



CONSECUENCIAS E INCONSECUENCIAS DE LA DECLARACION DE PERSONALIDAD JURIDICA DE LOS ORGANISMOS AUTONOMOS*

35.072.1

Por GASPAR ARIÑO ORTIZ

Sumario: 1. Personalidad a efectos fiscales y tributarios.—2. Personalidad a efectos de trienios y clases pasivas.—3. Personalidad y capacidad procesal: problemas de legitimación y lesividad. Capacidad genérica de impugnación frente al Estado.—4. Personalidad jurídica y arrendamientos: el desahucio por cambio del titular.—5. Personalidad jurídica y compatibilidades.—6: Conclusión.

HE puesto de manifiesto en otra ocasión (1) el sentido táctico que tuvo en su momento la declaración de personalidad jurídica a favor de algunos servicios del Estado y las peculiaridades que se observan en esa singular personalidad. He dicho también que la declaración de personalidad jurídica a favor de determinados «servicios», los organismos autónomos, es una calificación funcional, que no debe ser vista con carácter absoluto y general, sino en aspectos concretos, *a ciertos efectos*. Quisiera ahora verificar los anteriores planteamientos teóricos sobre la jurisprudencia del Tribunal Supremo, poniendo de manifiesto aquellos aspectos en que la distinta personalidad es reconocida y apreciada en nuestro derecho, y aquellos otros

* Este artículo forma parte de un estudio más amplio del autor sobre el tema *La personalidad jurídica en el Derecho público*, publicado recientemente por la Escuela Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, 1971.

(1) ARIÑO ORTIZ, G.: «La Administración institucional: origen y personalidad», *RAP* núm. 63, pp. 85-130.

en los que es simplemente ignorada. El análisis de las sentencias apoyará—creo—lo dicho anteriormente.

1. Personalidad a efectos fiscales y tributarios

En este primer campo en que esa declaración de personalidad tiene consecuencia, el Tribunal Supremo, en sentencia de 20 de diciembre de 1955 (2) reconoce que es indudable que los organismos autónomos («entidades institucionales surgidas como consecuencia de la creciente intervención del Estado en la economía y el considerable aumento de los servicios públicos, que da lugar a una descentralización funcional de éstos en establecimientos públicos y entidades institucionales intervenidos y controlados por el Estado»), participan del carácter de Administración pública (3). Pero no obstante ello «y aunque esto sea así, no puede seguirse, por modo absoluto, que tales organismos hayan de considerarse Administración pública, como si fuesen el mismo Estado, en todos los casos, y para todos los efectos, incluso los tributarios, por si éstos les alcanzan por aplicación de las leyes generales o por disposiciones especiales, a virtud de la complejidad de sus finalidades específicas al margen del servicio público, es notorio que, en tal caso, no debe confundirse su carácter de organismos de la Administración con su calidad de sujeto contribuyente, al igual que cualquier particular frente a los órganos gestores del tributo, *supuesto éste en que es dable apreciar personalidad distinta*». Es ésta una afirmación de principio (el principio de que los organismos autónomos no están, *per natura*, exentos como los órganos aunque sean «servicios estatales») que puede verse excepcionada por norma expresa en contrario; tal, por ejemplo, la exención de carácter subjetivo que se recogía en el artículo 3.º B, número 2, de la ley del Impuesto de Derechos Reales de 21 de marzo de 1958 (hoy artículo 146 de la ley de Reforma del sistema tributario de 1964), según la cual están exentas las transmisiones patrimoniales *inter vivos* en que

(2) Az. Rep. 1956, número 148. Ponente: Excmo. Sr. D. José Sánchez Guisande y Miramontes.

(3) Se trataba en este caso del Instituto Nacional de Previsión, y los índices de calificación utilizados en este caso por el Supremo son: 1) Su finalidad es una función eminentemente pública, confiada por el Estado; 2) Está intervenido constante y directamente por el Estado, que ejerce respecto a él funciones rectoras, y aprueba definitivamente sus presupuestos, previo informe de la Intervención General del Estado; 3) Está financiado por el Estado, no sólo con un capital fundacional, sino con dotaciones anuales de sus presupuestos, lo que permite apreciar una cierta unidad económico-patrimonial con éste.

la obligación de satisfacer el impuesto recaiga sobre «los organismos autónomos de la Administración del Estado que tengan personalidad jurídica independiente del mismo, a los que se refiere la ley de 26 de diciembre de 1958 y el Instituto Nacional de Previsión».

Ahora bien, el principio general es la no exención tributaria para sus operaciones, salvo norma expresa, que se interpretará restrictivamente (4). Lo cual es perfectamente lógico, dada la condición, volumen de operaciones y variedad de actividades que desarrolla actualmente la Administración institucional.

Así parece deducirse también del acuerdo del Tribunal Económico Administrativo Central de 14 de abril de 1967 (5), que estableció la obligación del Instituto Español de Emigración de pagar el Impuesto de Derechos Reales por la subvención percibida del Ministerio de Trabajo con cargo a la dotación de los presupuestos generales del Estado. La mera consideración de organismo autónomo, que le concede determinadas prerrogativas como el apremio, no es suficiente para otorgarle exención fiscal, y el Tribunal, interpretando restrictivamente la exención contenida en la ley del Impuesto de Derechos Reales, se la deniega por considerar incluido al Instituto en el apartado c) del artículo 5.º de la LEA (6).

El principio general de que no cabe admitir, ni siquiera en el caso de entes públicos, exención tributaria alguna que no conste expresa

(4). En este sentido, sentencia de 25 de abril de 1957 (Az. 1.464), en la que el Tribunal Supremo desestima un recurso presentado por el Consejo Superior de Protección de Menores contra liquidación girada al mismo por el concepto de compraventa de un edificio, reclamación que solicitaba la exención del impuesto basándose en que dicho Consejo se consideraba como un organismo del Estado. Después de consideraciones análogas a la anterior, la sentencia concluye: «Por todo lo cual se evidencia que por ostentar el Consejo Superior de Protección de Menores, personalidad jurídica plena y autonomía económica, *no es ni puede ser el propio Estado*», y por ello, al establecer la ley «la exención respecto de los actos y contratos en que recaiga sobre el Estado la obligación de satisfacer el impuesto, se refiere al Estado propiamente dicho, en cuanto es Administración general como entidad territorial, y no a los órganos administrativos corporativos, *con personalidad jurídica distinta de la del Estado*, respecto de los cuales se especifica, separadamente, cuáles gozan de exención en el mismo artículo y que, justamente, al no comprenderse entre ellos el Consejo Superior de Protección de Menores, es porque está sujeto pero no exento».

(5) Az. 805.

(6) El I. E. E. recurrió en base a considerarse formando parte de la propia organización del Estado y de las entidades públicas, que son organismos autónomos de tipo fundacional. El Tribunal estima que el Instituto Español de Emigración es desde luego un organismo autónomo, pero entra en la excepción (de aplicación de la LEA) contenida en el artículo 5.º, c), de la citada Ley, por estar dentro de la consideración de «Entidades oficiales de seguros sociales obligatorios y complementarios de la previsión social...».

e inequívocamente establecida por declaración en forma de ley ha sido rotundamente declarado por el Tribunal Supremo en sentencia de 5 de julio de 1968 (7). Por tanto, las exenciones del viejo artículo 3 del texto refundido del Impuesto de Derechos Reales, o las contenidas en el 146 de la ley de Reforma del sistema tributario, de 1964 (Impuesto General sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados) se entienden siempre como excepciones de interpretación restrictiva. Lo cual tiene importancia en cuanto pone de manifiesto que la exención actualmente vigente a favor de los organismos autónomos deriva, *no de la condición subjetiva del ente* (esto es, de que éstos se consideren identificados con el Estado, sean el mismo Estado, como ocurre siempre con los órganos y servicios sin personalidad), sino de su *expresa determinación legal*, referida en este momento a los organismos autónomos incluidos en el régimen general de la LEA; la distinción es importante porque supone que la exención de ésta, como ha ocurrido recientemente con el INI, supone la automática exclusión de la exención fiscal.

