

EL PERSONAL DE LOS ORGANISMOS AUTONOMOS

Por JUAN LUIS DE LA VALLINA VELARDE

Sumario: 1. Consideraciones previas: 1.1 El doble juego de intereses a tomar en consideración. 1.2 Principios que deben presidir la elaboración del estatuto. 1.3 Ambito de aplicación. 1.4 Rango jurídico del futuro estatuto.—2. La situación actual: 2.1 Normativa vigente. 2.2 Número de funcionarios de Organismos autónomos.—3. El Derecho comparado.—4. Sentido de la autonomía de las entidades institucionales en materia de personal.—5. Posibles criterios que pueden presidir la regulación del personal de los Organismos autónomos: 5.1 Independencia de los Organismos autónomos en materia de personal. 5.2 Fórmulas intermedias. 5.2.1 Creación de Cuerpos generales para los Organismos autónomos. 5.2.2 Utilización al máximo del personal estatal en los Organismos autónomos. 5.3 Consideración a todos los efectos de los cuerpos y escalas de los Organismos autónomos como cuerpos y escalas del Estado.—6. Conclusión.

1. Consideraciones previas

EL objeto de la presente Ponencia nos enfrenta con un tema de la máxima actualidad, al mismo tiempo que sumamente delicado y de extraordinaria repercusión para la Administración pública globalmente considerada. En principio, creo que habrá acuerdo en admitir como imperiosa la necesidad de abordar la regulación jurídica del personal de los Organismos autónomos (1), que consti-

(1) La reforma de la Función pública en el ámbito estatal, realizada por la ley de Bases de 20 de julio de 1963 (articulada por decreto de 7 de febrero de 1964) y por la ley de 4 de mayo de 1965 y disposiciones complementarias, ha de ser complementada por la adecuada reforma en el ámbito de la Administración institucional, que se hace por lo menos tan necesaria como pudo ser aquella.

tuyen un sector muy importante de la Administración pública (2), como en anteriores intervenciones se ha puesto de manifiesto.

La ley de Régimen jurídico de las Entidades estatales autónomas de 26 de diciembre de 1958 establecía ya, en su artículo 82, apartado 2.º, que «la Presidencia del Gobierno, previo informe del Ministerio de Hacienda, elaborará y propondrá el Estatuto general y cuantas disposiciones se dicten sobre estos funcionarios». Dado el tiempo transcurrido y una vez efectuada la reforma de la función pública estatal parece llegado el momento de regular este importante sector.

No obstante, como sucede con todas las cuestiones de personal —y tenemos una experiencia muy próxima—, se trata de un tema en el que las medidas a adoptar deben ser ponderadas con toda atención, pues afectan a un número muy considerable de personas.

Por ello y con carácter previo, considero preciso hacer una puntualización en orden a la postura metodológica que es necesario adoptar en relación con el tema que nos ocupa. Como afirma Bacon,

(2) Como dice LÓPEZ RODÓ, «Las empresas nacionalizadas en Inglaterra», en *Rev. de Administración Pública*, 3, 375, «el número e importancia de estos organismos era antes muy reducido, pero hoy en día su incesante crecimiento hace presumir que, si sigue esta corriente, las corporaciones públicas tradicionales de carácter territorial pasarán a un segundo plano, eclipsadas por el brillo y poder de las nuevas entidades».

En nuestra realidad administrativa la importancia de los Organismos autónomos queda claramente reflejada a través de un triple orden de consideraciones:

1.º Por su volumen. En el decreto de 14 de junio de 1962, que efectuó la clasificación de Entidades estatales autónomas, se recogen trescientas cincuenta y dos, de las cuales más de doscientas cincuenta son Organismos autónomos. A esta cifra hay que añadir todos los organismos excluidos del ámbito de aplicación de la ley de Régimen jurídico de las Entidades estatales autónomas de 26 de diciembre de 1958 (art. 5.º), como es el caso de las Entidades oficiales de seguros sociales obligatorios y complementarios de la seguridad social, la RENFE y la Banca Oficial, por citar tan sólo las más importantes por su volumen.

2.º Por las inversiones públicas realizadas por los Organismos autónomos. Según datos del Plan de Desarrollo Económico y Social, de un total de 72.000 millones, 35.000 son invertidos por Organismos autónomos, frente a cerca de 27.000 millones que corresponden al Estado (estas cifras corresponden al año 1964); la proporción se mantiene en años posteriores: 38.000 millones corresponden a Organismos autónomos y empresas públicas, frente a 29.000 millones del Estado en 1965; para 1966, 40.000 millones, frente a 32.000 que corresponden al Estado.

3.º Por los sectores sobre los cuales incide la actividad de los Organismos autónomos, como son la industrialización del país, la ordenación rural, la regulación del mercado triguero, abastecimientos y comercio interior, política de crédito y moneda, urbanismo, etc. Cfr. MEILAN: «La evolución de los Organismos autónomos en España», en *Documentación Administrativa*, 78-79, páginas 59-60.

«el hombre que empieza con certezas acaba en la duda, pero el que comienza en la duda termina en la certeza». En cuestión tan viva y delicada, como en general son todas las referentes al personal, hay que desechar los criterios apriorísticos y contemplar en toda su amplitud el problema, examinando las diversas soluciones, con sus ventajas e inconvenientes. Este es el criterio que quiero presida la exposición de la presente Ponencia.

1.1 EL DOBLE JUEGO DE INTERESES A TOMAR EN CONSIDERACIÓN

En mi opinión, el planteamiento del tema ha de realizarse persiguiendo un justo equilibrio entre la defensa del interés público y la garantía de los derechos e intereses del funcionario, como con carácter general sucede con todas las cuestiones de personal, que en su regulación son fruto y exponentes de la tensión entre este doble interés, muchas veces antagónico y contrapuesto (3).

La defensa del interés público exige:

1.º Clarificar y poner orden en el personal de los Organismos autónomos, estableciendo un adecuado control en este campo.

2.º Unidad de criterio en su regulación, como reflejo de la unidad de la Administración, tal como la ley de Entidades estatales autónomas de 26 de diciembre de 1958 indicaba en su exposición de motivos (4).

3.º Regular adecuadamente el sistema de ingreso del personal al servicio de los Organismos autónomos, que en la actualidad deja mucho que desear.

4.º Lograr una mayor movilidad en el personal de los Organismos autónomos, no solamente entre las distintas entidades institucionales, sino también en relación con la Administración del Estado. La interministerialidad lograda, por lo menos para los cuerpos generales, en la Administración civil del Estado, debe intentarse extenderla a los Organismos autónomos, dando lugar a la figura que la

(3) Cfr. sobre este carácter «polémico» que presenta el régimen de la Función pública, J. L. VILLAR PALASÍ: *Derecho administrativo* (curso 1957-58), pp. 287 y ss., y LUPÍ: *Les positions du fonctionnaire* (París, 1956), 2.

