

ADMINISTRACION INSTITUCIONAL Y RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

PROF. DR. AURELIO GUAITA
Universidad de Santiago.

SUMARIO: I. Introducción.—II. El proceso administrativo frente a las entidades institucionales de ámbito local: 1. El proceso contra las «Corporaciones locales»: A) Legislación municipal; B) El artículo 25 de la Ley procesal administrativa de 1894. 2. El proceso contra «Corporaciones distintas de las locales». El artículo 26 de la Ley procesal administrativa de 1952.—III. El proceso administrativo frente a las entidades institucionales de ámbito nacional: 1. El artículo 23 de la Ley procesal de 1894. 2. Situación actual.—IV. La futura Ley procesal.

I

INTRODUCCION

Probablemente, no hay en la historia de los pueblos un movimiento que haya matado más libertades que la Revolución francesa, siquiera fuera ello en nombre de la Libertad.

A lo largo de siglos —se piensa— el hombre había sido un esclavo; en adelante el hombre será libre y, resucitando a Protágoras, la medida de todas las cosas. Fuera del hombre, nada tiene validez social o jurídica. Se respetará el Estado, se le endiosará, y hasta se le creará, porque aunque pese y duela, es necesario para mantener libre al hombre, pero nada podrá interponerse entre el Estado y el individuo, cuyas relaciones habrán de ser en lo sucesivo directas.

Toda la variadísima gama de corporaciones y gremios, asociaciones y comunidades, debía desaparecer, pues sin justificación posible atezaban al individuo. De tal forma, el Estado se convierte en la única persona colectiva.

Cargado de derechos el individuo, y de Poder el Estado, se lleva a cabo en un tiempo prodigiosamente breve la monstruosa centralización

política de la que por fuerza habría de surgir, según HAURIOU, el régimen y el Derecho administrativos.

Con tal estado de cosas, fué inevitable que científicamente y en los comienzos no se concibiera más Administración ni Derecho administrativo que los del Estado, como acertadamente advierte JORDANA DE POZAS, pues las antiguas Corporaciones o han muerto o se han convertido en meras circunscripciones o delegaciones de aquél. Si no hay más entidad independiente y autónoma y con fines propios que cumplir que el Estado, sólo él interesa al Derecho administrativo (1).

Pero la misma hipertrofia del Estado y de su Administración incubó en su seno otra serie de personas colectivas que fué necesario ir creando unas veces, reconociendo otras, ante la imposibilidad de que el Estado se encargara personalmente de resolver cuantos problemas iban surgiendo; pudo más la realidad que la ficción, pero con una diferencia fundamental respecto del antiguo régimen, pues las Corporaciones de ahora, lejos de surgir —y morir— espontáneamente, naturalmente, son hechura del Estado, monopolizador del Derecho, que las define y clasifica, les señala los fines a cumplir, les cede migajas de su poder, les otorga derechos, señala su autonomía y autarquía, y, en una palabra, hace depender toda su vida de las páginas del diario oficial. Estos entes, que no sin cierto convencionalismo reciben la denominación global de autarquías, son de una variedad extraordinaria, comparable sólo con los nombres que legalmente se les asigna: corporaciones, corporaciones de Derecho público, entidades institucionales, entidades paraestatales, organismos públicos, administraciones autónomas, organismos autónomos, entidades oficiales, corporaciones de servicios, servicios personificados, establecimientos públicos, entes descentralizados, etc.

La anárquica invasión de tan largo cortejo en las páginas de los tratados jurídico-administrativos, ha producido una explicable diversidad terminológica, propia de este período de emulsión (2).

(1) *Las Corporaciones profesionales en el Derecho administrativo español anterior a la Dictadura*, en «Revista de la Facultad de Derecho de Madrid», núms. 8-11 (1942), páginas 19-61.

(2) Vide, además del trabajo citado de JORDANA DE POZAS, los siguientes: PÉREZ BOTIJA: *Problemas de Administración corporativa*, en «Revista de Estudios Políticos», número 7 (1942), págs. 91-123; LÓPEZ RODÓ: *Corporaciones de servicios*, en «Revista General de Legislación y Jurisprudencia» (1943), págs. 524-41; GARRIDO FALLA: *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Madrid, 1950; FODERARO: *Estado e persone giuridiche pubbliche*, Padova, 1943, etc.

Tan sólo existe perfecto acuerdo en un punto que, ciertamente, hasta a nuestro objeto: las entidades autárquicas se dividen en territoriales y no territoriales; la distinción, originaria de Alemania, ha sido popularizada por la doctrina italiana (3), y, como hemos dicho, goza de universal aceptación; las entidades territoriales (la provincia y el municipio, además del Estado) tienen un territorio propio y esencial (4), una generalidad de fines que cumplir (5) y poder reglamentario y coactivo respecto de cualquier persona que se encuentre dentro de aquel territorio; las notas típicas de las no territoriales son cabalmente las contrarias: ausencia de territorio como elemento esencial; un fin o grupo de fines concreto y homogéneo que cumplir, e incapacidad de abarcar con sus normas a todas las personas radicantes en el territorio que alcanza su competencia, ya que, como se ha dicho, carecen de territorio propio (6).

