

ALGUNOS ASPECTOS DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JURISDICCIONALES EN LOS ORGANISMOS AUTONOMOS

35.072.1: 35.072.23(46)

Por MANUEL ALVAREZ RICO

Sumario: 1. Introducción.—2. Régimen jurídico de los recursos administrativos en los organismos autónomos.—3. El recurso de alzada en los organismos autónomos.—4. Los organismos autónomos como recurrentes contra actos administrativos del Departamento del cual dependen.—5. Los organismos autónomos como recurrentes contra acuerdos de autoridades dependientes de otros Departamentos ministeriales.

1. Introducción

EN materia de organismos autónomos son muchas las zonas sin explorar por la doctrina, y no es ésta de los recursos la más abandonada (1), pero creo que no está demás insistir sobre tema tan trascendental como es siempre el de los recursos frente a los actos de un ente público, así como los recursos tanto

(1) BAENA DEL ALCÁZAR: «Los entes funcionalmente descentralizados y sus relaciones con la Administración Central», en *Revista de Administración Pública*.

BOQUERA OLIVER: «Recursos contra decisiones de entidades autárquicas institucionales», en *Revista de Administración Pública* núm. 18, 1955.

CLAVERO ARÉVALO: *Personalidad jurídica. Derecho general y derecho singular en las Administraciones autónomas*. Madrid, 1962.

GARCÍA TREVIJANO: *Principios de la Organización administrativa*. Madrid, 1957; *Tratado de Derecho administrativo*, t. II. Madrid, 1967.

GARRIDO FALLA: *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*. Madrid, 1950; *La descentralización administrativa*. San José de Costa Rica, 1967.

GONZÁLEZ PÉREZ: *El procedimiento administrativo*. Madrid, 1964.

administrativos como jurisdiccionales que a su vez puede emplear la Administración autónoma frente a actos tanto provenientes de otros organismos autónomos como de la Administración Central o Local.

En este trabajo pretendemos simplemente una estructuración amplia de la materia, planteando los temas que consideramos más importantes. El primero de ellos es el terminológico.

Destacan algunos lo paradójico de la denominación *organismos autónomos* (2), pues autonomía = facultad de autonormarse, y en este sentido no existen organismos menos autónomos que los llamados organismos autónomos.

Efectivamente, preciso es reconocer que los organismos autónomos no lo son en el sentido de autonormarse. Ahora bien, ésta no me parece razón suficiente para rechazar como inadecuado el término, pues el significado etimológico de la palabra no puede tener un valor absoluto, ya que en definitiva *el uso es la suprema norma del lenguaje*, aparte que los términos con que suele sustituirse tampoco son más afortunados y la denominación de organismos autónomos es la empleada en la legislación, en la jurisprudencia y en la praxis administrativa. Por estas razones se emplea la terminología que figura en el título de este trabajo.

Otra de las obsesiones que prevalecen, no sólo en la doctrina sino en la legislación, referente a organismos autónomos, es la preocupación excesiva por el aspecto del control, sobre todo contable, de los organismos autónomos.

Parece que la Administración Central, una vez creado el nuevo ente autónomo, se arrepintiera de su obra y desconfía de todos los actos de su creatura.

El organismo autónomo no puede así desarrollar la actividad para la que ha sido creado; muchas de sus funciones quedan atrofiadas y se llega a dudar de su propia personalidad jurídica. Un ejemplo, citamos a continuación, no por lo típico, sino por ser más conocido por mí: las Confederaciones Hidrográficas. Uno de los principios más patentes en el decreto de su fundación es el de su autonomía y personalidad jurídica (decreto-ley de 5 de

(2) GUAITA: *Organismos autónomos y recurso de alzada*. IV Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa, 1966, pp. 325 y ss.

marzo de 1926). Pues bien, en el año 1958 (3) se duda seriamente de que las Confederaciones Hidrográficas tengan personalidad jurídica. No deja de ser sintomático que un organismo autónomo que, por falta de ejercicio de sus funciones, va viendo perderse por atrofia muchas de ellas y aun su autonomía misma, parece tan dormida que llega a dudarse de su existencia. Todo ello sin haber cambiado las normas que las regulan.

De ser cierta esta postura, llegaríamos a una conclusión exactamente opuesta al artículo 5.º del Código Civil: el desuso puede derogar la ley.

