

LOS RECURSOS ANTE EL MINISTERIO DE AGRICULTURA CONTRA ACTOS DE SUS ORGANISMOS AUTONOMOS (EL PROBLEMA DE LAS ALZADAS IMPROPIAS)

35.072.23: 354.83(46): 35.072.1

Por MARCELINO J. TOUBES HERRERO

Sumario: 1. EL PROBLEMA DE LAS ALZADAS NO JERÁRQUICAS O IMPROPIAS EN LA DOCTRINA Y EN LA JURISPRUDENCIA: 1.1 Precisiones previas. 1.2 El recurso de alzada contra acuerdos de los Organismos autónomos.—2. ORGANISMOS AUTÓNOMOS ADSCRITOS AL MINISTERIO DE AGRICULTURA: 2.1 Su número e importancia. 2.2 Régimen de impugnación de sus actos: Los recursos de alzada ante el Departamento. Casos de existencia de las llamadas alzadas impropias y de segundas alzadas.—3. CONCLUSIONES: 3.1 Aceptación teórica del principio de alzada generalizada ante el Ministerio contra actos de los Organismos autónomos adscritos al mismo. 3.2 Aceptación expresa o tácita de este principio por parte de las normas reguladoras de los Organismos autónomos adscritos al Ministerio de Agricultura. 3.3 Acatamiento al principio de la no admisión de las segundas alzadas. 3.4 Recursos en materia de personal.

1. El problema de las alzadas no jerárquicas o impropias en la doctrina y en la jurisprudencia

1.1 PRECISIONES PREVIAS

1.1.1 *La Administración institucional*

Es sobradamente conocido que la Administración Pública está constituida no sólo por la Administración del Estado, o Administración directa o central, sino también por la llamada Admi-

nistración indirecta, en la que se agrupan tanto la Local como la Administración institucional.

Los entes que la integran se caracterizan por tener personalidad jurídica propia y venir regulados por el Derecho administrativo.

Puede definirse a esta última como «el conjunto de entidades públicas, no territoriales, creadas por Ley para llevar a cabo un fin propio y concreto».

En nuestro Derecho positivo se encuentran reguladas en la Ley de Entidades Estatales Autónomas, de 26 de diciembre de 1958 (en lo sucesivo LEEA), completada por el Decreto de 14 de junio de 1962, que aprobó su clasificación. Esta Ley se refiere a los Organismos autónomos, a los Servicios administrativos sin personalidad jurídica y a las Empresas nacionales; lo cual significa que ni se aplica a toda la Administración institucional (al quedar excluidas las entidades corporativas, las fundacionales que no sean del Estado y ciertas entidades concretas) ni sólo a la Administración institucional (ya que afecta a los Servicios sin personalidad distinta de la del propio Estado y a las Empresas nacionales, las cuales, por ser de Derecho privado, no forman parte de la Administración Pública).

En cuanto a los *Organismos autónomos*, nombre ya utilizado antes de 1930, la LEEA los define (art. 2.º) como «entidades de Derecho público creadas por Ley, con personalidad jurídica y patrimonio propios, independientes de los del Estado, a quienes se encomienda expresamente en régimen de descentralización, la organización y administración de algún servicio público y de los fondos adscritos al mismo, el cumplimiento de actividades económicas al servicio de fines diversos y la administración de determinados bienes del Estado, ya sean patrimoniales o de dominio público».

La disposición transitoria 5.ª de la LEEA dispuso la clasificación de los mismos en seis grupos: del A al F. Los organismos autónomos del *grupo A* son aquellos que no perciben auxilios o subvenciones procedentes del Presupuesto del Estado y atienden sus servicios exclusivamente con impuestos, arbitrios, tasas, recargos, recursos o exacciones de cualquier clase, y los del *grupo B*, los que cumplen los servicios que les están encomendados

mediante subvenciones consignadas en los Presupuestos del Estado o mediante estas subvenciones y el rendimiento de los impuestos, arbitrios, tasas, recargos y exacciones que tengan establecidos.

Esta clasificación, que alcanzó a 352 entidades autónomas, fue aprobada por el Decreto 1348/1962, de 14 de junio.

El título primero de la LEEA se ocupa de los organismos autónomos, y en su artículo 6.º dispone que la creación de los mismos habrá de ser autorizada siempre por una Ley. La Ley de creación del organismo autónomo constituirá los estatutos de cada uno de ellos y determinará de manera específica:

- A) Las funciones que hayan de tener a su cargo.
- B) *El Ministerio a que hayan de quedar adscritos.*
- C) Las bases generales de su organización, régimen de acuerdos de sus órganos colegiados y designación del personal directivo.
- D) Los bienes y medios económicos que se les asignen para el cumplimiento de sus fines y los que hayan de disponer para la realización de los mismos.

La creación de un organismo autónomo parece muchas veces, como se señala por la Jurisprudencia, una solución técnica para la más eficaz gestión de los servicios públicos; por lo que el cumplimiento de una actividad estatal a través de un organismo autónomo es una decisión política que no quiere decir que tal actividad no pueda ser realizada por la Administración directa, sino únicamente que se considera más eficaz en ese momento su realización a través de aquél.

El recelo que despierta la actuación de los organismos autónomos es una de las razones que han motivado la exigencia de su creación por medio de Ley formal (o por Decreto-ley). Este recelo es comprensible—aduce Marín Marín(1)— 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

(1) MARÍN MARÍN, SANTIAGO: *Aspectos de la Administración pública autónoma*. Madrid, 1962.

Cuerpos especiales o grupos de presión se preparen un feudo administrativo; todo ello, claro es, camuflado bajo los señuelos de mayor agilidad y eficacia administrativa.

Ahora bien, por otra parte, el calificativo de «autónomos» con que se designa a los organismos en cuestión no responde a un concepto técnico, pues en todo el ámbito del Derecho español, así público como privado, no existen entidades *menos autónomas* (autonomía=facultades autonormativas) que los organismos de que se trata (2), pues las normas que les son aplicables, en sus líneas esenciales, emanan del Estado fundador, reservándose éste no pocos nombramientos de personal (a más de que, muy frecuentemente, sus órganos superiores coinciden con otros del Estado), así como las aprobaciones y autorizaciones, el control presupuestario y la fiscalización económica general, etc.; si bien la tendencia actual es de que vayan conquistando una posición más sólida, más «autónoma», y afirmando su personalidad respecto del Estado.

Salvo precepto 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» (art. 6.º, 2 LEEA).

De esta disposición se desprende, como mantiene Ariño Ortiz (3), que la primacía entre las fuentes normativas de estos entes corresponde a la LEEA y que, sólo en segundo lugar, se regirán por sus «disposiciones peculiares», si bien entiende que la LEEA se está refiriendo únicamente a sus Estatutos, por lo que las disposiciones de rango inferior a Ley, dictadas en desarrollo de las Leyes de creación o de la LEEA no deben, sin más, declararse de preferente aplicación y derogatorias del Derecho general, al margen de su rango normativo.

Es evidente que el ministro del Departamento, en uso de su potestad reglamentaria, puede dictar aquellas que crea conveniente para el funcionamiento de los servicios o entes a él adscritos. Pero sobre ellas—afirma—no se extiende ningún manto protector en virtud del cual tales disposiciones puedan ignorar o

(2) GUAITA, AURELIO: «Organismos autónomos y recurso de alzada», DA núm. 104. Madrid, agosto 1966.

(3) ARIÑO ORTIZ, GASPAR: *La Administración institucional (bases de su régimen jurídico)*. Instituto de Estudios Administrativos, ENAP. Madrid, 1972, p. 215.

conculcar el ordenamiento general por el hecho de que se reflejan a una persona jurídica distinta. Tales normas no pueden ir más allá de la pura ejecución o desarrollo de la Ley fundacional y se encuentran siempre condicionadas, limitadas, so pena de nulidad, por las leyes y principios jurídico-materiales del ordenamiento general del Estado, de tal modo que si sobrepasan los límites de la Ley, a la que desarrollan, y se oponen a las leyes del ordenamiento administrativo general serán nulas de pleno derecho e impugnables ante la Jurisdicción contencioso-administrativa.

1.1.2 *Los recursos administrativos*

Dice Garrido Falla (4) que recurso administrativo es «una pretensión deducida contra un órgano administrativo por quien está legitimado para ello, con la finalidad de obtener la anulación o modificación de un acto administrativo dictado por ese mismo órgano o por su inferior jerárquico».

Concebidos como garantía del particular para la efectividad de su protección jurídico-administrativa dentro de la propia Administración, constituyen el procedimiento de revisión de la actividad administrativa a instancia de parte.

Precisa la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA) en su artículo 113 que «contra las resoluciones administrativas y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión, podrán utilizarse por los titulares de un derecho subjetivo o de un interés directo, personal y legítimo en el asunto, los recursos de alzada y de reposición previo a la vía contenciosa y, con carácter extraordinario, el de revisión».

En cuanto al primero, dice la Ley (art. 122): «La resolución que no ponga fin a la vía administrativa podrá ser recurrida en alzada *ante el órgano superior jerárquico* del que la dictó...» «2. La resolución del recurso de alzada pone fin a la vía administrativa...» (redactado de acuerdo con la Ley núm. 164/1963, de 2 de diciembre).

(4) GARRIDO FALLA, FERNANDO: *Régimen de impugnación de los actos administrativos*. Madrid, 1956.

1.1.3 Normativa vigente sobre impugnación de los actos de los organismos autónomos

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

La mayoría de los organismos autónomos existentes con anterioridad a 1956 admitían, en sus regulaciones específicas, la existencia de un recurso de alzada ante el ministro respectivo (5).

Publicada en dicho año 1956 la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa (6), su artículo 37, apartado 2, admitió que los actos de las Instituciones públicas sometidas a la tutela del Estado o de alguna entidad local podrían ser objeto *directamente* del recurso contencioso-administrativo, «salvo que, de modo expreso, fueran susceptibles de recurso en vía administrativa ante cualquier otro organismo o entidad».

La Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958, dispuso en su artículo 1.º que sería supletoria de las normas que regulan el procedimiento administrativo de los organismos autónomos, y obligó a los mismos (Disposición final 4.ª) a que en el plazo de un año elevaran al Gobierno «propuesta de adaptación de sus normas de procedimiento a la presente Ley»; precepto éste que fue incumplido.

A finales del mismo año, la LEEA vino a precisar este aspecto dedicando al mismo normas precisas, que se encuentran contenidas en su capítulo IX.

El artículo 76 dice al efecto: 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 del Estado, con las salvedades que se exponen a continuación. 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 aquél esté adscrito conocer del recurso de alzada contra los

(5) Véase, al respecto, la lista que recoge ARIÑO, *ob. cit.*, p. 292 (nota 88).

(6) Ley de 27 de diciembre de 1956.

actos del órgano supremo del mismo. 3. El recurso extraordinario de revisión se interpondrá siempre ante el ministro respectivo.

Y el 77, recuerda que «contra los actos y disposiciones de carácter general de los organismos autónomos, que sean firmes en vía administrativa, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo con arreglo a lo que establece la Ley de dicha jurisdicción.»

Por último, no debe olvidarse la importante repercusión que ha supuesto la modificación por Ley de 2 de diciembre de 1963 del artículo 122 de la Ley de Procedimiento Administrativo, al no admitirse en lo sucesivo más que un recurso de alzada.

1.2 EL RECURSO DE ALZADA CONTRA ACUERDOS DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS

1.2.1 *Planteamiento del problema*

Si los Organismos autónomos son personas jurídicas con personalidad propia e independiente del Estado, y sí, por otro lado, el recurso de alzada tiene que interponerse ante el superior jerárquico del que dictó el acuerdo que se pretende impugnar, ¿puede admitirse la existencia de un recurso de alzada ante el Ministerio a que está adscrito el Organismo autónomo?

Es esta una cuestión que ha sido objeto de arduas polémicas en nuestra doctrina administrativa, la cual, basándose en las normas legales vigentes en la materia, fluctúa entre las dos posiciones contrapuestas: la de entender que sus actos ponen fin a la vía administrativa, sin posibilidad de alzada, a menos de que exista norma expresa en contrario, y la de que siempre cabe recurso de alzada, salvo que expresamente se excluya; polémica que también ha influido en nuestra jurisprudencia, haciéndola mostrarse vacilante en sus decisiones.

1.2.2 *La distinción entre recurso de alzada jerárquico y no jerárquico. Las alzadas impropias*

Por culpa de la doctrina italiana —dice Guaita— (7) al recur-

(7) GUAITA: *Organismos autónomos y recurso de alzada*. IV Semana de Estudios para la Reforma Administrativa. Madrid, 1968 (publicada después en el núm. 104 de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA). Véase nota 2.

so de alzada se le suele llamar también entre nosotros, en los últimos años, *recurso jerárquico*, y como entre personas distintas no hay propiamente vínculo jerárquico, sino de tutela, el recurso de alzada interpuesto contra el acto de un organismo autónomo (o de cualquier persona integrante de la llamada Administración indirecta) ante un órgano del Estado, se le conoce con el nombre de recurso jerárquico impropio. Pero —continúa Guaita— recurso de alzada y recurso jerárquico no son sinónimos; recurso de alzada es el que permite a un superior fiscalizar y revisar a instancia de parte el acto de un inferior, siendo irrelevante que ambos órganos pertenezcan a la misma persona jurídica y estén unidos por una línea jerárquica, o que pertenezcan a personas distintas y el nexo ya no sea jerárquico, sino de tutela: tan alzada es uno como otro recurso, pues en ambos casos el asunto o negocio se eleva, se alza, hasta un superior, siendo indiferente el título por el que se ostenta esta superioridad. Y el recurso de alzada se divide en jerárquico y no jerárquico (lo que es más correcto que recurso jerárquico impropio). Este último es el que cabe contra los actos de los Organismos autónomos, y lejos de pugnar con la figura de la tutela es una de las formas más típicas de manifestarse y ejercerse dicha tutela.

1.2.3 *Posiciones doctrinales*

Esto sentado, la cuestión se centra en la doctrina española, en el dilema de si dicho recurso de alzada, no jerárquico o impropio, ante el Departamento ministerial, existe siempre que no se diga expresamente otra cosa, es decir, si se presume salvo ley en contrario, o, a la inversa, si no se presume, a menos que una ley lo autorice de forma excepcional, de tal manera que sólo quepa en los casos taxativamente enumerados en las disposiciones aplicables al organismo; con la consecuencia de que, ante el silencio de la ley, no pueda deducirse quepa el recurso de alzada, sino al contrario.

Frente a quienes mantienen que la existencia del organismo descentralizado y con propia personalidad jurídica supone de suyo la imposibilidad de la alzada, otros afirman, sin más, la posibilidad de su utilización. Esta falta de acuerdo, dice Garrido

Falla (8), está en buena parte motivada por el propio divorcio existente entre los principios que informan la teoría de la descentralización administrativa y la realidad de nuestros entes institucionales autárquicos.

1.2.3.1 *Posturas negativas.*—La opinión doctrinal anterior a la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, de 1956, fue la de que los actos de los Organismos autónomos causaban estado, salvo norma expresa en contrario que abriese la posibilidad de la alzada, y ello porque, como decía Guaita (9) al tratarse de entes a los que se les ha atribuido personalidad jurídica «no puede darse el recurso de alzada si no lo dispone expresamente la norma, ya que la tutela nunca se presume». Serrano Guirado (10), también en 1953, admitía que «el principio general es calificar como resoluciones definitivas que causan estado las adoptadas por los órganos superiores de las entidades autónomas, con las excepciones que señalen las disposiciones legales», y Garrido Falla (11) se inclinó también a creer que «debe prevalecer la solución descentralizadora que supone admitir que tales decisiones causan estado».

Promulgada la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa el 27 de diciembre de 1956, su artículo 37-2, al disponer que «los actos de las Corporaciones e Instituciones a que se refiere el artículo 1.º, párrafo 2, apartado c), podrán ser objeto directamente del recurso contencioso-administrativo, salvo que, de modo expreso, fueran susceptibles de recurso en vía administrativa ante cualquier otro organismo o entidad», pareció ser la consagración legal de este criterio.

Pero, casi justamente dos años después, la Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas, a la que había precedido en cinco meses la LPA, vino a afirmar en el artículo 76 el principio opuesto, reabriendo la cuestión y dando lugar a una situación desconcertante y polémica en la doctrina.

(8) GARRIDO FALLA, F.: *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. III. Madrid, 1963.

(9) GUAITA, A.: «Administración institucional y recurso contencioso-administrativo», *Rev. Admón. Púb.* núm. 11, 1953, p. 63.

(10) SERRANO GUIRADO, ENRIQUE: «El recurso contencioso-administrativo y el requisito de que la resolución cause estado», *RAP* núm. 10, 1953, p. 156.

(11) GARRIDO FALLA, F.: *Régimen de impugnación de los actos administrativos*. Madrid, 1956, pp. 70-71.

A pesar de ello, Guaita (12), García Trevijano (13) y González Navarro (14) continúan negando el carácter preceptivo de la alzada, salvo expresa determinación en contrario de la legislación peculiar y propia del organismo de que se trate. Es más, el segundo sostiene que en los casos de reenvío al artículo 76 LEA por parte de los Estatutos singulares (cosa frecuente) habrá que entender «que no procede la alzada y no hay que interponerlo».

La argumentación de Guaita, con la que García-Trevijano parece coincidir, es la siguiente: A tenor de los artículos 37-2 y 39-1 LJCA, la regla general, ante el silencio de las normas reguladoras del régimen de un Organismo autónomo, es que no cabe recurso de alzada ante el Estado a menos que se prevea expresamente (como es lo más frecuente); por tanto, salvo excepción expresa, los actos de los órganos supremos de los Organismos autónomos ponen fin a la vía administrativa y son directamente recurribles —previa reposición— en la contenciosa. Y esta regla no ha sido modificada por el artículo 76-2.º de la LEEA, pues en el mismo no se dice que *cabe siempre recurso ante el ministro si no se ha determinado otra cosa*, sino que el recurso de alzada será ante el ministro *siempre que no se haya determinado otra cosa*. Es decir, la Ley se ha limitado a señalar el órgano *ad quem*, pero sólo para los casos en que, no estando determinado dicho órgano, sea el recurso de alzada el procedente, y lo será (art. 122 LPA) cuando la resolución no haya puesto fin a la vía administrativa; cuestión que resuelve limpiamente el artículo 37-2 de la LJCA. Por tanto: el recurso de alzada sólo es admisible si de modo expreso lo preceptúa la legislación propia del correspondiente organismo; la LPA y la LEEA no han supuesto en este punto la menor innovación respecto de la LJCA, cuyo artículo 37-2 sigue íntegramente en vigor.

González Navarro acepta esta misma argumentación, y aduce, por su parte, que el artículo 76 habla también del recurso de reposición y en la LPA el único recurso de reposición que se admite es el previo al contencioso, razón por la cual, si el acto de

(12) GUAITA, *ob. cit.*

(13) GARCÍA TREVIJANO FOS, J. A.: *Tratado de Derecho administrativo*, II.

(14) GONZÁLEZ NAVARRO, FRANCISCO: *Procedimientos administrativos especiales*, vol. I, Madrid, 1967, y *Apuntes de Procedimiento administrativo*, 3.ª parte, ENAP, 1968, páginas 76 a 79.

un organismo autónomo es recurrible en reposición, ello quiere decir que ha puesto fin a la vía administrativa, que no cabe recurso de alzada ante el Estado.