La clasificación a que tan brevemente acaba de aludirse ha hecho fortuna, entre otras razones, porque obedece a una realidad científica: como dice LÓPEZ RODÓ (7), citando a JORDANA DE POZAS, el Derecho administrativo clásico ha sido elaborado pensando tan sólo en la realidad entonces existente, es decir, en la Administración territorial (Estado y, luego, provincia y municipio), y pensando en ella se elaboraron las grandes teorías del Derecho administrativo: mas la avalancha de personas colectivas no territoriales, tanto de tipo institucional o fundacional como de tipo corporativo (8), ha desbordado de tal forma el cuadro del Derecho

(3) Por ejemplo, ROMANO: *Il Comune*, en el «Primo Trattato completo de Diritto amministrativo» de ORLANDO, vol. II, parte I.^a

(4) Vide S. ROYO-VILLANOVA: *Los términos municipales y sus alteraciones*. Madrid, 1947, pág. 5 y siguientes.

(5) Esta nota la niega WALINE, pues, según el profesor francés, el principio de especialidad es propio de las personas colectivas (morales las llama él, como la mayor parte de los autores franceses): mientras al hombre, a la persona física, no le es ajeno ningún fin, las personas colectivas tienen siempre uno concreto, incluso el Estado, que se cuida del fin temporal y no del espiritual de los súbditos (*Traité de Droit Administratif*, 7.^a edición, París, 1952, págs. 160 y siguientes).

(6) CAETANO: *Tratado elemental de Derecho administrativo*, trad. española de LÓPEZ RODÓ, Santiago de Compostela, 1946, págs. 155-56.

(7) *Las empresas nacionalizadas en Inglaterra*, en REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 3 (1950), págs. 373-406.

(8) Como advierte ZANOBINI, las personas institucionales no son nunca territoriales, mientras que las corporativas pueden serlo (Municipios, por ejemplo) o no (Colegios profesionales, por ejemplo) (*Corso di Diritto amministrativo*, 6.^a edición, Milano, 1950, I. págs. 135 y siguientes).

administrativo tradicional (9), que en nuestros días la doctrina científica dedica parte de sus mejores páginas a resolver tan importantes problemas (10).

De todos ellos tan sólo uno me propongo examinar en las líneas que siguen: el que plantea la posibilidad de entablar el recurso contencioso-administrativo directamente contra las resoluciones de la Administración institucional (11).

Y el momento me parece oportuno: nuestra vieja ley procesal administrativa de 1888, con todos sus parches y remiendos, ha sido objeto recientemente, por Decreto de 8 de febrero de 1952, y en acatamiento al

(9) En el interesante preámbulo de la Ley de 5 de noviembre de 1940, se leen estas palabras: «La intensificación de la actividad social, la agrupación creciente de los intereses privados bajo formas de Derecho público y la progresiva conexión de la economía nacional con el Estado, llevan a la Administración moderna un caudal de funciones de volumen muy superior al que se dió bajo el signo del liberalismo. Paralelamente, el deseo de eficacia en los servicios, y en otras ocasiones la misma naturaleza de las funciones, tienden a buscar cauces diferentes de los propios del viejo Derecho administrativo. La descentralización funcional, la autonomía de los servicios, vienen así a compensar el desarrollo de la Administración pública, y las antiguas autonomías territoriales aparecen sustituidas por autonomías orgánicas de extensión generalmente nacional. Estos hechos históricos hacen difícil en los tiempos presentes el pleno cumplimiento de aquel canon que se enunciaba diciendo: un presupuesto, una caja, una cuenta. Sin embargo, la realidad de tal fuerza centrífuga no impide que se la someta a fuerza y se la compense con fuerzas contrarias para que no padezca la unidad esencial que debe presidir la economía del Estado.»

En términos parecidos se ha manifestado recientemente la Ley de 20 de diciembre de 1952 por la que se modifica el capítulo V (Contratación administrativa) de la de Contabilidad y Administración de la Hacienda pública de 1 de julio de 1911. En el preámbulo de aquélla se dice que «la creación de las Administraciones estatales autónomas ha sido impuesta en la mayoría de los Estados modernos por la ineludible necesidad de dotar de cierta independencia económica y administrativa a los servicios públicos, que, por su naturaleza y especiales condiciones, no pueden estar sometidos a una rígida centralización.»

(10) Además de los trabajos citados en las notas anteriores, vide VILLAR PALASI: *La actividad industrial del Estado en el Derecho administrativo*, en «Revista de Administración Pública», núm. 3 (1950), en especial págs. 57 y siguientes.