No es éste el momento de rebatir los argumentos que se exponen en el artículo indicado en la nota 3, pero no quiero dejar de citar unas palabras magistrales del Tribunal Supremo, en su sentencia de 10 de noviembre de 1967, que valen por todas las que yo pudiera decir:

«A lo anterior no empece el tratamiento que en la *praxis* administrativa de nuestro país reciban las Confederaciones Hidrográficas, como órganos de la Administración del Estado de carácter periférico, ni tampoco un posible proceso de estatificación de dichos entes autónomos, pues lo cierto es que el ordenamiento jurídico vigente, al que ha de referirse siempre la validez o la 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.»

Nosotros entendemos por organismos autónomos los definidos en el artículo 2.º de la ley de Entidades Estatales Autónomas, es decir, las *Entidades de Derecho público creadas por la ley, con personalidad jurídica y patrimonio propios independientes de los del Estado*.

Acertadamente señala Guaita (4) que los entes autónomos con no gozar de gran autonomía legal, aún la tienen menor en la práctica, debido al tremendo recelo con que es vista su actuación, a su propia pereza y a la *mala prensa* que siempre han tenido.

(3) MARTÍN RETORTILLO: «La personalidad jurídica de las Confederaciones», en RAP número 25.

(4) Trabajo citado, p. 325.

Pero creo que aún no se han explotado todas las posibilidades de agilización, descentralización y eficacia administrativa que encierran los organismos autónomos. Por eso nos parece muy acertado el concepto a veces reflejado en la jurisprudencia, que considera a la autonomía como *solución técnica para la más eficaz gestión de los servicios públicos*.

Es decir, la realización de una actividad estatal a través de un organismo autónomo—actividad estatal indirecta—es una decisión política que no quiere decir que tal actividad no pueda ser realizada por la Administración directa, sino que se considera más eficaz en ese momento la realización de dicha actividad estatal a través de un organismo autónomo.

Por otra parte, el recelo que despierta la actuación de los organismos autónomos, sobre todo desde el punto de vista financiero, es comprensible si se tiene en cuenta que muchas veces la creación del organismo ha sido y es un mero procedimiento técnico para disponer de fondos públicos, al margen de las normas de control aplicables a la Administración Central, cuando no un medio para que determinados cuerpos especiales o grupos de presión se preparen un feudo administrativo propio, todo ello, claro es, camuflado con palabras ante las cuales todo el mundo se doblega admirativo: mayor agilidad y eficacia administrativa (5).

Pero la solución no está en atar el barco a la orilla y retenerlo con amarras para que no se hunda. No consiste en inmovilizar la autonomía a base de autorizaciones previas y aprobaciones tardías, con sus inevitables demoras. Demos una legislación al organismo autónomo adecuada a su naturaleza, dejémosle navegar y comprobemos luego los resultados. Menos controles formales y más control de rendimiento efectivo.

(5) MARÍN MARÍN, SANTIAGO: *Aspectos de la Administración pública autonómica*. Madrid, 1982.

2. Régimen jurídico de los recursos administrativos en los organismos autónomos

2.1 IDEA GENERAL

El régimen jurídico es un problema fundamental a resolver en cualquier cuestión jurídica si no queremos que la disertación sea meramente teórica sin contacto con la realidad. En este sentido puede afirmarse que es tema previo a cualquier otro (6).

En cuanto a la interesante polémica suscitada últimamente (7) sobre el régimen jurídico de los organismos autónomos, referido al caso que nos ocupa, es preciso tener en cuenta que el quebrantamiento de la unidad del régimen jurídico, adoptando soluciones distintas para los organismos autónomos y para la Administración Central en materia tan básica como la de recursos administrativos, quebrantaría las garantías propias del Estado de Derecho, más necesarias aquí, si cabe, frente a la fronda inmensa de organismos autónomos. Por eso nos pronunciamos expresamente por la integración a falta de norma específica por el ordenamiento general aplicable a la Administración Central (8), interpretando el artículo 6.º de la ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958, en el sentido de que los organismos autónomos se rigen por la ley de Entidades Estatales Autónomas, en primer lugar; en segundo lugar, por sus normas específicas, a menos que sean derogadas por una ley posterior que haga referencia a la Administración autónoma expresa o implícitamente (leyes totalizadoras), y finalmente, a falta de norma expresa, por el ordenamiento general aplicable a la Administración Central.

(6) ARIÑO ORTIZ: *La Administración institucional. Sus fuentes normativas*. Escuela Nacional de Administración Pública, 1970.

(7) ARIÑO ORTIZ: Obra citada nota anterior.

