

# LA EVOLUCION DE LOS ORGANISMOS AUTONOMOS EN ESPAÑA

Por JOSE LUIS MEILAN

*Sumario:* I. Introducción.—II. Nacimiento y justificación.—III. Fuentes normativas.—IV. Concepto.—V. Clasificación.—VI. Sentido de la evolución: 1. Incremento inicial de los organismos autónomos.—2. Falta de uniformidad.—3. Directrices ordenadoras.—4. Tendencias disgregadoras.—VII. Conclusión.

## I. Introducción

La fisonomía de nuestra Administración pública quedaría completamente desfigurada, no sería reconocible, si se prescindiese de la numerosa y variada gama de organismos que genéricamente denominamos autónomos. Tan cierto es, que han contribuído a que no se hable de Administración pública en singular, sino de varias Administraciones públicas, concretamente de tres sectores: la del Estado, la local y la institucional, con características individuales propias que no es del caso desarrollar.

La importancia de la Administración autónoma no territorial puede deducirse, en primer término, de su volumen. Acudiendo simplemente

a datos oficiales —y en esta materia más que en ninguna otra es obligada la consideración real de la situación para contrastarla con la legal, no siempre coincidente— el inventario que hace el Decreto de 14 de junio de 1962 es particularmente expresivo. Su preámbulo alude a la «ardua labor» de clasificación realizada, que supuso examinar más de mil seiscientas entidades, y reducir, por supresión o fusión, las existentes a trescientas cincuenta y dos.

Por citar datos recientes, en el Plan de Desarrollo se calcula que para 1964 las inversiones a realizar por los organismos autónomos rebasan los treinta y cinco mil millones de pesetas de un total de setenta y dos mil millones. Para financiar esas inversiones, el Estado prevé en sus presupuestos una subvención de más de diecisiete mil millones de pesetas, dejándose a los recursos propios de los organismos autónomos y al mercado de capitales la financiación de casi dieciséis mil millones de pesetas.

La relevancia de estos organismos se mide también por los sectores de la vida social en que actúan. Todos los grandes campos de la acción administrativa, notablemente creciente como es sabido, están marcados con su presencia. Muy especialmente esto sucede en el terreno económico, donde por otra parte se da el crecimiento más típico de la acción del Estado.

Fines tan fundamentales como: la industrialización del país, la ordenación rural, «en el centro de las preocupaciones del Gobierno» (Decreto 2-I-1964), el aumento del regadío, la regulación del mercado triguero y otros objetivos importantes en materia agrícola; los abastecimientos y el comercio interior; la política de crédito y de moneda, en especial la extranjera; muchas obras públicas y transportes; la acción en materia de enseñanza e investigación, previsión social, urbanismo, etc., son llevados a cabo en buena parte por organismos autónomos. Muchos particulares tienen que ver con la Administración, a través de entes como el INI, Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, Instituto Nacional de Colonización, Servicio Nacional del Trigo, Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, Banca oficial, Instituto Español de Moneda Extranjera, Juntas de Obras y Servicios de Puertos, Universidades, Instituto Nacional de Previsión, Gerencia de Urbanización, por seguir el orden anteriormente citado.

La exposición que sigue se refiere sólo a los organismos autónomos estatales, dejando sin considerar los que existen en el ámbito local.

## II. Nacimiento y justificación

La historia de los organismos autónomos es, en términos casi absolutos, corta, de este siglo. Los más antiguos se refieren a Previsión Social (Instituto Nacional de Previsión), administración y gestión de un patrimonio (Consejo de Administración de las minas de Almadén) y sobre todo a obras públicas (Canal Imperial de Aragón, Canal de Isabel II, Juntas de Obras y Servicios de Puertos).

A partir de 1923, coincidiendo con la dictadura del General Primo de Rivera los organismos autónomos experimentan un buen empuje: se reorganizan unos, como las juntas de puertos citadas y se crean otros como las Confederaciones hidrográficas, Mancomunidad de los Canales del Taibilla. Durante la República el proceso no se para, pese a los esfuerzos de algunas medidas legislativas; de aquella época trae su origen el Patrimonio Forestal del Estado y el PMM.

Desde 1939 los organismos autónomos han conocido un aumento considerable, fundamentalmente los que, de uno u otro modo, desarrollan actividades económicas, de producción, de cambio, de financiación, de pura intervención administrativa.

El signo y la importancia del fenómeno eran señalados por la Ley de 5 de noviembre de 1940; «la intensificación de la actividad social, la agrupación creciente de los intereses privados bajo formas de derecho público y la progresiva conexión de la economía nacional con el Estado llevan a la Administración moderna un caudal de funciones de volumen muy superior al que se dió bajo el signo del liberalismo. Paralelamente, el deseo de eficacia en los servicios, y en otras ocasiones la misma naturaleza de las funciones, tienden a buscar cauces diferentes de los propios del viejo Derecho administrativo. La descentralización funcional, la autonomía de los servicios vienen así a compensar el desarrollo de la Administración pública y las antiguas autonomías territoriales aparecen sustituidas por autonomías orgánicas de extensión generalmente nacional».