(4) «Por lo que se refiere al personal, la ley se inspira en los criterios generales que establece la legislación sobre funcionarios de la Administración central del Estado; pero estando en estudio un Estatuto general de éstos y dada la unidad de criterio que ha de presidir toda la legislación en materia tan compleja y delicada...»

doctrina francesa conoce con el nombre de movilidad interadministrativa (5).

La defensa del interés del funcionario exige tener presente los siguientes objetivos o finalidades:

1.º El establecimiento de garantías estatutarias, de las cuales en la actualidad, y en algunos casos, carecen casi por completo.

2.º La unificación en la regulación jurídica básica de este personal, intentando limitar las desigualdades de régimen jurídico y económico en la actualidad existentes.

3.º Apertura de horizontes en la carrera administrativa del funcionario.

4.º Actualización de la regulación jurídica de este personal, siguiendo las líneas marcadas para los funcionarios civiles de la Administración del Estado por la ley de Bases de 20 de julio de 1963 (6).

Como se puede deducir, los objetivos que demandan ambos tipos de intereses no siempre son antagónicos, por lo cual en determinadas cuestiones la solución del problema se puede ver facilitada. Así sucede con la mayor movilidad del personal, que el interés público exige y la apertura de horizontes de carrera a que aspiran los funcionarios de los Organismos autónomos.

1.2 PRINCIPIOS QUE DEBEN PRESIDIR LA ELABORACIÓN DEL ESTATUTO

Como principios o consideraciones generales que deben presidir la elaboración del futuro estatuto del personal de los Organismos autónomos y la consecución de los objetivos antes indicados, se pueden mencionar los siguientes, tal como se recogen en la lección inaugural de esta Semana.

1.º La solución que a la regulación jurídica del personal de los Organismos autónomos se dé, debe estar basada en la realidad multiforme y variada que constituye este sector de la Administración pública. En este punto no son posibles, según ya se indicó, soluciones apriorísticas.

2.º La gran variedad de Organismos autónomos y las numerosas clases de personal a su servicio, que dan lugar a situaciones absolu-

(5) Sobre las ventajas de lograr una adecuada movilidad del personal de los Organismos autónomos, que incluso viene exigida por sus características propias, se tendrá ocasión de insistir más adelante.

(6) Sobre estas cuestiones es *vid.* la comunicación de F. ANSÓN, *Actitudes de los funcionarios de Organismos autónomos hacia su futuro estatuto personal.*

tamente diferentes, dificultan el legislar con carácter unitario, sin perjuicio de tener igualmente presente el principio de unidad de la Administración.

3.º Las semejanzas entre Organismos autónomos son muy discutibles. Podría decirse que el Organismo autónomo, a estos efectos, guarda una más íntima relación con la Administración estatal, y concretamente con el Departamento al cual se encuentra adscrito, que con otros organismos.

1.3 AMBITO DE APLICACIÓN

Una de las primeras cuestiones que es necesario precisar es el ámbito de aplicación de la futura regulación del personal de los Organismos autónomos. El concepto de Organismo autónomo es sumamente impreciso, fuera de la nota jurídico-formal de su personalidad jurídica. Incluso se puede considerar que esta esfera de la Administración pública presenta un carácter residual, por lo que en ella se incluyen una serie de entidades que desde el punto de vista de las notas jurídicas que les caracterizan, no guardan entre sí demasiadas semejanzas.

A efectos de la determinación del ámbito de aplicación del estatuto de personal de los Organismos autónomos, podemos considerar, en principio, que debe ser de aplicación a las entidades clasificadas en los grupos A y B del decreto 1384/1963, de 14 de junio, dictado en desarrollo de la disposición transitoria 5.ª de la ley de Régimen jurídico, de las Entidades estatales autónomas de 26 de diciembre de 1958, así como a los organismos creados con posterioridad que presenten igual carácter. En total la cifra asciende a 266 entidades, pero hay que tener en cuenta que algunas de ellas carecen de funcionarios propios, por estar servidas por funcionarios del Estado, como sucede con las Universidades. En todo caso debe tenderse a que la futura norma especifique por su denominación todas y cada una de las entidades a las cuales se aplique, dadas las dificultades que el propio concepto de Organismo autónomo encierra, por lo que una declaración de carácter general en este punto puede, en la práctica, dar lugar a graves problemas interpretativos.

Un importante problema que plantea el ámbito de aplicación del Estatuto de personal de los Organismos autónomos es el referente a las entidades comprendidas en el artículo 5.º de la ley de 26 de diciembre de 1958, que no son solamente las expresamente indicadas en este precepto, sino también una serie de entidades creadas o re-

guladas con posterioridad y que sus normas específicas las incluyen en el supuesto del mencionado artículo 5.º, y por lo tanto excluidas de la regulación de la ley de Régimen jurídico de las Entidades estatales autónomas. Tal es el caso de la RENFE o de la Banca oficial.

En relación con dichas entidades, en principio quedarían excluidas de la futura regulación sin perjuicio de que cuando el Gobierno lo estime oportuno, a propuesta del ministerio de que dependan y previo informe de la Comisión Superior de Personal, se les aplique igualmente.

En todo caso el ámbito de regulación debe estar en función del alcance y criterio que presida la redacción del futuro estatuto y concretamente de ello ha de depender igualmente su aplicación a los diecinueve organismos dependientes de la Administración militar (7) que se recogen en el decreto de clasificación (8).

Por último, el examen del ámbito de aplicación exige precisar el sector del personal de los Organismos autónomos, que se vería afectado directamente por su regulación.

Sabido es cómo la naturaleza de la relación jurídica de las distintas clases de personal es radicalmente diversa, al igual que sucede en la Administración del Estado. La propia ley de Régimen jurídico de Entidades estatales autónomas distingue en su artículo 79 las siguientes clases de personal:

1.º Los presidentes, directores, consejeros, vocales y demás personal de los organismos que de acuerdo con sus respectivas normas fundacionales sean nombrados y separados libremente por el Gobierno o por el ministro competente en cada caso. Es el reflejo de los llamados funcionarios políticos de la Administración del Estado.

2.º Los funcionarios públicos de la Administración civil del Estado al servicio de un Organismo autónomo. Su situación administrativa respecto a la Administración del Estado viene regulada por la ley de Funcionarios civiles de 7 de febrero de 1964 y en la realidad puede ser de actividad o supernumerario, según que el puesto de trabajo se encuentre incorporado o no a las plantillas del Cuerpo

(7) El criterio en general seguido en nuestro Ordenamiento jurídico respecto de la Administración militar, de adecuadas adaptaciones de las normas propias de la Administración civil, podría igualmente utilizarse en el presente caso.

