anónimas estatales con un solo socio. IV. UN SOMERO REPASO DE LO ACONTECIDO EN LA UNIÓN EUROPEA. V. CONCLUSIÓN. VI. BIBLIOGRAFÍA².

I. INTRODUCCIÓN

Dentro del complejo que constituye la Organización administrativa del Estado, la realidad de la Argentina en el presente siglo evidencia el uso cada vez más frecuente de la tipología societaria, y a su vez, de la Sociedad Anónima, lo que impone especial atención cuando con él se pretendiera eludir (en forma consciente o no) la aplicación imperativa de normas de Derecho Público inherentes a la organización y actuación estatales.

Ese fenómeno, que algunos autores denominaron como "huida del derecho público"³ en modo alguno puede implicar que el ente quedará regido totalmente por el Derecho Privado, ni siquiera a ser considerada una Persona jurídica enteramente privada, pues existen aspectos de la actividad que, sea por la presencia estatal, sea por su mayoría en la dirección y control o en su capital, sea por su creación estatal, por su fin público, por la existencia de prerrogativas públicas, por la prestación de servicios públicos o, en definitiva, por su pertenencia a la organización administrativa del Estado⁴, determinan que el régimen jurídico aplicable será el Derecho Administrativo. De allí es que analizaré cuán relevantes pueden ser las normas de creación que, so pretexto del modo societario elegido, intentan eximir las de la aplicación de las normas y principios de Derecho Público.

2 Abreviaturas utilizadas: AySA: Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima; ArSat: Empresa Argentina de Soluciones Satelitales Sociedad Anónima; ED: El Derecho; EDA: El Derecho Administrativo; JA: Jurisprudencia Argentina; RDA: Revista de Derecho Administrativo; RAP: Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública; PTN: Procuración del Tesoro de la Nación; CSJN: Corte Suprema de Justicia de la Nación; STJ: Superior Tribunal de Justicia.

3 Ver entre muchos otros: BAUZÁ MARTORELL, Felio J., *La Desadministración Pública*, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, 2001; DESDENTADO DAROCA, Eva, *La Crisis de Identidad del Derecho Administrativo: Privatización, Huida de la Regulación Pública y Administraciones Independientes*, Tirant to blanch, Valencia, 1999; MARTÍN RETORTILLO BAQUER, Sebastián, *El Derecho Civil en la Génesis del Derecho Administrativo y de sus Instituciones*, 2ª Edición ampliada, Civitas, Madrid, 1996.

4 Acerca de los criterios de distinción entre personas jurídicas públicas y privadas, y estatales y no estatales, ver: DIEZ, Manuel María, *Derecho Administrativo*, Plus Ultra, Tº II, 2ª Edición Revisada y Actualizada, Buenos Aires, 1976, p. 107 y ss.; GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Fundación de Derecho Administrativo, Tº I, 10ª Edición, Buenos Aires, 2010, p. XIV-9 y ss., entre muchos otros.

Muchas de las sociedades creadas⁵ en el orden nacional y en algunas provincias, se originaron en rescisiones o caducidades de contratos públicos producidas en la primera década del presente siglo, o bien por la asunción estatal de ciertas actividades estratégicas.

Analizaré en especial algunos precedentes jurisprudenciales, dictámenes y opiniones doctrinarias, para concluir en la necesidad de retornar al derecho administrativo⁶ en ciertos aspectos de tales figuras societarias, tanto en materia de contrataciones, de procedimientos y control público, así como en punto al régimen de empleo aplicable al personal, extremos que en la Argentina no se halla debidamente clarificado y, mucho menos, sistematizado⁷.

La conclusión a la que arribaré es que más allá de la forma o el ropaje externo que asuma una determinada entidad, su calidad estatal determinará la necesaria e imperativa aplicación de las normas y principios de derecho público administrativo, sin dejar de reconocer que es un tema polémico en la doctrina y que se halla situado en las fronteras entre Derecho Público y Privado, pero no por ello puede cegarnos e impedir que propendamos a mejorar el sistema actualmente imperante en la materia.

II. LA DESCENTRALIZACIÓN COMO TÉCNICA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA: LAS SOCIEDADES ESTATALES COMO ESPECIES DE ENTES DESCENTRALIZADOS

De entre las técnicas de organización administrativa al que el Estado puede acudir para estructurar los órganos y sujetos que ejercen función administrativa, especialmente en la esfera del Poder Ejecutivo, encontramos dos grandes modos: la centralización y la descentralización⁸.

Para diferenciar ambas técnicas, cabe formularse la siguiente pregunta: si las funciones y servicios deben ser satisfechos por el Estado o a través de otros entes públicos. La descentralización – expresa el Profesor GARCÍA-TREVIJANO FOS – enfrenta al Estado con

5 Especialmente las que motivaron la asunción estatal de la actividad tomando como modelo la Sociedad Anónima, en su vertiente pura o "con participación estatal mayoritaria" (conocida como SAPEM), así como las que adoptaron la tipología de las Sociedades del Estado regidas por la Ley 20.705. Por razones de extensión, omitiré el análisis particularizado de cada sociedad creada, remitiéndome en su caso al trabajo completo.

6 Asumiendo que se hubiese dado la huida pregonada por los autores citados en la Nota 3, aún cuando entiendo que no es correcto calificar de ese modo a los procesos de privatización.

7 Existen al respecto regulaciones parciales, como la Resolución N° 37/2006 de la SIGEN, por la cual se aprueban las "Normas Mínimas de Control Interno para el Buen Gobierno Corporativo en Empresas y Sociedades del Estado" que la integran como Anexo I.

8 Dejamos de lado aquí los términos centralización y descentralización en sentido político, pues se alude allí a la forma de Estado unitaria o federal y resulta independiente a cómo se organice aquél desde el punto de vista administrativo.

Para una completa información de los términos centralización y descentralización, tanto política como administrativa, véase MURATORIO, Jorge I., "Centralización, Descentralización, Concentración, Desconcentración (Algunos aspectos del régimen jurídico de los entes descentralizados)", en obra colectiva *Organización Administrativa, Función Pública y Dominio Público*, Jornadas de la Universidad Austral, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2005, p. 121.

éstos, pero nada impediría que enlazáramos entes superiores con inferiores, aun no siendo el Estado parte. Luego, en punto a su conceptualización, enseña el profesor español que la descentralización como principio de organización consiste en transferir competencias decisorias de la Administración estatal a las demás personas jurídico-públicas⁹.