El nacimiento de estos organismos obedece a razones diversas. Como cualquier fórmula organizativa, la de los organismos autónomos tiene ventajas e inconvenientes y produce en las personas atracciones y repulsas. La preferencia por esta fórmula puede descansar en razones de tipo técnico: se juzga la más apta por su flexibilidad para cumplir un fin de la Administración, sobre todo si éste no es de los tradicionales; de ahí que no es casualidad que se haya acudido a ella en materias económicas o de avance científico (INI y Junta de Ener-

gía Nuclear, por ejemplo). En ocasiones, su elección puede justificarse porque facilita la cooperación de los particulares en la labor de la Administración (Comunidades de regantes, Consejos reguladores de las denominaciones de origen de distintos vinos) o por la representatividad social que sus funciones implican (Universidades).

Otras veces las razones que conducen a la creación de organismos autónomos son menos teóricas. La atención de nuevos cometidos por parte de la Administración parece más eficaz de este modo que por los órganos de la estructura tradicional, que no resulta apropiada por estar concebida para otras funciones, principalmente burocráticas, y cuya modificación requiere un tiempo y unos esfuerzos, que no se está en condiciones, o al menos así se estima, de emplear. Unas veces es la predisposición psicológica por la fórmula y otras veces es pura rutina.

Ello explica por qué servicios análogos encajan o no en organismos autónomos según los distintos Ministerios: piénsese en los servicios de publicaciones, en órganos consultivos y de estudio como el Consejo Superior de Transportes Terrestres y el Instituto de Estudios Agro-sociales; en la distinta trayectoria jurídica de las industrias militares (empresa nacional) y el servicio comercial de las industrias militares (servicio administrativo sin personalidad jurídica), o del Instituto Nacional de Cinematografía (organismo autónomo) e Instituto de la Opinión Pública (servicio centralizado sin personalidad jurídica), de los servicios de correos y telégrafo (Dirección General, órgano de la Administración Central), abastecimiento de agua (Canal de Isabel II, organismo autónomo), ferrocarriles (RENFE, entidad de Derecho público no sujeta a la LEA) y teléfonos (a cargo de empresa en régimen de Derecho privado), de la radiodifusión y televisión (organismo autónomo —ARE— hasta 1960 y a cargo de la Dirección General correspondiente, desde entonces).

Hay, en los organismos autónomos, como ha señalado CLAVERO (1) una huida, por diversos motivos, del Derecho general aplicable a la Administración del Estado, a través del conducto de la personalidad jurídica.

No son raros los casos en que la creación de un ente autónomo, por lo menos con esa consideración, obedece a razones puramente financieras. El estatuto de ente autónomo garantiza una independencia patrimonial, al servicio con frecuencia de pago de remuneraciones complementarias, o de mejora de derechos pasivos. El ente, entonces, más que un organismo —una institución— autónomo, es simplemente

---

(1) *Personalidad jurídica, Derecho general y Derecho singular en las Administraciones autónomas*, «DA», núm. 58, octubre de 1962, pp. 13 y ss.

una Caja autónoma. Ello explica que el tema de los organismos autónomos se haya enfocado con frecuencia, doctrinal y legalmente, junto con el de las Cajas autónomas. En la relación del Decreto de 14 de junio de 1962 hay abundantes y palmarios ejemplos.

En definitiva, al lado de soluciones técnicamente correctas, los organismos autónomos han sido en ocasiones soluciones de emergencia para atender determinados fines, singularmente los nuevos asumidos por el Estado y la mejora de remuneraciones presupuestarias.

### III. Fuentes normativas

La trayectoria legislativa en relación con los organismos autónomos está marcada por las disposiciones que se enumeran a continuación.

El Real Decreto de 25 de febrero de 1930, revisando la labor de la Dictadura, suprime las Cajas especiales de todos los organismos creados a partir del año 1923 para la ejecución de obras y servicios del Estado. La finalidad primordial perseguida, según declaración propia, es conseguir en un principio «concentrar en las arcas del Tesoro» las cantidades de aquellas otras cajas.

La misma tendencia sigue la Ley de Restricciones de 1 de agosto de 1935 que en su artículo 2.º se refiere a la supresión de Cajas especiales y de exacciones que no se hallen legalmente establecidas. Se preveía, no obstante, la posibilidad de decretar la subsistencia de algunas «por conveniencia de la economía del país», en especial de las que se dedicasen a la «defensa de la producción y la exportación nacional».

La Ley de 5 de noviembre de 1940 reconoce la razón de ser de los organismos autónomos, su eficacia y su importancia en los tiempos presentes, pero pretende frenar la «fuerza centrifuga» que suponen, a fin de que «no padezca la unidad esencial que debe presidir la economía del Estado». La Ley se limita a ordenar la confección de un inventario, como labor previa para la adopción de ulteriores medidas, y a exigir el dictamen del Ministerio de Hacienda en aquellos proyectos de disposición que pretendan crear organismos autónomos.