(8) No puede olvidarse tampoco la posible aplicación del futuro estatuto al personal de determinados Servicios administrativos sin personalidad, dada la remisión que se contiene en el artículo 90 de la ley de 26 de diciembre de 1958.

de la Administración civil del Estado a que pertenece (9). Con carácter general puede considerarse que su situación es de actividad en el Cuerpo de la Administración civil al que pertenece. De una muestra utilizada de 1.468 funcionarios, 1.390 se encuentran en activo. Quizá en la realidad esta proporción no es expresiva, pero no cabe duda que existe una fuerte tendencia en favor de la situación de actividad, por concurrencia del interés de la Administración y del funcionario en este punto.

3.º Los funcionarios de los propios Organismos autónomos.

4.º El personal obrero.

5.º El personal contratado. Si bien esta clase de personal no es recogida en el artículo 79 de la ley de 26 de diciembre de 1958, no puede dudarse de su existencia. Es decir, en los Organismos autónomos podrá existir un personal no funcionario, pero tampoco sometido a la legislación laboral, sino regulado por un contrato de derecho administrativo, tal como para la Administración del Estado se establece en el artículo 6.º del Decreto legislativo de 7 de febrero de 1964, desarrollado por Decreto de 30 de junio de 1966.

De estas distintas clases de personal tan sólo los funcionarios de los Organismos autónomos (categoría 3.ª) serían directamente regulados por el futuro estatuto, teniendo además en cuenta que dentro de este personal, lo mismo que sucede en la Administración del Estado, hay que distinguir entre funcionarios permanentes o de carrera y funcionarios de empleo (eventuales o interinos) con las notas generales que los caracterizan. Por otro lado es necesario indicar que muchas entidades carecen de funcionarios propios, como es el supuesto de las Universidades donde todos los funcionarios tienen la consideración de estatales a todos los efectos. En otros casos el organismo tan sólo dispone de un determinado cuerpo o escala propios, siendo el resto funcionarios del Estado.

1.4 RANGO JURÍDICO DEL FUTURO ESTATUTO

El rango jurídico del estatuto que se dicte dependerá de su alcance y contenido. La ley de Régimen jurídico de las entidades Estatales autónomas no prejuzga esta cuestión y simplemente indica que «la aprobación de las normas correspondientes, salvo que lo requiera

(9) En puridad, su situación, de conformidad al artículo 46 de la ley de Funcionarios civiles del Estado, sería la de supernumerario, pero en la realidad, numerosos empleos servidos por este tipo de personal se encuentran incluidos en la plantilla del cuerpo a que pertenecen y por consiguiente están en servicio activo.

una ley, es atribución del Consejo de Ministros» (art. 82, apart. 2.º). Podemos entender, por tanto, que en la medida en que el futuro estatuto modifique o contradiga leyes formales deberá tener este rango. De todas formas me inclino por considerar que debería ser por ley la regulación futura de carácter general de este personal (10).

2. La situación actual

De conformidad a la postura pragmática que dejamos establecida como principio básico de la regulación jurídica del personal de los Organismos autónomos, debemos en este momento intentar exponer la situación actual, distinguiendo dos puntos fundamentales: la normativa vigente y el número de funcionarios de los Organismos autónomos.

Las presentes consideraciones, juntamente con el ejemplo del Derecho comparado y el sentido de la autonomía de las entidades institucionales en materia de personal, que seguidamente examinaremos, habrán de ser factores decisivos en la resolución del tema que nos ocupa.

2.1 NORMATIVA VIGENTE

Podemos considerar que la nota básica que caracteriza la regulación actual del personal de los Organismos autónomos es la ausencia de reglamentación general. En principio, cada organismo se regula por sus propias normas y no existe un adecuado control en esta materia. El intento de escapar a la regulación por parte del Derecho administrativo del Estado, que es el efecto primordial que se persigue con la creación de los Organismos autónomos, tal como ha puesto de mani-

(10) Doctrinalmente es unánime el considerar, al menos para el Estado, que el estatuto de los funcionarios, no debe ser obra de mera disposición administrativa, sino que debe promulgarse con fuerza de ley. Cfr. BONNARD: *Précis de droit administratif* (Paris, 1935), 369 y ss.; ALVAREZ GENDÍN: *Manual de Derecho administrativo* (Barcelona, 1954), 409; GASCÓN Y MARÍN: *Tratado de Derecho administrativo* (Madrid, 1952), 305; GRABBE: *De la forme à donner au statut des agents de L'Etat. Nouvelles considerations* (Bruselas, 1954); ZANOBINI: *Corso di Diritto amministrativo*, III (Milán, 1955), pp. 270-71.

En la propia constitución degaullista, que como es sabido amplió extraordinariamente la potestad normativa del ejecutivo por medio de la figura de la reserva reglamentaria, las garantías fundamentales de la función pública siguen siendo materia de la reserva legal.

fiesto Clavero Arévalo (11), se logra en gran medida en esta materia. La situación entre los distintos organismos es de lo más diferente, y, frente a aquellos con una regulación adecuada y moderna (12), otros carecen casi por completo de regulación, y en numerosos casos la fijación de los derechos y deberes del personal se efectúa por normas de carácter puramente interno.

Sin embargo, en los últimos tiempos se ha iniciado un proceso de unificación (13). Por un lado, la ley de Régimen jurídico de las Entidades estatales autónomas de 26 de diciembre del año 1958, que ha venido a establecer un derecho general aplicable a todos los Organismos autónomos, ha querido poner orden en esta materia, y así el capítulo X del título I se refiere al «personal al servicio de los Organismos autónomos», con unas normas de carácter muy general que han de ser desarrolladas, por imperativo de la propia ley, por el estatuto general que la Presidencia del Gobierno, previo informe del Ministerio de Hacienda, elaborará y propondrá (art. 82-2.º y disposición transitoria sexta). A estos efectos, la disposición transitoria quinta de la ley establece una Comisión que, entre otras funciones, tiene la de redactar en el plazo de seis meses, contados desde el siguiente a aquel en que se formule la propuesta de clasificación de Entidades estatales autónomas, un anteproyecto de estatuto de personal de los Organismos autónomos.

A pesar de este mandato del legislador, y aun cuando ha transcurrido con exceso el plazo de seis meses desde la propuesta del decreto de clasificación de Entidades estatales autónomas, que fué aprobado el 14 de junio de 1962, no se ha hecho nada en esta materia. Las razones de ello pueden verse en las siguientes consideraciones:

1.ª La laboriosa gestación del Estatuto de Funcionarios civiles del Estado, junto con la puesta en funcionamiento del mismo. No hay que olvidar que el Estatuto de Personal de los Organismos autónomos ha de verse directamente influenciado por la normativa de la función pública estatal. Ya hemos visto cómo la propia exposición

(11) M. F. CLAVERO ARÉVALO: *Personalidad jurídica, Derecho general y De-Derecho singular en las Administraciones autónomas*, conferencia inaugural del curso 1962-1963 del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, pp. 12 y ss.

(12) De tal se puede calificar el caso de la Jefatura Central de Tráfico por orden de 26 de septiembre de 1962 y del Instituto Nacional de Colonización por orden de 6 de septiembre de 1956.