(11) Realmente debí decir *no territoriales* en vez de *institucionales*, pero si no lo hago así es, además de por el deseo de esquivar una terminología de signo negativo, por dos razones: la primera, la de que para cierto sector de la doctrina, los términos *institucional* y *no territorial* coinciden (olvidando que hay entes *no territoriales* de tipo corporativo, *no institucional*), sin que falten autores que expresamente hablen de la «Administración institucional o corporativa»; la segunda, porque, aun reduciendo el término *institucional* a sus justos límites (fundaciones), quedan dentro de ellos los casos más importantes de las modernas entidades *no territoriales* (nuestros grandes Institutos Nacionales, por ejemplo), que son, ciertamente, los que interesan de modo preferente a nuestro objeto.

La denominación negativa la emplea, por ejemplo, MORSELLI: *La finanza degli enti pubblici non territoriali*, 1943.

artículo 14 de la Ley de 18 de marzo de 1944, de una refundición (12), en cuyo preámbulo se anuncia su provisionalidad y pronta sustitución por una ley que, aprovechando las conquistas de las ciencias procesal y administrativa, satisfaga las exigencias de las nuevas realidades (13).

II

EL PROCESO ADMINISTRATIVO FRENTE A LAS ENTIDADES INSTITUCIONALES DE AMBITO LOCAL

1. EL PROCESO CONTRA LAS «CORPORACIONES LOCALES»

A) *Legislación municipal.*

El término «Administración local» (14) se emplea por los autores y el derecho positivo en distintas acepciones, dos principalmente: para la primera, Administración local va ligada a la división territorial que el Estado establece para el cumplimiento de sus fines, y en tal sentido se habla de «Administración local del Estado», para referirla a la acción desplegada por aquellos órganos del Estado, de la persona colectiva Estado, que tienen su competencia limitada a una parte concreta y determinada del territorio (15).

Según la otra acepción, más extendida entre nosotros, por Administración local suele entenderse un conjunto de personas colectivas menores, con sus órganos, patrimonio, capacidad y fines propios que, armónicamente entrelazadas, y aun superpuestas, agotan, por así decirlo, el terri-

(12) Disparmente acogido: vide GARCÍA DE ENTERRÍA: *Sobre un texto refundido de la legislación contenciosoadministrativa*, en REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, número 6 (1951), págs. 279-88, y GONZÁLEZ PÉREZ: *El texto refundido de la ley de lo contenciosoadministrativo*, en la misma Revista, núm. 7 (1952) págs. 189-218.

(13) La Comisión encargada de redactar el anteproyecto de la nueva Ley procesal administrativa ha sido nombrada por Orden del Ministerio de Justicia de 17 de noviembre de 1952. De los miembros que la componen, cabe esperar fundadamente una ley que responda a las necesidades actuales.

(14) Vide GARRIDO FALLA: *Sobre el concepto de Administración local*, en «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 31 (1947), págs. 36-48).

(15) En tal sentido, por ejemplo, ZANOBINI: *Corso...*, vol. III; y CAETANO: *Manual de Derecho Administrativo*, 3.ª edición, Coimbra, 1951.

torio del Estado, cada uno de cuyos puntos pertenece también, al menos, a una entidad «local» (16).

Tienen de común estas dos acepciones el referirse ambas a Administración circunscrita a un *lugar* determinado, más o menos extenso, pero siempre menor que el total del Estado.

La primera de aquellas acepciones no interesa hoy a nuestro objeto, pues no supone personas colectivas nuevas; mas la segunda entraña un peligro, que es necesario suprimir para seguir adelante nuestra investigación, consistente en la referencia tácita a Administración local *territorial*, con la que viene así, equivocadamente, a confundirse.

Ya advertía ROMANO (17) que la Administración local no es siempre territorial, sino que puede ser también institucional, que frente a un municipio —entidad local territorial— existe un Colegio de Abogados, una Cámara de Comercio, que son entidades locales institucionales (18).

La mayoría de estas entidades locales de tipo institucional están sometidas a una tutela tan intensa (bien sea respecto de otras personas institucionales, de ámbito nacional, bien sea respecto del propio Estado) que no puede, *lege lata*, plantearse el problema que encierra el título de este párrafo, pues no hay posibilidad legal de impugnar sus actos directamente ante la jurisdicción administrativa; habrá de impugnarse, en todo caso, el acto de la persona tutora, confirmatorio del acto de la persona local tutelada.

Pero nuestra Ley de Régimen local de 1950, siguiendo el ejemplo de las precedentes, si bien contempla en general el caso de las entidades territoriales (municipio, entidad local menor, provincia), ha regulado también otras entidades locales, de tipo institucional: las Mancomunidades voluntarias (y Comunidades de Tierra) y las Agrupaciones municipales forzosas (19).

(16) Cualquier punto del territorio forma parte, en el caso español, no sólo del Estado, sino también de una provincia y de un municipio, y, posiblemente, de una entidad local menor.

(17) Op. cit., págs. 639-40.

(18) Ya he explicado en la nota 11 el sentido en que empleo en este trabajo la palabra institucional.

(19) Vide ROYO-VILLANOVA: *Los términos municipales...*, pág. 6: «En nuestro Derecho, los dos únicos casos de entidades territoriales son la provincia y el municipio, además del Estado.» Y página 23: «la mancomunidad y la agrupación municipal son personas jurídicas de tipo institucional (no territorial)».