La Ley de 13 de marzo de 1943 tiende a reforzar los preceptos de la Ley anterior. Manifiesta una notable preocupación por el control financiero. Muestras de ello son el mandato de abrir cuentas individuales en el Banco de España bajo la rúbrica de «organismos de la Administración del Estado» y la enumeración de los entes con el importe de sus presupuestos al final de los Presupuestos Generales del

Estado. Esa preocupación lleva a alguna exigencia excesiva —y hasta contradictoria— como que los presupuestos han de ser detallados y «ajustarse en su estructura a la General del Estado».

En desarrollo de la Ley se dictaron las Ordenes de 6 de abril y 18 y 19 de junio de 1943. Otra disposición en la línea de la preocupación por el control financiero de éstos entes es la Orden de 28 de septiembre de 1944, sobre confección de presupuestos.

La Ley de 26 de diciembre de 1958 (LEA) constituye el Derecho general vigente para la mayoría de los organismos autónomos y contiene en sus disposiciones transitorias promesas de nuevas normas. Una de ellas, todavía no cumplida, es la promulgación de un Estatuto de funcionarios. Otra se refiere a la clasificación de estas entidades, y ha sido realizada por el Decreto de 14 de junio de 1962; posteriormente, el Decreto de 28 de febrero de 1963 clasificó tres entidades más.

Disposiciones de interés dictadas después de la entrada en vigor de la LEA son:

— Orden de 24 de octubre de 1962, que contiene normas para la confección de los presupuestos de las entidades autónomas, entre las que figuran algunas de carácter cautelar (prohibición de uso de expresiones indeterminadas o equívocas en cuanto a encuadramiento en capítulos o artículos). La Ley de presupuestos de 28 de diciembre de 1963, artículo 8.º, y la Orden de 31 de marzo de 1964 contienen disposiciones sobre presentación de presupuestos y liquidaciones de los mismos.

— Decreto de 23 de enero de 1964 sobre nombramiento de personal en los organismos autónomos y servicios administrativos sin personalidad jurídica. La provisión de plazas de funcionarios públicos de los organismos podrá realizarse mediante turno restringido de oposición o concurso entre funcionarios del Estado y empleados de los organismos suprimidos.

Para un completo conocimiento de estos entes es preciso acudir a otras normas, concretamente a sus estatutos. En especial, esto es necesario para los que no se rigen por los preceptos de la LEA: exclusiones expresamente consignadas en el artículo 5.º; otros creados posteriormente, por ejemplo: Bancos y Organismos oficiales de crédito surgidos de la reforma introducida por la Ley de 14 de abril de 1962 y disposiciones que la desarrollan, o reorganizados, como la RENFE (art. 3.º del Decreto de 19 de julio de 1962), y el Consorcio de compensación de seguros (art. 2.º del Decreto de 28 de noviembre de 1963), aunque éste podía considerarse incluido en el artículo 5.º citado.

Después de la evolución señalada, han quedado consignados con

claridad los tipos de normas que se aplican a estos organismos, según ha comentado CLAVERO (2). Hay un Derecho general aplicable al conjunto —ya veremos las excepciones— de las Administraciones autónomas. Hay un Derecho singular, que no puede contradecir al general, constituido por la norma fundacional o estatutos del ente (art. 6.º de LEA). Hay, por fin, el Derecho general de la Administración estatal que se aplica a los organismos autónomos, bien por virtud de remisión expresa, supletoriamente o por analogía.

#### IV. Concepto

La normativa anterior a la LEA a causa de estar muy dominada por la preocupación del control financiero de las cajas autónomas, fuesen simplemente tales o correspondiesen a auténticos organismos con un fin institucional que cumplir, y por su carácter a menudo circunstancial, no había abordado el fondo conceptual de estos organismos. Esto se comprueba fácilmente, tanto en las disposiciones del año 30 como en las del 35 y 40-43. Se mezclan distintos criterios clasificatorios —naturaleza jurídica, origen de los fondos en relación con el presupuesto del Estado, fin específico de acción— y el resultado es una amalgama de entidades jurídicamente diferentes dentro de una misma rúbrica general que pretende abarcarlas.

La Ley de 1 de agosto de 1935, en su artículo 2.º, autoriza al Gobierno a que incluya en el régimen general de la Administración «los servicios de los organismos autónomos o entidades que hoy perciben sus recursos por partidas globales del Presupuesto, por minoración de ingresos o exacciones que hacen efectivas y administran directamente tales organismos». El régimen general a que se alude es la incorporación al Presupuesto General del Estado.