CLAVERO ARÉVALO: «Personalidad Jurídica, Derecho general y Derecho singular en las Administraciones autónomas», en *Documentación Administrativa* núm. 58.

GARCÍA TREVIJANO: *Tratado*, t. II, p. 207.

GARRIDO FALLA: *La descentralización administrativa*. Publicaciones Universidad de Costa Rica, 1967.

(8) Art. 6.º, 2: «Salvo precepto expreso en contrario, estos organismos se regirán por sus disposiciones peculiares en cuanto estén conformes con las normas que para ellos se establecen en la presente Ley.»

2.2 EN MATERIA DE RECURSOS

A este respecto es preciso plantear el problema partiendo de la ley de Procedimiento administrativo, de 17 de julio de 1958, en cuyo artículo 1.º se dispone: «Esta ley será supletoria de las normas que regulan el procedimiento administrativo de las corporaciones locales y de los organismos autónomos», y en la disposición final 4.ª se añade: «En el plazo de un año, los organismos autónomos elevarán al Gobierno una propuesta de adaptación de sus normas de procedimiento a la presente ley». Este precepto, no hace falta señalarlo, ha sido incumplido.

En el apartado VIII, párrafo 4.º de la exposición de motivos de la citada ley de Procedimiento Administrativo, se justifica esta disposición, porque «...aunque la que ahora se promulga se refiere, en principio, sólo a la Administración del Estado, es innegable que el principio de unidad no rige por separado en ambas esferas de actuación administrativa, sino, por el contrario, las aborda conjuntamente, y unos mismos principios deben presidir el procedimiento en la Administración Central y en la Local», y continúa señalando que por análoga razón las normas de procedimiento en los organismos autónomos deben adaptarse a estos mismos principios.

Esta tendencia normativa hacia la unidad —no uniformidad— se destaca claramente en otra materia importantísima, la de funcionarios, en el reciente decreto de 23 de julio de 1971 (9).

Ahora bien (10), hay que reconocer que esta adaptación apenas resulta necesaria en materia de recursos, ya que en la regulación de los organismos autónomos suelen incluirse escasas normas

(9) Exp. Mot. del Decreto de 23 de julio de 1971 (BOE de 4 de septiembre de 1971).

Apartado I: «No obstante, consciente el legislador de la unidad de criterio que debe inspirar toda la problemática de la función pública, ya que no cabe olvidar que las entidades y organismos autónomos, independientemente de sus peculiaridades sustantivas, surgen por la vía de descentralización de servicios estatales.

Apartado III: «Entre los principios cardinales del presente Estatuto que merecen destacarse por su trascendencia, figura el de la extensión y trasvase hasta el máximo compatible de las peculiaridades y singularidades propias de los organismos autónomos de los principios y técnicas de la legislación de funcionarios de la Administración Civil del Estado al personal de aquéllos. Esta orientación tiene su clara justificación en el principio de unidad que preside toda la panorámica de la Administración Pública, en cuyo marco quedan encuadradas con especial relieve las Administraciones institucionales autónomas.»

(10) GONZÁLEZ PÉREZ: *Los recursos administrativos*. Madrid, 1964, pp. 99 y ss.

o ninguna sobre procedimiento, por lo que puede asegurarse que en la inmensa mayoría de los casos la ley de Procedimiento Administrativo regirá en los procedimientos seguidos en las entidades institucionales.

Esta afirmación es exacta en general, pero no impide que se den importantes excepciones en las normas privativas de cada organismo y en la propia ley de Entidades Estatales Autónomas que presentan problemas de difícil solución.

Con posterioridad a la entrada en vigor de la ley de Procedimiento Administrativo, la ley de Entidades Estatales Autónomas (26 de diciembre de 1958) regula esta materia (11), de forma que ha dado lugar a arduas polémicas (12).

3. El recurso de alzada en los organismos autónomos

3.1 IDEA GENERAL

El régimen jurídico aplicable a los organismos autónomos en materia de recursos administrativos no presenta grandes problemas, excepción hecha del recurso de alzada.

El primer problema que se plantea en este último recurso es el terminológico. A veces suelen identificarse recurso jerárquico y recurso de alzada, y como entre personas jurídicas distintas no puede darse propiamente jerarquía —se dice— se habla de recurso jerárquico impropio al tratar del recurso de alzada contra resoluciones de los organismos autónomos.