También MARQUÉS CARBO (*Ley de Régimen local*, Barcelona, 1952, tomo I, páginas 41 y 60) afirma de las mancomunidades y de las agrupaciones municipales su ca-

Su carácter de entes, de personas colectivas, viene declarado en el artículo 10 de la ley: «Son *entidades* municipales...: c) la Mancomunidad voluntaria; d) la Agrupación municipal forzosa.»

Respecto de las Mancomunidades voluntarias que pueden formar los Municipios, para obras y servicios y otros fines de la competencia municipal, su personalidad jurídica viene afirmada en el artículo 32 de la misma ley: «las Mancomunidades tendrán plena capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines».

Aunque no hay en la ley precepto como el transcrito y que se refiera a las Agrupaciones municipales forzosas, es indudable que éstas ostentan también el carácter de entes colectivos, como se deduce del artículo 10 ya citado, y del 397 (20).

Y lo propio hay que decir de las Comunidades de Tierra, tratadas por la ley junto con los dos grupos anteriores: se trata realmente de Mancomunidades voluntarias, sin más diferencia respecto de éstas que su remota tradición histórica; pero, si cesa la Comunidad, el Gobierno puede ordenar que se constituyan los respectivos Municipios en agrupación forzosa para la misma finalidad que antes realizaron voluntariamente (21).

rácter institucional y como una administración intermedia entre el municipio y la provincia».

Pero la entidad local menor es de tipo territorial, como ya hemos dicho. (Vid. también GARRIDO FALLA: *Centralización y descentralización*, en «Nueva Enciclopedia Jurídica, IV, 33-47, Barcelona, 1952».)

(20) Artículo 40 de la Ley de Régimen local y 72 del Reglamento de demarcación territorial de las entidades locales de 17 de mayo de 1952.

Son numerosos los trabajos publicados sobre las mancomunidades: GASCÓN Y MARÍN: *Mancomunidades*, Madrid, 1915; ALVAREZ GENDIN: *Las Mancomunidades municipales*, en «Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales», IV (1921), págs. 20-56 y 161-238; GOICOECHEA: *La personalidad jurídica de las Mancomunidades municipales*, en «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», marzo de 1926, págs. 258-68; HERNÁNDEZ RUIZ: *Las Mancomunidades municipales*, en «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 27 (1946), págs. 371-90, y núm. 28 (1946), págs. 587-610; MARQUÉS CARBO: *De las Mancomunidades voluntarias y de las Agrupaciones forzosas*, en la misma revista, núm. 61 (1952), págs. 40-51; etc.

(21) Sobre la personalidad jurídica de las Comunidades de Tierra, su asimilación al régimen de las Mancomunidades voluntarias y el valor definitivo de sus actos, es interesante la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 1950: «CONSIDERANDO: Que interpuesto el presente recurso contra una disposición de la Administración Central, cual es la Orden que con fecha 23 de enero de 1945 dictó el Ministerio de Agricultura, confirmando lo resuelto por la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial en 18 de noviembre de 1943, sobre aprovechamientos forestales y ganaderos en la zona denominada «Valle de Iruelas», correspondiente al monte núm. 60 del Catálogo de la provincia de A., es preciso tener en cuenta, antes de entrar en el examen de la cuestión de fondo que en el actual litigio se plantea, que la entidad demandante, «Asocio de la extinguida Universidad y Tierra de A.», constituye una Man»

No obstante, el Tribunal Supremo, interpretando el Estatuto Municipal de 1924, reconoció la personalidad jurídica a las Mancomunidades y no a las Agrupaciones, declarando en su sentencia de 5 de octubre de 1932: «Que las Mancomunidades municipales se diferencian de las Agrupaciones forzosas, no en sus fines, que pueden ser los mismos, como el de sostenimiento de servicios sanitarios, sino en su constitución voluntaria en la primera, y obligatoria en la segunda; así como en que *en la Mancomunidad forman los Municipios una persona jurídica* regida por organismo propio, la Junta correspondiente, *mientras que la Agrupación sólo constituye una reunión de Municipios, pero no origina una nueva personalidad*, razón por la cual, contra los acuerdos de las primeras, cabe trámite de reposición ante la Junta de Mancomunidad, y en las Agrupaciones, como este recurso previo tendría que promoverse ante todos y cada uno de los Ayuntamientos componentes, son recurribles sus acuerdos ante la autoridad común del gobernador civil, único caso en que éste resuelve en alzada sobre asuntos municipales, por falta de organismo adecuado a quien acudir, y como consecuencia del principio de autonomía de las Corporaciones locales que informa el Estatuto vigente.»

Y la sentencia de 13 de marzo de 1936, también con base en el Estatuto Municipal, reconoce implícitamente la personalidad jurídica de una Corporación forzosa, pero por entender que, pese a su origen obligatorio, se trataba realmente de una Mancomunidad.