Precisamente, es la atribución de personalidad jurídica y patrimonio propio a un ente diferenciado de la Administración central lo que caracteriza a la descentralización, dando nacimiento a una entidad descentralizada.

No obstante, la atribución de personalidad jurídica diferenciada no importa sustraerla de la órbita estatal, ni siquiera de la organización administrativa, pues conforme tiene expresado la PTN, "... el Estado Nacional y aún la Administración Pública, más allá de toda disquisición relativa a su organización administrativa y descentralización, sea orgánica o funcional, debe ser rigurosamente entendido como una unidad institucional, teleológica y ética"¹⁰.

De allí es que siendo aplicable el Derecho Público a la actuación estatal, veremos que encuadrando dentro del concepto amplio de "descentralización" tampoco puede sostenerse lo contrario respecto de los entes estatales con forma societaria¹¹, aún si soslayamos la posición extrema que sostiene el carácter público de tales sociedades¹².

Para respaldar tal conclusión, acudiré al concepto brindado oportunamente por la CSJN cuando expresara que: "*El concepto de descentralización, propio de las técnicas de organización administrativa, es amplio e involucra básicamente a todos los entes menores dotados de personalidad jurídica propia y distinta de los centros polares de esa organización (Administración Pública Nacional, Provincial y Municipal en los casos en que resulta autónoma). De allí que, en una primera aproximación, no cabe excluir a empresas como las que aquí se trata de la pertenencia a la administración descentralizada o indirecta del estado federal*"¹³.

Lo precedente será notorio a poco que reparemos en la gran porción del quehacer estatal que ocupan los entes societarios, especialmente en los órdenes nacional y provincial.

III. ANÁLISIS CRÍTICO

Es un denominador común en todas las Sociedades Estatales creadas en los últimos años erigirlas como Sociedades Anónimas, en forma pura o con participación estatal mayoritaria

9 GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1967, p. 430.

10 Expte. N° 021/01. Universidad Nacional de Mar del Plata; 23 de febrero de 2001. (Dictámenes 236:411).

11 Para ver la posición contraria a considerar a las Sociedades estatales como entes descentralizados, por todos, CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Abeledo Perrot, 6ª Edición Actualizada, Buenos Aires, 1998, p. 400 y ss.

12 Tal la posición de Agustín GORDILLO, bajo el rótulo "No hay entes estatales privados", en *Tratado ...*, ob cit., Tº 1, Capítulo XIV, p. 6/7.

13 CSJN, 12-05-1988, "La Buenos Aires Compañía de Seguros S.A. v. Petroquímica Bahía Blanca S.A.", Fallos 311:750; también en Revista El Derecho, 129-266, con nota de Alberto B. BIANCHI, *Anotaciones sobre los conceptos de Administración Pública y Función Administrativa*.

(por ejemplo AySA), o bien, participación estatal total (Correo, ArSat)¹⁴. También lo es que, conforme la forma jurídica escogida regida por la Ley de Sociedades Comerciales N° 19.550, se declaren inaplicables las Leyes de Procedimientos Administrativos, de Contrataciones del Estado y de Obras Públicas, entre otras, rigiéndose su personal por el derecho laboral.

La forma jurídica societaria aplicada literalmente a entidades estatales, entraña *prima facie* una serie de riesgos. No obstante, debemos efectuar una visión crítica de tales formas societarias, y ver si puede el legislador, con su sola decisión¹⁵, excluirlos de las normas administrativas aplicables a todo ente estatal o, si a pesar de la exclusión legislativa, pueden igualmente aplicarse normas y principios de derecho público.

A la primera cuestión la respuesta será negativa, pues existen normas supranacionales que imponen al Estado el deber de sujetarse positivamente a principios y normas de Derecho público que garanticen la transparencia y la publicidad de los procedimientos y contrataciones fundamentalmente¹⁶; y respecto a la segunda, entiendo que aún así podrán aplicarse normas y principios *ius* administrativos, conforme lo hiciera calificada doctrina y jurisprudencia que se ocupara de la naturaleza de las sociedades anónimas estatales, haciendo primar su carácter estatal para sustentar la plena aplicabilidad de aquéllos.

Analizaré separadamente los ámbitos donde el régimen jurídico predominantemente de derecho privado predicado de los entes societarios estatales podría colisionar con normas de rango superior, o bien con normas y principios de Derecho público imperativo.

1. En materia de procedimientos administrativos en general

Sobre el particular, la condición de sociedad anónima estatal no fue obstáculo para que la CSJN sostuviera la aplicabilidad de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (LNPA) N° 19549¹⁷, a fin de permitir que una empresa aseguradora pudiera tomar vista de las actuaciones producidas por Petroquímica Bahía Blanca, S. A. I. y C.¹⁸, en la licitación convocada por esta última para contratar diversos seguros, donde la primera había presentado oportunamente una cotización y luego de que, sin mediar comunicación oficial al efecto, tomara conocimiento de que el contrato habría sido adjudicado a otra aseguradora.

14 Toda regla reconoce su excepción, dada en materia ferroviaria donde se utilizó la figura de las Sociedades del Estado regidas por Ley 20.705.

15 Sobre el punto en el Derecho español, puede verse FUERTES LÓPEZ, Mercedes, "De la libertad para configurar empresas públicas (A propósito de la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero de 2008)", Revista española de Derecho Administrativo, núm. 138/2008, Jurisprudencia, Editorial Civitas, Madrid, abril-junio 2008.

16 Cito a modo de ejemplo la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada por Ley N° 24.759, que establece como medidas preventivas a observar por los Estados, entre otras, la existencia de "sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas". También resulta enteramente aplicable la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada por Ley 26.097.

17 CSJN, 12-05-1988, "La Buenos Aires Compañía de Seguros S.A....", cit., Fallos 311:750. Lo hizo adhiriéndose al Dictamen del Procurador Fiscal Dr. Juan Octavio Gauna.

18 Se trataba de una Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria, cuyo capital pertenecía al Estado en un 51 % y el restante 49 % se hallaba en manos de accionistas privados, regida por la ley 19.550 y sus normas estatutarias.

La Sociedad Estatal había negado la solicitud de acceso a las actuaciones amparándose en su apariencia privada y en razón del pretendido carácter confidencial del trámite y lo dispuesto en el art. 59 del Cód. de Comercio¹⁹.