(13) Se trata de un proceso inverso al que se da respecto de las entidades locales. Estas parten del absoluto uniformismo y en los últimos tiempos se manifiesta una fuerte tendencia a su ruptura a través de regímenes especiales.

de motivos de la ley de Entidades estatales autónomas alude a la unidad de criterio que ha de presidir toda la legislación en materia tan compleja y delicada, por lo que ha parecido conveniente formular sólo las declaraciones básicas en materia de personal por estar en estudio, en aquellas fechas, un Estatuto general de los funcionarios de la Administración civil del Estado.

2.^a La variedad y heterogeneidad de los Organismos autónomos, que hace difícil el conocimiento y estudio de este sector.

3.^a La necesidad de actualizar la composición de la comisión clasificadora y de personal, dado el tiempo transcurrido desde su constitución por orden de 24 de enero de 1959 (14).

Por otro lado, la unificación se va logrando en determinados sectores mediante medidas concretas. Así sucede con el personal de Organismos autónomos disueltos (orden 22.9.1959); en materia de nombramientos (orden 22.1.1964) y provisión de vacantes (órdenes de 4.6.1964 y 23.9.1964); adscripción de personal de organismos disueltos (orden 8.7.1964); concursos y oposiciones (decreto 10.5.1957), etcétera. Igualmente la aplicación supletoria de la legislación estatal (art. 2, ap. 3 del decreto legislativo de 7.2.1964 y art. 82 de la ley de EEA), conduce a lograr este mismo efecto, sin olvidar que, en determinados casos se produce una aplicación directa de la legislación de los funcionarios civiles del Estado, por mandato expreso de las normas propias de los Organismos autónomos. Tal sucede en la orden de 26 de septiembre de 1962 de la Jefatura Central de Tráfico, cuya disposición final primera impone dicha aplicación directa en materia de deberes, recompensas, sanciones, traslados y destinos. Igual sucede en materia de jubilación (Instituto Nacional de Colonización), procedimiento disciplinario (Instituto Nacional de la Vivienda), régimen de incompatibilidades (Juntas de Obras de Puertos) (15).

(14) Un problema se plantea en relación con el órgano encargado de elaborar el proyecto de estatuto. El tiempo transcurrido desde la constitución de la Comisión a quien de conformidad con la ley de Entidades estatales autónomas le corresponde dicha tarea hace que pueda considerarse la oportunidad de que no sea dicha Comisión efectivamente quien estudie y proponga el correspondiente estatuto. No puede olvidarse, por otro lado, que con posterioridad ha sido creado un órgano encargado de la política general en materia de personal, es decir, la Comisión Superior de Personal, que no tiene, como no podía ser de otra forma, ni un solo representante en dicha Comisión. Por ello, puede plantearse la cuestión de si no sería oportuno constituir una nueva Comisión que presidida por el vicepresidente de la Comisión Superior de Personal asumiera esta tarea.

(15) Tampoco puede olvidarse el hecho de que algunos ministerios dictan disposiciones comunes a los distintos Organismos autónomos que les están adscritos (orden de 5 de abril de 1957 sobre el estatuto de personal militar y civil de los organismos adscritos al Ministerio del Ejército).

2.2 NÚMERO DE FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS AUTÓNOMOS

El determinar, aunque sea a grandes rasgos y sin una exacta precisión, el número de funcionarios de los Organismos autónomos habrá de revestir un indudable interés. Desgraciadamente carecemos de datos oficiales en este punto, pues el censo de personal de la Administración pública que por decreto de 21 de septiembre de 1960 se mandaba hacer no fué efectuado. Perpiñá Rodríguez, en su estudio «¿Hacia una sociedad sin clase?», considera que en 1957 el número de personas al servicio de los Organismos autónomos era de 53.000. A esta cifra llegó Perpiñá mediante una muestra obtenida mediante consulta directa de un determinado número de organismos. Los datos obtenidos, debidamente ponderados y extrapolados, le inclinan a la cifra que se ha indicado (16).

Con posterioridad, Beltrán Villalva, en su trabajo «Datos para el estudio de los funcionarios públicos en España» (*Documentación Administrativa*, noviembre de 1964), estima que el personal de los Organismos autónomos asciende a 85.000, cifra a la que llega aplicando la correspondiente proporción entre los gastos presupuestarios de personal y el número de funcionarios, por analogía con igual relación en la Administración civil del Estado. Cifra que ajusta hasta llegar a la que considera real de 110.000 funcionarios.

Ahora bien, en dicha cifra van comprendidas todas las clases de personal y es de indicar que en los Organismos autónomos el número de personal laboral, así como el de personal directivo, es muy elevado, y como hemos indicado quedarían al margen de la regulación futura.

A efectos de disponer de un conocimiento real del personal de los Organismos autónomos, se ha efectuado un estudio de las principales entidades de tal carácter. Hasta el momento se han recogido datos de 80 organismos, correspondientes a los ocho ministerios que se mencionan a continuación:

Presidencia del Gobierno (ocho organismos)

- Instituto Nacional de Industria.
- Boletín Oficial del Estado.

(16) Dicha cifra ha sido utilizada y aceptada, entre otros, por L. JORDANA DE POZAS: «Formación y perfeccionamiento de los funcionarios públicos en España», en *Actas del Coloquio internacional sobre formación de funcionarios* (Madrid, 1960); S. ROYO VILLANOVA: «La función pública», en *La Administración pública y el Estado contemporáneo* (Madrid, 1961); A. CARRO: «Reivindicación y reforma del funcionariado español», en *DA* 64.

- Patronato de Casas de Funcionarios de la Presidencia.
- Comisión Permanente de Planes de Obras en las Islas de Hierro y Fuerteventura.
- Junta de Tasas y Exacciones Parafiscales.
- Plan de Obras de la Provincia de Jaén.
- Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios.
- Comisión de Dirección de Planes de Grandes Zonas Regables.

Ministerio de Asuntos Exteriores (tres organismos)

- Instituto de Cultura Hispánica.
- Instituto Hispano-Arabe de Cultura.
- Consejo Superior de Misiones.

Ministerio de Justicia (siete organismos)

- Trabajos Penitenciarios.
- Patronato de Protección a la Mujer.
- Patronatos de Casas de Funcionarios.
- Servicio de Publicaciones.
- Junta de Tasas.
- Escuela Judicial.
- Consejo Superior de Protección de Menores, Juntas de Protección de Menores y Tribunales Tutelares de Menores.

Ministerio de Hacienda (doce organismos)

- Patronato de Apuestas Mutuas Deportivas Benéficas.
- Instituto de Estudios Fiscales.
- Delegación del Gobierno en Tabacalera.
- Fábrica Nacional de Moneda y Timbre.
- Compañía Administración Minas de Almadén y Arrayanes.
- Servicio Especial de Vigilancia Fiscal.
- Tribunal Superior de Contrabando y Defraudación.
- Comisaría del Seguro Obligatorio de Viajeros.
- Consorcio de Compensación de Seguros.
- Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo.
- Jurado Central Tributario.
- Instituto de Crédito de la Caja de Ahorro.