La doctrina de estas sentencias nació probablemente de la distinta regulación que el artículo 266 del Estatuto establecía respecto de Mancomunidades y Agrupaciones, pues mientras los actos de las primeras, como

comunidad municipal de las que expresamente reconoce y respeta el artículo 29 de la Ley de 31 de octubre de 1935, y, en consecuencia, no cabe desconocer que *sus acuerdos —al igual que los adoptados por los Ayuntamientos— agotan la vía gubernativa siempre que recaigan en materias de su propia y exclusiva competencia*, por lo que únicamente pueden ser recurridos en la forma y plazos que se establecen para aquéllos en los artículos 223 y siguientes de la ley invocada, de conformidad con lo prevenido al efecto en el 231 del mismo cuerpo legal.

CONSIDERANDO: A mayor abundamiento, que el aludido acuerdo que en 30 de agosto de 1940 adoptó el «Asocio de la extinguida Universidad y Tierra de A.», dentro de la esfera atribuida a su competencia, se produjo a virtud de solicitud que el repetido Ayuntamiento de E. T. formuló ante aquel organismo, entendiéndolo, acertadamente, que a él le correspondía resolver respecto a las pretensiones que deducía, y es manifiesto que al serle denegadas, pudo recurrir ante nuestra jurisdicción, ateniéndose a lo dispuesto en los artículos 223 y siguientes de la Ley municipal, siempre, claro está, que hubiese intentado previamente la reposición, según preceptúa el artículo 218 del propio cuerpo legal...»

los de los Ayuntamientos, causaban estado y eran directamente impugnables ante el Tribunal contenciosoadministrativo, los de las Agrupaciones eran recurribles ante el gobernador civil, siendo el acto de éste el que podía impugnarse luego en la jurisdicción administrativa.

Pero es desorbitada la doctrina de la sentencia citada de 5 de octubre de 1932, al negar la personalidad jurídica a la Agrupación por su origen forzoso y por la tutela a que estaban sometidos sus actos bajo el imperio del Estatuto: la tutela no sólo no niega la existencia de las personas colectivas públicas, sino que la supone y exige (22).

Promulgada la Ley municipal de 31 de octubre de 1935, el gobernador perdió —en este punto que estoy viendo ahora— la tutela sobre los actos de las Agrupaciones forzosas, que en consecuencia podían impugnarse directamente ante el Tribunal administrativo provincial (23), lo mismo que los de las Agrupaciones voluntarias.

Y no ha variado la situación en la Ley de Régimen local: en ella los actos de todas las entidades «locales», tanto territoriales como institucionales, están sometidos al mismo régimen de —en principio— impugnación directa ante el Tribunal provincial de lo contenciosoadministrativo (24).

Hasta aquí hemos examinado, bajo el prisma de la legislación local, el supuesto de las Mancomunidades y Agrupaciones que, por estar perfectamente previsto y resuelto en aquella legislación, no plantea realmente graves problemas, si bien era oportuna la breve exposición que antecede, y aun necesaria, para la justa comprensión del caso que más

(22) En este sentido, vid. también PÉREZ BOTIJA: *Curso de Derecho del trabajo*, 3.ª edición, Madrid, 1952, pág. 347.

(23) En su libro I, capítulo II, sección 3.ª, la ley de 1935, bajo la rúbrica «De las Agrupaciones intermunicipales», trata de las voluntarias en los artículos 23-26, de las forzosas en los artículos 27-28 y de las Comunidades de Tierra en el 29.

Y el artículo 228 confería la competencia para conocer de los recursos contra los acuerdos de las citadas personas institucionales a los Tribunales que ejercían su jurisdicción en el lugar donde radicaba el Ayuntamiento constituido en capital de la Agrupación.

(24) Su artículo 397 es sustancialmente idéntico al 228 de la ley de 1935 citado en la nota anterior: el Tribunal competente es el que ejerce jurisdicción en la capital de la respectiva entidad. Y las entidades intermunicipales de que habla este artículo son, desde luego, tanto las Mancomunidades voluntarias y Comunidades de Tierra, como las Agrupaciones forzosas. (Cfr. MARQUÉS CARBO, op. cit., pág. 442.)

adelante se aborda, de entidades locales no reguladas en la ley municipal.

Mas para ello me parece conveniente, haciendo un poco de historia, volver a examinar el caso ya resuelto, pero contemplado ahora desde la ley procesal administrativa o «de lo contencioso».

B) El artículo 25 de la Ley procesal administrativa de 1894.

La Ley procesal administrativa, de 13 de septiembre de 1888, dispuso en su artículo 25 lo siguiente: «Representarán a la Administración en los Tribunales provinciales los abogados del Estado o los de Beneficencia cuando el litigio afecte a intereses de esta clase.»

Al procederse a la reforma de la citada ley, llevada a cabo por Real decreto de 22 de junio de 1894, conservó su número el precepto transcrito, pero adoptando ahora esta otra redacción: «En cada Tribunal provincial de lo contencioso administrativo habrá un fiscal del mismo que representará y defenderá a la Administración general del Estado, incluso en los asuntos de Beneficencia, en los términos preceptuados para el fiscal del Tribunal de lo contencioso. En iguales términos defenderá a las Corporaciones administrativas que funcionen bajo la inspección o tutela del Estado, mientras no designen letrado que las represente o (ni) litiguen entre sí o contra la Administración general» (25).