La pretensión esgrimida por la sociedad estatal resultaba contraria a la que sentara la CSJN desde el año 1960²⁰, luego reiterada acerca de que "... *no es la condición de pública o privada de la persona jurídica estatal el elemento relevante para reconocer valor probatorio a las constancias emitidas por sus agentes, sino que ello es corolario del carácter estatal de aquéllas...*"²¹.

Lo cierto es que la CSJN ha entendido que la SAPEM en el caso integraba la organización administrativa del Estado Nacional, quedando comprendida en las prescripciones de la LNPA, reputando ilegítimo el acto por el cual se denegara el pedido de vista sin que se hubiese alegado que fuesen reservadas o secretas, por ser violatorio del principio de debido proceso adjetivo y del principio de publicidad de los actos de gobierno, aspecto éste inherente al sistema republicano²².

No sólo le asignó carácter estatal a la empresa, sino calidad de autoridad "pública" a los efectos de la admisibilidad de la acción de amparo en los términos del art. 1° de la ley 16.986, a pesar de la naturaleza formalmente societaria²³, ponderando especialmente que la mayoría de los directores era designada por el Estado y que, de entre ellos, se elegía el presidente.

Sobre la base de dicho precedente del Alto Tribunal, la PTN sostuvo que las Sociedades Anónimas con participación estatal mayoritaria pueden dictar actos administrativos, por lo que estimó procedente el Recurso de Alzada²⁴.

19 Entre otras cuestiones, sostuvo que sus actuaciones internas no constituían expedientes administrativos sino que tenían el carácter de papeles privados, tutelados en su inviolabilidad por el art. 18 de la Constitución Nacional y que en el caso de autos estaba comprometida la libre actividad y desarrollo de un comerciante. Sustentó estas afirmaciones en lo que consideró naturaleza jurídica privada de la empresa, gestadora de actos jurídicos privados, dirigida por el personal que no reviste el carácter de funcionario público y constituido por fondos, aun los aportados por el socio estatal, que tampoco son públicos.

20 CSJN, "Nación c/ Ghigliano, Florentino". Fallos 246:194. En dicho precedente sostuvo que las constancias expedidas con fundamento en los libros y archivos oficiales tienen valor probatorio en juicio, y que análoga conclusión admitían las constancias similares de la administración de las empresas estatales de servicios públicos. Puntualizó además que "*La circunstancia de que uno de los litigantes sea una empresa estatal no impide que sus empleados de jerarquía, al expedir constancias de los libros oficiales, se rijan por el ordenamiento legal administrativo*".

21 CSJN, 21/03/1989, "Aerolíneas Argentinas Sociedad del Estado c. Trawitour y otros", Fallos 312:367.

22 Resulta fundamentalmente destacable que el tribunal cimero hizo hincapié en que el "*carácter estatal de la empresa, aun parcial, tiene como correlato la atracción de los principios propios de la actuación pública, derivados del sistema republicano de gobierno, basado en la responsabilidad de la autoridad pública, una de cuyas consecuencias es la publicidad de sus actos para aguzar el control de la comunicación y, en especial, de los posibles interesados directos, quienes podrán efectuar las impugnaciones que el ordenamiento permita*".

23 Por similares razones, el STJ de Corrientes entendió que: "*Si bien el Banco de Corrientes es una sociedad anónima con capital societario Estatal mayoritario, por lo que no es una autoridad pública en sentido estricto, corresponde interpretar que las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria con base de derecho privado pero influidas por el derecho público, tienen que entenderse como "autoridad pública" a los fines de la acción de amparo, precisamente por su carácter instrumental y vicarial respecto del Estado*" (STJ Corrientes, 4/9/2006: "Municipalidad de Paso de los Libres (Ctes.) s/ medida cautelar", MJJ8955).

24 Dictamen N° 293/90, Expediente N° 10.443/90 CIJ 2.444/89 c/ anexos I, II, III, IV en 2 tomos, V y VI. Ministerio de Defensa, 21 de agosto de 1990, publicado en RAP N° 149, p. 134.

2. En materia de contrataciones en general

Tampoco resulta óbice la circunstancia de tratarse de Sociedades Anónimas o del Estado regidas por la Ley 20.705 para que resulten aplicables los límites imperativos a las contrataciones que lleven a cabo.

Así lo entendió la Corte Suprema en una causa²⁵ que involucrara a la entonces Argentina Televisora Color L. S. 82 Canal 7 (ATC) como demandada, originada en el incumplimiento de sendos contratos que celebraron Rosa M. J. Martínez Suárez de Tinayre y su cónyuge, Daniel A. Manoli Tinayre, con "ATC" el día 30 de diciembre de 1981 para la realización y puesta en escena del programa de televisión conocido con el nombre de "Almorzando con Mirtha Legrand". Tales contratos no pudieron cumplirse debido a la conducta adoptada por "ATC" mediante carta documento de fecha 16 de febrero de 1982 y por la que puso en conocimiento de los demandantes "la imposibilidad material y jurídico legal de poner en vigencia a partir del 15 de marzo de 1982 la contratación programada", lo que motivó la promoción de la "litis" por la que se persiguiera la indemnización de los perjuicios sufridos por la extinción injustificada del vínculo contractual²⁶.

Tanto la Cámara como la CSJN, después de un ponderado análisis de la situación jurídica de la demandada como sociedad del Estado, concluyó que el supuesto fáctico configurativo de la fuerza mayor, al derivar del propio Estado Nacional, titular de la totalidad del patrimonio de "ATC", no podía ser invocado por la demandada para sustraerse al cumplimiento de sus obligaciones²⁷.

En dicha causa, tenemos que más allá de la configuración con forma societaria de ATC, existían otros elementos a ponderar que inclinaban a considerar a la demandada como una persona de derecho público: a) la circunstancia de que la totalidad de su patrimonio perteneciera al Estado Nacional; b) el hecho de que se prohibía por ley la participación de capitales privados; y, c) su finalidad resultaba innegablemente de carácter público.

Otra cuestión a dilucidar es si las exigencias de procedimientos reglados de contrataciones debieran erigirse como regla imperativa en el ámbito de los entes societarios analizados²⁸.

25 CSJN, 20-05-1986, "Martínez Suárez de Tinayre, Rosa María v. Argentina Televisora Color L.S. 82 Canal 7 S.A. (ATC Canal 7)", Fallos 308:821. Ver comentario de QUAGLIA, Marcelo, "El fallo Mirtha Legrand: un valioso precedente", *elDial* - DC72A.