Confirmando este criterio, en acuerdo de 7 de abril de 1967, el Tribunal Económico-Administrativo Central resolvió el siguiente caso:

(7) Az. 3.621. Ponente: Excmo. Sr. D. Tomás Alonso Pérez. Se trataba de unas explotaciones forestales de la Renfe y ésta argumentaba con palabras del Tribunal, que «toda vez que se trata de la misma Renfe y ésta no es sino una hijuela del Estado mismo, no puede legalmente verse a tales "Explotaciones Forestales" como objeto posible de gravamen tributario, ni de este del Impuesto Industrial—Licencia Fiscal—, ni de otro alguno cual el de los Beneficios o el de las Rentas del capital, pues que ello implicaría tanto como gravarse a sí mismo el Estado», a lo cual el Tribunal económico-administrativo recurrido había aducido que «si basta la existencia de una razón con valor más o menos sólido de exención fiscal implícita para que una persona individual o jurídica—en este caso la Renfe—pueda concepcuarse exento de una contribución o un impuesto, o si—bien al contrario—es necesario que la exención fiscal venga expresa y previamente establecida por Ley, por la general del tributo o por una especial dada al efecto». El Tribunal Supremo adopta esta última posición del dilema, y recuerda que éste es el criterio legal que se venía observando siempre, como lo prueba el hecho de que las leyes fiscales hayan declarado expresamente la exención—que de otro modo no cabría—de algunos organismos respecto de algunos impuestos, pero dejando establecido que la exención que se establecía respecto de los actos y contratos en que el impuesto recaiga sobre el Estado, «no alcanzaba a entidades u organismos que, cualquiera que sea la relación de dependencia que con el Estado mantenga, disfrutan de personalidad propia e independiente de la de aquél y no tengan reconocido por esta Ley exención especial» (artículo 3, B, número 1 del decreto de 21 de marzo de 1958, Impuesto de Derechos Reales; hoy, artículo 146, número 1.º a) de la Ley de Reforma del sistema tributario de 1964, Impuesto general sobre transmisiones, que reproduce literalmente el precepto. En el mismo sentido, sentencia de 11 de junio de 1960, Banco de Crédito Industrial).

la embajada de Estados Unidos cedió gratuitamente tres coches al Parque Central de Automóviles del Ministerio de Obras Públicas. Le fue denegada a éste la exención fiscal y el parque reclamó al Tribunal alegando que era un centro que se hallaba integrado en el Estado, cumplía un fin público y la adquisición se había hecho para uso oficial. En la legislación del impuesto de lujo no se hallaban incluidos expresamente como exentos los organismos autónomos, estándolo en cambio el Estado. Ante la cuestión de si cabe identificación, responde negativamente argumentando que el parque «tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, independientes de los del Estado, sin que le sean aplicables las disposiciones que afectan al Estado, como tal persona moral, sino que se rige por sus disposiciones peculiares y por la ley citada de 26 de diciembre de 1958, de donde se deriva que la exención discutida, atribuida expresamente al Estado, como tal persona jurídica (esto es, a toda su estructura «orgánica»), no es aplicable a la empresa solicitante, *ya que ésta es una persona jurídica distinta del Estado*, regida por sus disposiciones peculiares, en las que *no se reconoce la exención solicitada*».

2. Personalidad a efectos de trienios y clases pasivas

Se trata de ver aquí hasta qué punto se aprecia la distinta esfera (diferente personalidad) que constituyen los organismos autónomos en cuanto al cómputo de servicio activo, a efectos de trienios y determinación del haber pasivo de los funcionarios públicos. La base legal en materia de trienios está constituida por el artículo 6 de la ley de Retribuciones de 4 de mayo de 1965, párrafos 1 y 3. En el primero de ellos se establece un incremento de sueldo (7 por 100) «por cada tres años de servicios efectivos prestados a la Administración Civil del Estado»; en el segundo se establece que «en el caso de que un funcionario preste sus servicios sucesivamente en *distintos cuerpos o plantillas de la Administración* tendrá derecho a seguir percibiendo los trienios devengados en los cuerpos o plantillas anteriores». El problema es: ¿se entiende incluida en «la Administración civil del Estado» a los organismos autónomos?, ¿cuál es el ámbito de «la Administración» en el artículo 6, 3.º, de la LR ya que no se especifica en él la clase de Administración?

Se plantea aquí de nuevo la cuestión clave de la diferente redacción que se observa, al definir la Administración del Estado, entre el artículo 1 de la LRJ y el artículo 40, I de la LOE. La LOE ha prescindido, como hemos dicho, de la doctrinaria declaración de personalidad

jurídica única de la Administración del Estado, y es claro, a mi juicio, que en su artículo 40, I (bajo el título «La Administración del Estado») se incluyen los organismos autónomos (es impensable la omisión de este inmenso sector de la Administración). A la vista, sin embargo, del artículo 1 de la LRJ es claro que habría que entenderlos excluidos del ámbito de «la Administración Civil del Estado» a los efectos de aplicación del artículo 6 de la LR; esto es, no se reconocerían para el cómputo de trienios los años de servicios efectivos prestados en la Administración institucional.

El problema se plantea porque la comunicabilidad del personal entre ambas esferas es constante y lo será cada día más, y además porque por encima, o mejor, por debajo de las formales declaraciones de personalidad, está la realidad innegable de una *organización unitaria*, asegurada y fortalecida por una serie de técnicas (uniones personales, unidad patrimonial, comunicabilidad de tesorerías, etc.), de las que ya me he ocupado en otra ocasión. Orgánica y financieramente, la Administración institucional no es algo distinto y separado del aparato estatal (8); sin embargo, es éste un aspecto en el que *una y otra vez la Administración y los tribunales han señalado la separación de personalidad* entre la Administración del Estado y los entes institucionales, aun cuando los servicios hayan sido prestados en ambas, desempeñando plaza o destino en propiedad, como es de rigor para la consolidación de trienios. En contraste con el criterio amplio y generoso que el Tribunal Supremo viene aplicando en el reconocimiento de trienios (9), tanto la Dirección General de la Función Pública como el propio Tribunal vienen interpretando el concepto con-

(8) A diferencia de la Administración Local, esfera perfectamente separada de la Administración del Estado, tanto en la LOE (título VIII) como en el artículo 1 de la LRJ, y que constituye una realidad orgánica y financieramente distinta. Y es claro para mí igualmente que quedan excluidos de toda posible comunicabilidad con el Estado, a estos efectos de cómputo de trienios, el personal que pasa al servicio de los organismos del Movimiento y de la Organización Sindical, así como cualquier otra situación funcional que pudiera plantearse en la llamada Administración corporativa (Colegios Profesionales, Cámaras, Comunidades de Regantes, etc.). El problema, sin embargo, se plantea en toda su crudeza entre la Administración Civil del Estado y la Administración institucional «stricto sensu», como se dice en el texto.

(9) Cfr. GARCÍA TREVIJANO, J. A.: *Tratado de Derecho administrativo*, tomo III, vol. II, pp. 670 y ss.: reconocimiento a los jueces que permanecieron en el cuerpo de aspirantes, a los separados por depuración política que hayan sido readmitidos, a los interinos que hayan consolidado la propiedad en el cuerpo o función, e incluso—en contra del texto literal de la ley— a los funcionarios de la Administración militar, durante el tiempo que sirvieron a ésta: loc. cit., y, más ampliamente, respecto a los trienios de interinos, en pp. 1035 y ss.

tenido en el artículo 6 de la LR («Administración Civil del Estado», «Administración») en los términos estrictos del artículo 1, LRJ, dejando fuera, por ende, toda la Administración institucional.

Análogos problemas se plantean a efectos de derechos pasivos, y cómputo de los servicios prestados a la Administración del Estado (ley de Derechos pasivos de 21 de abril de 1966 y decreto de 13 de agosto de 1966, aprobando su reglamento). La opinión común respecto a este punto es que «son acumulables los servicios prestados a la Administración militar en virtud de la unidad de personalidad jurídica del Estado, pero no lo serán los prestados a entes públicos distintos» (10).

La justificación legal de este régimen es actualmente la exclusión expresa de los funcionarios de los organismos autónomos, de la normativa general, según se dispone en la ley de Funcionarios (artículo 2) y en la ley de Retribuciones (art. 2, 2.º). Una y otra remiten al futuro estatuto previsto para ellos en la LEA. En realidad, este criterio ha venido impuesto por la desconfianza (a veces el puro y simple desconocimiento) que hasta ahora ha acompañado al personal de este sector de la Administración: variedad de situaciones, origen y sistemas de ingresos, etc. Entiendo, sin embargo, que una vez normalizada la situación, como parece va a ocurrir en breve (próxima promulgación del Estatuto), el mantenimiento de este criterio de separación de personalidad a efectos de trienios sería, a mi juicio, incongruente.

En cualquier caso, es claro tanto a efectos de trienios como de derechos pasivos que muchos de los funcionarios al servicio de los organismos autónomos son funcionarios de carrera de la Administración central, y, por tanto, su régimen será el de ésta, debiendo verse *en cada caso* si su *situación* en el cuerpo de origen es la de activo, excedencia especial o forzosa, supernumerario o excedencia voluntaria a los consiguientes efectos (artículos 41 y sigs. LF). Este es, en muchos casos, el mecanismo para la conservación de derechos, a efectos pasivos y de trienios; pero al lado de estos funcionarios de carrera de Cuerpos del Estado, existe un personal funcionario del organismo que es donde el problema se plantea, hoy por hoy, en los términos expuestos *supra* (11).

(10) Por todos, GARCÍA TREVILJANO, J. A.: *Tratado...*, cit., tomo III, volumen II, p. 825.