El Decreto de 28 de septiembre de 1935 distingue en su artículo 1.º tres grupos de organismos a los que se aplica la Ley anterior: *a)*, los que teniendo autonomía administrativa y de caja «no dependen del Presupuesto del Estado»; *b)*, los que en las mismas condiciones reciben consignaciones presupuestarias, incrementadas o no por recursos propios extrapresupuestarios estatales; *c)*, «los encargados de distribuir entre funcionarios, y por motivos de gestión, fondos que procedan de participaciones en impuestos, tasas de carácter oficial y particular y cualesquiera otros». Este último grupo, caracterizado por el fin de su actuación, no parece coherente a efectos clasificatorios con los dos primeros, delimitados por el origen de los fondos. El mismo

(2) *Op. cit.*, loc. cit.

artículo contiene un cuarto grupo residual para aquellos que por sus características no encajan en los grupos anteriores.

La Orden de 6 de abril de 1943, en aplicación de la Ley de 13 de marzo del mismo año, y también por preocupaciones de control financiero, se refiere a todos los «organismos que actúan con independencia del Estado», y de su enumeración se desprende que esa independencia puede ser de distinto tipo: jurídica, financiera, contable. La Orden aludía a las Instituciones que tuviesen «alguna de las siguientes características», a saber: «a) Personalidad jurídica independiente del Estado. b) Servicio público dotado de autonomía. c) Fondo adscrito al cumplimiento de fines especiales, total o parcialmente al margen del Presupuesto del Estado.»

La LEA ha introducido orden y claridad en esta masa de entidades que gozan de autonomía en un sentido genérico y no unívoco.

En su artículo 1.º nombra a los organismos autónomos separadamente de los servicios administrativos sin personalidad jurídica distinta del Estado y de las empresas nacionales. El artículo 2.º contiene las notas jurídicas esenciales para su definición. Fijando la atención exclusivamente en las notas jurídico-formales, los organismos autónomos son entidades de Derecho público, con personalidad jurídica distinta del Estado y patrimonio independiente que nacen de descentralización de servicios o funcional. Han de ser creados siempre por Ley (arts. 2, 6 y 77), y el régimen de descentralización «no implica la desvinculación de los Departamentos ministeriales a que estén adscritos» (art. 8).

La importancia de la personalidad jurídica como nota esencial de los organismos autónomos se pone de manifiesto comparando el citado artículo 2.º de la LEA y el 1.º de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, ya que esta Administración «actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única.»

La exposición de motivos de la LEA matiza el alcance de esa personalidad distinta de la del Estado. Esto no significa que los organismos autónomos sean personas totalmente independientes, pues «toda Administración pública cabe en último término referir a la del Estado». Los entes autónomos surgen como competencias desgajadas de la Administración del Estado por razones de eficacia. Y por ello no se consideran entes estatales autónomos los organismos del Movimiento y la Organización Sindical, porque no pueden considerarse nacidos de «la descentralización de servicios propios de la Administración pública».

En la misma idea de «organizaciones creadas por el Estado para el cumplimiento de un fin», insiste la Ley de Bases del Patrimonio



del Estado, de 24 de diciembre de 1962, para justificar la disposición de la base XX que incorpora al Patrimonio del Estado los bienes inmuebles propiedad de estos organismos «que sean innecesarios para el cumplimiento directo de sus fines». Esta medida es todavía más expresiva de esa última dependencia del Estado que la contenida en el artículo 14 de la LEA, según la cual «el patrimonio de los organismos autónomos extinguidos pasará al Tesoro».

La distinción de los organismos autónomos respecto del Estado no es, pues, más que puramente técnico-jurídica. La «unidad del poder» existe por encima de la distinción y da fundamento para la reglamentación y fiscalización de aquellos. Se da en los organismos autónomos como una personalidad jurídica de segundo grado, o con ámbito de actuación limitado por los poderes del Estado, que configuran su función, no muy exactamente denominada, de tutela.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto puede afirmarse que los organismos autónomos, en nuestro Derecho vigente, se distinguen de los servicios administrativos centralizados por su personalidad jurídica propia, de las empresas nacionales, por su condición de entidad de Derecho público, y de otros entes de Derecho público (organizaciones del Movimiento y Sindical) por ser Administración pública descentralizada.

Sentada la definición de los organismos autónomos sobre notas jurídico-formales, la LEA no enturbia el concepto al manejar otros criterios clasificatorios, como hicieron las Leyes precedentes en la materia. Estos criterios, material—actividad o fin de ente—y financiero—procedencia de los recursos—valen sólo para hacer divisiones dentro de las categorías previamente delimitadas en función de la personalidad jurídica, de su existencia y naturaleza.

Atendiendo al fin—sin considerar ahora los organismos autónomos—, según la LEA, los servicios administrativos sin personalidad jurídica comprenden los servicios públicos centralizados con dotación global en los Presupuestos del Estado y organismos, cuya única misión es la administración y distribución de fondos para «dotación complementaria de los gastos de personal y material de algún servicio público». Hasta tal punto se da importancia a este elemento finalista que, si estos organismos cumplen misiones distintas de la señalada, se les considera como organismos autónomos a los efectos de la Ley (artículo 3, 2), si bien esta expresión puede engendrar confusiones y no debe ser entendida aislada y estrictamente, si no se quiere incurrir en contradicción con la exigencia de personalidad jurídica para la definición de organismo autónomo contenida en el artículo 2.º de la LEA.