26 El juez de primera instancia interpretó que dada la constitución del canal (como sociedad anónima) y el hecho de que en principio esta persona jurídica estaría sujeta a las normas del derecho privado (le ley 19.550 de sociedades comerciales) no integraban la organización administrativa del Estado. Por ello, rechazó la pretensión incoada y tuvo en cuenta para ello que la vía procesal utilizada no era la idónea al fin propuesto pues los actores debieron cuestionar, en su caso, la legitimidad del "memorandum" proveniente del Subsecretario de Comunicaciones -sustento de la decisión de dar por extinguido el acuerdo- y reclamar del Estado central los daños y perjuicios invocados, toda vez que para la demandada, persona jurídica distinta del Estado nacional, las medidas adoptadas en esa materia configuraron un "hecho del príncipe" (arts. 513 y 514, Cód. Civil), excluyente de toda responsabilidad patrimonial.

27 En tales condiciones, admitió la demanda pero sólo en forma parcial al reducir los daños materiales solicitados en un 50 % -en aplicación de lo dispuesto por el art. 1638 del Cód. Civil reformado por la ley 17.711-, desestimó la petición de daño moral e impuso las costas en el orden causado en ambas instancias.

28 Resulta destacable que aún entre quienes niegan el carácter público a las sociedades estatales, entienden que

3. En materia de relaciones de empleo

Respecto a la pretendida sujeción del personal de las sociedades estatales al derecho laboral²⁹, entiendo que ello se contradice con lo resuelto por la CSJN en fecha 03-05-2007 en autos: "Madorrán, Marta Cristina c/ Administración Nacional de Aduanas s/ reincorporación"³⁰, donde se declaró inconstitucional el art. 7 del convenio colectivo 56/92 "E" según laudo 16/92 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, que por someter al personal de la Administración Nacional de Aduanas al sistema de "estabilidad relativa o impropia" y validar la posibilidad de despedir "sin causa", resultaba violatorio al principio de "estabilidad en el empleo público" consagrado en el Art 14 bis de la Constitución Nacional³¹.

En efecto, el concepto de funcionario o empleado público no varía a pesar de que se lo someta a regímenes jurídicos del derecho laboral, por lo que si se pretende con ello una lisa y llana aplicación de la Ley de Contrato de Trabajo, sin discriminaciones impuestas por su condición de agentes públicos, resultarían ilegítimas las decisiones que extingan la relación sin causa.

Ello claro está, sin dejar de reconocer que no todos los agentes públicos gozan de estabilidad, pudiendo coexistir regímenes de empleo transitorio incluso en la Administración central y en los entes descentralizados típicos como son los entes autárquicos³².

como la licitación o el concurso constituyen procedimientos que poseen fundamento constitucional (arts. 16, 42, 2º parte y 75, inc. 23, CN), consideran que deben observarse también en el ámbito de las contrataciones de las empresas públicas enumeradas en el inc. b) del art. 8º del RCAN – Decreto 1.023/2001 –, por una razón inherente a la jerarquía de los principios en juego (igualdad, defensa de la competencia y concurrencia) (CASSAGNE, Juan Carlos, "Reflexiones sobre los contratos de las empresas públicas" [EDA, 2007-548]).

29 La aplicación del régimen laboral a los empleados de las sociedades estatales se remonta a sendos precedentes jurisprudenciales donde se estableciera dicho criterio respecto del personal subordinado de las empresas del Estado regidas por Ley 13.653. En el primero, fallado por la Corte Suprema en el año 1959 in re: "Etcheverry, Juan Raúl c. Aerolíneas Argentinas", Fallos 244:196, se estableció que: "*Cualquiera sea el régimen jurídico que el directorio de la Empresa del Estado Aerolíneas Argentinas haya establecido para el actor que la demandó ante la Justicia Nacional del Trabajo, por despido no media en el caso relación de empleo público ni, en consecuencia, constituye la jurisdicción federal un privilegio específico e indesconocible, si aquél no integraba las autoridades de la empresa ni tenía a su cargo funciones de dirección, gobierno o conducción ejecutiva, sino que desempeñaba tareas manuales de "mecánico principal", formando parte del "personal" ligado a la demandada por un convenio colectivo*". El segundo se trató de un fallo plenario de la Cámara Nacional del Trabajo de fecha 29-08-1961, en autos: "Imperiali, Danli J. c. Yacimientos Petrolíferos Fiscales" (LA LEY 104, 618) donde se fijó la siguiente doctrina: "*Los empleados y obreros de Yacimientos Petrolíferos Fiscales que no tienen funciones de dirección, gobierno o conducción ejecutiva de la empresa, se encuentran vinculados a la misma por una relación de derecho privado*".

30 M. 1488. XXXVI.-, Fallos 330:1989. En idéntico sentido, causa "Ruiz, Emilio David c/D.G.I. s/despido". R. 129. XXXVII; REX; 15-05-2007.

31 Sostuvo el Alto Tribunal – Considerando 11º) del voto de la mayoría – que "... la "estabilidad del empleado público" preceptuada por el art. 14 bis CN. significa, a juicio de esta Corte y dentro del contexto en cuestión, que la actora no pudo válidamente ser segregada de su empleo sin invocación de una causa justificada y razonable, de manera que su reclamo de reinstalación resulta procedente".

Para un análisis completo de dicho fallo y sus implicancias en la definición de la estabilidad del empleado público, véase: IVANEGA, Miriam Mabel, *Las Relaciones de Empleo Público*, La Ley, Buenos Aires, 2009.

32 Así, en la causa "Ramos, José Luis c. Estado Nacional" del 06-04-2010 (Fallos 333:311), la Corte Suprema expresó que "... la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional 25.164 establece un régimen diferenciado para empleados que ingresen como planta permanente y para aquellas personas contratadas o designadas como transitorias. En lo que aquí interesa, el artículo 8 sólo reconoce estabilidad a quienes ingresen a cargos pertenecientes al régimen de

4. Acerca del concepto amplio de funcionario público

Conforme anticipara, de la interpretación que se ha efectuado mayoritariamente de las normas vigentes en torno al concepto de funcionario público, quedan comprendidos los empleados de las empresas y sociedades estatales.