(11) El problema es, de una parte, el cómputo o no como «servicio activo» de un funcionario de la Administración institucional, que después pase a prestar servicio como funcionario de carrera en la Administración Central: ¿sería computable, a efectos del artículo 6, 1, LR, o a efectos de derechos pasivos en su día el tiempo de servicio prestado en un orga-

Nuestro Tribunal Supremo se ha enfrentado en varias ocasiones —antes y después de la LR— con el problema. En el primer caso —sentencia de 7 de febrero de 1962 (12)— se trataba del cómputo de los servicios prestados en el Instituto de Reformas Sociales, por un funcionario que pasó a integrarse después en el Ministerio de Trabajo. La Dirección General de la Deuda y Clases Pasivas no estimó dichos servicios, petición que fue desestimada igualmente por el Tribunal Económico-Administrativo Central. El Tribunal Supremo revoca el acuerdo de éste y declara que es de abono a efectos pasivos el tiempo de servicios prestados en aquél. Es cierto que las bases de que parte el Tribunal son completamente distintas a las actuales, tanto respecto a la legislación funcionarial como de la condición legal del Instituto (que en ningún momento fue declarado persona jurídica distinta, sino «cuerpo consultivo del Estado» y «organismo oficial dependiente del Ministerio de la Gobernación»), pero el supuesto es significativo por cuanto el Instituto de Reformas Sociales tenía una estructura, funcionamiento y organización económico-financiera, en todo análoga a los hoy llamados organismos autónomos (incluso con mayor autonomía financiera y de gestión que éstos, representación social con ingresos propios, etc.).

En un segundo supuesto —sentencia de 24 de octubre de 1968 (13)— se trataba del cómputo, a efectos de trienios, del tiempo en que un funcionario del Cuerpo General de Policía había servido en el Servicio Nacional del Trigo. El caso era claro, pues se trataba de una excedencia voluntaria en el Cuerpo, y el Tribunal Supremo deniega la petición, pero tiene interés porque se da una interpretación del artículo 6.º de la ley de Retribuciones, excluyendo la aplicación del mismo a los organismos autónomos (14).

nismo autónomo?; de otra parte, habrá de plantearse en el proyectado Estatuto de Funcionarios de los organismos autónomos el problema de la comunicabilidad de éstos entre sí, a efectos de trienios y clases pasivas: ¿se apreciará o no en estos supuestos la distinta personalidad?

(12) Az. 502. Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Camprubí Pader.

(13) Az. 4.408. Ponente: Excmo. Sr. D. Justino Merino Velasco.

(14) Dice el segundo de sus considerandos: «El artículo 6.º de la Ley de Retribuciones, al establecer el incremento remunerativo por trienios, se refiere expresamente a servicios efectivos prestados por los funcionarios de la Administración Civil del Estado desempeñando plaza o destino en propiedad, siendo asimismo computable el que se permanezca en las situaciones de excedencia especial o forzosa o supernumerario reguladas en la Ley articulada de Funcionarios civiles de 7 de febrero de 1964, debiendo complementariamente tenerse en cuenta a ese respecto que el actor desempeñaba servicio durante tal periodo como funcionario del Servicio Nacional del Trigo, que es un organismo autónomo encuadrado en el Ministerio de Agricultura, y que los funcionarios de estos organismos autónomos se hallan excluidos de la

Finalmente, un tercer supuesto especialmente interesante es el de la sentencia de 17 de abril de 1968 (15), en que el Tribunal Supremo reconoce los trienios de un ingeniero de caminos que prestaba servicios en la Empresa Nacional Hidroeléctrica de Ribagorzana, dependiente del INI. Sorprende —*prima facie*— esta solución (reconocimiento de trienios a un funcionario que presta servicios en una empresa nacional); el Tribunal Supremo argumenta sobre dos puntos: 1) su «situación» declarada de supernumerario, que tiene consecuencias automáticas, y 2) su vinculación de servicios puede estimarse que es, más que con la empresa, con el INI (aunque esto resulta artificial, a mi juicio).

En resumen, el Tribunal Supremo, para los funcionarios de carrera del Estado se ciñe, al margen de cualquiera otra consideración, a la situación en que se encuentren; y la situación de supernumerario está prevista en la ley para los que estén adscritos a organismos (16).

Respecto a los funcionarios propios de los organismos que pasan al servicio del Estado (p. ej., por supresión de aquél) o de otro organismo autónomo, el Tribunal Supremo, hasta ahora, ha denegado el reconocimiento de trienios; así, en dos recientes sentencias: una de 20 de diciembre de 1969 (17), en la que se deniega a un funcionario del Servicio Nacional de Cereales el cómputo de los servicios prestados a otros organismos de la Administración, aduciendo que el párrafo 3.º del artículo 6.º de la LR, no es aplicable a la Adminis-

normativa de la referida Ley de 1964, según así dispone el artículo 2.º, 2, b), de la misma y del ámbito de la Ley de Retribuciones, ya que el artículo 2.º, 2), de ésta así lo establece expresamente.»

(15) Az. 2.116. Ponente: Excmo. Sr. D. Ginés Parra Jiménez.

(16) El Tribunal Supremo (sentencia de 27 de marzo de 1969, Az. 1.824) ha declarado que la situación de supernumerario se concederá siempre que el funcionario pase a prestar un servicio a un organismo autónomo; pues es «un derecho consagrado en la Ley» que encuentra su justificación en la deseable *comunicabilidad del personal*, apoyada —dice la sentencia— en «la conveniencia de contar con la especial capacitación de los funcionarios públicos, en el servicio de los organismos autónomos, que se han sumado a la actividad funcional del Estado para alcanzar fines de interés nacional», así como que «la dotación de las plantillas de los citados organismos, con el fácil acceso a ellas, de los que ya pertenecen a Cuerpos del Estado, evitan en considerable medida el nombramiento de personal interino, «asegurándose de tal forma la automática reincorporación al servicio de cada Departamento ministerial de los funcionarios adscritos al organismo extinguido, sin perjuicio para los interesados» (frases consignadas en el preámbulo de la Ley de Situaciones de 15 de julio de 1954). Esta conveniencia reconocida y creciente exige un régimen jurídico de derechos, situaciones y clases pasivas superior de la distinción de personalidad.

(17) Az. 3.129. Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Camprubi.

tración institucional; y otra de este mismo año—sentencia de 7 de octubre de 1970 (18)—que deniega a un funcionario de la extinguida Fiscalía de Tasas (organismo autónomo), que pasó al Servicio de Inspección de la Disciplina de Mercados, el cómputo, a efectos de trienios, de los años de servicio en la primera, lo cual—viene a decir el Tribunal—es una consecuencia insoslayable del régimen legal vigente, «sin perjuicio de las prescripciones que sobre este extremo establezca el Estatuto General que deberá elaborar de acuerdo con el artículo 82 2, de la LEA». El Tribunal Supremo, que *parece consciente de la incongruencia de tal solución*, no quiere prejuzgar un criterio cara al futuro, criterio que, a mi juicio, *habría de ser el opuesto*.

3. Personalidad y capacidad procesal: problemas de legitimación y lesividad. Capacidad genérica de impugnación frente al Estado

Este apartado plantea tres problemas fundamentales, que van a ser analizados conjuntamente por la íntima conexión en que han sido formulados, pero que son distintos. Estos tres problemas son:

a) Necesidad de declaración de lesividad o impugnación directa, por parte de los organismos autónomos, de los actos del Estado (según se consideren o no «actos propios»).

b) Legitimación o no del Estado para impugnar en un proceso de lesividad actos que afecten a los organismos autónomos (según se considere o no a éstos como sujetos distintos de aquél).

c) Capacidad procesal genérica para que los organismos autónomos, como personas jurídicas distintas, puedan impugnar actos del propio Estado.

Ha hecho la jurisprudencia expreso reconocimiento de la personalidad jurídica de los organismos autónomos—y la consecuencia es importante—a efectos de reconocerles capacidad para litigar contra la misma Administración del Estado. Conviene, sin embargo, matizar debidamente esta cuestión, pues aunque el Tribunal Supremo ha resuelto correctamente los casos que se le han presentado (expropiaciones en que el organismo autónomo, actuando como expropiante o beneficiario, impugna el acuerdo de justiprecio fijado por el jurado provincial de expropiación), no creo que puedan suscribirse algunas de las afirmaciones que *obiter dicta*, ha formulado. Es decir, no creo que ni en base a estos casos, ni en base a los artículos 28, 29 y 35 de

(18) Az. 3.885. Ponente: Excmo. Sr. D. Alfonso Algorta Saiz.

la LJ (19), en que se apoyan, pueda afirmarse con carácter general esta capacidad de accionar contra el Estado.

Lo que se puede afirmar con seguridad —y ésta sí es una consecuencia clara del reconocimiento de personalidad distinta—, es que los organismos autónomos —a diferencia de los órganos— no tienen por qué instar la declaración previa de lesividad para impugnar los acuerdos del jurado (cosa que el Tribunal Supremo exige invariablemente a la Administración central del Estado); y ello justamente porque tales actos impugnados no son «actos propios», sino actos administrativos emanados de una persona jurídica diferente.