Por otra parte, la disposición transitoria quinta, al ordenar una clasificación de estos entes por motivos de control financiero y de reestructuración respeta las divisiones anteriores, y así, dentro de los organismos autónomos, han de separarse los que reciben y los que no reciben fondos del Presupuesto del Estado.

## V. Clasificación

Dejando a un lado la consideración del origen de los fondos, los organismos autónomos pueden clasificarse por sus fuentes normativas, según estén incluidos o no en el ámbito de aplicación de la LEA.

Los organismos autónomos pueden también clasificarse de acuerdo con la naturaleza de la actividad que realizan. Precisamente en la consecución de un determinado fin se encuentra la razón de ser y la limitación de los organismos autónomos, en tanto entes descentralizados de tipo no territorial. El artículo 7.º de la LEA lo reconoce así explícitamente, al decir que no podrán dedicar sus fondos «a finalidades distintas de las que constituyen el objeto que los mismos tengan asignados» por sus estatutos.

La base para esta clasificación viene dada por el artículo 2.º de la LEA y por varios artículos dispersos a lo largo de ella. Puede establecerse una división, con repercusiones jurídicas, según que el organismo se dedique o no a actividades de naturaleza y finalidades predominantemente económicas (art. 19 en relación con el 4.º). Disposiciones especiales para los organismos económicos se contienen en los artículos 19, 17, 39, 57, 69, 67 y 72. Además, la ley dedica una particular atención a las actividades económicas que pueden llevar a cabo los organismos autónomos y procura separarlas de las puramente administrativas que también realicen (arts. 23, 38, 71).

Al preocuparse especialmente de las actividades económicas la LEA se ha mostrado sensible al proceso que ha aparecido en muchos países, y que al quebrar el pacífico dominio de los establecimientos públicos tradicionales ha dado lugar a que se hable incluso de sus crisis conceptuales (3). Análogas consideraciones pueden hacerse

(3) Cfr. R. DRAGO : *Les crises de la notion d'établissement public*, París, 1950; *Les tendances actuelles en ce qui concerne le transfert de pouvoir à des autorités inférieures distinctes d'elles, et inversement*, Rapport de la Sección francesa del IICA a la «table ronde» de Opatija, 1957; P. MESCHINI : *Sulla natura giuridica degli enti pubblici economici*, Milán, 1958; H. JECHT : *Die öffentliche Anstalt. Wandlungen und gegenwärtige Struktur*; en nuestro país, las dos posturas de VILLAR PALASI : *Actividad industrial del Estado*, «RAP», 3, 1950, pp. 53 y ss., y GARRIDO FALLA : *Las transformaciones del régimen administrativo*, 2.ª edición, Madrid, 1962, pp. 139-156.

acerca de la Ley de 24 de diciembre de 1962 de bases del Patrimonio del Estado, que en sus bases XX y XXI contiene disposiciones específicas para los organismos que realizan actividades industriales o comerciales.

Desarrollando la enumeración del artículo 2.º de la LEA, a la vista de los diversos organismos autónomos existentes, podrían distinguirse los siguientes tipos:

1. Organismos que gestionan un servicio público de carácter predominantemente económico o no (Patronato Nacional de Asistencia Psiquiátrica, Patronato Nacional Antituberculoso y de las enfermedades del Tórax; Explotación de Ferrocarriles por el Estado, etc.).

2. Organismos que llevan a cabo obras públicas (Junta de obras de la Ciudad Universitaria de Madrid, Consejo de Administración de la Canalización del Manzanares, etc.).

3. Organismos que realizan actividades económicas diversas: a), de producción, cambio y financiación de interés general (Boletín Oficial del Estado, Editora Nacional, Instituto Nacional para la producción de Semillas Selectas, NO-DO, Bancos oficiales, etc.); b), al servicio de la propia Administración (Patronatos de casas para funcionarios, PMM, Servicio Militar de Construcciones, etc.); c), con fines de intervención y regulación de la economía (Comisión de compra de excedentes de vinos, Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, Instituto Español de Moneda Extranjera, Servicio Nacional del Trigo, en parte el Servicio Nacional de Cultivo y Fermentación de Tabaco, etc.).

4. Organismos encargados de la Administración de bienes del Estado, patrimoniales o de dominio público (algunos Museos, la Junta administrativa de los edificios de la plaza de España de Sevilla, Patrimonio Forestal del Estado, Servicio Nacional de Pesca Fluvial y Caza, Servicio de Vías Pecuarias, etc.).

5. Organismos de planificación, asesoramiento y estudio (Instituto de Estudios Agrosociales, Consejo Superior de Transportes Terrestres, Secretaría Gestora del Plan Jaén, Comisión de Dirección de los Planes de Obras, Colonización y Electrificación de las Grandes Zonas Regables, etc.).