1.2.3.2 *Posturas positivas.*—Tanto Garrido Falla (15) como González Pérez (16) mantienen, por el contrario, la opinión de que la LEEA ha venido a sentar el principio general de la posibilidad del recurso de alzada contra los actos de los Organismos autónomos. Basan su punto de vista en que, si es cierto que en un régimen de verdadera autarquía administrativa los actos de una entidad institucional agotarán la vía administrativa y sólo en supuestos especiales previstos por Ley podría darse el recurso de alzada ante órganos estatales, resulta que en España la mayoría de las entidades institucionales no gozan de verdadera autarquía, no son propiamente personas jurídicas independientes, pudiendo afirmarse que continúan insertas en la organización estatal de que dependen, y, ante esta dependencia directa, lo que se dé contra sus acuerdos será un verdadero recurso de alzada.

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.

Por esta razón, Álvarez Rico (17) busca nuevos puntos de apoyo para la tesis que comentamos, y señala que, en primer lugar, no hay que olvidar que la Ley de la JCA es anterior a las Leyes de PA y de EEA (año 1958), y que la Ley de PA trata de unificar los principios y criterios procedimentales no sólo en la Administración Central, sino en la Local e Institucional, lo que le lleva a hablar en su disposición final 4.ª de «adaptar» las normas procedimentales de la Administración Central a los Organismos autónomos; deseo unificador que es más fuerte lógicamente en materia tan fundamental como la de recursos.

Destaca que los reglamentos de los Organismos autónomos, en su inmensa mayoría indican que el recurso de alzada es ante el Ministro; interpretación que habrá de tenerse en cuenta a la

(15) *Ob. cit.*, nota 11.

(16) GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS: *Los recursos administrativos*, 2.ª ed. Madrid, 1969.

(17) ALVAREZ RICO, MANUEL: «Algunos aspectos de los recursos administrativos jurisdiccionales en los organismos autónomos», *DA* núm. 140, marzo-abril 1971, páginas 114 a 130.

hora de valorar el silencio de las normas específicas en esta materia del organismo autónomo; y que la redacción del artículo 76 de la LEEA, aunque sea defectuosa, debe interpretarse a la luz del espíritu unificador en materia de recursos.

Tampoco encuentra decisivo el argumento de que la personalidad jurídica de que gozan los Organismos autónomos es plena y no encuentra más limitaciones que las establecidas en la Ley, porque precisamente los Organismos autónomos tienen plena personalidad jurídica, pero dentro del principio de especialidad (artículo 7.º LEEA). 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 resolución de los recursos de alzada que se presenten frente a las decisiones de los Organismos autónomos. Cree, por lo demás, 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 ejercicio por los Tribunales, sin que pueda decirse que esto interfiera la actividad de la Administración decisora, y es, además, una garantía para los particulares, ya que, aunque la garantía jurisdiccional es la suprema, ésta es costosa y lejana.

Como consecuencia, mantiene que, si bien el artículo 76-2 de la LEEA no trata de cuándo procede o no el recurso de alzada, el espíritu unificador que tanto la LPA como la LEEA respiran en esta materia hace que la remisión del artículo 76-1 de esta última Ley a la de PA haya de entenderse en el sentido más estricto, es decir, que mientras no lo impida el propio Estatuto del organismo siempre cabrá el recurso de alzada, y éste será precisamente ante el Ministro.

También Ariño Ortiz (18) busca nuevas justificaciones a esta postura manteniendo que, reducido a su justo alcance el dogma de la personalidad y la pretendida inexistencia de jerarquía entre personas jurídicas, y aunque la doctrina ha querido salvar el «dogma», calificando tales alzadas de «impropias» o no jerárquicas, esto es puro verbalismo, pues estas alzadas entre entes son idénticas a las que se producen entre órganos, por cuanto el su-

(18) *Ob. cit.*, pp. 298 a 300 y 414.

perior ostenta en tales casos los mismos amplios poderes de revisión de todos los aspectos, de legalidad y oportunidad, de la decisión discutida. Ello, que es patente en las relaciones entre los ministros y «sus» Organismos autónomos, pone de manifiesto una cosa: que la naturaleza de la relación entre aquél y éstos no es, pese a todos los doctrinarismos, de tutela, sino de jerarquía.

Si esto es así, si se afirma el pleno encuadramiento, a través de una relación de jerarquía, de los Organismos autónomos en la Administración del Estado hay que convenir que el régimen de autocontrol será, en principio, el general de éste, y es bien sabido que como consecuencia del principio de unidad de poder, de dirección y responsabilidad de todas las actividades del Departamento, que corresponde al ministro, son los actos de éste los que, en principio, ponen fin a la vía administrativa. Todo ello, salvo norma expresa en contrario.

En resumen, hay que concluir—dice—que si reducimos el dogma de la personalidad a su justo cometido en Derecho público español, al ministro como cabeza del Departamento corresponderá la última palabra sobre las decisiones no sólo en el orden de la legalidad, sino también respecto a la oportunidad de éstas; y, por tanto, debe afirmarse la existencia de alzada salvo norma expresa en contrario.

Y frente a la solución de las «alzadas impropias», pensadas para salvar el mito de la personalidad jurídica de los Organismos autónomos sin merma de la posibilidad de revisión superior, termina estimando que:

1) Tales alzadas existen siempre, salvo que una norma expresa diga lo contrario; 2) el poder de revisión sobre los actos recurridos en alzada es completo y afecta tanto a cuestiones de legalidad como a los aspectos discrecionales de oportunidad o de simple interés político; 3) la relación entre el ministro del Departamento al que el organismo está adscrito y éste no es, pese a todos los doctrinarismos, de tutela, sino de jerarquía; 4) el concepto de alzada impropia se emplea a veces equivocadamente: éstas son tales no porque se den entre personas jurídicas ni porque se den sólo en los supuestos previstos en la Ley, como se viene diciendo, sino porque en estos casos el superior no ostenta las amplias facultades revisoras que son propias de las

alzadas en una relación jerárquica (efecto devolutivo, juicio acerca de todos los aspectos de legalidad y oportunidad, emisión de una nueva resolución que sustituye a la del inferior, etc.), sino que se limita a un control de legalidad, por causas tasadas, a la manera de un juez, y limitándose además a la anulación del acto sin sustituir la decisión.

El principio de alzada generalizada es absolutamente coherente con la realidad de las cosas, pues más que una interpretación puramente gramatical y lógica de los textos, se impone aquí una interpretación institucional que permita al ministro, como cabeza del Departamento, decir la última palabra sobre las decisiones, a veces de gran importancia, adoptadas por los directores o presidentes de los Organismos autónomos. Quizá en este campo de gestión económico-patrimonial, más que en la propia Administración orgánica (estrictamente sujeta a la Ley), es imprescindible el control mediante alzadas, no tanto como garantía de los particulares, sino, sobre todo, del propio Estado sobre sus agencias de gestión. Y se impone la alzada, y no sólo el contencioso, porque en muchas ocasiones los aspectos a revisar no serán de legalidad —únicos en los que puede entrar el juez de lo contencioso—, sino de oportunidad y decisión política que, en cualquier caso, debe conservar en sus manos el Gobierno.

1.2.4 *La trayectoria de la jurisprudencia*

Hasta 1956 el Tribunal Supremo de Justicia fluctuará en sus decisiones, declarando en unos casos la no procedencia de alzadas contra los actos de algunos Organismos autónomos, y exigiéndola en cambio en otros (19).

Por lo demás, el Tribunal Supremo, en la mayoría de los casos, se limitará a recordar —y a aplicar— la legislación peculiar de cada organismo en la que, por lo regular, se prevé siempre la alzada ante el ministro: así la Ley de 10 de marzo de 1941 sobre el Patrimonio Forestal del Estado (art. 8.º), que establecía que contra sus resoluciones sólo cabrá recurso de alzada ante el ministro, «lo que obliga —dice la sentencia de 19 de diciembre de

(19) Véase la referencia concreta a diversas sostencias en ARIÑO, *ob. cit.*, pp. 301 y siguientes.

1952— a acudir en la vía gubernativa a este trámite para solventar las contiendas que puedan surgir con motivo de concesiones para repoblación que afecte a terrenos públicos...».

Con posterioridad a las Leyes de la JCA de 1956 y de EEA de 1958, el Tribunal Supremo mostrará su perplejidad en dos Sentencias de 1963 sobre el Consejo Superior de Protección de Menores en las que afirmará que «no está debidamente determinado con arreglo a tales disposiciones si la resolución recurrida pone fin a la vía administrativa...».

Otra sentencia de 30 de mayo de 1964 reconocerá la innecesariedad de la alzada, pero no en base al artículo 37-2 LRJ, sino en base a la atribución al delegado nacional del Servicio Nacional del Trigo de la categoría de director general y, por tanto, con facultades de resolución definitiva en materia de personal (según el artículo 36-4.º de la LRJ), que era de lo que aquí se trataba. Esta sentencia no es, por ello, testimonio de la adopción de un criterio general, si bien hay que reconocer que el Tribunal ofrece una interpretación del artículo 76-2 LEEA semejante a la formulada por Guaita. En idéntico sentido y por idénticas razones, otra sentencia de 3 de marzo de 1965. Debe observarse que en ambas la *ratio iuris* con la que argumenta el Tribunal, no es, en absoluto, el artículo 37-2 de la LJCA ni la apelación a una personalidad jurídica distinta, sino más sencillamente la aplicación de la legislación general que determina en la Administración centralizada cuando una decisión causa estado en materia de personal. Que ello es así lo demuestra el hecho de que en relación con el mismo ente, unos años más tarde, el Tribunal Supremo admitirá la alzada (más aún: la doble alzada), porque se trataba de una separación definitiva del servicio cuya resolución definitiva corresponde al ministro: así, en sentencia de 24 de mayo de 1969.

Otra decisión de 1965, esta vez en relación con el Consejo de Administración de Canalización del Manzanares, volvería a afirmar, sin más distinción, la necesidad de la alzada como principio, en aplicación directa de la LPA.