Ahora bien, de ahí no puede afirmarse una capacidad genérica para impugnar actos del Estado; esta capacidad de impugnar sólo se ostentará cuando expresamente se reconozca en el ordenamiento, pero no en virtud de su personalidad y de la genérica posibilidad que le abren los artículos 28 y 35 LJ y diversos artículos de sus regulaciones estatutarias (por ejemplo, artículo 8.º del decreto de 7 de septiembre de 1935, para la Confederación Hidrográfica del Ebro). Respecto al artículo 29, último párrafo, de la LJ (que confiere el carácter de parte demandada a la Administración del Estado cuando en el ejercicio de sus poderes de fiscalización o control sobre corporaciones o instituciones no apruebe el acto o disposición), el Tribunal Supremo ha dicho alguna vez que ello es «a fin de que aquéllas puedan asumir la postura de demandantes» (sentencia de 17 de junio de 1964, Az. 3.790). Ahora bien, esta conclusión que saca el Tribunal Supremo en esta sentencia no la dice la ley, ni tiene por qué deducirse, indiscriminadamente, de su texto.

Entiendo —adelantando conclusiones— que eso es verdad para la Administración local o corporativa, pero no es verdad para la institucional. La razón de esto es, por lo demás, clara, si pensamos que como el mismo Tribunal Supremo ha reconocido en multitud de sentencias, no puede olvidarse la realidad básica de su encuadramiento

(19) Estos artículos dan una base legal indudable a la posibilidad de impugnar: el 28, al reservar justamente la legitimación para impugnar disposiciones de carácter general a las «Entidades, Corporaciones o Instituciones de Derecho público y cuantas Entidades ostentaren la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo», entre las cuales parecen claramente incluidos los organismos autónomos; el 35, al prohibir la defensa en juicio de estas entidades por los abogados del Estado (como es lo habitual), justamente «cuando éstas litiguen entre sí o contra la Administración del Estado»; y el 29, 2.º b), al referirse genéricamente a la posibilidad de impugnación del acto de fiscalización emitido por la Administración tutora, que se ha querido ver, a veces, como una puerta abierta a los entes autónomos para impugnar determinados actos de tutela.

orgánico en el Estado (20), la identidad de fines y funciones, que ha llevado a la jurisprudencia a afirmar la existencia de una «delegación de funciones estatales en estos entes» (21), lo cual explica el sistema de alzada generalizada.

Todo ello hace, como veremos, que desde el punto de vista de su capacidad procesal frente al Estado, los organismos autónomos, no obstante su «personalidad», se encuentran de ordinario incursos en las excepciones del número 4 del artículo 28 LJ, bien porque se estime que actúan realmente como órganos—apartado a)—, bien porque si se quiere afirmar su condición de sujetos diferentes del Estado, se verían incursos en el apartado siguiente del citado precepto: que actúan ordinariamente «por delegación o como meros agentes o mandatarios de ella» (de la Administración del Estado).

Por lo demás, la propia realidad es la que viene a demostrar lo que aquí se dice: de hecho, estos recursos no se producen, salvo en expedientes de expropiación (y esto no demuestra nada, por la bien conocida mecánica de determinación del justiprecio, que obliga a la propia Administración orgánica a impugnarse a sí misma) o en los siempre peculiares asuntos fiscales (impugnación de liquidaciones de impuestos acordadas por Hacienda) (22). Pero nunca en lo que podríamos llamar «sus asuntos propios»: cuando alguna vez se han intentado estos recursos, han sido declarados inadmisibles, como veremos.

(20) La sentencia de 10 de noviembre de 1967 recoge esa tensión entre norma (ficción) y realidad reconociendo «el tratamiento que en la praxis administrativa de nuestro país reciban las Confederaciones Hidrográficas, como *Organos de la Administración del Estado de carácter periférico*, ni tampoco un posible proceso de estratificación de dichos entes autónomos, pero lo cierto es que el Ordenamiento jurídico vigente, al que ha de referirse siempre la validez o invalidez y la contrastación en general de la actuación administrativa (art. 83 de la Ley Jurisdiccional), configura a tales Confederaciones como personas jurídico-públicas independientes del Estado, según la normativa que anteriormente se expuso».

(21) Así en sentencia de 20 de diciembre de 1955 («por estimársele carácter de Administración Pública, en función delegada, al INP..., que ejerce... en servicio expresamente delegado»). No se trata técnicamente de una delegación (por acto, revocable, etc...), tal como la configura la doctrina reciente en España: cfr. GONZÁLEZ NAVARRO, F.: «Transferencia del ejercicio de competencias administrativas», DA número 135, pp. 35 y ss., sino de una figura de atribución de facultades pertenecientes al Estado y cuyo control éste siempre conserva cuando «delega» su ejercicio a «personas» diferentes (así se habla de funciones administrativas «delegadas» a los Sindicatos, etc.). De ahí el sistema de alzada generalizada.

(22) En estos asuntos, como es sabido, y excepcionalmente, se permite también a órganos de la Administración interponer—en contra del principio general—recursos gubernativos: artículo 35, 1, b) y c), y artículo 128 del Reglamento de Procedimiento para las reclamaciones económico-administrativas.

Y es que la propia realidad política de la Administración institucional (sistema de designación de sus cargos, uniones personales, poderes de dirección, autorización y control, etc.), y, en resumen, la absoluta dependencia del Ministerio al que están adscritos, hace impensables tales impugnaciones.

Respecto a la legitimación del Estado para impugnar en lo contencioso, previa declaración de lesividad, actos que resulten lesivos a los organismos autónomos, debe, a mi juicio, serle reconocida a pesar de la distinta personalidad, pues es clara la función puramente gestora, fiduciaria de éstos respecto de aquél. Sin embargo, no siempre lo ha entendido así el Tribunal Supremo.

Veamos cómo se han formulado en la jurisprudencia estos problemas y cuáles son las soluciones dadas hasta ahora. Ha tenido lugar esta formulación con ocasión, sobre todo de expedientes de expropiación. La primera de las sentencias examinadas—de 17 de junio de 1964 (23)—se refiere a un supuesto de impugnación por parte del CSIC contra acuerdo del jurado provincial de expropiación, frente a la que se adujo por el expropiado—y a ella se adhirió el abogado del Estado—excepción de inadmisibilidad por entender que «el Consejo Superior de Investigaciones Científicas carece de personalidad para instar y pretender a su favor derechos de naturaleza ajena a los fines que tiene encomendados, como es el de recurrir en vía contencioso-administrativa» y que, por otro lado, exigiría, en su caso, la previa declaración de lesividad (24). El Supremo, tras analizar la legislación estatutaria del Consejo y los artículos 2, 6 y 7 de la LEA concluye que:

1) Esta entidad tiene «plena personalidad jurídica para realizar todo acto jurídico de carácter patrimonial como medio necesario para el logro de sus propios fines, y que si para determinados actos, que constituyen una verdadera excepción, es preciso el requisito de la autorización ministerial, la regla general, lógicamente, ha de ser que el Consejo Superior de Investigaciones Científicas puede, por sí mismo, desenvolver la capacidad patrimonial que expresamente tiene concedida por la ley».

2) Que, por tanto, debe reconocérsele la posibilidad de defensa de sus intereses, y como beneficiario de la expropiación viene facultado por la ley para impugnar el acuerdo del jurado, sin que para ello necesite autorización ni aprobación alguna del Ministerio.

(23) Ponente: Excmo. Sr. D. Evaristo Mouzo Vázquez.

(24) Entendía que el acto debía haber sido declarado lesivo previamente e impugnado, en su caso, por el Ministerio de Educación.

3) Que *no es necesaria la previa declaración de lesividad* porque «ésta sólo es exigible cuando la propia Administración activa que dictó el acto administrativo quiera impugnarlo en vía contenciosa», lo cual no se produce en este caso, pues el CSIC es un ente distinto al que dictó el acto, y «cuando se combate un acto de persona jurídica distinta carece de sentido un requisito únicamente establecido para la impugnación de los actos administrativos por parte de la misma persona que los dictó» (25).

Hasta aquí la solución del supuesto, que es del todo correcta.

Ahora bien, junto a esta *ratio decidendi* y aun cuando resultaban innecesarias al caso (26), el Tribunal hace —*obiter dicta*— las siguientes afirmaciones de principio:

«que la posibilidad de que los sujetos públicos integrantes de la Administración institucional entablen recurso contencioso-admi-

(25) El Tribunal no se pronuncia en esta ocasión sobre la cuestión de si la declaración de lesividad es necesaria en el caso de impugnar el Estado. En otras sentencias lo afirmará reiteradamente, y es digno de destacarse que en ésta parece desprenderse de su argumentación más bien lo contrario, al hablar de que la Ley de 1954 «introdujo la importante novedad de privar a la Administración activa de la facultad de decidir sobre la cantidad en que haya de consistir el justiprecio, creando un órgano independiente de constitución mixta, frente al cual así la Administración expropiante, o, en su caso, el beneficiario de la expropiación, como el expropiado, por representar intereses no coincidentes, ostentan el carácter de verdaderas partes, quedando entre sí en una posición de igualdad, ya que respecto de ambas ha de llenarse el requisito de la notificación que dispone el artículo 35, y a una y otra se concede, por el artículo 126, el derecho a interponer recurso contencioso-administrativo; y si se tiene en cuenta la declaración de lesividad sólo es exigible cuando la propia Administración activa, que dictó el acto administrativo, quiere impugnarlo en vía contenciosa, lo más a que puede llegarse, cuando expropie el Estado y no haya un beneficiario distinto, es a la misma consecuencia que con la Ley de 1879, en que decidían el Gobernador civil, primero, y el Gobierno». Vistas así las cosas, parece que ni la Administración Central tendría que declararlo lesivo (el Jurado no es identificable con la Administración activa). Este camino u orientación que se apuntaba en el considerando no ha sido seguido, y con posterioridad el Tribunal Supremo ha reiterado una y otra vez la necesaria declaración de lesividad. La razón, en el fondo, es que contra lo que pueda parecer, tal declaración no es una carga, sino un beneficio: la considerable ampliación de plazos.