En tal sentido, la PTN, ha dicho que lo es "*quien declara o ejecuta la voluntad estatal para realizar un fin público, debiendo entenderse por fin público o por servicio estatal, no sólo lo relativo al desenvolvimiento estricto de la Administración Pública, sino también todos aquellos fines o servicios conducentes a la prosperidad o bienestar general que el Estado toma a su cargo, alcanzando incluso a las empresas económicas mixtas*"³³.

En fecha reciente, abundó el Alto Organismo Asesor expresando que en lo que atañe específicamente al Banco Hipotecario S.A., un Director designado por el Estado Nacional para que ejerza la representación de acciones que le pertenecen, es un agente público (conf. Dict. 251:520)³⁴.

También expuso que: "*El concepto de funcionario público insito en el Decreto N° 1154/97, no puede responder a la teoría de la exclusión de tal calidad para determinadas personas, sólo porque actúan en entidades regidas por el Derecho privado o porque estén vinculadas con el Estado por una relación de Derecho privado. Son funcionarios públicos los directivos o empleados que representan al Estado en las Sociedades Anónimas con Participación Estatal –mayoritaria o minoritaria–, los de las Sociedades del Estado, los de las Empresas del Estado, los de las Sociedades de Economía Mixta y, en suma, todos aquellos que actúen por y para el Estado, cualquiera sea la entidad total o parcialmente estatal en la que lo hagan y el régimen jurídico laboral o contractual que se aplique a su relación con el Estado*".

Por tal motivo también resultan aplicables las normas vigentes en materia de incompatibilidades funcionales. En tal sentido, sostuvo la PTN en el asesoramiento al que remite el anteriormente citado³⁵ que dicho empleado no puede percibir simultáneamente su remuneración como Director de esa entidad bancaria y un beneficio previsional, debiendo optar por uno de esos emolumentos³⁶.

carrera, y cuya financiación esté prevista en la Ley de Presupuesto. En tales condiciones, si se atribuyera estabilidad a quien no ha sido incorporado con los requisitos y medios de selección previstos para el ingreso a la carrera administrativa, no sólo se estaría trastocando el régimen previsto por la ley 25.164; sino que también se estaría alterando el monto autorizado por el legislador, en forma diferenciada, para financiar gastos correspondientes a personal contratado y personal permanente. De esta manera, la cuestión aquí debatida se diferencia de la decidida por esta Corte en la causa "Madorrán" (Fallos: 330:1989), porque en aquel supuesto el actor había sido designado como empleado de la planta permanente y, como tal, tenía derecho a la estabilidad en su cargo..." (Considerando 8°).

33 Dict. N° 94/06, 12 de abril de 2006. Expte. N° 1-250092/06. Administración Federal de Ingresos Públicos. (Dictámenes 257:44), publicado en el Boletín Oficial del 13-09-2006, 2° Sección, p. 35.

34 Dict. N° 115/10, 2 de junio de 2010. Nota N° 6428/07. Sindicatura General de la Nación –SIGEN–. (Dictámenes 273:250). Boletín Oficial del 08-09-2010, 2° Sección, p. 22.

35 Dict. N° 468/04, 17 de noviembre de 2004. Expte. N° 01-0267091/03. Ex Ministerio de Economía. (Dictámenes 251:520).

36 Asumiendo una posición contraria a la precedente, la CSJN entendió que no resultaba incompatible el desempeño de la función pública con el simultáneo cargo de director de una sociedad anónima con participación estatal

5. Carácter público de los fondos

En punto al régimen aplicable a los entes societarios, sostuvo la PTN³⁷ que *"Las sociedades del Estado conformadas con un capital enteramente estatal constituyen una especie de descentralización administrativa en la que, al margen de la actividad propia que desarrolle, se encuentra comprometido el interés del Estado Nacional (conf. Dict. 241:242)".* También entendió que *"Aún tratándose de entidades predominantemente regidas por el derecho privado, deben considerarse de aplicación a su respecto, ciertas normas y principios de derecho público no incompatibles con las finalidades de su creación; además, aún con el más amplio grado de descentralización, en última instancia integran la organización administrativa del Estado, y cuando se trata de entidades del Estado constituidas bajo forma jurídica privada, se impone la superación de la personalidad del ente frente a la realidad estatal de la propiedad, el gobierno y la dirección de la entidad (conf. Dict. 219:145)".*

Agregó finalmente en el mismo asesoramiento que: *"Tanto las sociedades anónimas de capital estatal como las sociedades del Estado constituyen especies de descentralización, entendiendo a ésta como la forma de hacer efectiva la actividad de la Administración Pública a través de un ente separado de la Administración Central, con personalidad jurídica propia y constituido por órganos también propios que expresan la voluntad de ese ente (conf. Dict. 239:592)"*³⁸.

La CSJN, a su turno, consideró que *"... está alcanzada por la consolidación dispuesta por el art. 2 ley 23982 la sociedad anónima creada por el decreto 1540/1994 - Nucleoeléctrica de Argentina S.A.-, cuyas acciones pertenecen en un 99% al Estado Nacional y en el 1% restante a Agua y Energía Eléctrica Sociedad del Estado, siendo los miembros del directorio designados a propuesta del Ministerio de Economía..."*³⁹.

En fecha más reciente, entendió la CSJN que *"Para evaluar la inclusión o exclusión de Y.P.F. del régimen de consolidación es necesario tener en cuenta que -más allá de su tipificación como sociedad anónima comercial- la empresa seguía bajo el control único del Estado Nacional, y el propio decreto 2778/90 dispuso que, durante el período de transformación, el gobierno y fiscalización de la empresa seguirían a cargo de autoridades designadas por el*

mayoritaria (CSJN, 20-02-2001, "Hourquescos, Vicente D. c. T.C.N.", LA LEY 2001-D, 666; Fallos 324:309).

37 Dict. N° 274/07, 2 de octubre de 2007. Expte. N° 31/06. Sindicatura General de la Nación. (Dictámenes 263:8).

38 La jurisprudencia provincial ha hecho lo propio, citando como ejemplo la Suprema Corte Bonaerense, cuando sostuvo respecto de E.S.S.E.B.A. S.A. que: *"... IV.- La creación de entes descentralizados bajo formas societarias comerciales y su sometimiento a regímenes de derecho privado, a mi juicio, no importa negar carácter público a los fondos que constituyen su capital social. La sociedad así creada celebrará sus relaciones jurídicas, habitualmente, al amparo del derecho privado, mas de ello no se sigue que su patrimonio resulte "privatizado", sino que, por el contrario, continúa siendo público... La transformación jurídica del organismo y su sometimiento a un régimen preponderante de derecho privado, decidida en el marco de una política de organización estatal, no tiene potencialidad para convertir el patrimonio público en capital privado..."*, razón por la que sostuvo la competencia del Tribunal de Cuentas Provincial para controlarla (SCBA, 13-09-2006, causa B. 54.015, "E.S.E.B.A. S.A. contra Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires. Demanda contencioso administrativa").