La reforma del artículo 25 obedeció al deseo de llevar al conocimiento de los Tribunales provinciales gran número de negocios de los que hasta aquella fecha entendía el Tribunal de lo contencioso (26), al parecer sobrecargado de asuntos (27).

Basta, no obstante, comparar la redacción del artículo 25 de la ley

(25) Seguía un segundo párrafo, carente de interés para nosotros.

(26) Tribunal Supremo a partir de la Ley de 5 de abril de 1904.

(27) En la exposición de motivos del Decreto de 22 de junio de 1894, redactado por una Comisión que presidió el conde de Tejada de Valdosa, se decía textualmente: «El aumento progresivo que se observa en el número de recursos interpuestos contra resoluciones de la Administración Central, y el relativamente escaso de los deducidos ante los Tribunales provinciales, ha hecho pensar en la necesidad de que algunos de los negocios de que hoy conoce el Tribunal de lo contencioso sean de la competencia de los Tribunales provinciales, a cuyo fin, y para que la representación de la Administración ante ellos tenga una dependencia y unión más estrechas con la Fiscalía del Tribunal de lo contencioso, y, por tanto, con la Presidencia del Consejo de Ministros, se establece lo que observará V. E. (P. M. Sagasta) en el articulado del proyecto con relación al Ministerio fiscal ante los Tribunales de provincias.»

de 1888 con el de 1894, para apreciar que la reforma fué de mayor importancia.

Como acaba de leerse, en la ley de 1894 el fiscal defendía en los Tribunales provinciales, en primer lugar, al Estado (28); pero asumía también la defensa de las «Corporaciones administrativas que funcionan bajo la inspección o tutela del Estado» cuando concurrieren estas circunstancias (y no una sola de ellas, como parece desprenderse de la defectuosa redacción de la ley): que tales Corporaciones no designaran letrado y que no litigaran contra el Estado ni entre sí mismas.

La aplicación o vigencia práctica de este precepto no ofrecía dificultad ni duda de ningún género: el fiscal no podía representar a un Municipio (aunque éste no nombrara letrado) cuando litigara contra el Estado o contra otra corporación administrativa de las sometidas a la tutela de aquél, por ejemplo, una provincia (29).

Que esas «Corporaciones administrativas que funcionan bajo la inspección o tutela del Estado» eran las «locales» (de índole territorial o no), no ofrece duda (30): lo demuestra el texto del artículo 11 de la ley de 1894, según el cual los Tribunales provinciales conocerán (sólo) de las demandas que se entablen «contra las resoluciones de las autoridades provinciales y municipales de la respectiva provincia», es decir, de las demandas contra actos de los órganos provinciales de la Administración del Estado y de los provinciales (*stricto sensu*) y municipales.

Lo demuestra también la interpretación histórica del precepto, dictado bajo la vigencia de las leyes municipal de 1877 y provincial de 1882, que, efectivamente, sometían a la tutela del Estado (también hoy, pero en menor medida) a las Corporaciones locales.

Y lo demuestra, por último, la interpretación uniforme del artículo que se comenta, hecha por el Tribunal Supremo en numerosas resoluciones; por ejemplo, sentencias de 31 de enero de 1942 y 5 de mayo de 1945;

(28) Por ejemplo, cuando se impugnaba un acto administrativo del gobernador o del delegado de Hacienda (art. 2.º del Reglamento vigente de 22 de junio de 1894).

(29) O una Comunidad de Tierra, caso posible, como patentiza la sentencia de 29 de septiembre de 1950, citada en la nota 21.

La Ley municipal de 2 de octubre de 1877, vigente al tiempo de promulgarse la Ley procesal administrativa, reconocía la existencia de Asociaciones voluntarias de Municipios y de Comunidades de Tierra en sus artículos 74, 80 y 81, si bien con trazos menos firmes que la legislación municipal posterior (1924, 1935, 1950).

(30) Aunque sí las tenía CABALLERO Y MONTES: *Lo contenciosoadministrativo*, Zaragoza, 1904, II, 125.

autos de 14 de octubre de 1926, 11 de junio de 1927, 3 de julio de 1928, 4 de febrero y 25 de marzo de 1932, 4 de junio de 1941 y 21 de abril de 1942; y las circulares de la Fiscalía del Tribunal Supremo a los fiscales provinciales de 27 de enero de 1931 y 12 de enero de 1940. En todas estas resoluciones se identifica Corporaciones administrativas sujetas a la inspección de tutela del Estado con Corporaciones «locales». El auto citado de 21 de abril de 1942 dice a este respecto que, «cuando (la ley de 1894) se refiere a los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, lo hace designándolos con los nombres de Corporaciones sujetas a la inspección y tutela de aquél o el de Administración en cualquiera de sus grados» (31).