(26) Innecesarias, porque la facultad de impugnar como beneficiario un acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación, no es, en rigor un recurso contra la Administración del Estado, pues aunque la doctrina, y la jurisprudencia, califican al Jurado como órgano incardinado en la Administración, se trata, como esta misma sentencia reconoce, de «un órgano independiente de constitución mixta, frente al cual tanto la Administración expropiante o, en su caso, el beneficiario..., ostentan el carácter de verdaderas partes». Cuando además, como ocurre en este caso, es el Consejo, beneficiario, quien impugna, estamos ante un proceso contencioso en que la Administración

nistrativo contra la propia Administración estatal, además de ser una consecuencia de la personalidad independiente que el derecho les otorga, está implícitamente reconocida en la Ley Jurisdiccional de 27 de diciembre de 1956, cuyo artículo 28, párrafo 4.º, inciso a), dando por supuesta *una alta distinción entre la teoría de la personalidad y la del órgano*, prohíbe interponer recursos contencioso-administrativos contra los actos y disposiciones de una Entidad, pública, a los órganos de la misma; luego si la impugnación contenciosa se prohíbe a los órganos, contra los actos de la Entidad a que aquéllos pertenecen, *ni tiene por qué alcanzar a las Entidades dotadas de personalidad jurídica independiente para combatir los actos del propio Estado*, porque al tomar aquéllas como órgano de éste sería borrar la distinción que la norma presupone entre la teoría del órgano y la de la personalidad, y que esto es así lo confirman los artículos 29 y 35 de la propia Ley de la Jurisdicción, el primero de los cuales confiere el carácter de parte demandada a la Administración del Estado cuando no apruebe el acto o disposición de la institución fiscalizada, a fin de que ésta pueda asumir la postura de demandante, y el segundo impide al abogado del Estado asumir la representación y defensa de las instituciones públicas, entre otros casos, cuando litiguen con la propia Administración estatal».

En otras dos sentencias posteriores, también sobre expropiaciones, esta vez a favor de las confederaciones hidrográficas del Júcar y del Norte de España, se reitera la solución dada en la anterior: los organismos autónomos, entidades administrativas dotadas de personalidad jurídica pública, tienen capacidad para impugnar por sí directamente los acuerdos del jurado (27), tanto si son beneficiarios como expropiantes (28) sin que sea necesaria la previa declaración de lesividad (29).

Central es más espectador que sujeto interesado. Realmente contra quien «va» el recurso es contra el expropiado, y en él, el Consejo actúa más «como Administración» que «contra la Administración». En el fondo, el equivoco está en esa híbrida naturaleza del Jurado.

(27) Sentencia de 14 de marzo de 1966, Az. 1500. Ponente: Excelentísimo Sr. D. Evaristo Mouzo: «Cuando la entidad administrativa goza de personalidad jurídica pública que le confiere capacidad administrativa, podrá propugnar la defensa de sus intereses por medio del proceso contencioso-administrativo ateniéndose a las normas generales que, para postular ante esta Jurisdicción, establece la Ley que la regula».

(28) Por excepción a los artículos 2, números 1 de la LEF, y 3, número 2 del Reglamento, algunos organismos autónomos pueden tener expresamente reconocida a su favor la potestad expropiatoria por Ley especial, y así lo reconoce la sentencia de 10 de noviembre de 1967 para las Confederaciones, en base al decreto-ley de 28 de mayo de 1926.

(29) Sentencia de 10 de noviembre de 1967, Az. 4.856. Ponente: Excelentísimo Sr. D. Vicente González García.

Se nota en toda esta jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo el deseo de dar la máxima virtualidad posible a estos textos legales que afirman la personalidad y autonomía de actuación de todos estos organismos (30), y para ello, haciendo gala en sus considerandos de una depurada técnica jurídica, se formulan con precisión las distinciones doctrinales de los tratados científicos. Ello es, sin duda, elogiabile. Ahora bien, conviene no perder de vista la realidad: el empleo táctico, puramente instrumental y organizativo de tales declaraciones de personalidad. Extremando los razonamientos lógico-dogmáticos, se llega a resultados, a mi juicio, equivocados, como los que consagra el Tribunal Supremo en otras sentencias: sentencia de 31 de enero de 1968 (31) y sentencia de 20 de abril de 1970 (32). El supuesto era en el primer caso el siguiente: se trataba de una expropiación en favor del Patrimonio Forestal del Estado, que pretende impugnar el justiprecio, pero tras interponer el recurso de reposición, que es resuelto negativamente, deja transcurrir más de dos meses, con lo que se produce la caducidad del plazo para ir al contencioso. El PFE insta entonces del Ministerio de Agricultura la declaración de lesividad (para rehabilitar el plazo) y conjuntamente impugnan el acuerdo. El Tribunal Supremo recoge y acepta los Considerandos del Tribunal de Instancia, el cual, tras repetir la doctrina conocida respecto a la innecesariedad de la lesividad concluye que:

- 1) Para el PFE el plazo caducó y no puede ser rehabilitado mediante posterior declaración de lesividad, que aquél no necesita.
- 2) Que para la Administración General del Estado, *falta la legi-*

La cuestión tiene una consecuencia adicional, por una cuestión de plazos: desde este punto de vista no es, como se sabe, una carga, sino una ventaja para la Administración Central en estos casos, pues ve considerablemente aumentados los plazos de impugnación en el contencioso.

(30) Así, en la sentencia citada, de 10 de noviembre de 1967, se dice que las normas configuran estos entes «con un ámbito de actuación propio y autónomo en el que se incluye lo relativo al ejercicio de acciones y recursos, y sin que tampoco pueda entenderse mediatizado este ámbito, en el orden de entablar los recursos procedentes, por el sometimiento a la tutela estatal, pues esta facultad de tutela dará lugar, obviamente, a posibles asesoramiento o consultas del ente autónomo tutelado al departamento ministerial al que está adscrito, en relación a la oportunidad o inoportunidad de ejercitar las acciones y recursos contra los actos que se reputan dañinos o viciados de ilegalidad, mas nunca se extenderá la facultad tutelar al extremo de sustituir, en el ejercicio de las acciones y recursos procedentes, la actuación del organismo autónomo por la de la Administración Central fiscalizadora de aquél».

(31) Az. 468. Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo de No Lous.

(32) Az. 1.863. Ponente: Excmo. Sr. D. Miguel Cruz Cuenca.

timación, ya que ésta se atribuye al PFE, pero «no puede reconocerse también a la Administración Estatal, cuyo interés es sólo directo (33) al proceder de ella, en definitiva, el dinero para efectuar el pago».

Por todo lo cual, el recurso se declara inadmisibile.

Pues bien, si se acude a la legislación estatutaria del Patrimonio Forestal del Estado, se comprobará hasta qué punto es absurdo negar legitimación al Estado, por el prejuicio dogmático de la doble personalidad y la afirmación de que es sólo al propio ente a quien corresponde la defensa de sus intereses (34).

Bien está el dar a los textos legales y las categorías jurídica toda su virtualidad posible, pero sin hacer de ellos un puro artificio lógico.

La segunda de estas sentencias (30-IV-1970) es un claro ejemplo de algo que ha sido criticado en la primera parte de este estudio: la construcción de los conceptos del derecho público (en este caso el de persona), según el contenido propio del derecho civil. En un supuesto análogo (expropiación a favor de la Junta de Obras del Puerto de Tenerife, que es impugnada, previa declaración de lesividad del Consejo de Ministros, por el de Obras Públicas) el Tribunal Supremo, después de afirmar como punto de partida que constituye una «persona jurídica distinta de la Administración General del Estado», formula en su considerando 3.º todo un largo razonamiento que es un típico ejemplo de construcción *a iure privato*; es éste:

«Que como una consecuencia necesaria de esa personalidad jurídica, a la Junta debe al menos reconocerse la genérica *capacidad para ser parte* en el proceso, correspondiente a toda persona (incluso jurídica) susceptible de ser titular de derechos y obligaciones (*artículo 32 del Código Civil*)...; y en cuanto a la *capacidad procesal* o aptitud para realizar válidamente actos procesales, para «comparecer en juicio» como establece el citado *artículo 2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil*, constituye a su vez una consecuencia de la

(33) El texto que yo he manejado (Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi) dice «directo»; aunque por el contexto y sentido de la argumentación parece que debería decir «indirecto», pues que justamente se deniega la legitimación. La frase en su conjunto resulta confusa, pues al mismo tiempo se afirma en ella que es, en definitiva, el Estado quien paga. Pero el hecho es que se le niega la legitimación y se declara inadmisibile el recurso.