39 CSJN, 10-02-2004: "Compañía Integral de Montaje S.A. v. Nucleoeléctrica Argentina S.A.", Fallos 327:33; JA 2004-II-449, con Nota de Luis CASSARINI: *El régimen de consolidación y una sociedad anónima muy peculiar.*

Poder Ejecutivo Nacional, y la totalidad de las acciones serían transferidas a la Subsecretaría de Empresas Públicas del Ministerio de Economía (arts. 8 y 9). Por lo demás, no es menor el hecho de que la empresa cargaba con todo el pasivo de la ex Y.P.F. Sociedad del Estado". Agregó seguidamente que: "Lo relevante -a los efectos de considerar si un ente está incluido en el art. 2 de la ley 23.982- no es su tipificación legal sino el grado de participación estatal en el capital y en la toma de las decisiones societarias", para luego expresar que: "Una interpretación meramente literal del art. 2° de la ley 23.982, que excluyera el pasivo de la consolidación sólo porque el deudor era una sociedad anónima, no solamente desvirtuaría la finalidad de la norma sino que llevaría a la sinrazón de que quedarán comprendidas en el artículo 21 de la misma las deudas de una sociedad anónima con participación estatal de al menos el 51% del capital social, y no las de una entidad en la que esa participación es del 100%"⁴⁰.

6. Cuestión acerca de las Sociedades Anónimas estatales con un solo socio

Reglón aparte merecen ciertas sociedades anónimas estatales que carecen de la existencia de dos socios como mínimo exigidos por la Ley 19.550 (Art. 1°), por aparecer distribuido su paquete accionario entre dos órganos de la administración central⁴¹.

Al respecto, frente a la situación de Intercargo S.A.C., empresa adquirida por el Estado Nacional, la PTN sostuvo que: "*Sin perjuicio de la pronta regularización de la sociedad Intercargo, ya sea transformándola en una Sociedad del Estado, figura ajena al régimen de la Ley N° 19.550, que no requiere la pluralidad de socios, o transfiriendo una parte del paquete accionario para constituir una Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria o para reconstituir la Sociedad Anónima Comercial, las obligaciones de dicha sociedad se encuentran alcanzadas por las disposiciones de la Ley N° 23.982 siendo ésta una sociedad anónima constituida en el marco de la Ley de Sociedades Comerciales N° 19.550 cuyo paquete accionario fue luego íntegramente adquirido por el Estado Nacional*"⁴².

40 CSJN, C. 1472. XXXIX; REX. Compañía General de Combustibles S.A. c/Y.P.F. S.E. s/daños y perjuicios. 29/05/2007. Fallos 330:2416.

41 Sobre el punto, Ismael MATA entiende que una aplicación estricta del principio de legalidad, debería llevar a predicar también respecto de las leyes del principio vigente en materia reglamentaria conocido como la "inderogabilidad singular de los reglamentos", por lo que una norma de alcance individual – vgr., la de creación de la SA estatal – no puede modificar otra de alcance general establecida por el mismo órgano. Por ello, opina el autor que la creación de sociedades unipersonales, fuera del régimen establecido por la Ley de Sociedades del Estado 20705, resulta afectada por ilegitimidad (MATA, Ismael, "La Reforma del Estado y el Regreso al Estado Empresario", Suplemento Especial *Los Servicios Públicos en la Encrucijada* del 23 de mayo de 2007, JA 2007-II, fascículo N° 8, p. 3. Incluido también en *Ensayos de Derecho Administrativo*, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2009, p. 133, especialmente p. 140). Sin embargo, la CSJN ha entendido que no resulta aplicable el principio de la inderogabilidad singular del reglamento al caso de las leyes (Promenade SRL. c/ Municipalidad de San Isidro s/ demanda contencioso – administrativa. 24/08/1989. Fallos 312:1394), validando incluso que una ley singular como la de presupuesto pudiera contradecir una ley general anterior (Zofracor S.A. c/ Estado Nacional s/ amparo. 20/09/2002. Fallos 325:2394), más allá que no deja de ser una pésima técnica legislativa contraria a la seguridad jurídica.

42 Dict. 442/04, 3 de noviembre de 2004. Expte. N° 01-0239104/03. Ministerio de Economía y Producción. (Dictámenes 251:413). Su paquete accionario estaba dividido entre el entonces Ministerio de Infraestructura y Vivienda (80 %) y el Ministerio de Defensa (20 %), siendo cada uno de ellos órganos de la misma persona jurídica.

Luego estimó que *"La disolución de una sociedad no se produce ipso facto, sino sólo si se cumple la condición suspensiva de la no reconstitución del contenido plural de la sociedad. Durante ese lapso el patrimonio social se mantendrá diferenciado del patrimonio del socio único y sólo si no se reconstituyese aquella pluralidad, ambos quedarán confundidos"*⁴³.

IV. UN SOMERO REPASO DE LO ACONTECIDO EN LA UNIÓN EUROPEA

Franck MODERNE⁴⁴ explica que por "contratos públicos" el derecho comunitario pretende abarcar las relaciones contractuales que se producen normalmente entre las administraciones públicas, entendidas en un sentido muy amplio, como titulares de una fracción del poder público (los llamados "poderes adjudicadores", independientemente de la naturaleza (pública o, eventualmente, privada) de los entes contratantes y los empresarios o proveedores, con el objeto de realizar prestaciones tales como obras públicas, suministros o servicios muy diversos.

Luego, comentando a lo que se denomina "poder adjudicador", explica que se adopta una concepción funcional⁴⁵, comprensivo tanto de los organismos públicos como de las asociaciones constituidas por estos entes u organismos. Se funda en que dicho criterio funcional es el más eficaz para *"descubrir los eventuales subterfugios, resultando de la creación artificial de entes formalmente privados y controlados por los poderes públicos, con el único objetivo de someter sus contratos al derecho privado y evitar así la reglamentación comunitaria relativa a los contratos públicos"*⁴⁶.