Ministerio de Industria (cinco organismos)

- Patronato del Instituto Geológico y Minero de España.
- Servicio de Publicaciones.

- Servicio Nacional de Productividad Industrial.
- Junta de Energía Nuclear.
- Patronato de Casas para Funcionarios.

Ministerio de Obras Públicas (ocho organismos)

- Junta Central de Puertos.
- Junta de Obras y Servicios del Puerto de La Coruña.
- Confederación Hidrográfica del Tajo.
- Consejo de Administración de la Canalización del Manzanares.
- Ferrocarriles de Vía Estrecha.
- Comisión Superior de Transportes Terrestres.
- Canal de Isabel II.
- Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas.

Ministerio de Información y Turismo (ocho organismos)

- Instituto Nacional de Cinematografía e Instituto de Investigaciones y Experiencias Cinematográficas.
- Administración Turística Española.
- NO-DO.
- Escuela Oficial de Periodismo.
- Administración Pública de Turismo.
- Administración General de Teatros Oficiales.
- Instituto de la Opinión Pública.
- Instituto de Estudios Turísticos.

Ministerio de la Gobernación (ocho organismos)

- Jefatura Central de Tráfico.
- Patronato Nacional Antituberculoso.
- Patronato Nacional de Asistencia Psiquiátrica.
- Fondo de Protección Benéfico-social.
- Fondo Nacional de Asistencia Social.
- Instituto de Estudios de Administración Social.
- Caja Postal de Ahorros.
- Patronato de Casas para Funcionarios.

Ministerio de Educación y Ciencia (nueve organismos)

- División de Ciencias Matemáticas, Médicas y de Naturaleza.
- Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Patronato de Investigación Científica «Juan de la Cierva».
- Junta Económica de la Comisaría de Extensión Cultural.

- Junta Económica Central de E. M.
- Junta Central de Formación Profesional Industrial.
- Junta Económica Central de Enseñanzas Técnicas.
- Museo Nacional del Prado.
- Universidad de Madrid.

Ministerio de Agricultura (tres organismos)

- Delegación Nacional del Servicio Nacional del Trigo.
- Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural.
- Patronato Forestal del Estado.

Ministerio de Comercio (dos organismos)

- Instituto Español de Moneda Extranjera.
- Servicio de Inspección de la Disciplina del Mercado.

Ministerio de la Vivienda (siete organismos)

- Patronato de Casas para Funcionarios.
- Junta de Tasas.
- Comisión de Urbanismo de Barcelona.
- Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid.
- Gerencia de Urbanización.
- Instituto Nacional de la Vivienda.
- Exposición Permanente e Información de la Construcción.

Los organismos examinados arrojan una cifra de 29.471 funcionarios, de los cuales tan sólo 15.688 son «funcionarios de carrera» del organismo, frente a 9.599 no funcionarios y 4.234 funcionarios del Estado. Por tanto, puede estimarse que el número de personas directamente afectadas por la futura disposición no ha de superar la cifra de 30.000, a la cual hay que añadir unos 15.000 que son puestos de trabajo de funcionarios de carrera, aunque en la actualidad estén desempeñados por personal eventual. Por supuesto, que estas cifras se elevarían considerablemente si se incluyen las entidades excluidas por el artículo 5.º de la ley de Régimen jurídico de las Entidades estatales autónomas.

3. El derecho comparado

En general, los estatutos europeos de funcionarios parten de la idea de la unidad de la Administración, considerándolos aplicables tanto a los funcionarios de la Administración estatal como de la institucional.

Como ejemplos concretos se pueden indicar:

a) *Francia*.—El Estatuto General de Funcionarios Franceses, aprobado por Ordenanza de 4 de febrero de 1959, establece que es de aplicación a las personas que, nombradas para desempeñar un cargo permanente, han sido titularizadas en un grado de la jerarquía de la Administración central del Estado, de los servicios exteriores dependientes o de los establecimientos públicos del Estado. Exceptúa de dicha aplicación al personal de los establecimientos públicos que tengan carácter industrial o comercial. Todos los funcionarios lo son del Estado.

Si se tiene en cuenta que el concepto de establecimiento público francés abarca también a los de carácter comercial o industrial, y que éstos—equivalentes a las empresas nacionales españolas—son excepcionados de la aplicación del estatuto general, es evidente que éste viene siendo aplicado a un grupo de establecimientos análogos a los Organismos autónomos españoles, es decir, a las «entidades de Derecho público, creados por la ley, con personalidad jurídica y patrimonio propios, independiente de los del Estado» a los que fundamentalmente se encomienda «en régimen de descentralización, la organización y administración de algún servicio público» (del artículo 2 LEEA).

b) *Bélgica*.—La misma orientación, aunque con menor generalidad se advierte en el Estatuto de Funcionarios de Bélgica, en que los estatutos de los funcionarios del Estado y los de los organismos autónomos se «asimilan» en los casos que se determina expresamente por decreto. Entiende a todos ellos como empleados del Estado.

c) *Italia*.—En Italia son aplicables a ambas clases de funcionarios, sin distinción, las partes primera y segunda de su Estatuto, aprobado por decreto de 10 de enero de 1957, y relativas, respectivamente, al estatuto jurídico y a la ordenación de las carreras, sin perjuicio de que su parte tercera contenga las «disposiciones particulares para los diversos organismos administrativos». No existen denominaciones especiales para uno y otro tipo de funcionarios; todos ellos se consideran funcionarios del Estado.

d) *Suiza*.—Igualmente, la ley de 30.6.1927 y el reglamento de

10.10.1959 consideran a todos los efectos funcionarios de la Administración estatal a los servidores de los organismos autónomos, sin diferencia alguna de régimen.

4. Sentido de la autonomía de las entidades institucionales en materia de personal

El sentido de la autonomía de los Organismos autónomos, en su aplicación a la esfera de personal, debe ser igualmente criterio decisivo a la hora de resolver la cuestión que estudiamos.

Para analizar el sentido y alcance de esta autonomía de los entes descentralizados es necesario acudir a las causas últimas de su existencia.

Como es bien sabido, ante la asunción por parte del Estado de nuevas competencias, los servicios departamentales tradicionales se han visto desbordados. Ello ha dado lugar no sólo a la creación de nuevos Departamentos, sino también al nacimiento de nuevas formas de gestión con el fin de conseguir un mayor ritmo y celeridad frente a la general lentitud de la actividad administrativa departamental.

Surgen así una serie de entidades con autonomía administrativa, patrimonial y financiera, a las que se atribuye personalidad jurídica. En menor grado, también se concede autonomía a otros servicios, si bien no se les otorga personalidad jurídica distinta del Estado.