Pero, al margen de estas distinciones terminológicas, parece claro que en ambos casos —tanto se trate de organismos de la Administración Central como de organismos autónomos— el asunto

(11) Art. 76 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas: «1. Contra los actos administrativos y disposiciones generales de los organismos autónomos podrán los interesados interponer los recursos de reposición, alzada y revisión en los mismos casos, plazo y forma que determinan las leyes vigentes respecto de los actos de la Administración Central.

2. Siempre que en la Ley de creación del Organismo o en sus disposiciones complementarias no se determine expresamente otra cosa, corresponderá al Ministro del Departamento a que esté adscrito, conocer del recurso de alzada contra los actos del órgano supremo del mismo.

3. El recurso extraordinario de revisión se interpondrá siempre ante el Ministro respectivo.»

(12) GUAITA: *Organismos autónomos y recursos de alzada* IV Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa, 1966.

se eleva ante un superior, siendo intrascendente el título por el que ostenta esta superioridad (jerarquía o tutela).

Para los que mantienen esta diferencia, el recurso de alzada se divide en propio o jerárquico e impropio o no jerárquico.

No hace falta destacar que la existencia del recurso de alzada no empece la personalidad jurídica del organismo autónomo, sino que precisamente es una de las formas típicas de ejercer la tutela sobre los organismos autónomos.

El problema del recurso de alzada en los organismos autónomos se presenta cuando en sus normas de creación o complementarias se guarda silencio en materia de recursos y, concretamente, sobre el recurso de alzada. ¿Cómo se ha de interpretar este silencio?

En este caso caben dos posiciones: 1.^a Entender que no hay recurso de alzada y que el acto del órgano supremo del organismo autónomo agota la vía administrativa. 2.^a Considerar que cabe siempre recurso de alzada ante el Departamento ministerial (ante el ministro, concretamente) del que depende el organismo autónomo. En estos dos sentidos se orientan las posturas doctrinales que vamos a ver a continuación.

3.2 POSTURAS DOCTRINALES

Negativas

Es preciso destacar aquí a Guaita (13), que apoya en abundantes argumentos su postura negativa de la existencia del recurso de alzada frente a resoluciones de los organismos autónomos en caso de silencio sobre el particular de la normativa específica del organismo autónomo. Este autor realiza una nueva interpretación del artículo 76,2 de la ley de Entidades Estatales Autónomas, considerando que el precepto citado señala únicamente el órgano *ad quem*, pero sólo para el caso en que no estando determinado dicho órgano sea el recurso de alzada el procedente, de acuerdo con las normas específicas del organismo autónomo de que se trate.

(13) GUAITA: Obra citada: *Organismos autónomos y recurso de alzada*. También sostiene la tesis defendida por GUAITA:

GARCÍA TREVIJANO: *Tratado de Derecho administrativo*. Madrid, 1967, t. II, p. 801.

BOLEA FORADADA, ANTONIO: *Régimen Jurídico de las Comunidades de Regantes*. Escuela Nacional de Administración Pública, 1969, pp. 272 y ss.

La solución estaría en el artículo 37,2 de la ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (14), según el cual los actos de los organismos autónomos son directamente recurribles en la vía contenciosa, es decir, ponen fin a la vía administrativa, salvo que de modo expreso se les señale esta vía.

En conclusión, el recurso de alzada en los organismos autónomos solamente es admisible si de modo expreso lo preceptúan las normas propias del organismo.

La ley de lo Contencioso-administrativo, añade, no ha sido modificada en este extremo por la ley de Entidades Estatales Autónomas, ni por la ley de Procedimiento administrativo. Lo dicho *me parece perfectamente claro e irrefutable*. Ello no obstante, el propio autor cree oportuno añadir toda una serie de argumentos para probar su tesis, y termina diciendo que la personalidad jurídica de los organismos autónomos es un concepto expansivo al que pueden comprimir más o menos las leyes, pero las reducciones y restricciones de personalidad no pueden presumirse, y una de estas restricciones es el recurso de alzada ante un órgano de personalidad jurídica distinta; dentro del recinto acotado por la ley la personalidad jurídica es siempre plena.

Positivas

Los argumentos empleados por los que sostienen la posibilidad de recurso de alzada frente a las resoluciones de los organismos autónomos, cuando sus normas específicas guarden silencio, se basan en el hecho de que los organismos autónomos no son propiamente personas jurídicas independientes (15), sino instrumentos de la única persona a tener en cuenta, el Estado, del que no son a veces más que simples Direcciones Generales.