(34) Así, su Presidente es el propio Ministro, sus Vicepresidentes el Subsecretario y el Director General del Patrimonio y casi todo el Consejo es nombrado libremente por el Ministro de Agricultura (según el Decreto de 10 de octubre de 1952, ligeramente modificado en 1955); sus presupuestos, cuentas y operaciones más importantes han de ser autorizadas por el Ministro; su patrimonio y tesorería son plenamente comunicables con el Estado; se nutre fundamentalmente de las subvenciones del Estado, etc.

general capacidad de obrar, incluso también para las personas jurídicas, tal como dispone el mismo precepto (párrafos 1 y 3) y el 38 del Código Civil, puesto que las *limitaciones, precisamente por serlo en cuanto a un «status» jurídico pleno, no pueden presumirse*, sino que deben establecerse de modo expreso...; de aquí que en principio (aplicable), dicese, y como norma predicable generalmente de toda persona jurídica (*incluso, naturalmente, las de Derecho Público*), el otorgamiento de personalidad lleve como consecuencia el de la capacidad procesal, aunque en este aspecto no se haya previsto expresamente en las normas legales que la otorgaron (caso de la Ley de 26 de diciembre de 1958, artículos 2, 6 a 14, 76 a 78), ni en sus normas propias, porque (sin perjuicio de lo que pudiera en el caso de entes públicos institucionales derivar del principio de especialidad del fin) lo que los estatutos, leyes o reglas de constitución deben regular (arts. 38 del Código Civil y 2, apartado 3, de la Ley de Enjuiciamiento) es el modo de ejercitar las acciones...; y por tanto, cuando concurra el interés directo o la titularidad de un derecho afectados por algún acto administrativo emanado de otra persona pública, a tenor del artículo 28, estarán legitimados para entablar el recurso contencioso-administrativo, como corrobora el apartado 4) de dicho precepto "a contrario sensu", puesto que solamente excluye a los órganos de un ente público respecto de los actos del mismo, pero no, naturalmente, en relación con los de otra persona pública distinta; la conclusión es que la Junta de Obras, como organismo autónomo de la Administración institucional, podía entablar aquel recurso contra los actos de órganos de la Administración Central, sin necesidad de la previa declaración de lesividad..., criterio que es hoy constante en la jurisprudencia.»

Y concluye: «De todo lo expuesto se desprende que, en este caso, *parte legitimada para recurrir era precisamente la Junta de Obras del Puerto de Santa Cruz y no la Administración Central*, y además, a través del proceso contencioso-ordinario, sin el plazo especial arbitrado por la Ley para la declaración previa de lesividad, y habiéndose, no obstante, interpuesto el recurso por la última, previa dicha declaración y transcurrido con gran exceso el plazo común del artículo 58-1, es también patente la concurrencia de los dos motivos de inadmisibilidad del artículo 82 (los dos motivos son: falta de legitimación y caducidad del plazo); no obstante además el posible argumento de que, por carecer los entes no territoriales de potestad expropiatoria, según el artículo 2-1 de la Ley de Expropiación, la posibilidad de impugnación abierta a "ambas partes" (expropiante y expropiado) por el artículo 126, legitimaría en supuestos como el presente tanto a la Administración Central en su cualidad de expropiante..., porque tratándose precisamente de recurso fundado en lesión, ésta, que es lesión patrimonial del derecho a obtener o pagar el precio justo, legitima precisamente para recurrir a quien deba satisfacerlo..., el *patrimonio lesionado*

por un posible error del Jurado sería siempre el patrimonio autónomo de dicho organismo autónomo, que es quien viene obligado al pago del precio.»

Como se ve, en estos textos se configura el contenido de la personalidad jurídica de los organismos autónomos desde las bases que nos ofrece el derecho común (artículos 32 y siguientes del Código Civil, y artículo 2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil) y ese contenido se traslada al derecho público; lo correcto, a mi juicio, sería configurarlo desde los propios supuestos peculiares del derecho público, que se contienen en la LOE, y en las grandes leyes administrativas (en concreto, LEA, LPE, LACHP, LRJ, etc.). Si así se hiciese, no se incurriría en el error de afirmar esa tajante separación de patrimonios entre el Estado y las Juntas de Obras (35); ni se aplicaría sin más ese concepto iusprivatizado de persona jurídica (definido como un «*status*» jurídico pleno) a los organismos autónomos, excluyéndolos del artículo 28, 4, a), de la LJ; ni se denegaría esa legitimación para que la Administración Central pueda impugnar los acuerdos (pues naturalmente que el Estado tiene interés directo en la determinación de los precios).

Junto a esta jurisprudencia examinada, otras sentencias en materias fiscales (impugnaciones por organismos autónomos de las liquidaciones fiscales cursadas por Hacienda) reflejan esta distinta personalidad. También es plenamente lógica y consecuente esta apreciación (36).

(35) Ley de 20 de junio de 1968, de Juntas de Puertos y Estatuto de Autonomía, art. 29: «1. Constituirá la hacienda de los Puertos Autónomos el conjunto de sus bienes y derechos. 2. El Estado adscribirá a los Puertos Autónomos los bienes necesarios para su funcionamiento. 3. Los puertos no adquirirán la propiedad de los bienes inmuebles que les sean adscritos por el Estado y habrán de utilizarlos para el cumplimiento de los fines determinados en la adscripción, bien sea en forma directa, bien por percepción de sus rentas y frutos. Dichos bienes conservarán su naturaleza jurídica originaria. 4. Los bienes inmuebles de propiedad de los puertos, cuando dejen de ser necesarios para el cumplimiento de sus fines, se incorporarán al patrimonio del Estado», etcétera. Y entre sus ingresos —todos ellos fondos públicos afectados— el artículo 13 recoge «las dotaciones o subvenciones que se consignen en los Presupuestos Generales del Estado; las subvenciones de las Corporaciones locales y demás entidades públicas; los empréstitos que puedan recibir», etc. Sabido es que en la mayoría de ellos son esas partidas de subvenciones y dotaciones del Estado y demás instituciones financieras públicas las que tienen mayor importancia. Un régimen económico-patrimonial análogo se configuraba en toda la legislación anterior de estas Juntas.

(36) Así, sentencias de 20 de diciembre de 1955 (Instituto Nacional de Previsión), de 12 de febrero de 1965 (Federación de Industriales elaboradores de Arroz), y otras que cabría citar. En esta última el Tribunal Supremo afirma

Ahora bien, y volviendo a plantear el asunto en términos generales, como a veces se ha hecho: ¿puede afirmarse la capacidad procesal genérica, como personas jurídicas diferentes, para impugnar los actos de la Administración Central que les afecten? A mi juicio, sin duda que no. Dada la relación en muchos aspectos jerárquica que liga a los organismos autónomos con la Administración Central (en concreto, con el Departamento al que están adscritos), no es pensable que aquéllos puedan interponer recursos contenciosos contra los actos de éste; p. ej.: contra el acto resolutorio de la alzada o contra denegaciones de autorizaciones u otros actos de dirección o control (aunque parezca admitirlo el artículo 29, *in fine*, de la LJ).

Que esto es así lo confirma también otra sentencia en la que el recurso se interponía, no contra ese órgano híbrido que es el Jurado Provincial de Expropiación, sino contra el propio Departamento al que el ente se encontraba adscrito: tal es la Sentencia de 29 de septiembre de 1960 (37), en la que se declara inadmisibles un recurso interpuesto por la Junta de Obras de la Universidad de Barcelona contra una resolución del Ministerio de Educación. El Tribunal se plantea, en primer lugar, la existencia posible de un motivo de «inadmisibilidad del recurso por carecer de legitimación la Junta de Obras, dado su carácter de *organismo inferior y subordinado* al Ministerio de Educación Nacional»; después, recuerda la tradicional prohibición de reclamar los inferiores frente a los superiores, que se recoge en el artículo 28 de la LJ, número 4, letra *a*), por el que se prohíbe impugnar a los órganos de las entidades públicas, «condición—dice—que ostenta la Junta de Obras de la Universidad de Barcelona» (38).

Después de reconocer que esta Junta está incluida dentro de las Entidades del apartado *c*) del artículo 1.º LJ, afirma que, sin embargo, «carece de legitimación según el inciso *a*) del número 4 del artículo 28 LJ», y concluye: «que no obsta a este criterio limitativo de

con razón, pues se trata de un organismo autónomo verdaderamente aberrante que «no se puede confundir ni identificar una Federación de productores de arroz con el Estado o con la Administración, sin duda por ello al contestar otros recursos no se hace tal postulación que debe ser rechazada en el que se hizo».

(37) Az. 2.939. Ponente: Excmo. Sr. D. José María Suárez Vence.