En cuanto a los entes autónomos que gozan de personalidad jurídica, tal personalidad les es atribuida por el ordenamiento jurídico, sin que exista normalmente un *substratum* natural, sino únicamente con la finalidad de conseguir una mayor agilidad jurídica y económica en relación con las tradicionales formas de actuación a través de los departamentos ministeriales. En definitiva, lo que se persigue al dotar de personalidad jurídica a una entidad es escapar al régimen jurídico-administrativo general propio de la Administración del Estado, para ser sometida a un régimen peculiar que permita una mayor flexibilidad en su actuación, fundamentalmente en materia económica, pero sin que exista una abierta contraposición de intereses con la Administración del Estado.

Estas características referidas a su origen legal, a su personalidad jurídica para el logro de una mayor agilidad económica, las encontramos recogidas en el artículo 2.º de la LEEA al señalar que «los Organismos autónomos son entidades de Derecho público creadas por la ley, con personalidad jurídica y patrimonio propios, independientes de los del Estado, a quienes se encomienda en régimen de descen-

tralización la organización y administración de algún servicio público y de los fondos adscritos al mismo, el cumplimiento de actividades económicas al servicio de fines diversos y la administración de determinados bienes del Estado, ya sean patrimoniales o de dominio público».

Ahora bien, una vez examinada la razón de ser de tales organismos podemos preguntarnos: ¿La autonomía de los mismos debe prolongarse también a las cuestiones de personal? ¿Es necesario que para su actuación sea más flexible, cuenten los organismos autónomos con un personal sometido a un régimen enteramente peculiar? Yendo más lejos: ¿La Administración del Estado y la Administración institucional (entiéndase Organismos autónomos) son esferas tan diferentes que requieren un personal distinto, con un tratamiento también distinto?

Creemos que la existencia de un personal de los organismos autónomos con un régimen completamente peculiar, o por el contrario con un personal integrado con el personal estatal, en nada aumenta o disminuye su autonomía.

Ni que decir tiene que nos estamos refiriendo a los funcionarios públicos, o sea, al estamento permanente; prescindiendo, tanto del personal directivo de libre nombramiento (directores o presidente) como del personal obrero, sometido a la legislación laboral, como sucede igualmente en la Administración del Estado con los niveles políticos y con el personal laboral.

Todo lo anterior nos lleva a pensar—de acuerdo, por otra parte, con las realizaciones más avanzadas en otros países europeos—que no nos encontramos con dos esferas que requieran una regulación de la función pública diametralmente diferentes, como por otra parte pone de manifiesto un examen comparativo del régimen jurídico aplicable hoy día al personal de estas dos esferas de la Administración. Todo ello, sin perjuicio de las peculiaridades y salvedades que cualquier régimen general lleva consigo.

5. Posibles criterios que pueden presidir la regulación del personal de los Organismos autónomos

Como hemos indicado, la cuestión básica que es preciso resolver a la hora de enfrentarse con la regulación del personal de los Organismos autónomos es el criterio que debe presidir dicha regulación y concretamente las conexiones e interferencias con el personal de la Administración estatal. Resuelta esta cuestión, la regulación con-

creta será una consecuencia que no ofrecerá mayores problemas de técnica legislativa, máxime con la experiencia reciente que suministran las normas estatales en la materia.

Fundamentalmente pueden utilizarse dos fórmulas o criterios:

1.º Considerar a los Organismos autónomos en materia de personal como un mundo absolutamente independiente de la Administración del Estado y, por ello, con una regulación propia que dará lugar a una clase de personal peculiar.

2.º Entender que en materia de personal debe existir una identificación entre la Administración estatal y los Organismos autónomos. Es decir, considerar que no existe razón alguna para que se manifieste una autonomía de la Administración institucional en materia de personal. Los funcionarios de los Organismos autónomos deben tener a todos los efectos la consideración de funcionarios de la Administración del Estado, independientemente de que presten sus servicios en una entidad estatal autónoma.

Frente a estas dos fórmulas extremas caben criterios intermedios que, admitiendo la autonomía de la Administración institucional, también en materia de personal, persigan una cierta relación e interferencia con el personal de la Administración estatal, por una parte, y, por otra, entre el personal de los distintos Organismos autónomos entre sí.

5.1 INDEPENDENCIA DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS EN MATERIA DE PERSONAL

Según este criterio, cada entidad tendría sus propios funcionarios, sin comunicación alguna con el personal de la Administración del Estado y con el de otros Organismos autónomos. En definitiva, sería continuar con el sistema hoy día existente.

En todo caso, sin perjuicio de esta independencia para lograr una cierta unidad en su regulación jurídica se haría preciso la promulgación de un estatuto base o de principios, que en definitiva podría ser, con las debidas adaptaciones, la ley de Bases de 20 de julio de 1963, y cada Organismo debería dictar su reglamento propio de personal, adaptado al estatuto base, en un plazo determinado y previa aprobación del órgano estatal a que se atribuye el control en esta materia, que podría ser la Presidencia del Gobierno, previo informe del órgano consultivo en materia de personal, esto es, previo informe de la Comisión Superior de Personal. Esta fórmula es, sin duda, la más simple y fácil de implantar de forma inmediata. En su

simplicidad no plantearía mayores problemas a los órganos centrales de la Administración del Estado.

Con esta fórmula se conseguiría ciertamente un orden, pero faltaría un verdadero sistema, por lo que podríamos repetir la frase de Peguy enjuiciando la condena de Bergson: «La resolución está dentro del orden, pero lo que está en el más absoluto desorden es el sistema».

Tampoco daría adecuada satisfacción al funcionario de los Organismos autónomos, que sin duda espera del nuevo estatuto unos mayores horizontes para su carrera. Las indudables ventajas que la interministerialidad de los cuerpos generales de la Administración del Estado presentan, no tendrían reflejo, como sería de desear, en los Organismos autónomos.

Por otro lado, seguirían existiendo claras diferencias entre los funcionarios de cada uno de los Organismos autónomos. Por muy fuerte que fuese el control estatal en la promulgación y aplicación de las normas de personal, dichas diferencias se manifestarían. En todo caso, sería necesario la promulgación de una norma general en materia de retribuciones para los Organismos autónomos.

Por último, todavía se puede aducir en contra de esta fórmula que, dada la nota de transitoriedad que en gran medida tipifica y configura a los Organismos autónomos, es decir, surgir no con carácter de permanencia, sino para cumplir un fin acuciante o satisfacer una necesidad urgente, la existencia de un personal propio del organismo presenta a la hora de su extinción una serie de problemas, como se ha puesto claramente de manifiesto a raíz de la promulgación de los decretos de disolución de organismos de intervención económica dictados a consecuencia de las medidas liberalizadoras que a partir del año 1959 han sido tomadas.