La sentencia de 10 de octubre de 1958 viene a sentar en relación con las decisiones del Consejo Superior de Proyección de Menores la procedencia de la alzada ante el ministro, sin que sea argumento en contra el hecho de que se trate de una segunda

alzada, pues entiende que el artículo 122 LPA no es aplicable a estos casos, porque tal proyecto «dice relación a la Administración propiamente estatal, diferente a la de los Organismos autónomos, para los que lógicamente debe mantenerse el necesario control de la Administración del Estado encarnada en el Ministerio del ramo a que el Organismo autónomo corresponda...».

Vuelve a admitirse la validez de la doble alzada en relación con el Servicio Nacional del Trigo en la sentencia de 24 de mayo de 1969, ya citada. Esta sentencia es realmente muy pobre y confusa en su motivación, ya que admite la alzada ante el ministro de Agricultura con base únicamente en el artículo 76-2 de la LEEA haciendo caso omiso, por un lado, de que se trataba de una segunda alzada y en materia de personal, y, por otro, del artículo 149 de la Orden ministerial de 19 de noviembre de 1953, cuyo apartado b) admite el recurso de alzada ante el Ministro en el caso de «sanciones impuestas en expedientes gubernativos de responsabilidad, instruidos a funcionarios, en los que se imponga la sanción de separación definitiva del servicio», como era el contemplado en dicha sentencia.

Vemos cómo después de una época larga de fluctuaciones, en los últimos años y en especial desde 1969, nuestra Jurisprudencia está afirmando reiteradamente el criterio de la alzada generalizada (salvo norma en contrario).

Una sentencia definitiva en este sentido por la afirmación de tal criterio como un principio de aplicación general, incluso a los organismos exentos de la LEEA, es la de 20 de junio de 1969, relativa al Instituto Nacional de Previsión.

Dos últimas y recientes sentencias que vienen a confirmar esta posición del Tribunal Supremo, que parece definitivamente asentada, cita Ariño: la de 9 de marzo de 1970 y otra de 3 de febrero de 1971, en relación con el hoy desaparecido Instituto de Fomento para Producción de Fibras Textiles, la cual reitera la necesidad, en base a la LEEA, de agotar la vía gubernativa, con alzada preceptiva, siempre que se trate de una actuación administrativa, y con reclamación previa a la vía judicial, en el caso de asuntos civiles.

De todo ello, Ariño obtiene las siguientes conclusiones (20):

(20) ARIÑO: *Ob. cit.*, p. 306.

a) El Tribunal Supremo deja de lado el problema de la interpretación e integración gramatical y lógica de los artículos 37-2 de la LJCA y 76 de la LEEA y va al fondo de las cosas; cuando no hay norma expresa, impone la alzada por razón del necesario control de estos poderosos entes de gestión. Resulta verdaderamente sorprendente que en la larga serie de sentencias examinadas, sólo de modo incidental, en una de ellas, alude al artículo 37-2 de la LJCA; en las demás ni lo cita.

b) Tal solución la aplica no sólo a los organismos autónomos sujetos a la LEEA, sino a todos ellos. Así se desprende de la Sentencia de 20 de junio de 1969, en que se impone al Instituto Nacional de Previsión el recurso de alzada ante el ministro. Lo significativo de esta decisión es que, como se sabe, el INP es un organismo exento de la LEEA, por lo que el artículo 76 de ésta no resultaba directamente aplicable; ello significa, a mi juicio —dice—, que la admisión generalizada de alzadas se entiende como uno de esos principios inmanentes a estas instituciones, que son de aplicación general, lo cual no es sino la correcta comprensión de nuestro orden jurídico institucional.

c) La personalidad jurídica no juega aquí papel ninguno, y conviene quizá abandonar apriorismos dogmáticos en relación con este tema. Todo ello, naturalmente, salvo norma expresa en contrario.»

1.2.5 *Incidencia de la supresión de las segundas alzadas*

Antes del año 1958 nada obstaba a que se pudiesen formular por el particular, sucesivamente, dos, tres o más alzadas antes de agotar la vía gubernativa.

La L.P.A., en su redacción originaria aprobada por las Cortes Españolas el 17 de julio de 1958, estableció en el apartado 2 de su artículo 122, que «si la resolución del recurso no agotase la vía administrativa, será admisible nuevo recurso de alzada; la resolución de este segundo recurso será definitiva en dicha vía, salvo lo previsto en el párrafo siguiente» (posibilidad de recurso de súplica o alzada ante el Consejo de Ministros).

De ahí que el hecho, por otro lado relativamente poco frecuente, de que un acuerdo adoptado por órgano provincial o

subordinado a la Dirección de un organismo autónomo, fuese susceptible de recurso de alzada ante la misma y más tarde ante el ministro del Departamento a que aquél estuviese adscrito, no ofrecía más problema, tanto en el plano doctrinal como positivo, que el ya analizado, de la admisión o no de este último, por razón de su condición. Y así, por ejemplo, la Orden de 19 de noviembre de 1953, de reorganización del Servicio Nacional del Trigo, establecía recurso ante el secretario general del mismo, susceptible de uno nuevo ante el delegado nacional, jefe superior del mismo con categoría de director general, y en determinados supuestos (art. 149) un sucesivo recurso de alzada ante el ministro de Agricultura.

Cabe también citar, referida asimismo al Ministerio de Agricultura, la Ley de Concentración Parcelaria, texto refundido de 8 de noviembre de 1962, que en su artículo 47 admitía un doble recurso ante la Comisión Central de Concentración Parcelaria, y a continuación, ante el ministro del Departamento, antes de agotar la vía administrativa.

Ahora bien, la Ley 164/1963, de 2 de diciembre, revisora de la LPA de 1958, vino a modificar el citado artículo 122, dándole a su apartado 2 la redacción siguiente: «*La resolución del recurso de alzada pone fin a la vía administrativa, salvo lo previsto en el artículo siguiente*» (recurso de súplica o alzada ante el Consejo de Ministros, las Comisiones Delegadas del Gobierno o la Presidencia del Gobierno, cuando esté expresamente establecido en una Ley).

Ello significó la desaparición en la LPA de las segundas alzas, por cuanto la resolución de la primera ya agota la vía gubernativa, y la modificación de todos los procedimientos establecidos en la Administración Central, con la consecuencia de que las resoluciones adoptadas por los órganos provinciales o inferiores, al ser revisadas en alzada por el director general o superior jerárquico de los mismos, quedan firmes en vía administrativa, sin posibilidad de que sean sometidas al ulterior conocimiento del ministro correspondiente, indiscutible superior jerárquico de aquéllos.

Naturalmente, que si la resolución se produce a nivel de director general contra la misma, tan sólo cabe, antes como des-

pués de la reforma, un solo recurso de alzada ante el titular del Departamento.

Esta trascendental modificación, que ha sido aceptada sin discusión tanto doctrinalmente como en la práctica, dentro de la Administración Central, ha encontrado, sin embargo, reparos al intentar aplicarse respecto de los organismos autónomos, aunque ha de señalarse que es problema que no ha merecido especial atención por parte de la doctrina, la cual centra todo su interés en la aceptación o no de la alzada ante el ministro sin paramientos en la incidencia de esta reforma sobre los planteamientos tradicionales.

Cabe citar, sin embargo, a García Trevijano (21), que se plantea el supuesto de que quepa alzada dentro del propio ente y entiende que se puede pasar de una a pesar de la LPA, porque dentro de su estructura la ley es supletoria, y que «aunque resulte ser la segunda o la tercera, puede admitirse la alzada ante el ministro, suponiendo que quepa, por ser el único momento en que se sale de la estructura del ente».

En cambio, a la conclusión contraria llega González Pérez, al decir en 1969 (22) que «en el supuesto de que dentro de la organización de la entidad institucional el órgano que dictare el acto tuviere superior jerárquico, la resolución de éste agotará la vía administrativa, según el artículo 122 de la LPA, y no cabrá alzada ante los órganos del Estado, por estrecha que sea la dependencia entre la entidad institucional y el Estado».

En las normas reguladoras de los organismos autónomos dictadas a partir del año 1964, cuando tratan de ello, se observa una clara tendencia a aceptar esta última postura, suprimiendo las segundas alzadas.

Excepción a esta práctica la ofrecía el Reglamento de Pastos, Hierbas y Rastrojeras, aprobado por Decreto de 6 de junio de 1969, que en su título VIII establecía un curioso régimen de recursos, pues si por un lado señalaba que las resoluciones en vía de alzada de la Junta Central de Fomento Pecuario—organismo autónomo, hoy desaparecido, que estaba adscrito al Ministerio de Agricultura—pondrán fin a la vía administrativa, incluso

(21) *Ob. cit.*, (nota 13).

(22) *Ob. cit.*, (nota 16).

en el supuesto de que el acuerdo lo tomase por delegación la Junta Provincial correspondiente (arts. 104 y 105), por otro lado establecía la posibilidad de nueva alzada ante el ministro cuando el recurso versase sobre determinadas materias (art. 106).

1.2.6 *Los recursos de alzada en materia de personal*

El artículo 36 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, establece en el número 4 que las resoluciones de los subsecretarios y directores generales relativas al personal pondrán fin a la vía administrativa.

Este tajante precepto priva, pues, de alzada ante el ministro contra los acuerdos de los subsecretarios y directores generales, tomados dentro de su competencia, en materia de personal.

Si esto sucede en la Administración Central parecería lo lógico que otro tanto ocurriese en la institucional, y por ello que contra tales acuerdos del superior del organismo autónomo, sin tener categoría de director general, no fuese admisible recurso de alzada ante el ministro correspondiente al agotarse en aquél la vía gubernativa, aun en el caso de haberse aceptado para todos los demás supuestos, salvo que en las normas propias del organismo se estableciese expresamente otra cosa. Así lo entendía, por ejemplo, García Trevijano (23).