Hay organismos que no pueden ser encuadrados en un único grupo. Singularmente esto sucede con aquellos que proceden de la denominada descentralización funcional (4): piénsese en el INI, Servicio de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, Instituto Nacional de Colonización, Instituto Nacional de la Vivienda, Consejo Superior

---

(4) Sobre este concepto, cfr. F. GARRIDO FALLA: *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Madrid, 1950.

de Investigaciones Científicas, que no puede decirse con propiedad que lleven un servicio público. Es evidente que realizan actividades, económicas y no económicas, diversas de interés general para el cumplimiento de un fin asumido por el Estado.

## VI. Sentido de la evolución

La evolución de los organismos autónomos desde 1939 puede sintetizarse en los rasgos siguientes:

### 1. INCREMENTO INICIAL DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS

Este aumento hay que referirlo no sólo al número, sino también a la importancia de las funciones que se les encomienda. El nuevo Estado los usó abundantemente en los primeros tiempos como instrumentos de intervención. La preocupación por la reducción de los mismos no se inicia hasta 1958, y se lleva a cabo a partir de 1959 con la supresión de organismos de intervención económica, y, sobre todo, en 1962. Anteriormente hay, según se ha visto al hablar de las fuentes normativas, simplemente una preocupación de control financiero.

### 2. FALTA DE UNIFORMIDAD

Faltos de una regulación general hasta la Ley de 26 de diciembre de 1958, los organismos nacen por Ley y por disposiciones de rango inferior, cuya posibilidad reconoce expresamente la Ley de 5 de noviembre de 1940.

A esa misma falta se debe que aparezcan bajo el concepto de organismos autónomos la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, y multitud de fondos especiales y simples cuentas bancarias como los Servicios Pecuarios de Galicia de la Dirección General de Ganadería, y que se configurasen como tales varias publicaciones o Patronatos de Casas en un mismo Ministerio (por ejemplo, Justicia y Gobernación, respectivamente).

### 3. DIRECTRICES ORDENADORAS

En un principio, como se ha hecho notar, la preocupación primaria y exclusiva es la consecución del control financiero. Posteriormente, con la Ley de 26 de diciembre de 1958 se ordena conceptual-

mente la materia, distinguiendo los organismos autónomos de otras entidades que gozan en su régimen de cierta autonomía.

El orden no sólo consiste en la definición jurídica de los organismos, sino también en la formulación de un régimen general, que se contiene en la LEA, bien directamente, bien por remisiones a otras Leyes (Jurisdicción Contencioso-Administrativa, Procedimiento administrativo, Funcionarios Civiles del Estado, Administración y Contabilidad del Estado), bien por las promesas legislativas que allí se hacen (redacción de un Estatuto para los funcionarios de los organismos autónomos).

De otra parte, la legislación aplicable directamente a la Administración del Estado suele incluir algunas referencias a los organismos autónomos: Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 37, 2) (5); Ley de Procedimiento administrativo (artículo 1.º, 4) y articulada de Funcionarios Civiles del Estado (art. 2.º, 3); de Bases del Patrimonio del Estado (bases XIII, XX, XXI); de Bases de contratos del Estado de 28 de diciembre de 1963 (disposición final tercera). En estos casos la Ley se aplica directamente o supletoriamente a los organismos autónomos, o contiene alguna especialidad o prevé la adaptación de las normas de los organismos autónomos a las de la Administración centralizada.

Esta finalidad ordenadora se pone de manifiesto en la necesidad impuesta tajantemente por el artículo 6.º de la LEA, de que la creación de organismos autónomos «habrá de ser autorizada siempre por una Ley». En caso de incumplimiento de esta disposición puede entablarse recurso contencioso-administrativo (art. 77 de la LEA). Esta exigencia no es una disposición teórica previsor de posibles acontecimientos, sino conscientemente limitadora de una situación de desorden normativo.

Otra manifestación ordenadora ha sido el Decreto de 14 de junio de 1962, dictado en cumplimiento de las disposiciones transitorias 5.ª y 6.ª de la LEA. Se trataba con ello de hacer un inventario, tarea de por sí difícil y de cuya exhaustividad el mismo Decreto duda al admitir en su artículo 7.º la posibilidad de que existan organismos de los que «no hubiere tenido conocimiento la Comisión clasificadora». Al mismo tiempo la Comisión había de hacer una propuesta «de subsistencia, modificación, fusión o supresión» de las entidades estatales autónomas.

(5) La admisión de recurso contencioso-administrativo contra resoluciones de la Administración institucional que agotan la vía administrativa, recogida en ese artículo, es reiterada en el 77 de la LEA; había sido pedida por la doctrina antes de la LJC (cfr. A. GUARDA: *Administración institucional y recurso contencioso-administrativo*, «RAP», núm. 11, 1953, p. 66).

La relación publicada como anejo es un punto de partida satisfactorio para el conocimiento de nuestra Administración institucional. Tiene, no obstante, algunas insuficiencias.