(14) Art. 37, 2: «Los actos de las Corporaciones e Instituciones a que se refiere el artículo 1.º, párrafo 2, ap. c), podrán ser objeto directamente del recurso contencioso-administrativo, salvo que, de modo expreso, fueran susceptibles del recurso en vía administrativa ante cualquier otro organismo o entidad.»

(15) GUAITA: Obra citada, p. 326, donde a su vez cita a:

GARRIDO FALLA: *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*. Madrid, 1950, p. 188.

ALVAREZ GENDÍN: *Tratado de Derecho administrativo*. Barcelona, 1958, p. 281.

BAENA DEL ALCÁZAR: «Los entes funcionalmente descentralizados», en *Revista de Administración Pública* núm. 44 (1964), pp. 59-119.

Esta base es de muy poca consistencia, pues tanto la legislación como la jurisprudencia proclaman claramente que los organismos autónomos son personas jurídicas distintas de la Administración del Estado.

En cuanto a la jurisprudencia, su postura es clara en defensa de la autonomía de los organismos autónomos enfrentándose decididamente con una *praxis* de estatificación de los organismos autónomos contraria (16).

Es verdad que los organismos autónomos son instrumentos del Estado, pero instrumentos personificados como medio para conseguir una mayor agilidad en el cumplimiento de los fines públicos.

3.3 POSTURA QUE SE MANTIENE

En primer lugar, no hay que olvidar que la ley de Jurisdicción Contencioso-administrativa es anterior a las leyes de Procedimiento administrativo y de Entidades Estatales Autónomas (año 1958), y que la ley de Procedimiento administrativo, como se indica en su propia exposición de motivos, trata de unificar los principios y criterios procedimentales no sólo en la Administración Central, sino en la Local e Institucional. Por eso en la disposición final 4.ª de la citada ley se habla simplemente de *adaptar* las normas procedimentales de la Administración Central a los organismos autónomos y su deseo unificador es más fuerte lógicamente en materia tan fundamental como la de recurso.

Además, hay que tener en cuenta que los organismos autónomos se dan a veces por familias: Confederaciones Hidrográficas, Organismos de Crédito, Patronatos, etc. Entonces podría ocurrir que un organismo de una determinada familia tuviera un régimen jurídico distinto en materia de recursos, según estuviera regulada esta materia en su reglamento o guardase silencio. No parece lógica esta solución, aunque sea literalmente defendible.

Otra cosa que hace pensar en que la postura de Guaita no es tan clara e irrefutable, es que en los reglamentos de los organismos autónomos, en su inmensa mayoría—sin excepción en los

(16) En este sentido podemos enumerar además de la sentencia de 10 de noviembre de 1967, ya citada, las de 14 de marzo de 1966 y 31 de enero de 1968.

creados últimamente—, cuando se indica el recurso de alzada éste es ante el ministro; esto habrá de tenerse en cuenta a la hora de interpretar el silencio de las normas específicas del organismo autónomo en esta materia.

Creo que no debe hacerse una interpretación estrictamente literal del artículo 76 de la ley de Entidades Estatales Autónomas, sino encuadrarlo en el espíritu de unidad que preside tanto la ley de Procedimiento Administrativo como la ley de Entidades Estatales Autónomas y del propio estatuto de Funcionarios de Organismos Autónomos. Por lo que se refiere, concretamente, a la ley de Entidades Estatales Autónomas, la finalidad de la misma es de unificar en lo posible el régimen jurídico de los organismos autónomos, y en este aspecto, aunque la redacción del artículo 76 sea defectuosa, hay que interpretarlo a la luz del espíritu unificador en esta materia de recursos.

No tendrían razón de ser las afirmaciones tan tajantes, en sentido unificador, del párrafo 1.º del artículo 76 de la ley de Entidades Estatales Autónomas si a renglón seguido hiciera una concesión, en caso de silencio, de las normas propias del organismo (17).

Por otra parte, la posibilidad de recurso de alzada ante el superior del organismo autónomo es uno de los medios clásicos de ejercer la tutela, por tanto la posibilidad de recurrir ante el ministro del Departamento del cual dependa el organismo autónomo ha de entenderse como el normal mientras no dispongan otra cosa las normas específicas del organismo.

Mi posición al respecto es la siguiente: El artículo 76,2 de la ley de Entidades Estatales Autónomas no trata de cuando procede o no el recurso de alzada, pero el espíritu unificador, que tanto la ley de Procedimiento administrativo como la ley de Entidades Estatales Autónomas respiran en esta materia, hace que la remisión que el artículo 76,1 de esta última ley a la ley de Procedimiento administrativo haya de entenderse en el sentido más estricto, es decir, mientras no lo impida el propio estatuto del organismo siempre cabrá el recurso de alzada, y éste será precisamente ante el ministro.