Luego alude a dos casos decididos por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, uno del 15-2-2003 ("Comisión v. España")⁴⁷ y otro del 16-10-2003 ("Comisión v. España")⁴⁸.

43 Idéntica situación irregular la encontramos en el Correo Oficial de la República Argentina S.A. y ArSAT, cuyos paquetes accionarios aparecen distribuidos entre dos ministerios en cada una de ellas.

44 MODERNE, Franck, "La contratación pública en el espacio económico europeo (Reflexiones sobre las nuevas directivas comunitarias de 3 de febrero de 2004)", en Revista Jurídica de Buenos Aires, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Número Especial Coordinado por María Graciela REIRIZ titulado *Derecho Administrativo y Aportes para el Rediseño Institucional de la República*, LexisNexis - Abeledo-Perrot, 2004, Capítulo V.- denominado: "Regímenes de contrataciones gubernamentales en Espacios Económicos integrados", p. 231 y ss.

45 Se sustituye por la denominación más tradicional de "administraciones públicas".

46 MODERNE, op. cit., p. 237. Agrega en la p. 238 que *"... esta definición funcional está concebida para evitar que, como consecuencia de posibles calificaciones puramente formales de las entidades llamadas a participar en el poder público y a aplicar consecuentemente las directivas de los contratos públicos, se eluda el cumplimiento de la legalidad comunitaria..."*.

47 Allí se trató de un juicio abstracto sobre la trasposición por el sistema español de las directivas comunitarias sobre contratación pública. Ver comentario de GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y MARTÍNEZ-CARANDE, "El tribunal de justicia de las comunidades europeas constata y censura dos graves quiebras de nuestro Derecho Administrativo en materia de entes sujetos al Derecho Público y de medidas cautelares contencioso-administrativas. Sentencia Comisión c. España, C-214/00", de 15 de mayo de 2003, Revista española de Derecho Administrativo, N° 119/2003, Jurisprudencia, Editorial Civitas, Madrid, julio-sept. 2003, p. 18.

48 Se enjuiciaba aquí un caso concreto a propósito de la actuación de una pretendida sociedad mercantil del Ministerio de Interior encargada de inequívocas funciones públicas (la construcción de centros penitenciarios del Estado). Ver comentario de GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y MARTÍNEZ-CARANDE, "Una nueva sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre la sumisión a las normas comunitarias sobre contratación pública de

En ambos casos se condenó la huida del derecho comunitario de los contratos públicos, mediante la personificación de derecho privado de entes claramente administrativos y de carácter instrumental, lo que pretendía conseguirse con el expediente de que la Administración Pública dote a una organización de naturaleza pública del carácter formal de una sociedad o de una fundación, con la cual las administraciones podrían actuar con una libertad absoluta en materia contractual y eludir así tanto la normativa interna de los contratos administrativos como la comunitaria sobre la contratación pública⁴⁹.

Aún cuando nos encontremos ante una realidad jurídica distinta, entiendo plenamente aplicables los principios que subyacen en el derecho comunitario europeo para el caso de las sociedades estatales de la Argentina, pues buscan hurgar en la esencia de la entidad y las funciones cumplidas por sobre la forma que asume, y es allí donde cobran pleno vigor los principios y normas administrativas.

V. CONCLUSIÓN

El auge que ha tenido el uso por parte del Estado – en sentido amplio – de las formas societarias, especialmente la de la sociedad anónima, que cuantitativamente ocupa una porción importante de la organización estatal, nos lleva a tomar especialmente en cuenta los criterios que se han ideado para determinar la real naturaleza del ente, su carácter estatal, y por ende, la aplicación preferente del Derecho público.

Lo expuesto cabe tanto a los procedimientos administrativos, a sus contrataciones en general, y en especial, respecto del personal que cumple funciones en ellas respecto de quienes cabe predicar el concepto de estabilidad que consagra el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

Ello especialmente debido al concepto amplio que ha asignado la PTN a la noción de funcionario público, comprensivo de los integrantes de las Sociedades donde el Estado tenga participación mayoritaria en el capital social.

Del mismo modo, no existe mayor controversia acerca de la calidad de fondos públicos que caracterizan a los que conforman el patrimonio de tales entidades, motivo por los que en todos los casos se declaran aplicables los regímenes de control público.

El diseño que actualmente impera no satisface la necesaria sujeción de tales entes a la regulación jurídica administrativa, por lo que propugno aquí un replanteo del mismo, especialmente respecto de la pretendida exclusión de normas y principios de Derecho Administrativo.

La posición aquí sostenida cuenta con el respaldo de autorizada doctrina, así como de la jurisprudencia del Máximo Tribunal, y constituye el sendero forjado en el derecho comparado.

las Sociedades Mercantiles de Titularidad de las Administraciones Públicas. Sentencia "Comisión contra España", de 16 de octubre de 2003, C-283/00", Revista española de Derecho Administrativo, N° 120/2003, Jurisprudencia, Editorial Civitas, Madrid, oct.-dic. 2003, p. 15.