(38) Técnicamente, esta afirmación no era del todo correcta, ya que la Junta tenía reconocida expresamente con toda amplitud su personalidad desde el Decreto de 22 de diciembre de 1950, artículo 2.º: «Esta Junta tendrá personalidad jurídica a todos los efectos»; condición que será confirmada en el artículo 1.º del Decreto de 3 de diciembre de 1959: «La Junta de Obras de la Universidad de Barcelona... tendrá a todos los efectos personalidad jurídica». Pues bien, no obstante, esas rotundas y teóricas declaraciones de personalidad, el Tribunal Supremo le califica, a estos efectos, de órgano.

la aptitud procesal de las Entidades de este carácter que se hallen investidas de *personalidad jurídica* para el desarrollo y logro de sus fines, pues *por razones de estructura jerárquica e interés público administrativo se incluye la actividad de estos órganos*, en cuanto a las Entidades superiores a que pertenecen, en el ejercicio de acciones impugnatorias de sus actos, *en el inciso 4.º del artículo 28 de la ley*, lo cual no contradice lo dispuesto en el mismo artículo y en el 35 acerca de la legitimación para combatir directamente las disposiciones de la Administración Central y litigar contra la Administración del Estado o contra otras Corporaciones e Instituciones públicas, pues consignan estos preceptos normas generales sobre legitimación activa, representación y defensa, que *no eximen a estos entes de respetar la inhabilitación o limitación de actuar en juicio* en los supuestos específicos señalados por el artículo 28, inciso 4.º, apartado a), *frente a la entidad pública que las patrocine o tutele*».

El criterio, certero a mi juicio, se enuncia, aunque no muy técnicamente, en las palabras finales de este considerando: el Tribunal Supremo trata de hacer compatible lo establecido en los artículos 28, b), y 35 con *la realidad* de los organismos autónomos, que le mueve a incluirlos, a efectos de impugnación de actos del órgano tutor, en el artículo 28, 4, a) (como órganos), y parece apuntar a una vía media: están inhabilitados (no obstante su personalidad) para impugnar actos de tutela de aquellos órganos de la Administración Central a los cuales están adscritos, pues ante éstos, tales organismos quedan incluidos en el apartado a) del número 4, artículo 28 LJ (es decir, son considerados como «órganos»).

¿Podría plantearse entonces, a la vista de los artículos 28 y 35, la posibilidad de impugnar disposiciones generales o actos que les afecten, dictados por otros Departamentos ministeriales distintos al que están vinculados? En principio, tal distinción es chocante, pues, en rigor, la relación de encuadramiento en la organización del Estado que caracteriza a estos entes se entabla no sólo con un Departamento, sino con la Administración Central en su unidad. Sin embargo, pienso —aunque la cuestión debe quedar aquí solamente apuntada— que una tal solución, aunque falta de lógica, podría tener aspectos positivos.

Resumamos las conclusiones de este apartado, que pueden extraerse tras el análisis jurisprudencial, conclusiones que son respuesta a los problemas planteados al comienzo de él:

a) Los organismos autónomos no necesitan de previa declaración de lesividad para impugnar los acuerdos del Jurado Provincial de Expropiación; ésta es la solución más razonable (por cierto, debería

extenderse también al Estado); y ello, no por una razón de personalidades distintas, sino más sencillamente porque el Jurado no es Administración activa.

b) Debe reconocérsele legitimación activa al Estado para impugnar en juicio actos que afecten a los organismos autónomos, pues entre uno y otros hay comunidad de fines, de intereses y de responsabilidad: no hay personalidad separada a estos efectos.

c) Es inadmisibile una capacidad procesal genérica de los organismos autónomos para impugnar actos del Estado, salvo en algunos casos excepcionales en que una Ley lo determine expresamente: no es admisible tampoco la personalidad a estos efectos.

4. Personalidad jurídica y arrendamientos: el desahucio por cambio del titular

Se trata de ver la personalidad jurídica a efectos de cesión de arrendamientos entre organismos, como causa de desahucio. Es quizá éste el supuesto en el que se manifiesta con más claridad la perplejidad del Tribunal Supremo ante esa declaración de personalidad jurídica a favor de organismos o servicios del Estado o de la Administración Local. Unas veces aprecia esa personalidad y otras no; en estos últimos casos acude a diversos artilugios interpretativos para denegar el desahucio.

Me he referido a este punto anteriormente (39), poniendo de manifiesto la tendencia del Tribunal Supremo a apreciar la existencia de causa de desahucio por cesión in consentida cuando un local ocupado por un organismo autónomo es posteriormente destinado a otro servicio u órgano del Estado; y ello porque entiende producido en estos casos un *cambio de personalidad* en el titular del arrendamiento (causa de resolución contemplada por el artículo 114 de la LAU). Como confirmación de este criterio, pueden traerse aquí, además de alguna otra sentencia que se cita a veces, pero que se refiere a un supuesto análogo (40), otras más recientes en las que el Tribunal Su-

(39) *Véase* mi estudio «Administración Institucional: origen y personalidad», RAP núm. 63, p. 125.

(40) Así, la sentencia de 21 de marzo de 1962 (Az. 1.447), citada por Castro («Formación y deformación...», cit., pág. 119). Esta sentencia se refiere, en rigor, a un supuesto distinto: se trataba de la sustitución de la «Comisión reguladora de aceites y grasas no minerales», disuelta en 1941 por el Sindicato Nacional del Olivo, que pasa a ocupar el local arrendado por aquélla. El cambio de titular no es sólo la causa determinante del desahucio, sino el hecho de que, además, en el mismo local habían sido instaladas, sin consentimiento del propietario, dos nuevas entidades (la Caja Rural Nacional y la Federación Inter-

premo aprecia la distinta personalidad y declara el desahucio. En este sentido, la sentencia de 21 de marzo de 1967 (civil) (41), en la que se declara haber lugar a la resolución del contrato por haber sido sustituido su titular originario (la Fiscalía de Tasas) por un servicio distinto (el Servicio de Inspección de la Disciplina del Mercado). Se trataba de un piso arrendado por la Fiscalía, que al ser ésta suprimida (Decreto de 26-XII-1963), había quedado adscrito, por otro Decreto de la misma fecha del Ministerio de Comercio, al citado Servicio de Inspección, organismo creado en sustitución del anterior y que según el citado Decreto «utilizaría el personal, locales y organización de la extinguida Fiscalía Superior de Tasas» (42).

Pues bien, el Tribunal Supremo argumenta diciendo que es inaplicable al caso el artículo 1.º de la LRJ (Administración del Estado entendida como personalidad jurídica única) y que, en cambio, la Fiscalía de Tasas encaja plenamente entre los organismos definidos por el artículo 2.º de la LEA como «entidades de Derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, independientes de los del Estado», por lo que es claro —concluye— que nos encontramos ante la causa de resolución prevista en el artículo 114 de la LAU.

Esta argumentación, en la que se da plena virtualidad jurídica a la declaración de personalidad del artículo 2.º de la LEA, ha sido reafirmada por el Tribunal Supremo en otras dos sentencias posteriores: sentencia de 26 de mayo de 1967 (43) y sentencia de 15 de marzo de 1968 (44), con idénticos planteamientos y argumentación; en la primera de ellas (referida también a la Fiscalía de Tasas) insiste en que «este Organismo nuevo, *aunque sea estatal*, no deja de ser tercero en relación con arrendamientos concertados por el anterior»; y en cuanto a la pretendida transferencia de bienes y derechos entre organismos, acordada por Decreto, el Tribunal afirma que «los que se transferían eran los que le pertenecían en propiedad al extinguido Organismo que contaba con personalidad patrimonial propia, pero no los que ampara en arrendamiento regulado por la LAU con arreglo a lo cual y a la doctrina sentada con reiteración por esta Sala, la presencia en el local arrendado de persona extraña al arrendamiento, sin permiso del arrendador, es causa resolutoria del contrato».

nacional de Oleicultura), por lo que el Tribunal acuerda la resolución. Este caso era claro y no significa toma de postura alguna sobre la cuestión.

(41) Az. 1.669. Ponente: Excmo. Sr. D. J. A. Linares Fernández.

(42) Todo ello según acto de disposición de la Comisión Liquidadora en ejecución del artículo 4.º del Decreto de supresión (Az. 2.470).

(43) Az. 2.589, Civil. Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco González Inglada.

(44) Az. 1.589, Civil. Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio Peral García.

Ahora bien, ¿es ésta una solución correcta? Depende del punto de vista que se adopte. Desde un punto de vista lógico-formal, a la vista del artículo 1 LRJ, la argumentación resulta impecable. Ahora bien, contemplando la realidad de las cosas, tal planteamiento resultará en no pocos casos arbitrario y artificial.

Por ello, en otras ocasiones, el Tribunal Supremo deniega el desahucio, acudiendo para ello a una visión diferente del problema. Así, como ya señalé, en sentencia de 2 de abril de 1952, el Tribunal afirma la inexistencia de cesión o subarriendo entre un Ayuntamiento y una Caja de Ahorros, de él dependientes, que había ocupado un local arrendado por aquél. La argumentación del Tribunal Supremo, que se desprende del segundo de sus considerandos, consiste en afirmar la *unidad de función* y concebir a las Cajas de Ahorros como «gestor personal de funciones municipales por cuenta de dicha entidad local, sin que necesariamente deba reputársele cesionario del uso», sino más bien «usuario del local por título legal de gestor». He aquí una hábil forma de desconocer la diferente personalidad y, por tanto, la cesión como causa de desahucio (45).