(17) Véase texto en la nota 11.

Tampoco parece decisivo el argumento de que la personalidad jurídica de que gozan los organismos autónomos es plena y no tiene más limitaciones que las establecidas en la ley, porque precisamente los organismos autónomos tienen plena personalidad jurídica, pero dentro del principio de especialidad (art. 7.º, ley de Entidades Estatales Autónomas). Por tanto, su personalidad jurídica es instrumental y tiene en su misma naturaleza una serie de limitaciones, una de las cuales es el estar sometidos a la tutela de un Departamento ministerial, y uno de los modos de ejercerla es mediante la resolución de los recursos de alzada que se presenten frente a las decisiones de los organismos autónomos.

Por lo demás, creo que esto no merma en nada la autonomía del organismo autónomo, pues la resolución del recurso de alzada por el superior es un control de legalidad similar al ejercido por los Tribunales, sin que pueda decirse que esto interfiere la actividad de la Administración decisora. Es además una garantía para los particulares la existencia del recurso de alzada en los organismos autónomos, pues si bien la garantía jurisdiccional es la suprema, ésta es costosa y lejana (18).

Esta tesis parece la más seguida en la jurisprudencia y no hemos encontrado una línea clara en sentido contrario, como pretenden algunos (19), si bien es de lamentar la indecisión jurisprudencial en materia de tanta importancia. De todas maneras, creemos que la jurisprudencia se orientará poco a poco en el sentido de unidad del régimen administrativo de los recursos que se sostiene en este trabajo.

Como ejemplos podríamos citar las sentencias de 6 de marzo de 1970, 10 de diciembre de 1967 y 7 de diciembre de 1964, en las que se habla claramente de la supletoriedad de la ley de Procedimiento administrativo en caso de vacío normativo de las normas específicas del organismo autónomo.

(18) En este sentido no compartimos la opinión de BOLEA FORADADA, pues el hecho de que la Jurisdicción contencioso-administrativa sea la suprema garantía del particular frente a la Administración, no es razón suficiente para prescindir del recurso de alzada en los organismos autónomos y no en la Administración Central. El recurso de alzada supone el examen de la cuestión por un órgano distinto del que dictó el acto en primera instancia, órgano que podrá actuar con una mayor objetividad e incluso con un asesoramiento jurídico y técnico que no tienen todos los organismos autónomos. En definitiva, no cabe duda que la existencia del recurso de alzada es una garantía más para el administrado; que si bien no es suprema, es más inmediata y económica (BOLEA FORADADA, *ob. cit.*; nota 13).

(19) GARCÍA TREVIJANO: *Tratado de Derecho administrativo*, t. II, p. 801.

A todas estas sentencias citadas aventaja en claridad la sentencia de 22 de marzo de 1965 (canalización del Manzanares). Aunque la fundamentación legal no sea la exacta, es una demostración más del espíritu de unidad que late en la doctrina jurisprudencial. A estas sentencias citadas aún podríamos añadir las de 23 de marzo de 1961, 30 de mayo de 1964 y 3 de marzo de 1965, pero al referirse a problemas de personal pueden tener una fundamentación distinta.

4. Los organismos autónomos como recurrentes contra actos administrativos del Departamento del cual dependen

Desde el punto de vista teórico puede sostenerse la posibilidad de que los organismos autónomos dotados de personalidad jurídica puedan recurrir frente a actos del propio Departamento ministerial del cual dependen, en materias en que actúan como tal organismo autónomo, por razones de legalidad y en defensa de su propio estatuto de autonomía (20).

Creo que la existencia del recurso de alzada frente a actos administrativos provenientes del propio Ministerio del cual depende el organismo no impide la tutela y es consecuencia de la personalidad jurídica del organismo, pero desde el punto de vista legislativo y jurisprudencial preciso es reconocer que esta tesis es difícilmente sostenible.