Sin embargo, el Estatuto de Personal de los Organismos Autónomos, dictado en cumplimiento del artículo 82-2 de la LEEA y aprobado por Decreto 2043/1971, de 28 de julio, señala sorprendentemente, entre las competencias de los ministros sobre el personal de los organismos autónomos adscritos a su Departamento, la de «resolver en última instancia, dentro de la vía administrativa, los recursos promovidos contra resoluciones provenientes de tales organismos» [art. 6.º, 5 d)].

Este precepto, encuadrado dentro de una reglamentación que atribuye a los órganos superiores de la Administración Central una competencia muy extensa en relación con el personal de los organismos autónomos, como un exponente más de la desconfianza que parecen encontrar y del estrecho control que se quie-

(23) *Ob. cit.*, p. 802.

re ejercer sobre ellos, no ofrecería mayores problemas en el caso de que el presidente, director o jefe del organismo tuviese atribuida categoría inferior a la de director general, pero en el caso contrario—que es el más frecuente—pugna claramente con el precepto contenido en la Ley de Régimen Jurídico, a que antes se ha aludido.

La solución a esta evidente oposición, que en buena técnica jurídica determinaría la nulidad de tal precepto, se intenta encontrar en la primacía de la LEEA, en cuanto Ley especial aprobada, además un año más tarde, y en la aplicación a ultranza de su artículo 76-2.

2. Organismos autónomos adscritos al Ministerio de Agricultura

2.1 SU NÚMERO E IMPORTANCIA

2.1.1 *Proceso de concentración y reducción*

Si iniciamos su examen a partir del año 1962, momento crucial para los mismos, pues es el de su enumeración y clasificación definitiva por el Decreto 1348/1962, de 14 de junio, siguiendo las pautas dadas por la LEEA, nos encontramos con que de un total hasta entonces existente de 118 adscritos al Ministerio de Agricultura (véase anejo 1), únicamente se mantiene 29 (ocho en el grupo A, 20 en el B y uno en el D) (24), mientras que el resto desaparece por fusión, integración o simple supresión.

Como segundo hito importante en este proceso, hay que referirse al año 1967, en el que, tras el Decreto-ley 8/1966, de 3 de octubre, dictado el año anterior, que determinó el Decreto 2149/1967, de 19 de agosto, por el que, entre otros, se suprimieron siete organismos autónomos del Ministerio de Agricultura, se promulga un nuevo Decreto-ley, el de 27 de noviembre de 1967, de ordenación económica, que da lugar al conocido Decreto 2764/

(24) Véase su concepto respectivo en 1.1.1.

1967, de 27 de noviembre, y en el caso concreto del Ministerio de Agricultura, al Decreto 161/1968, de 1 de febrero, que vino a establecer la nueva estructura orgánica del Departamento. Como consecuencia de dicha reforma, los organismos autónomos del mismo quedaron reducidos a 26, número al que se sumó, en junio del mismo año 1968, el importante Fondo de Ordenación y Regulación de Producciones y Precios Agrarios (anejo 2).

En tercer lugar, no puede por menos de resaltarse la fecha del 21 de julio de 1971 en que se aprueba la Ley de creación del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario.

Finalmente es el Decreto-ley 17/1971, de 28 de octubre, el que al modificar la Administración institucional del Ministerio de Agricultura, fijará definitivamente el número y denominación de los organismos autónomos adscritos al Ministerio, dejándolos reducidos a 19 (anejo 3).

2.1.2 *Características generales*

No obstante tan importante reducción—de 118 se ha pasado a 19—, la actual Administración institucional del Ministerio de Agricultura goza de una importancia cualitativa excepcional, superior con mucho a la de los Centros directivos que componen la estructura orgánica del Departamento.

De estos 19 organismos autónomos, cinco dependen directamente del ministro, y son, sin duda, los fundamentales al figurar en este grupo el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA), el Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA) y el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), primordial creación del Decreto-ley 17/1971, en el que se han fusionado los suprimidos Patrimonio Forestal del Estado y Servicio de Pesca Continental, Caza y Parques Nacionales, y que asume la mayor parte de las funciones atribuidas hasta ahora a la extinguida Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial, a los Servicios de Incendios Forestales, Vías Pecuarias y los relacionados con la conservación y mejora de los suelos agrícolas, así como los de estudio y confección de mapas de suelos y el estudio e inventario de los recursos naturales renovables.

Por sus recursos económicos y por el número de los funcionarios y personal con que cuentan, superan a los del propio Ministerio.

A ellos ha de unirse el FORPPA y el Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias para completar el cuadro de estos cinco organismos autónomos.

De los 14 restantes, cuatro están adscritos al Ministerio a través de la Subsecretaría; uno de la Secretaría General Técnica, y los demás de las tres Direcciones Generales hoy día existentes (uno depende de la Dirección General de Capacitación y Extensión Agrarias—el influyente Servicio de Extensión Agraria ofrece la característica excepcional de haber sido creado por una simple Orden ministerial—, cuatro de la Dirección General de la Producción Agraria y otros cuatro de la de Industrias y Mercados en Origen de Productos Agrarios).

La Junta de Retribuciones y de Tasas está presidida por el propio ministro de Agricultura, y el director general de Capacitación y Extensión Agraria es, al propio tiempo, director del Servicio de Extensión Agraria. En cuanto al resto, sus presidentes o directores ostentan categorías personales, que van de la de subsecretario y director general a la de jefe de Servicio.

Sólo tres de entre ellos (IRYDA, ICONA y SENPA) cuentan con unidades orgánicas encargadas de la tramitación y resolución de recursos administrativos interpuestos ante los mismos y de proponer los de los que se formulen ante el ministro del Departamento, si bien en el SENPA esta última función está encomendada directamente a su Asesoría Jurídica.

La mayoría han visto actualizadas sus normas reguladoras sobre funcionamiento y estructura orgánica durante el pasado año 1972.

2.2 RÉGIMEN DE IMPUGNACIÓN DE SUS ACTOS

Los recursos de alzada ante el Departamento. Casos de existencia de las llamadas alzadas impropias y de segundas alzadas. Para su estudio, a la vista de la legislación específica de cada

uno de los organismos autónomos actualmente adscritos al Ministerio de Agricultura, podemos hacer dos grandes grupos:

1.º El de aquellos cuyas normas reguladoras contienen preceptos referentes a esta materia. Entre ellos se encuentran el IRYDA, el ICONA, el SENPA, el Servicio de Pósitos o el Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero.

2.º Aquellos otros cuyos estatutos nada dicen con respecto a los recursos contra sus actos.

2.2.1 *Los recursos de alzada contra actos del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario*

2.2.1.1 *Antecedentes.*—Creado el Instituto por la asunción en el mismo de las funciones y competencias asignadas hasta ese momento, entre otros, a los ya importantes Instituto Nacional de Colonización y Servicio Nacional de Concentración Parcelaria, es obligado referirse a la legislación peculiar de dichos organismos, ya que en la misma se encuentran ejemplos de remisión concreta, en última instancia, al ministro de Agricultura. Así la Ley de Colonización y distribución de la propiedad de las zonas regables, de 21 de abril de 1949, aclarada por la de 17 de julio de 1958 y modificada por otra de 14 de abril de 1962, disponía en su artículo 17 que los acuerdos del Instituto Nacional de Colonización, a efectos de justiprecio, pago y toma de posesión de las fincas, serían susceptibles de recurso de alzada ante el ministro de Agricultura. El artículo 37 del Reglamento para la aplicación de la Ley de 27 de abril de 1946 sobre colonizaciones de interés local, aprobado por Decreto de 10 de enero de 1947, determinaba que la concesión o denegación de auxilios correspondería al Instituto Nacional de Colonización sin ulterior recurso, pero indicaba a continuación que los demás acuerdos o resoluciones del Instituto, relacionados con las peticiones de auxilio o con su tramitación, podrían ser objeto de los recursos establecidos.

Como último ejemplo, en materia de sanciones a los cultivadores instalados en las fincas del INC, la Orden de 16 de julio de 1954 establecía un curioso juego de recursos contra las sanciones de expulsión, según fuese la clase de los cultivadores, y

así las aplicables a los que se encontraban en régimen de acceso a la propiedad las imponía el director general, siendo susceptibles de alzada ante el ministro de Agricultura, mientras que las impuestas a los cultivadores en régimen de tutela emanaban del subdirector de Explotación y la alzada debía interponerse ante el director general.

Con posterioridad a las Leyes de PA y EEA no se hacen precisiones en cuestión de recursos, si bien la tónica general es aceptar siempre el recurso de alzada ante el titular del Departamento, notificándolo así a los interesados.

En cuanto al procedimiento de concentración parcelaria regido por el texto refundido de la Ley de Concentración Parcelaria de 8 de noviembre de 1962, ofrecía un claro ejemplo de aceptación del recurso de alzada ante el ministro, concebido además como segunda alzada, por cuanto su formulación procedía contra los acuerdos de la Comisión Central de Concentración Parcelaria, resolutorios a su vez de los adoptados por las Comisiones Locales o el Servicio de Concentración Parcelaria (art. 47).

Además de la posibilidad de segunda alzada, justificable plenamente, ya que al aprobarse la refundición antedicha —8 de noviembre de 1962— aún no se había llevado a cabo la reforma de la Ley de Procedimiento Administrativo que la suprimiera, este recurso presentaba otro defecto formal denunciado por la doctrina: el de que el órgano *a quo* estaba presidido por el subsecretario del Departamento, quien al tener delegada por el ministro la resolución de los recursos ante el mismo, venía de este modo a conocer de nuevo en alzada de sus propios actos. Para solucionar esta patente incompatibilidad, tales recursos contra la Comisión Central de Concentración eran sometidos directamente a la firma del propio titular del Departamento.

Otro ejemplo de alzada ante el ministro era el que ofrecía el artículo 88 de la Ley citada, contra los acuerdos del Servicio de Concentración Parcelaria sobre entrega de obras incluidas en los Planes del Ministerio.