Como conclusión, hay que afirmar que, durante la vigencia del artículo 25 de la Ley Procesal administrativa de 1894, coincidente *grosso modo* y en el ámbito temporal con la de las leyes municipales de 1877, 1924 y 1935, era posible el recurso contenciosoadministrativo directo ante los Tribunales provinciales contra las entidades de tipo institucional; pero precisamente contra las denominadas «locales» en nuestro Derecho positivo, contra las Mancomunidades y Agrupaciones municipales (32) y las Comunidades de Tierra, esto es, contra las entidades de tipo institucional previstas y reguladas por las leyes municipales: como confirmación de esto, recuérdense las sentencias antes citadas de 5 de octubre de 1932, 13 de marzo de 1936 y 29 de septiembre de 1950.

(31) GONZÁLEZ PÉREZ ha entendido recientemente que con el nombre de Corporaciones sujetas..., etc., «indudablemente, parece que la ley se refiere a las personas jurídicas públicas institucionales, respecto de las cuales el Estado realiza funciones de tutela». (*El Ministerio fiscal en el proceso administrativo*, en «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 66 (1952), pág. 873.)

Ya se ha demostrado en el texto que no es así: el artículo 25 (hoy 26) de la ley no se refería a las personas institucionales, sino a las locales, aunque efectivamente entre éstas las hubiera y hay institucionales. Por lo demás, GONZÁLEZ PÉREZ engloba los artículos 23 y 25 (hoy 24 y 26), que son en verdad preceptos parecidos y no idénticos, máxime cuando cita el artículo 26, pese a la fecha de su trabajo y el número que le asigna, según el texto de 1894 (art. 25), ya examinado por nosotros, y no según el texto de 1952, bastante distinto, que luego estudiaremos.

(32) Respecto de estas entidades municipales forzosas, ya se dijo que el recurso directo sólo existe desde la Ley municipal de 1935.

2. EL PROCESO CONTRA LAS «CORPORACIONES DISTINTAS DE LAS LOCALES»

El artículo 26 de la Ley procesal administrativa de 1952.

La posibilidad legal del recurso contenciosoadministrativo directo contra los actos de las entidades locales de tipo institucional, *distintas de las que regula la Ley de Régimen local o intermunicipales*, se debe al texto refundido de la ley de los contenciosoadministrativo aprobado por Decreto de 8 de febrero de 1952.

En efecto: el artículo 25 de la ley de 1888-94 que acabamos de analizar ha pasado a ser el 26 en el nuevo texto refundido de 1952, pero con esta otra redacción en su párrafo primero: «En cada Tribunal provincial de lo contenciosoadministrativo habrá un fiscal del mismo que representará y defenderá a la Administración general del Estado en los mismos términos preceptuados para el fiscal del Tribunal Supremo. En iguales términos defenderá a las Corporaciones administrativas *distintas de las locales* que funcionen bajo la inspección o tutela del Estado, mientras no designen letrado que las represente o (y no) litiguen entre sí o contra la Administración general *o contra las Corporaciones locales.*»

La modificación respecto de la redacción de 1894 está en los dos incisos subrayados por nosotros, que, como se ha visto, no figuraban en aquélla.

Ahora bien: el texto de 1952 es un texto refundido, es decir, no tiene carácter innovador, sino meramente recopilador o codificador, por lo que aquellos incisos debían ya figurar, implícitamente al menos, en alguna disposición anterior al citado texto refundido.

Esta disposición no es otra que el artículo 387 de la Ley de Régimen local de 16 de diciembre de 1950, incorporado al segundo párrafo del artículo 26 del texto refundido de la Ley de lo Contenciosoadministrativo de 8 de febrero de 1952. Según se dispone en ambos preceptos, a diferencia de lo que ocurría en la legislación anterior, el fiscal actúa como defensor o comisario de la ley, y no como representante de la Administración local demandada; por ello, según el párrafo 1.º del artículo 26 del texto refundido, transcrito más arriba, el fiscal sólo defiende a las Cor-

poraciones «distintas de las locales», ya que éstas, las «locales», han de designar su representante en juicio (33).

Ahora bien: «Corporaciones locales», según nuestros textos positivos, *no son otras que las reguladas en la Ley de Régimen local*, esto es, las personas territoriales provincia, municipio y entidad local menor, y las institucionales mancomunidad y agrupación. También es cierto que no hay más personas territoriales que el Estado y las tres dichas; pero éstas últimas son para nuestro Derecho las «Corporaciones locales» (junto con Mancomunidades y Agrupaciones). Y como el fiscal, en el Tribunal provincial, defenderá a las Corporaciones «distintas de las locales», es claro que la ley ha querido designar con esta terminología negativa a personas institucionales, ya que, aparte del Estado, no hay personas territoriales que no sean locales.

El texto refundido continúa diciendo (34) que los Tribunales provinciales conocerán (sólo) de las demandas contra resoluciones dictadas por autoridades y organismos *municipales* y *provinciales*, pero para que tenga aplicación el párrafo primero del artículo 26, hay que admitir que también los tribunales provinciales conocen de demandas contra resoluciones dictadas por Corporaciones distintas de las «locales», institucionales por tanto, si bien son también locales (aunque no en la acepción legal), pues desarrollan su actividad en un lugar determinado y concreto del territorio del Estado.