Así la sentencia de 27 de septiembre de 1960: «Que tampoco abona criterio contrario lo prevenido en el artículo 35 de la ley Jurisdiccional sobre la posibilidad de que las Entidades, Corporaciones e Instituciones, a que se refiere el párrafo 2.º del artículo 1.º de aquella ley, pueden litigar entre sí contra la Administración del Estado o con otras Corporaciones e Instituciones públicas, así como la aptitud para combatir directamente disposiciones de carácter general de la Administración Central, que los otorga el apartado b) del párrafo 1.º del artículo 28 de la misma ley, porque si en ambos preceptos se establecen facultades generales sobre representación y defensa o legitimación activa,

(20) GARCÍA TREVIJANO: *Principios de Organización administrativa*. Madrid, 1957, página 215.

no excluyen a estos entes públicos de la inhabilitación específica y concreta o limitación de obrar en juicio frente a quien lo patrocine o tutele, conforme señala el apartado a) del párrafo 4.º del propio artículo 28 de la ley de 27 de diciembre de 1956.» En el mismo sentido se pronuncia la sentencia de 29 de septiembre de 1960.

5. Los organismos autónomos como recurrentes contra acuerdos de autoridades dependientes de otros Departamentos ministeriales

Otro problema interesante es, dada su singular posición en el ordenamiento jurídico, el estudiar a los organismos autónomos como recurrentes frente a resoluciones de la Administración Central, Local o frente a otros organismos autónomos.

Este problema se desglosa, a su vez, en los de la legitimación, representación y defensa de los organismos autónomos en sus actuaciones como recurrentes.

5.1 LEGITIMACIÓN

De la atribución de personalidad jurídica a los organismos autónomos (21) se deriva la posibilidad de ser parte, tanto en procedimiento administrativo como contencioso-administrativo. Ahora bien, esta capacidad genérica no es suficiente. Es preciso resolver el problema de la posibilidad de que los organismos autónomos puedan utilizar una acción o un recurso concreto (22).

A este respecto, la terminología empleada en la ley de Procedimiento administrativo (art. 23) y en la ley de Jurisdicción Contencioso-administrativa es distinta. La primera habla de *interesado* en el procedimiento, mientras la segunda emplea la palabra acuñada procesalmente de *legitimación*.

Pero en el sentido amplio en que usamos aquí la palabra legitimación puede aplicarse a ambas vías, administrativa y jurisdic-

(21) Art. 2.º de la Ley de Entidades Estatales Autónomas: «Entidades de Derecho público creadas por la Ley con personalidad jurídica y patrimonio propio independiente de los del Estado.»

(22) GARRIDO FALLA: *Derecho administrativo*, vol. III, p. 28.

cional. Si bien conviene destacar la falta de correlación que existe en algunos casos entre los requisitos exigidos en ambas vías que da lugar a desajustes entre la legitimación en la vía administrativa y la exigida en la jurisdiccional.

Es preciso añadir algo muy importante: la legitimación genérica establecida en la ley de Procedimiento administrativo o en la ley de Jurisdicción Contencioso-administrativa debe ser completada en los procedimientos o procesos específicos por la legislación aplicable a la materia del recurso. Por ejemplo—caso frecuente—, si se trata de impugnar un acuerdo del Jurado Provincial de Expropiaciones no puede olvidarse la ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, para resolver el problema de la legitimación.

Otra característica que se olvida, incluso por la jurisprudencia, es el carácter bivalente con que actúan muchos organismos autónomos: como tales entes autónomos y *por y para* la Administración Central. Para que el organismo autónomo pueda actuar en ambas vías con independencia del Departamento del cual depende ha de actuar como tal organismo autónomo, no *por y para* la Administración Central.

Todo ello nos lleva a la conclusión de que la determinación genérica de la legitimación establecida en la ley de Procedimiento administrativo o en la ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa debe ser completada, respecto a cada proceso concreto, por la legislación material que regula la materia objeto del recurso.

Esto ha de tener trascendencia fundamental al establecer la legitimación del organismo autónomo para recurrir en un caso concreto, pues creemos que es claro que el organismo autónomo vendrá legitimado para recurrir contra una decisión de la Administración Central, cuando, según las normas aplicables al caso, el organismo autónomo actúe como tal, no *por y para el Estado y con cargo al presupuesto de éste*. En este último caso, los organismos autónomos solamente estarán legitimados para impugnar los acuerdos de la Administración Central a través del proceso de lesividad.

La jurisprudencia, que se ha pronunciado claramente a favor de la legitimación de los organismos autónomos para recurrir

contra actos de la Administración Central, no llega, sin embargo, a captar la distinción que acabamos de hacer, según vamos a comprobar a continuación.