2.2.1.2 *Periodo transitorio.* — Nacido el IRYDA por Ley de 21 de julio de 1971, este problema de la segunda alzada ante el ministro, que se había mantenido latente hasta entonces, des-

aparece de raíz al suprimirse la Comisión Central de Concentración Parcelaria, aclarándose además de manera terminante, por el artículo 5.º de la Ley, para evitar dudas interpretativas, que «las funciones de la Comisión Central de C. P., en lo que concierne a la resolución de recursos, corresponderán al ministro de Agricultura», y reiterándose esta conclusión en el artículo 4.º del Decreto 1910/1971, de 13 de agosto, con respecto a los recursos que en la fecha de entrada en vigor de la Ley estuviesen pendientes de resolución.

Al margen de ello, el artículo 6.º de la misma estableció, con carácter más general, que «los recursos y reclamaciones que se interpongan contra los actos administrativos dictados por el Instituto se regirán por las disposiciones especiales que, en orden a las funciones y competencias asumidas por el mismo, estén actualmente vigentes y, en su día, por la del nuevo texto legal a que se refiere la disposición adicional cuarta. En su defecto se estará a lo dispuesto en el capítulo IX de la vigente Ley de Entidades Estatales Autónomas».

2.2.1.3 *Situación presente.*—Este anunciado nuevo texto legal fue al fin promulgado por Decreto de 12 de enero de 1973 con el nombre de Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, viniendo su artículo 8.º a reproducir en esencia el contenido del artículo 6.º que acaba de citarse.

En materia de concentración parcelaria, su artículo 213 ratifica la desaparición de la segunda alzada al establecer un solo recurso de alzada ante el ministro de Agricultura contra los acuerdos adoptados por el Instituto en esta materia.

En la de entrega de obras se mantiene también el recurso de alzada ante el ministro de Agricultura, aunque con la especialidad de que el plazo para la interposición del recurso contra el acuerdo del Instituto siga siendo de sesenta días desde la fecha de notificación (art. 78).

Otros supuestos en los que se alude expresamente a la existencia de recurso de alzada ante el ministro de Agricultura son los de los artículos 104 y 114 sobre determinación de tierras reservadas en exceso y exceptuadas o sobre acuerdos de fijación de justiprecio, pago y toma de posesión de fincas expropiadas.

2.2.2 Recursos de alzada contra Acuerdos del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza

2.2.2.1 *Antecedentes inmediatos.*—Siendo el ICONA de muy reciente creación y habiéndose fundido en él organismos autónomos de tanta importancia como el Patrimonio Forestal del Estado o el Servicio de Pesca Continental, Caza y Parques Nacionales, conviene hacer una referencia, aunque sea por demás esquemática, al régimen jurídico de éstos en materia de recursos.

Así el artículo 8.º de la Ley de creación del Patrimonio Forestal del Estado, de 10 de marzo de 1941, señalaba que contra las resoluciones de la Dirección del P. F. E. «sólo cabrá recurso de alzada ante el ministro de Agricultura». Asumida la Dirección del mismo por el propio director general de Montes, Caza y Pesca Fluvial, por Resolución de 20 de septiembre de 1965, delegó facultades resolutorias en el subdirector del P. F. E. de tal forma, que los acuerdos adoptados por este último en uso de dicha delegación eran susceptibles de alzada ante el ministro de Agricultura.

El Servicio de Pesca Continental, Caza y Parques Nacionales, reorganizado por Decreto de 6 de junio de 1968, ofrecía una amplia red de Servicios provinciales, cuyas resoluciones podrían ser objeto de recurso ante la Jefatura del Servicio. Las adoptadas por éste se consideraban susceptibles de alzada ante el director general de Montes, Caza y Pesca Fluvial, sin hacerse mención alguna de alzada ante el ministro.

2.2.2.2 *Regulación actual.*—Ni el Decreto-ley 17/1971, que creó el ICONA, en su artículo 1.º, 2, ni la posterior normativa reguladora de su estructura orgánica, se han preocupado de sentar norma alguna sobre el régimen de revisión de sus actos en vía de recurso, no obstante lo cual el propio Servicio de Legislación y Administración del Instituto (25) señala que «el artículo 76 de la L.EEA se interpreta en el sentido de que contra los actos administrativos y disposiciones generales del organismo procede recurso de alzada ante el ministro del Departamento, salvo que

(25) Contestaciones al cuestionario previo. Mesa redonda en torno a cuestiones referentes a unidades de recursos pertenecientes al Ministerio de Agricultura y Organismos autónomos adscritos. Madrid, 23 marzo 1973.

los referidos actos administrativos sean resolutorios de un recurso de alzada, en cuyo caso se entiende agotada la vía administrativa».

Resaltan las anteriores contestaciones una cuestión interesante: la de que la integración en el ICONA de otros organismos autónomos ha dado lugar a situaciones en cierto modo anómalas, tales como la que se produce en los recursos en materia de caza. Ello ocurre porque la Ley de Caza de 4 de abril de 1970, en su artículo 15-5 y su Reglamento de 25 de marzo de 1971, en el artículo 17-3, b), establece un recurso de alzada ante el director general de Montes, Caza y Pesca Fluvial contra las resoluciones del Servicio Nacional de Pesca Continental, Caza y Parques Nacionales, pero, «integrado tal Servicio en el ICONA y asumidas sus funciones por la Subdirección General de Recursos Naturales Renovables, en la actualidad se da la circunstancia de que tal recurso de alzada se interpone ante el director del ICONA contra la resolución de una Subdirección General que normalmente debería actuar con facultades delegadas de la Dirección».

2.2.3 Régimen de recursos en el Servicio Nacional de Productos Agrarios.

2.2.3.1 *Antecedentes.*—Reorganizado el Servicio Nacional del Trigo por Orden de 19 de noviembre de 1953, a lo largo de su texto encontramos diversos preceptos que establecen el régimen de recursos en distintos casos concretos. Por ejemplo, el artículo 108 señalaba que contra la clasificación comercial del trigo «cabrá recurso de alzada ante el delegado nacional». Pero el máximo interés lo ofrece su artículo 149 al determinar que: «Contra las resoluciones de cualquier clase que dicten los Centros o Dependencias del Servicio Nacional del Trigo, cabrá recurso ante el secretario general. Los expedientes de responsabilidad que se incoen en el Servicio Nacional del Trigo serán resueltos, en primera instancia, por el secretario general. Las resoluciones del secretario general serán recurribles ante el delegado nacional. Contra las resoluciones del delegado nacional únicamente se dará recurso de alzada ante el ministro de Agricultura en los siguientes casos:

- a) Multas de cuantía superior a lo establecido en las disposiciones que le autorizan para su imposición.
- b) Sanciones impuestas en expedientes gubernativos de responsabilidad, instruidos a funcionarios, en los que se imponga la sanción de separación definitiva del Servicio.»

En primer término, encontramos en él establecido un sistema de recursos dentro del propio Servicio, que autoriza la generalización de una segunda alzada ante el delegado nacional contra los acuerdos resolutorios (incluso ya en vía de recurso) del secretario general del organismo. En cambio, el recurso de alzada ante el ministro sólo se prevé para dos casos específicos fuera de los cuales no resulta admisible, y en tal sentido se pronunció paladinamente el Ministerio en Ordenes ministeriales de 22 de abril, 3 de junio y 24 de junio del año 1968, resolutorias de sendos recursos de alzada interpuestos ante el titular del Departamento; en base a la notificación del propio Servicio, indicando la procedencia de la alzada ante el ministro.

A pesar de la promulgación de las Leyes de PA y de EEA, así como de la revisión del artículo 122 de la LPA por la 164/1963, siguió manteniéndose la misma postura en los Decretos anuales de regulación de las sucesivas campañas de cereales: norma 22 de la Circular de 30 de junio de 1967 sobre calificación y valoración de trigo a los agricultores, en que se dice que la resolución del delegado nacional pondrá fin a la vía administrativa o Decreto 1628/1970, de 12 de junio, por el que se regula la campaña de cereales 1970-71 (art. 32).

La Instrucción General del Servicio número 3/71-72, de 6 de septiembre de 1971, dando normas para la recepción, compra y venta de trigo y otros productos durante la campaña 1971-72, aunque mantiene en varias de sus normas el criterio de que las sanciones que se impongan por el secretario general podrán ser recurribles ante el director general del Servicio, indica acto seguido, de manera vaga e imprecisa, que «las resoluciones del director general serán recurribles de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo».

2.2.3.2 *Régimen actual.* — Modificadas la denominación, estructura y actividades del hasta entonces Servicio Nacional de Cereales, por el Decreto-ley de 28 de octubre de 1971, así como

por el Decreto 838/1972, de 24 de marzo, que aprobó su nueva estructura, y Ordenes que le han desarrollado, no se encuentran en tales disposiciones menciones concretas a esta cuestión ni tampoco se da por derogado en ninguna parte el resto del articulado de la Orden ministerial de 19 de noviembre de 1953, que aún continuaba vigente.

Sin embargo, la tendencia que se observa es la de aceptar la posibilidad de recurso de alzada ante el ministro de Agricultura, y así se hace en cierto número de supuestos recogidos en el cuestionario redactado por el Servicio (26), toda vez que, como se dice en el mismo, «en principio y como norma general se entiende que contra los actos administrativos y disposiciones generales procede el recurso de alzada ante el ministro del Departamento, salvo que, por disposición especial, esté atribuido conocer en primera instancia a un órgano del ente autónomo y en alzada al director general del mismo, en cuyo caso se considera agotada la vía administrativa y se indica como recurso pertinente el contencioso-administrativo». En cambio, se prescinde totalmente de las segundas alzadas, de tal forma que en muchos casos la vía administrativa se agota en el director general.