De entrada, no todos los organismos autónomos constan en la relación, porque teóricamente no abarca a los excluidos del régimen de la LEA contenidos en su artículo 5.º, o simplemente porque han sido creados con posterioridad, se incluyan o no en el régimen de la LEA. Así, Banco de España, Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo y Bancos oficiales (Ley de 14-IV-1962, y dos Decretos-leyes de 7-VI-1962, varios Decretos-leyes de 19-VII-1962, 20-VII-1962, 29-XI-1962), la Junta Central de Puertos (Ley 2-III-1963), Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (Ley 2-XII-1963).

Por el contrario, desde la publicación del Decreto se han producido algunas supresiones: Fiscalía de Tasas (Decreto de 26-XI-1963), Comisión para la distribución del Carbón (Decreto 13-II-1964).

Sucedec también que hay alguna irregularidad en la clasificación. Se incluye en la relación al Instituto Social de la Marina, siendo así que del artículo 5.º de la LEA se desprende que sus disposiciones no le son aplicables y la relación de la que aquí se trata se realiza en aplicación de lo dispuesto en las disposiciones transitorias de la Ley. Además, el artículo 1.º del Decreto clasificatorio recuerda que las entidades comprendidas en la relación «adoptarán para su actuación las normas de la Ley de 26 de diciembre de 1958», con lo que la contradicción es patente y ha de resolverse en favor del artículo 5.º de la Ley por su superior rango.

En el caso de que la inclusión del Instituto Social de la Marina fuese correcta, no habría razón para que se excluya al Instituto Nacional de Previsión, al Servicio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo y al Instituto Español de Emigración que también son calificados de organismos autónomos en el Reglamento orgánico del Ministerio de Trabajo, aprobado por Decreto de 18 de febrero de 1960 (arts. 165, 176, 169), o al Instituto Nacional del Libro Español (Decretos de 28-VI-1957 y 11-X-1962).

En virtud de la delegación contenida en la disposición transitoria sexta, al fusionarse varios organismos, lo que se ha producido de hecho es la creación de otros nuevos (caso de algunos servicios de publicaciones: Ministerio de Hacienda, Trabajo, Justicia).

Finalmente, la labor ordenadora se manifiesta en la poda llevada a cabo en esos organismos. Los primeros pasos se dan a consecuencia del Decreto-ley de 21 de julio de 1959 de ordenación económica. Algunos de los organismos que se suprimen eran técnicamente autó-

nomos, aunque sus normas reguladoras no eran muy precisas en ese sentido. Cabe incluir entre ellos la Junta Superior de Precios y el Consejo Ordenador de Minerales Especiales de Interés Militar, suprimidos por el Decreto de 12 de septiembre de 1959, y la Comisaría de Material Ferroviario, suprimida por Decreto de 15 de octubre de 1959. A igual motivación responden las supresiones citadas de la Fiscalía de Tasas y Comisión para la distribución del Carbón.

Un avance importante en este camino es el dado por el Decreto clasificatorio. En él se contienen supresiones efectivas, supresiones a partir de un determinado plazo, fusiones, singularmente por lo que se refiere a Cajas especiales y a entes periféricos que se configuran en adelante como delegaciones de un organismo central, e incorporaciones al Tesoro o a la Administración centralizada.

#### 4. TENDENCIAS DISGREGADORAS

Sin entrar en su valoración, hay que hacer constar que una huida, no sólo del Derecho aplicable directamente a la Administración del Estado, sino también del General aplicable a los organismos autónomos supone la lista de exclusiones del artículo 5.º de la LEA que ha aumentado posteriormente con los organismos oficiales de crédito, después de su nacionalización en 1962. El Decreto de reorganización de la RENFE de 7 de junio de 1962 la incluye también expresamente en el artículo 5.º de la LEA.

No parece que haya absoluta uniformidad en los organismos excluidos. La mayor parte de ellos son claramente organismos autónomos, así definidos por sus normas reguladoras (organismos de Previsión Social, Banca Oficial, IEME, INLE). La configuración de otros entes como organismos autónomos en su sentido jurídico-positivo preciso es más controvertible; me refiero a las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, y a algunas instituciones de la denominada Previsión Social complementaria (Mutualidades Laborales) (6).

Estas exclusiones más parecen obedecer, en su conjunto, a una

---

(6) Acerca de la naturaleza jurídica de las comunidades de regantes como entidades estatales autónomas, vid. S. MARTÍN RETORTILLO: *De las Administraciones autónomas de las aguas públicas*, Sevilla, 1960.

Por lo que se refiere a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, el carácter señalado en sus normas reguladoras de ser «cuerpos consultivos de la Administración pública» (base 2.ª de la Ley 29-VI-1911) y de que «gozan de la condición de establecimientos públicos» (artículo 1.º del Decreto 26-VII-1929) no ha de oscurecer su carácter prevalente de entidad representativa de intereses económicos y profesionales (cfr. base 2.ª de la Ley 29-VI-1911, *in fine*).

decisión pragmática que procura evitar de antemano complicaciones, que al resultado de un juicio convincente formulado tras un examen concienzudo de la materia.