Y en otro supuesto posterior —sentencia de 3 de junio de 1963 (46)— ante un caso de cesión de la Dirección General de Seguridad a la Asociación Mutualista de la Policía Armada, el Tribunal Supremo acepta la existencia de la cesión, pero entiende que se puede apreciar un consentimiento tácito de la misma por el propietario, «cuyo hijo había participado personalmente en las nuevas actividades desarrolladas en el local». La apreciación de consentimiento tácito es en este caso la razón que se da para la denegación del desahucio.

Debe decirse, sin embargo, que la tendencia más reciente del Tribunal es la contraria, lo cual no siempre estará justificado. En efecto, ¿qué decir, por ejemplo, de un supuesto en el que un servicio administrativo sin personalidad, del número 2, párrafo B, artículo 1 de la LEA, ocupe un local arrendado y sea declarado posteriormente organismo autónomo? ¿O de un organismo autónomo que pase a ser una sección de otro distinto? ¿Deberá apreciarse, por ello, cambio de titularidad en el arrendamiento? Nótese, además, que tal cambio de naturaleza puede incluso operarse *ministerio legis*, en aplicación del artículo 3,

(45) «No es lógico —dice el Tribunal— dejar de utilizar la presunción de subarriendo o cesión cuando quien ocupa el local arrendado a una Corporación municipal es otra igualmente pública que llena servicios propios de sus actividades de gestión de utilidad general, puesto que los auxilios que al arrendatario le presta para que éste cumpla sus deberes de interés público es suficiente para legitimar el uso por título legal de gestor»: sentencia de 2 de abril de 1952. Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Ruiz Carrillo. Az. 1.845.

(46) Az. 2.982, Civil. Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco González Inglada.

párrafo 2, *in fine* de la LEA («si su actuación se extendiera al cumplimiento de finalidades distintas a las expresadas, tendrán, a los efectos de esta Ley, la consideración de organismos autónomos»), con lo cual nos encontraríamos ante un supuesto análogo al previsto en el artículo 31, número 3, de la LAU («no se reputará causado el traspaso cuando las Sociedades cambien de forma por ministerio de la Ley»). El Tribunal Supremo ha hecho alguna vez la afirmación de que «este precepto de la LAU, dictado para Sociedades de tipo privado, no puede aplicarse a Entidades de Derecho público» (sentencia 21 marzo 1967), sin que se alcancen a ver las razones de esta afirmación. Mi opinión es que en estos supuestos no debería apreciarse cambio de titular.

5. Personalidad jurídica y compatibilidades

Hemos visto hasta aquí algunos aspectos en los que el Tribunal Supremo ha tratado de derivar algunas consecuencias posibles de la declaración de personalidad jurídica de los organismos autónomos. Consecuencias, a veces, excesivas. En otros casos, en cambio, el Tribunal Supremo no ha estimado la diferente personalidad (o lo que es lo mismo, ha estimado la unidad básica, organizativa y funcional de la Administración del Estado). Tal, por ejemplo, a efectos de compatibilidades de retribución y clases pasivas, lo cual es lógica consecuencia de la unidad económico-patrimonial del Estado y de la comunicabilidad de sus tesorerías; así, en sentencia de 14 de diciembre de 1960 (47), se declara la incompatibilidad de una pensión de retiro como capitán veterinario, con el sueldo de funcionario en activo en el Instituto Nacional de Colonización. El Tribunal Supremo, partiendo del principio de incompatibilidad en goce simultáneo de dos o más pensiones, o de éstas con sueldos o haberes que se paguen con fondos generales, provinciales o municipales razona así: «que si bien es cierto que el interesado no cobra sus haberes con cargo a fondos provinciales o municipales, ni de la Real Casa, así como tampoco del Presupuesto General del Estado, sino de un organismo autónomo, *con personalidad jurídica propia*, como lo es el Instituto Nacional de Colonización, por tenerla reconocida en el artículo 2.º del Decreto de fecha 21 de noviembre de 1947 (Rep. Leg. 1501 y Diccionario 11194), el cual subsiste en vigor, aun después del Decreto del 23 de julio de 1953 (Rep. Leg. 1057 y Apéndice 1950-55, 3209) y que, por tanto, en prin-

(47) Az. 4.211. Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Vervía Cabrera.

cipio, *parece no existe incompatibilidad* de la pensión de retiro con los haberes que cobra el recurrente en dicho Instituto, sin embargo queda por discriminar si en el concepto de «fondos generales» cabe sólo comprender a los del Presupuesto General del Estado, en cuyo caso habría que admitir la excepción a la norma común de incompatibilidad, o si por el contrario, en aquel concepto deben abarcarse no sólo los fondos del Estado, sino también el de las distintas Entidades tuteladas por el mismo, supuesto en que habría que negar la pretendida compatibilidad».

Desde la perspectiva financiera (48), no cabe identificar simplistamente la expresión «fondos generales» con los consignados en los «presupuestos del Estado» (éstos no son sino una parte muy acotada de aquéllos), sino que es preciso atender —dice el Tribunal— a la existencia o no de unidad económico-patrimonial entre los dos entes y al origen de los mismos («que perciban la totalidad o parte de sus fondos con cargo a tales presupuestos y que cobren arbitrios o cualquier clase de exacciones que sólo a título de Derecho público puedan ser exigidas»).

Vistas así las cosas —sigue la sentencia—, es claro que «al nutrirse económicamente el Instituto Nacional de Colonización en forma primordial de las dotaciones consignadas en los presupuestos del Estado, o de exacciones obligatorias autorizadas... procede apreciar la incompatibilidad y desestimar la demanda deducida». Y no es argumento en contra de esta conclusión —aclara el Tribunal Supremo— el hecho de que el Instituto Nacional de Colonización goce de «personalidad jurídica propia, autonomía económica y capacidad para adquirir, poseer, gravar y enajenar, así como el que determinadas cantidades que el Estado le entregue tengan que abonar interés, y la formación de presupuestos propios anuales», pues «sin negar dichas realidades, también lo es que las expresadas personalidades, autonomía y capacidad, al igual que la percepción de cantidades como préstamos y la tenencia de presupuestos propios, *si bien implican la existencia de un ente totalmente distinto del Estado, con independencia administrativa y funcional, no privan a éste de su doble condición*

(48) Según la orden de 15 de septiembre de 1934 (*Gaceta del 22*), «en el concepto de sueldos, haberes o gratificaciones que se satisfagan con fondos generales, provinciales o municipales, se han de entender comprendidas no sólo las retribuciones que se perciban con cargo a los Presupuestos del Estado, la provincia o el municipio, sino también las que satisfagan las entidades administrativas o cualquier clase de Corporaciones de Derecho público que perciban la totalidad o parte de sus fondos con cargo a tales Presupuestos y que cobren arbitrios o cualquier clase de exacciones, que sólo a título de Derecho público pueden ser exigidas».

de ser una Corporación de Derecho público y de percibir la parte principal de sus fondos con cargo al Presupuesto del Estado.

En resumen: ni la declaración de personalidad, ni la existencia de presupuesto separado, ni de los llamados «fondos propios» alcanzan a deshacer la realidad básica de unidad económico-patrimonial que existe entre el Estado y sus organismos autónomos, causa decisiva para apreciar la incompatibilidad en materia de retribuciones y clases pasivas (49).

6. Conclusión

No he pretendido agotar las consecuencias posibles de la declaración de personalidad contenida en la Ley a favor de los organismos autónomos, sino más bien verificar, y confirmar, los planteamientos dogmáticos hechos en la primera parte de este estudio. Pienso que ello puede ayudar a desmitificar un poco este concepto de persona jurídica sobre el que, en el Derecho público de los últimos años, se han pretendido construir demasiadas cosas (el concepto de descentralización, la jerarquía, el recurso de alzada, la huida del derecho del Estado y, en definitiva, la estructura y el concepto mismo de Derecho administrativo).

Pienso también que es una demostración más de la necesidad de construir nuestra disciplina sobre su propio suelo y con sus propios materiales. Naturalmente que entre éstos habrá muchos conceptos recibidos de (y contenidos en) el Derecho privado, pero es preciso, antes de su aceptación indiscriminada, someterlos a la prueba de fuego de su contraste con los textos positivos de nuestras leyes administrativas, y con las declaraciones, siempre creadoras, de nuestro Tribunal Supremo.

(49) Esa unidad, en cambio, no existe entre los entes locales y los organismos autónomos del Estado, por lo que el Tribunal Supremo resuelve en sentido contrario, en sentencia de 2 de febrero de 1946 (Az. 141), admitiendo la compatibilidad de una pensión de jubilado municipal con el sueldo de empleado en activo del Instituto Nacional de Previsión, porque éste—dice—tiene personalidad, administración y fondos propios.