49 Tan importantes fueron los casos que motivaron – entre otras razones – la sanción de la nueva Ley de Contratos Públicos N° 30/2007, del 30 de octubre, por parte de España.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- AAV, "Aerolíneas Argentinas. Un viaje de ida y vuelta", Trabajo de investigación preparado por los alumnos del curso 2008 de la Cátedra de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho (UCA), a cargo del profesor Gabriel Jacobo. ED, 230-1165 [Publicado en 2008].
- ALFONSO, María Laura, "Las Nuevas Empresas Públicas", *ElDial.com*, Suplemento de Derecho Administrativo, Doctrina, 10-03-2007.
- ALFONSO, María Laura, *Régimen de nacionalización de empresas privadas*, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2009.
- ARIÑO ORTÍZ, Gaspar, *Economía y Estado*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1993.
- ARIÑO ORTÍZ, Gaspar, *Empresa Pública, Empresa Privada, Empresa de Interés General*, Thompson Arazandi, Madrid, 2008.
- BALBÍN, Carlos, "Régimen Jurídico de las Actividades empresariales del Estado. Las Empresas absorbidas por el Estado", en obra colectiva *Organización Administrativa, Función Pública y Dominio Público*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Ediciones RAP, 2005, p. 625/637.
- BARRA, Rodolfo, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tº 3, Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2006.
- BAUZÁ MARTORELL, Felio J., *La Desadministración Pública*, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, 2001.
- BIANCHI, Alberto B., "Anotaciones sobre los conceptos de Administración Pública y Función Administrativa", *El Derecho*, 129-266.
- BOMBELLI DE BLANES, María Julia, "Panorama actual del servicio sanitario en el área Metropolitana y la creación de Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima (AySA S.A.)", *RAP* N° 340, Sección Doctrina, p. 9.
- CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Abeledo Perrot, 6º Edición Actualizada, Buenos Aires, 1998.
- CASSAGNE, Juan Carlos, "Reflexiones sobre los contratos de las empresas públicas" [EDA, 2007-548].
- CASSARINI, José Luis, "El Régimen de Consolidación y una Sociedad Anónima muy peculiar", *JA* 2004-II-454.
- COMADIRA, Julio Rodolfo, *Derecho Administrativo. Acto Administrativo. Procedimiento Administrativo. Otros estudios*, 2º Edición Actualizada, LexisNexis - Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Reimpresión 2007.
- DESDENTADO DAROCA, Eva, *La Crisis de Identidad del Derecho Administrativo: Privatización, Huida de la Regulación Pública y Administraciones Independientes*, Tirant to blanch, Valencia, 1999.
- DIEZ, Manuel María, *Derecho Administrativo*, Plus Ultra, Tº II, 2ª Edición Revisada y Actualizada, Buenos Aires, 1976.
- DONCEL JONES, Juan Carlos, "Los Organismos Descentralizados del Estado que actúan como Empresas del Derecho Privado - (Con especial referencia a C.A.M.M.E.S.A.)", *LA LEY* 1997-F, 1070.
- DROMI, José Roberto, *Derecho Administrativo Económico*, 2 Tomos, Astrea, 1983 y 1979.
- FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, "Empresa Pública y Servicio Público: El Final de una Época", en

- CASSAGNE, Juan Carlos, Director, *Derecho Administrativo*, obra en homenaje a Miguel S. Marienhoff, Abeledo Perrot, 1998, p. 789.
- FUERTES LÓPEZ, Mercedes, "De la libertad para configurar empresas públicas (A propósito de la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero de 2008)", *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 138/2008, Jurisprudencia, Editorial Civitas, Madrid, abril-junio 2008.
- GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, Jorge, *Derecho Administrativo en la Contratación entre Privados (Sociedades, fundaciones, concesionarios y sectores excluidos)*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Madrid – Barcelona, 2005.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y MARTÍNEZ-CARANDE, "El tribunal de justicia de las comunidades europeas constata y censura dos graves quiebras de nuestro Derecho Administrativo en materia de entes sujetos al Derecho Público y de medidas cautelares contencioso-administrativas. Sentencia Comisión c. España, C-214/00, de 15 de mayo de 2003", *Revista española de Derecho Administrativo*, N° 119/2003, Jurisprudencia, Editorial Civitas, Madrid, julio-sept. 2003, p. 18.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y MARTÍNEZ-CARANDE, "Una nueva sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre la sumisión a las normas comunitarias sobre contratación pública de las Sociedades Mercantiles de Titularidad de las Administraciones Públicas. Sentencia "Comisión contra España", de 16 de octubre de 2003, C-283/00", *Revista española de Derecho Administrativo*, N° 120/2003, Jurisprudencia, Editorial Civitas, Madrid, oct.-dic. 2003, p. 15.
- GARCÍA SANZ, Agustín A. M., "Aguas Argentinas: Las preguntas que nacen con la terminación del Contrato", *La Ley Actualidad*, 04-04-2006, p. 1.
- GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1967.
- GONZÁLEZ MORAS, Juan M., *Los Servicios Públicos en la Unión Europea y el Principio de Subsidiariedad – El Derecho comunitario y la permanencia de los particularismos*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2000.
- GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo* (4 Tomos), Fundación de Derecho Administrativo, especialmente Tº I, 8ª Edición, Buenos Aires, 2003.
- IVANEGA, Miriam Mabel, *Las Relaciones de Empleo Público*, La Ley, Buenos Aires, 2009.
- LAGUNA DE PAZ, José Carlos, "La Empresa Pública en el Derecho Comunitario Europeo", *RDA* N° 14, Año 5, Septiembre-Diciembre 1993, Depalma, Buenos Aires, p. 613.
- MÁNTARAS, Pablo C., "Fundamentos y Alcances de la Responsabilidad del Estado por la actividad de sus Entes Descentralizados con Organización Societaria o Empresarial", *Doctrina Pública Federal 1*, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2003, p. 7.
- MARTÍN RETORTILLO BAQUER, Sebastián, *El Derecho Civil en la Génesis del Derecho Administrativo y de sus Instituciones*, 2ª Edición ampliada, Civitas, Madrid, 1996.
- MATA, Ismael, "La Reforma del Estado y el Regreso al Estado Empresario", *Suplemento Especial Los Servicios Públicos en la Encrucijada* del 23 de mayo de 2007, JA 2007-II, fascículo N° 8, p. 3. Incluido también en *Ensayos de Derecho Administrativo*, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2009, p. 133.
- MODERNE, Franck, "La contratación pública en el espacio económico europeo (Reflexiones sobre las nuevas directivas comunitarias de 3 de febrero de 2004)", en *Revista Jurídica*

de Buenos Aires, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Número Especial Coordinado por María Graciela REIRIZ titulado *Derecho Administrativo y Aportes para el Rediseño Institucional de la República*, LexisNexis – Abeledo-Perrot, 2004, Capítulo V.-denominado: "Regímenes de contrataciones gubernamentales en Espacios Económicos integrados", p. 231.

MURATORIO, Jorge I., "Centralización, Descentralización, Concentración, Desconcentración (Algunos aspectos del régimen jurídico de los entes descentralizados)", en obra colectiva *Organización Administrativa, Función Pública y Dominio Público*, Jornadas de la Universidad Austral, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2005, p. 121.

QUAGLIA, Marcelo, "El fallo Mirtha Legrand: un valioso precedente", eDial - DC72A.

SPACAROTEL, Gustavo D., "Aplicación del Régimen de Contratos Administrativos a los contratos celebrados por concesionarios de servicios públicos", en la obra colectiva *Cuestiones de Contratos Administrativos*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2007, p. 177.

VANOSI, Jorge Reynaldo, "¿Sociedades del Estado o el Gobierno Empresarial? Comentarios a la Creación de la Sociedad con Participación Mayoritaria del Estado Nacional denominada "AySA S.A.", en Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (República Argentina), <http://www.acader.unc.edu.ar>.