5.2 FÓRMULAS INTERMEDIAS

Partiendo del principio de independencia de los Organismos autónomos en materia de personal y que se ha examinado en el apartado anterior, se puede llegar a fórmulas intermedias, persiguiendo buscar una conexión del personal de los Organismos autónomos con el de otras entidades o con el de la Administración del Estado.

5.2.1 *Creación de cuerpos generales para los organismos autónomos*

Esta fórmula supondría aplicar al mundo de la Administración institucional el sistema de interministerialidad de la Administración

del Estado. Se crearían, en forma análoga a como se hizo por la ley de Funcionarios civiles del Estado, cuerpos generales llamados a prestar servicio, indistintamente, en todos los Organismos autónomos. Sería, por otro lado, fiel reflejo del sistema de cuerpos nacionales existentes en la Administración local.

Ello supondría la promulgación de un estatuto general más articulado y completo que el de la fórmula anterior, especialmente en en todas las cuestiones referentes a los cuerpos generales.

Esta fórmula, si bien daría una más adecuada satisfacción al personal de cuerpos generales de los Organismos autónomos, al abrirles sus posibilidades de carrera y unificar su situación, llevaría como contrapartida la necesidad de un órgano central encargado de la administración de este personal, y plantearía graves problemas a la hora de efectuar la integración de los actuales funcionarios en el nuevo cuerpo general. No obstante, las ventajas serían indiscutibles en relación con la fórmula anterior, ya que se lograría la unificación en la selección y la intercambiabilidad en los destinos, aunque es de indicar que la analogía de los puestos de trabajo de un Organismo autónomo, es sin duda en la mayoría de los casos mucho más intensa con los de la Administración estatal del departamento ministerial del cual depende el organismo, que con los puestos de otro Organismo autónomo. Por ello, el supuesto es muy distinto al de la Administración local que llevó a la creación de cuerpos nacionales, donde efectivamente se da un mismo *substratum* y una contraposición de intereses con la Administración estatal.

5.2.2 *Utilización al máximo del personal estatal en los Organismos autónomos*

Esta fórmula daría lugar a institucionalizar una práctica ya existente de prestación de servicios en Organismos autónomos por parte de funcionarios del Estado, quedando en todo caso en activo en sus cuerpos.

Fundamentalmente consistiría en considerar hacia el futuro los puestos burocráticos de los Organismos autónomos como destinos de los cuerpos generales del Estado, incluidos en las plantillas orgánicas del Departamento al que se encuentra adscrito el Organismo. Ello sin perjuicio de extender también la fórmula a determinados puestos de trabajo propios de cuerpos especiales.

Esta fórmula implicaría dejar de convocar nuevas oposiciones para ingresos en los actuales cuerpos generales de Organismos autónomos, y con el tiempo desaparecerían dichos cuerpos. Los funcionarios del Organismo hoy día existentes tendrían un derecho prefe-

rente a ocupar los puestos de trabajo que en el futuro se produjesen dentro de su Organismo o incluso dentro de otros Organismos (puede pensarse en limitarlo a los organismos dependientes de un mismo Ministerio). Los puestos no cubiertos por funcionarios del Organismo serían desempeñados por funcionarios del correspondiente cuerpo de la Administración civil del Estado.

Con este sistema la norma a promulgar para el personal de los Organismos autónomos podría ser análoga a la contemplada en el examen de la fórmula primera.

Las ventajas de este sistema son indudables en cuanto que no se ven las razones que justifiquen que cada organismo tenga sus propios auxiliares o subalternos, pongamos por caso. Hacia el futuro, la interministerialidad de los cuerpos generales de la Administración del Estado, con sus indudables ventajas, se extendería también a los puestos de trabajo de los Organismos autónomos. Por ello, desde el punto de vista de la Administración, globalmente considerada, las ventajas son manifiestas. En un futuro el único personal propio de los Organismos autónomos sería el que desempeñase plazas especiales, por no existir en la Administración del Estado un cuerpo especial que pueda adecuadamente desempeñarlas.

No obstante estas ventajas, no puede desconocerse que desde un punto de vista psicológico esta medida podría ser antipopular, pues los funcionarios actuales de los Organismos autónomos no se verían beneficiados. Por otro lado, durante un cierto tiempo se producirían dificultades para cubrir con eficacia los puestos vacantes, ante el derecho preferente que, indiscutiblemente, hay que reconocer al personal del propio Organismo.

Igualmente es de indicar la resistencia que se produciría por parte de los órganos directivos del Organismo autónomo al perder su competencia en materia de selección de funcionarios, salvo para determinadas plazas especiales.

5.3 CONSIDERACIÓN A TODOS LOS EFECTOS DE LOS CUERPOS Y ESCALAS DE FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS AUTÓNOMOS COMO DEL ESTADO

En esta nueva orientación, ya no se consideraría al personal de los Organismos autónomos como un mundo aparte, que requiere una regulación propia, sino que se les consideraría como funcionarios de la Administración del Estado y se les aplicarían las normas del decreto 315/1964, de 7 de febrero, sin perjuicio de que las competencias

propias de los subsecretarios y directores generales, fuesen ejercidas por los directores de los Organismos en relación con el personal a su servicio.

El presente criterio entiendo que es el que produciría mayores ventajas, ya que compagina de forma adecuada los intereses que entran en juego, es decir, el público y el particular de los funcionarios. Todas las ventajas de la unificación y movilidad se conseguirían al máximo.

No obstante, no pueden olvidarse los problemas que llevaría consigo. En primer lugar, la carga económica que podría suponer. Al tener el personal de los Organismos autónomos la consideración de funcionario del Estado es lógico se les aplicase la ley de Retribuciones de 4 de mayo de 1965 y disposiciones complementarias, lo cual para algunas entidades podría ser una carga insostenible, por lo que tendría que ser afrontada directamente por el Estado (17). No obstante, un indudable principio de justicia exige que en este punto la tendencia sea hacia la total equiparación.

Cuestión igualmente a tener en cuenta es la carga económica que desde el punto de vista de las clases pasivas esta fórmula supondría. En puridad la conceptualización de funcionarios del Estado llevaría consigo la incorporación al sistema de clases pasivas, lo cual entrañaría un importante gasto para el Estado. De todas formas la complejidad de esta cuestión exigiría aplazar la aplicación de la legislación del Estado, hasta la entrada en vigor de la futura ley de Seguridad social.

En segundo lugar, objeción a esta fórmula puede ser el tema de la integración y sus problemas de los funcionarios de los Organismos autónomos en los correspondientes cuerpos del Estado.