2.2.4 *El recurso de alzada en el Servicio de Pósitos*

2.2.4.1 *Antecedentes.*—Aprobado por Decreto de 14 de enero de 1955 el Reglamento de Pósitos, actualmente vigente, su artículo 3.º concreta inmediatamente que «competirá al ministro de Agricultura la resolución de los recursos que procedan contra las resoluciones de la Dirección General de Coordinación, Crédito y Capacitación Agraria y la alta inspección del Servicio», dejando claramente sentada así, pues, la admisión del recurso de alzada ante el ministro del Departamento.

Las clases de recursos en materia de pósitos estaban señaladas y reguladas en los artículos 76 a 78 del Reglamento, que los denominaba «de queja» y «de apelación».

Tras la promulgación de las Leyes de PA y de EEA, es evidente que este recurso de queja ante la Dirección General desapareció como tal, y que el llamado de «apelación», aunque ya

(26) Véase nota 25.

el propio artículo 78 lo denomina también «o alzada», es este último, sin que presente más especialidades que la exigencia del previo depósito del importe de la responsabilidad impugnada, más el 20 por 100, y la muy interesante de que la presentación del recurso producirá la inmediata suspensión del procedimiento de apremio que se hubiere incoado.

2.2.4.2 *Régimen vigente.*—Suprimida la Dirección General de Coordinación Agraria (que había surgido en 1962 por la división en dos de la Dirección General de Coordinación, Crédito y Capacitación Agraria) por el Decreto 2764/1967, de 29 de noviembre, el Servicio de Pósitos pasó a depender directamente del subsecretario del Departamento, y así continúa, aunque en la actualidad, a través de la Subdirección General de Coordinación y Programas, que por Resolución de la Subsecretaría de 5 de febrero de 1972 (BOE núm. 51, de 29 de febrero), tiene delegadas todas las funciones relativas a la gestión del Servicio de Pósitos en el cumplimiento de sus fines.

2.2.5 *Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero*

Creado por la Ley 11/1971, de 30 de marzo, como organismo autónomo adscrito al Ministerio de Agricultura a través de la Dirección General de la Producción Agraria (Decreto 2884/1971) ofrece una peculiaridad muy interesante en materia relacionada con el tema que aquí nos ocupa.

Ella es que mientras la incoación e instrucción de los expedientes sancionadores por infracciones sobre producción y comercio de semillas y plantas de vivero y sobre viveros de vid, corresponde al Instituto, la propuesta de resolución se formula por el Servicio de Defensa contra Fraudes y de Ensayos y Análisis Agrícolas (órgano de la Administración Central), al que corresponde la resolución cuando la cuantía de la multa no sea superior a 25.000 pesetas. Si excede de esta cifra y no rebasa las 50.000 pesetas, al director general de la Producción Agraria, y siendo superior a 50.000 pesetas, al ministro de Agricultura.

Se observa que la intervención del Instituto no rebasa la fase de instrucción, por lo que los recursos a interponer contra tales resoluciones lo serán dentro del ámbito jerárquico de la Admi-

nistración Central (art. 24 del Reglamento). Ahora bien, nada impide que haya acuerdos del director del Instituto también susceptibles de recurso de alzada. En tal caso, éste deberá ser interpuesto ante el ministro de Agricultura y no ante el director general de la Producción Agraria.

2.2.6 Régimen de recursos en otros organismos autónomos

Los restantes organismos autónomos adscritos al Ministerio no suscitan problemas especiales al respecto en cuanto que nada establecen en sus normas sobre las impugnaciones contra sus actos, si bien la mayoría (FORPPA, INIA, Servicio Nacional de Cultivo y Fermentación del Tabaco e Instituto Nacional de Denominaciones de Origen) hacen una remisión final a la legislación vigente sobre Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas; y en la práctica efectúan las notificaciones con indicación de la posibilidad de recurrir en alzada ante el ministro del Departamento.

3. Conclusiones

3.1 ACEPTACIÓN TEÓRICA DEL PRINCIPIO DE ALZADA GENERALIZADA ANTE EL MINISTERIO CONTRA ACTOS DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS ADSCRITOS AL MISMO

Frente a las vacilaciones de la doctrina, entendemos como más correcta y acorde con el espíritu de la Ley de Entidades Estatales Autónomas la interpretación—mantenida por Ariño, Alvarez Rico y otros, así como por nuestra más reciente jurisprudencia—de que tales alzadas existen siempre, salvo que una norma expresa diga lo contrario.

Y conviene hacer las siguientes precisiones:

1.^a A menos que las normas propias del organismo autónomo lo excluyan, cabe recurso de alzada ante el ministro contra los actos del órgano supremo de aquél, no resolutorios de anterior recurso.

2.^a Aunque el organismo autónomo esté adscrito al Ministerio a través de una Dirección General del mismo, el recurso habrá de interponerse necesariamente ante el titular del Departamento y no ante el director general de que se trate.

3.^a Es incorrecto el calificativo de «impropias» para estas alzas, toda vez que el poder de revisión del ministro sobre los actos recurridos mediante las mismas es completo, ya que no se limita al examen de la legalidad de la resolución impugnada, sino que también abarca las cuestiones de fondo que afectan a su oportunidad y conveniencia, por cuanto la relación del ministro con sus organismos autónomos es realmente de jerarquía y no de tutela.

3.2. ACEPTACIÓN EXPRESA O TÁCITA DE ESTE PRINCIPIO POR PARTE DE LAS NORMAS REGULADORAS DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS ADSCRITOS AL MINISTERIO DE AGRICULTURA

Varios de sus organismos autónomos, entre ellos los significativos (IRYDA, ICONA), así lo hacen expresamente, aunque con modulaciones diversas.

Es modélica la regulación vigente del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, que a pesar de ofrecer el mayor número de procedimientos especiales, ha resuelto de manera clara y concluyente esta cuestión.

El Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza, en su nueva legislación específica, no hace pronunciamiento alguno al respecto, pero su interpretación práctica (a la hora de notificar los acuerdos a los interesados) es acorde con este criterio. Sin embargo, surgen algunos aspectos controvertibles como consecuencia de la fusión en el mismo de otros organismos autónomos, todos los cuales deben ser objeto de estudio y precisión a la mayor brevedad posible.

Finalmente, la normativa del SENPA es la que sigue planteando mayores dificultades prácticas por razón de la incertidumbre en que nos encontramos sobre la derogación del artículo 146 (inflexiblemente aplicado en casos en los que el propio organismo había indicado la procedencia de la alzada ante el

ministro) de la Orden de 19 de noviembre de 1953, que sólo permitía el recurso de alzada ante el ministro en dos supuestos concretos, y de la forma prolija, cambiante y, en ocasiones, oscura con que resuelve actualmente la cuestión en sus numerosas disposiciones reguladoras de todo rango. Por ello se impone una definitiva fijación de criterio en este campo tan importante.

3.3 ACATAMIENTO AL PRINCIPIO DE LA NO ADMISIÓN DE LAS SEGUNDAS ALZADAS

Sobre esta cuestión, el criterio interpretativo mantenido por el Ministerio de Agricultura y por sus organismos autónomos es, en contra de la propia doctrina jurisprudencial, claro y terminante: suprimidas las segundas alzadas por virtud de la reforma aprobada en el año 1963 del artículo 122 de la Ley de Procedimiento Administrativo («... 2. La resolución del recurso de alzada pone fin a la vía administrativa...»), si la Resolución dictada por el órgano supremo del organismo autónomo es ya decisoria de un recurso de alzada interpuesto ante él contra el acto de un órgano inferior, pondrá fin a la vía administrativa, sin posibilidad de ulterior alzada ante el titular del Departamento.

Se adelanta así el Ministerio en este punto a la proyectada reforma de la LPA, que intenta la inmediata aplicación de todos sus preceptos a la Administración institucional; aunque, por otra parte, en materia de recursos, el apartado 1 del artículo 76 de la LEEA impone ya realmente una remisión directa a sus preceptos, a pesar de no mencionarla por su nombre.

3.4 RECURSOS EN MATERIA DE PERSONAL

En fiel aplicación de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración Civil del Estado, que determina en su artículo 36-4 que las resoluciones de los subsecretarios y directores generales, relativas al personal, ponen fin a la vía administrativa, se entendía por el Ministerio que, adoptadas por los presidentes, directo-

res o jefes de los organismos autónomos, que ostentasen tal superior categoría, decisiones sobre el personal de ellos dependientes, las mismas causaban estado y tan sólo eran susceptibles de recurso de reposición, previo al contencioso-administrativo, ante el propio órgano que las había tomado. La duda surgía cuando la máxima autoridad del organismo autónomo tenía categoría de subdirector general o inferior, ya que, en tal caso, no parecía aplicable el precepto antedicho.

Esta, a fin de cuentas, clara situación ha venido a enturbiarse un tanto con la publicación del Estatuto del Personal al servicio de organismos autónomos de 23 de julio de 1971, en cuanto señala en su artículo 6.º-5, *d*) como competencia de los ministros «resolver en última instancia, dentro de la vía administrativa, los recursos promovidos contra resoluciones provenientes de tales organismos». El precepto es una simple adaptación del artículo 14-7 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, pero aplicado precisamente en un Estatuto de Personal de organismos autónomos parece que rechaza, al contrario de lo que ocurre en la Administración centralizada, la excepción a aquel principio que significa el artículo 36-4 de dicha Ley de Régimen Jurídico, conclusión que parece absurda, pues no tiene sentido que las resoluciones de los subsecretarios y directores generales relativas al personal de la Administración del Estado causen estado, y, sin embargo, la de los presidentes y directores de los organismos autónomos asimilados a aquéllos no apuren la vía administrativa con referencia al personal de tales organismos.