## VII. Conclusión

La acción administrativa se mueve entre dos polos, agilidad y orden, como dos facetas de una realidad única—la eficacia—, sin considerar ahora el aspecto básico de aquella—la justicia—. Por favorecer indiscriminadamente la agilidad, se produce el caos; por mantener a ultranza el orden, nace la rigidez. Este es el problema que se plantea de un modo particularmente vivo a la Administración Institucional. Momentos de euforia y represión drástica se alternan en la historia de estas instituciones que muestran, por otra parte, la vitalidad interna de la Administración—su tendencia innata al crecimiento—y la capacidad de reacción de la burocracia ante las situaciones sociales.

De cara al futuro es preciso ponerse en guardia ante los dos extremos y aprovechar la experiencia de la evolución de estos entes.

Es preciso proseguir la flexibilización de la Administración tradicional: de sus estructuras, de su funcionamiento, del régimen de su personal. La preferencia que en otros países muestran las promociones jóvenes por la empresa privada y los organismos autónomos encuentran su justificación en los alicientes de un más fácil ingreso, de una promoción más fluida y de unas remuneraciones más satisfactorias (7).

La flexibilización de la contratación administrativa es otro medio de influjo beneficioso y realista en evitar el aumento innecesario de organismos autónomos. Algo similar puede decirse de las estructuras orgánicas. El eficaz funcionamiento de las Secretarías Generales Técnicas, la adecuada regulación de la Administración consultiva, un mayor perfeccionamiento de la coordinación pueden contribuir al mismo fin.

Conviene estudiar individualmente las funciones encomendadas a los organismos autónomos subsistentes para ver si técnicamente justifican su independencia o si, por el contrario, pueden refundirse entre sí o incorporarse a la Administración centralizada. En casi to-

(7) Cfr. R. LUCIFREDI: *Spunti di attualità in tema di riforma dell'Amministrazione pubblica per una politica di sviluppo*, «La Scienza e la Técnica della organizzazione nella Pubblica Amministrazione», julio-septiembre 1963, pp. 378-390; R. BONNAUD: *El reclutamiento de los años funcionarios franceses*, «DA», núm. 75, marzo 1964, p. 33.



dos los Ministerios hay campo para una tal reordenación; este es uno de los objetivos del Plan de Desarrollo en materia administrativa para conseguir una mayor eficacia de la actuación coordinada del sector público (8).

La subsistencia y creación, incluso, de organismos autónomos han de venir justificadas por razones técnicas y también por razones político-sociales. En ello ha insistido recientemente DE LA OLIVA (9). Así como las primeras han de pesar con la mayor rigurosidad posible en cuanto a la expansión de los organismos de base fundacional, las segundas, por el contrario, deberán mitigar tal rigor—no suprimirlo—respecto de los organismos de base corporativa.

Las razones técnicas aludidas deben llevar a enfrentarse con las actuales exclusiones de la aplicabilidad de la LEA y operar, si es preciso, su revisión.

Hace falta que la preocupación por el control financiero de los organismos autónomos no condicione excesivamente el enfoque de su régimen jurídico.

Parece conveniente que la personalidad jurídica, propia de los organismos autónomos, responda a un substrato real de cierta entidad. Bastará, en muchos casos, una autonomía financiera o contable, sin que haya que prodigar el reconocimiento de la personalidad jurídica.

Por último, un avance por el camino de la precisión conceptual sería establecer una nitida separación entre los organismos autónomos, nacidos de la descentralización estatal en su actual configuración legal y otros entes públicos. Estos no han de ser considerados como entes desgajados de la Administración del Estado, pero en último término identificables con ella, patrimonial y estructuralmente, pues más que a una mera fórmula organizativa responden a la vida de la sociedad (10). Una tal distinción implicaría una diferenciación de regímenes jurídicos que habría de basarse en el distinto modo y no sólo grado de independencia respecto de la Administración del Estado.

(8) Cfr. *Plan de Desarrollo Económico y Social*, BOE, p. 49.

(9) *El futuro de los organismos autónomos*, «DA», núm. 73, enero 1964, páginas 92-95.

(10) Cfr. J. L. MEILÁN: *El Mutualismo Laboral. Un estudio jurídico*, Madrid, 1963, pp. 300-305 y bibliografía allí citada. Entre esas entidades habrían de incluirse, por supuesto, las corporaciones profesionales. Vid. BOQUERA OLIVER: *Recursos contra decisiones de entidades autárquicas institucionales*, «RAP», número 18, 1956, p. 193. Sobre el tema, cfr. JORDANA DE POZAS: *Ensayo sobre las entidades públicas, representativas y profesionales en el Derecho administrativo español*, «Estudios de Administración Local y General», tomo I, Madrid, 1961, pp. 207-349.