Por último, no puede olvidarse la posible resistencia de los propios Organismos por un celo mal entendido, en defensa de sus competencias. Sin embargo, ya hemos visto cómo en función del sentido de la autonomía de la Administración institucional esta fórmula es perfectamente ortodoxa. Por otro lado, una postura sensata por parte del personal directivo de los Organismos autónomos los llevaría a reconocer las ventajas de esta fórmula al quitarles los problemas que la política de personal lleva consigo y que reclaman una intensa

(17) Al pasar el funcionario a tener la consideración de estatal, la retribución correspondería al Estado, sin perjuicio de que éste redujera, en la parte correspondiente a los gastos de personal, las subvenciones consignadas en sus presupuestos para los Organismos autónomos del grupo B, que son la mayoría (concretamente 223 de las 261 entidades clasificadas en el decreto de 14 de junio de 1962) y los organismos del grupo A ingresarán las correspondientes partidas al Estado.

atención por su parte, en detrimento de la atención al fin institucional de la entidad.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, la aplicación de este criterio tendría que hacerse escalonadamente. En una primera fase se consideraría a los funcionarios de los Organismos autónomos íntegramente sometidos a las normas del Estado y sus cuerpos y escalas serían declarados a extinguir (18). El único sector de regulación que en esta primera fase no les alcanzaría sería el relativo a los derechos económicos, que seguirían rigiéndose por las normas peculiares de cada Organismo.

Inmediatamente debería iniciarse la clasificación de los puestos de trabajo de los Organismos autónomos, incorporándolos a las plantillas orgánicas del Departamento al cual se encuentren adscritos.

Una vez aprobadas sus plantillas se procedería a la integración de los funcionarios de cuerpos extinguidos en los correspondientes cuerpos del Estado, en atención al sistema de ingreso, título exigido y funciones atribuidas. Los criterios para efectuar la integración deberían ser, en principio, los mismos que rigieron en idéntica cuestión para la Administración del Estado. La integración no sólo se efectuaría para cuerpos y escalas generales, sino también especiales. En todo supuesto, la integración debe efectuarse no de forma global, sino caso por caso, e incluso podría pensarse en establecer determinadas pruebas que garanticen la preparación del funcionario para incorporarse plenamente al cuerpo del Estado. Los funcionarios que no reúnan las condiciones exigidas quedarían en sus cuerpos de origen en «situación de a extinguir».

En este momento entrarían en aplicación plenamente las normas estatales de retribución.

Las actuales escalas y cuerpos especiales de los Organismos autónomos que no fuera posible equiparar a cuerpos especiales del Estado hoy día existentes, quedarían reconocidos a todos los efectos como cuerpos especiales del Estado, en los cuales seguirían produciéndose los oportunos ingresos.

(18) Las vacantes que se produjesen serían cubiertas por funcionarios de los correspondientes cuerpos del Estado, salvo, naturalmente, que se justificase la ausencia de cuerpos o escalas estatales adecuados, en cuyo caso se permitiría el ingreso de nuevos funcionarios.

6. Conclusiones

Las consideraciones anteriores nos llevan a inclinarnos, por la unificación plena, a todos los efectos, del personal de la Administración estatal y el de los Organismos autónomos.

El interés público, así como la garantía de los derechos de los funcionarios, la situación de hecho, la regulación jurídica hoy día existente, así como el ejemplo del Derecho comparado, abonan esta solución, sin que a ella se oponga el sentido que la autonomía de los Organismos autónomos debe tener, entendida correctamente.

Técnicamente, no cabe duda de las ventajas de este criterio, por lo que sería de lamentar que no se aprovechara la ocasión para efectuar una reforma a fondo, que definitivamente ponga orden y sistema en este campo.

La ley de Funcionarios civiles del Estado se adapta perfectamente a las características del personal de los Organismos autónomos, al prever la posibilidad de personal contratado, personal laboral y personal de empleo, sin olvidar que alguno de los Organismos autónomos hoy día existentes y como tales recogidos en el decreto de clasificación de 14 de enero de 1962, se encuentran ya incorporados al criterio propugnado al carecer de funcionarios propios, siendo servidos por funcionarios de la Administración del Estado a todos los efectos. Por otro lado, este criterio tiende en la práctica a implantarse, por medio de una serie de técnicas de intercambio, encaminadas a aumentar el número de funcionarios de la Administración del Estado en los Organismos autónomos. Los diversos modos a través de los cuales se produce dicho fenómeno pueden clasificarse de la siguiente forma:

1.º Los funcionarios de determinados Organismos autónomos son funcionarios del Ministerio al que el Organismo se encuentra adscrito. Este supuesto se produce especialmente en aquellos organismos, tan íntimamente ligados al departamento ministerial, que a pesar de su calificación de «autónomos», son auténticas dependencias de un ministerio. Sucede así en el caso ya indicado de las Universidades, así como con los patronatos de casas de los Ministerios.

2.º En determinados Organismos autónomos sólo existen unas escalas o cuerpos propios, siendo el resto funcionarios de la Administración del Estado. Es el caso de las Confederaciones Hidrográficas (art. 25 del real decreto de 5-III-1926) y del Canal de Isabel II, que posee exclusivamente una escala de oficiales de oficina.

3.º En otros supuestos, el personal propio del organismo se selecciona mediante concurso o pruebas selectivas entre funcionarios pertenecientes a cuerpos generales de la Administración civil del Estado,

o dependientes de algún Ministerio. Así sucede con el personal administrativo del Patronato Nacional Antituberculoso, seleccionado mediante concurso entre funcionarios de cuerpos pertenecientes al Ministerio de la Gobernación.

4.º En la reglamentación de algún Organismo autónomo se dispone que determinados puestos de trabajo sean desempeñados por los funcionarios del correspondiente cuerpo de la Administración civil del Estado. Así sucede en el Instituto de Cultura Hispánica con los puestos de trabajo a desempeñar por los funcionarios del cuerpo de porteros de los ministerios civiles.

No obstante, lo radical de la medida exige su implantación de forma escalonada y con las debidas cautelas, tal como ha quedado indicado, dada la complejidad y dificultades que el tema encierra. Especialmente, cualquier medida que se adopte exigirá un conocimiento, lo más exahustivo posible, de la realidad sobre la que se opera.

En la presente Ponencia han quedado expuestos una gama o repertorio de posibilidades, para que de acuerdo con el sentido de estas Semanas, del cambio de opiniones y pareceres, podamos ir formando criterio y tomando clara conciencia, con el debido fundamento, de la solución que más adecuadamente armonice los intereses en juego. El sentido de estas Semanas, creo obligaba a un planteamiento de este carácter.

Se ha producido una confusión de nombre en el número 100 de DOCUMENTACION ADMINISTRATIVA. El trabajo titulado «La Administración Pública y el orden social en el siglo XX en Gran Bretaña», atribuido al Profesor C. J. Hamson, es original del Profesor A. H. Hanson, efectivamente profesor en la Universidad de Leeds.

A mistake has been unfortunately originated in the issue number 100 of «DOCUMENTACION ADMINISTRATIVA». The study «La Administración Pública y el orden social en el siglo XX en Gran Bretaña», attributed to Prof. C. J. Hamson, is a study made by Prof. A. H. Hanson, prof. of Politics, University of Leeds.