Pero el precepto está ahí, y es obligado darle una interpretación que, a nuestro juicio, no puede ser otra que la de que se refiere exclusivamente a aquellos acuerdos en materia de personal cuya resolución definitiva compete al titular del Departamento, tales como nombramiento o separación de funcionarios, ascensos discrecionales o ejercicio de determinadas facultades disciplinarias; intervención del ministro, a la que debe llegarse en tales casos no por la resolución del expediente de que se trata, sino mediante la aprobación ministerial correspondiente o, en defecto de ella, por el ejercicio del oportuno recurso de alzada.

ANEJO 1

AÑO 1962

Decreto 1348/1962, de 14 de junio

Denominación de la Entidad estatal autónoma	Clasificación
MINISTERIO DE AGRICULTURA	
Patronato Nacional de Riofrío	Grupo A.
Servicio Nacional de Crédito Agrícola.	Grupo A.
Servicio Nacional del Trigo	Grupo A.
Servicio Nacional del Cultivo y Fermentación del Tabaco	Grupo A.
Servicio de Pósitos	Grupo A.
Servicio de Plagas del Campo	Grupo A.
Federación de Industriales Elaboradores de Arroz de España	Grupo A.
Federación Sindical de Agricultores Arroceros de España	Grupo A.
Fondos Especiales de la Junta Coordinadora de Mejora Ganadera	Grupo B.
Servicio de Extensión Agraria	Grupo B.
Instituto de Fomento de Producción de Fibras Textiles	Grupo B.
Instituto de Estudios Agrosociales	Grupo B.
Patrimonio Forestal del Estado	Grupo B.
Servicios de Vías Pecuarias	Grupo B.
Servicio Nacional de Pesca Fluvial y Caza	Grupo B.
Servicio de Concentración Parcelaria.	Grupo B.
Instituto Nacional para la Producción de Semillas Selectas	Grupo B.
Patronato de Biología Animal	Grupo B.
Servicios Pecuarios de Galicia (Dirección General de Ganadería)	Grupo B.
Plan Agrícola de Galicia	Grupo B.
Patronato de Casas para Funcionarios del Ministerio	Grupo B.
Instituto Nacional de Colonización	Grupo B.
Instituto Nacional de Investigaciones Agronómicas	Grupo B.

Denominación de la Entidad estatal autónoma	Clasificación
Servicio Nacional de Seguros del Campo Instituto Forestal de Investigaciones y Experiencias Servicio de Plagas Forestales	Grupo B. Grupo B. Incorporación al Instituto Forestal de Investigaciones y Experiencias, conforme a la Ley de 20-12-1952.
Guarderías de Pesca Continental y Atenciones especiales de las Delegaciones Especiales de Asturias, Cuenca, León, Santander	Fusión con el Servicio Nacional de Pesca Fluvial y Caza (Grupo B).
Guardería de Pesca Continental y Atenciones especiales de la 1.ª Región, 2.ª Región, 3.ª Región, 4.ª Región, 5.ª Región, 6.ª Región, 7.ª Región	Idem.
Guarderías de Caza y Atenciones especiales de las Delegaciones Especiales de Asturias, León, Santander ...	Idem.
Junta Central de Fomento Pecuario ...	Grupo B.
Juntas Provinciales de Fomento Pecuario de Alicante, Avila, Burgos, Cáceres, Castellón, Ciudad Real, Córdoba, Cuenca, Gerona, Granada, Guadalajara, Huelva, Huesca, Jaén, León, Logroño, Lugo, Madrid, Málaga, Murcia, Orense, Oviedo, Palencia, Pontevedra, Salamanca, Santander, Segovia, Sevilla, Soria, Tarragona, Teruel, Toledo, Valencia, Valladolid, Vizcaya, Zamora, Zaragoza, Albacete, Almería, Barcelona, Cádiz, La Coruña, San Sebastián, Lérida, Navarra	Fusión en la Junta Central de Fomento Pecuario, siendo cada Junta Provincial una Delegación de la Central. A partir del presupuesto de 1963.
Consejos Reguladores denominación origen «Jerez-Xerez-Sherry», «Málaga», «Montilla-Moriles», «Priorato», «Rioja», «Tarragona», «Alella», «Valdeorras», «Valencia-Utiel-Requena y	

Denominación de la Entidad estatal autónoma	Clasificación
«Cheste», «Alicante», «Rivero», «Panadés», «Cariñena»	Integración de sus fondos en la Junta de Tasas, a partir del presupuesto de 1963.
Gestión técnico-facultativa de los Servicios Agronómicos	Integración de sus fondos en la Junta de Tasas.
Cartilla Ganadera (Dirección General de Ganadería)	Idem.
Desinfección Transporte Ganados	Idem.
Producciones Pecuarias	Idem.
Mecanización Agrícola	Idem.
Intensificación de Siembras	Integración de sus fondos en la Junta de Tasas, aun cuando los mismos no tengan carácter de tales.
Arbitrajes Agrícolas	Integración de sus fondos en la Junta de Tasas.
Servicios Técnicos y Ganaderos (Dirección General de Ganadería)	Idem.
«Gestión Técnica de los Servicios Centrales.—Cortes en Montes Particulares»	Idem.
«Gestión Técnica de los Servicios Centrales.—Remanentes de aprovechamientos forestales»	Idem.
Obras del Instituto Central de Inseminación	Estando próximos a su extinción por agotamiento de fondos se mantiene su funcionamiento con la obligación de ingresar dichos fondos en la cuenta corriente de Organismos autónomos del Banco de España y de Fiscalización por el Interventor Delegado en el Ministerio. Todo ello hasta su extinción por agotamiento de fondos.
«Fincas mejorables»	Idem.
Mejoras de Pastizales	Idem.
Junta Administrativa de los Servicios Agrícolas Oficiales de Soria	Grupo B.

Denominación de la Entidad estatal autónoma	Clasificación
Servicio de Explotación y Mejora de las Zonas Aridas del Sudeste español	Grupo B. A partir de 1963 sus recursos ingresarán en el Tesoro.
Infracción en montes particulares	Idem.
Multas y liquidación de atrasos por traviesas	Supresión. Ingreso del saldo en la cuenta de la Comisión Liquidadora de Organismos, que se hará cargo de sus obligaciones en la cantidad que no exceda del saldo recibido.
Secretaría General Técnica	Supresión como E. E. A.
Junta de Tasas	Grupo D. Con la obligación de presentar, en su caso, un doble presupuesto: 1.º Lo concerniente a dotaciones complementarias de personal y material. 2.º Demás actividades, en su caso, de Organismo autónomo.

ANEJO 2

AÑO 1968

Decreto 161/1968, de 1 de febrero

1. Adscritos al Ministerio:
 - Servicio Nacional de Cereales.
 - Fondo de Ordenación y Regulación de Producciones y Precios Agrarios (FORPPA).
2. Adscritos a la Subsecretaría:
 - Instituto de Estudios Agrosociales.
 - Servicio de Pósitos.
 - Patronato de Casas para Funcionarios del Ministerio.
 - Junta de Retribuciones y de Tasas.

3. Adscritos a la Secretaría General Técnica:

- Federación Sindical de Agricultores Arroceros de España.
- Federación de Industriales Elaboradores de Arroz de España.
- Juntas Sindicales Remolachero-Cañero-Azucareras.
- Junta Sindical Vitivinícola de la Mancha.
- Junta Sindical Lechera del Norte de España.

4. Adscritos a la Dirección General de Agricultura:

- Instituto Nacional de Investigaciones Agronómicas.
- Instituto Nacional para la Producción de Semillas Selectas.
- Servicio Nacional de Cultivo y Fermentación del Tabaco.
- Centro de Investigación y Desarrollo Agrario del Ebro.

Adscritos a la Subdirección General de Protección de los Cultivos y Fomento de la Calidad figuran:

- Servicio de Plagas del Campo.
- Servicio de Inspección Fitopatológica.

5. Adscritos a la Dirección General de Montes:

- Patrimonio Forestal del Estado.
- Servicio Nacional de Pesca Fluvial y Caza.
- Instituto Forestal de Investigaciones y Experiencias.
- Patronato Nacional de Riofrío.
- Servicio de Plagas Forestales.

6. Adscritos a la Dirección General de Ganadería:

- Patronato de Biología Animal.
- Junta Central de Fomento Pecuario.

7. Adscritos a la Dirección General de Capacitación Agraria:

- Servicio de Extensión Agraria.

8. Adscritos a la Dirección General de Colonización y Ordenación Rural:

- Instituto Nacional de Colonización.
- Servicio Nacional de Concentración Parcelaria.

ANEJO 3

AÑO 1971

Decreto-ley 17/1971, de 28 de octubre, y Decreto 2684/1971,
de 5 de noviembre

1. Adscritos al Ministerio:
 - Fondo de Ordenación y Regulación de Producciones y Precios Agrarios (FORPPA).
 - Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA).
 - Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA).
 - Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA).
 - Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias (INIA).
2. Adscritos a la Subsecretaría:
 - Instituto de Estudios Agro-Sociales.
 - Servicio de Pósitos (a través de la Subdirección General de Coordinación y Programas).
 - Junta de Retribuciones y de Tasas.
 - Patronato de Casas para Funcionarios del Ministerio de Agricultura.
3. Adscritos a la Secretaría General Técnica:
 - Servicio de Publicaciones.
4. Adscritos a la Dirección General de Capacitación y Extensión Agrarias:
 - Servicio de Extensión Agraria.
5. Adscritos a la Dirección General de la Producción Agraria:
 - Instituto Nacional de Semillas y Plantas de Vivero.
 - Servicio de Defensa contra Plagas e Inspección Fitopatológica.
 - Servicio Nacional de Cultivo y Fermentación del Tabaco.
 - Agencia de Desarrollo Ganadero.
6. Adscritos a la Dirección General de Industrias y Mercados en Origen de Productos Agrarios:
 - Instituto Nacional de Denominaciones de Origen.
 - Juntas Sindicales Regionales Remolachero-Cañero-Azucareras.
 - Juntas Vitivinícolas de la Mancha.
 - Junta Lechera del Norte de España.