Así, la sentencia de 31 de enero de 1968 (Patrimonio Forestal del Estado): «Si la descentralización administrativa es una solución técnica para la más eficaz gestión de los servicios públicos, no menos técnica es la vía impugnatoria de lesividad, sobre todo después de la ley de 16 de diciembre de 1954, que restó a los gobernadores civiles la facultad de decidir sobre el justo precio de las expropiaciones, para atribuírsela a los jurados que la misma ley estableció, y pues aquella vía está reservada a los supuestos en que la propia Administración, autora de algún acto, pretenda demandar su anulación, habrá de quedar limitada, en materia expropiatoria, a la Administración pública del apartado a) del artículo 1.º, 2, de la ley de esta jurisdicción, y no extenderse a la de los apartados b) y c), dado que los jurados de expropiación se encuadran dentro de la Administración estatal, pero no de la local ni de la institucional, y esto hace que, al existir inicialmente dualidad de personas jurídicas, en las expropiaciones que realizan las entidades locales o el Estado en beneficio de los entes institucionales —una la que fija la indemnización expropiatoria y otra la que tiene que pagarla—, no puede entrar en juego en tales casos la limitación que pesa sobre la Administración en general para revocar sus actos declarativos de Derecho, que es donde se encuentra la razón de ser de la lesividad, ya que tanto la Administración local como la institucional pueden entablar recurso contencioso-administrativo frente a la Administración estatal, como de manera bien expresiva lo da a entender el artículo 35 de la ley Jurisdiccional, y así lo ha reconocido el Tribunal Supremo, entre otras sentencias, en la de 17 de junio de 1964, relativa a una expropiación en que siendo beneficiario el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, el que impugnaba directamente la decisión del Jurado Provincial de Expropiación, se pretendía por el expropiado la inadmisión del recurso, por faltar la declaración previa de lesividad, que, en definitiva, se tuvo por innecesaria.»

La sentencia de 10 de noviembre de 1967 (Confederaciones hidrográficas) añade que no es óbice a esta posibilidad impug-

nativa el que la praxis haya desdibujado la autonomía del organismo autónomo.

En el mismo sentido de las sentencias citadas pueden verse las de 14 de marzo de 1966, 21 de abril de 1964 y 22 de abril de 1960 (Consejo Superior de Investigaciones Científicas).

5.2 REPRESENTACIÓN Y DEFENSA

Este tema tiene su mayor interés cuando el organismo autónomo impugna actos de la Administración central en la vía contencioso-administrativa.

El problema no es de difícil solución. Los artículos 33 y 35 de la ley de Jurisdicción contencioso-administrativa privan del beneficio de defensa y representación por la Abogacía del Estado a las corporaciones e instituciones mencionadas en el artículo 1.º, párrafo 2.º, apartados *b*) y *c*), de la propia ley (corporaciones e instituciones públicas sometidas a la tutela del Estado) cuando éstas litiguen entre sí o contra la Administración del Estado. En este caso indica el artículo 33 de la propia ley: «Las partes deberán conferir su representación a un procurador o valerse de un abogado con poder al efecto» (23).

En este sentido es meridiana la claridad con que se expresa la sentencia de 31 de enero de 1968: «Otorgada plena personalidad jurídica al Patrimonio Forestal del Estado por el artículo 3.º de la ley de 10 de marzo de 1941, la primera consecuencia que de esto se sigue es la de tenerle que encuadrar fuera del apartado *a*) del párrafo 2.º del artículo 1.º de la ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, relativo a los diversos grados de la Administración del Estado, y dentro del ámbito del apartado *c*) de los propios párrafos y artículos que contempla a las corporaciones e instituciones públicas sometidas a la tutela del Estado o de alguna entidad local, y la segunda consecuencia, derivada de la salvedad contenida en el artículo 35 de la ley Jurisdiccional, es la de que aquel Patrimonio no podrá estar representado por el abogado del Estado cuando litigue contra

(23) TRUJILLO-QUINTANA Y BOLEA: *Comentarios a la Ley de lo Contencioso-administrativo*, t. I, pp. 507 y ss.

la misma Administración estatal.» En la misma línea argumental se expresa la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 1967.

De todas maneras, la ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa recorta la generalidad del principio sobre representación y defensa de los organismos autónomos contenido en su propia exposición de motivos, en la cual se expresaba en los siguientes términos: «La defensa de la Administración ante los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa debe estar atribuida a sus propios abogados, por lo que la Administración y defensa de la Administración del Estado y la de las demás entidades, corporaciones e instituciones públicas, integradas en la Administración, incumbirá a sus respectivos abogados.»