Que es así, lo pone de manifiesto el análisis del párrafo primero del artículo 26 del texto refundido: el fiscal defiende a las Corporaciones distintas de las «locales» cuando éstas no designen letrado que las represente y no litiguen contra el Estado o las Corporaciones locales *o entre sí*.

El hecho de que litiguen contra el Estado o las Corporaciones «locales» no viene en apoyo de nuestra tesis, ya que tal litigio puede surgir asumiendo el papel de demandado el Estado o una Corporación «local» y el de demandante una persona institucional «distinta de las locales.»

Pero, ¿cómo podrán litigar *entre sí* dos personas institucionales «distintas de las locales» si el acto impugnado en el proceso administrativo no

(33) No obstante, el fiscal sigue siendo el representante de la Administración local demandada en los «recursos de plena jurisdicción», si no compareciera ésta en el proceso (artículos 387 de la Ley de Régimen local y 26, párrafo 2.º, del texto refundido de la de lo contencioso administrativo de 1952).

(34) Artículo 20, que corresponde al 11 de la ley de 1894, ya citado antes en el texto.

lo ha dictado una de ellas? Luego cabe el recurso contenciosoadministrativo directo contra personas institucionales locales distintas de las reguladas en la Ley de Régimen Local.

He aquí cómo un precepto secundario, el artículo 26 de la Ley, dedicado al Fiscal, ha hecho posible la impugnación directa ante los Tribunales provinciales de lo contenciosoadministrativo, de los actos dictados por personas institucionales no reguladas en la Ley de Régimen local (35.)

Se da con ello, además, cauce legal a la tendencia manifestada anteriormente en ocasiones aisladas por el Tribunal Supremo, de admitir el recurso contencioso-administrativo contra personas institucionales locales (pero distintas de las Corporaciones locales previstas en la ley municipal), pues indudablemente, cabe englobarlas también bajo la denominación de «Corporaciones sometidas a la inspección y tutela del Estado.» Tal es el caso, por ejemplo, de las Comunidades de regantes, afirmativamente resuelto por las Sentencias de 31 de enero de 1936 y 31 de octubre de 1951 (36).

III

EL PROCESO ADMINISTRATIVO FRENTE A LAS ENTIDADES INSTITUCIONALES DE AMBITO NACIONAL

Hemos estudiado en el párrafo anterior la existencia del recurso contenciosoadministrativo directo contra actos o resoluciones de personas colectivas públicas institucionales de ámbito local, en las que domina, como se habrá notado, el carácter corporativo.

Nos interesa ahora plantear y resolver el mismo problema, referido a las entidades institucionales de ámbito nacional; es decir, que desarro-

(35) Parece innecesario advertir que tales actos han de haber causado estado para poder ser impugnados.

(36) Ignoro si la Comisión que redactó el texto refundido de la ley de lo contenciosoadministrativo de 1952 se refería o no al artículo 26 (antes 25), pero creo aplicables a éste las siguientes palabras de la exposición de motivos: «El título segundo de la ley antigua abarcaba los artículo 8.º al 31, y en la nueva, del 11 al 29. La disminución del mismo no significa que hayan pasado sin los debidos retoques, que, por el contrario, son amplios y de alguna enjundia, según se infiere de la lectura comparada de los dos textos.»

llan su actividad en todo el territorio del Estado. A diferencia de los anteriores, las entidades nacionales pertenecen, por regla general, al grupo de las fundaciones, por lo que la doctrina empieza a reservar para éstas el nombre de entes institucionales o administración institucional.

1. EL ARTÍCULO 23 DE LA LEY PROCESAL DE 1894.

Ya se dijo en la introducción, siguiendo a la doctrina común, que el Derecho administrativo clásico se estructuró sobre la Administración territorial, inicialmente referida sólo al Estado, con posterioridad extendida a las demás Corporaciones territoriales.

A este momento responde la ley de lo contencioso-administrativo de 1888-94, en la cual ya sabemos lo que quería decir «Corporaciones sometidas a la inspección y tutela del Estado», frase empleada por el artículo 25 (hoy 26).

Veamos ahora el artículo 23 de la misma ley de 1894: «el fiscal (se refiere al del Tribunal Supremo) defenderá por escrito y de palabra a la Administración y a las Corporaciones que estuvieren bajo su especial inspección y tutela, mientras éstas últimas no designen letrado que las represente, y cuando (37) no litiguen contra aquélla o entre sí mismas».

Los dos artículos, el 25 y el 23 de la Ley de 1894, empleaban la misma frase de «Corporaciones sometidas a la especial inspección y tutela del Estado», y es lógico, pues los dos casos se referían a las mismas Corporaciones (38); es decir, a las «locales» o reguladas en la legislación municipal. A esta conclusión llegaba el Tribunal Supremo en las resoluciones antes citadas a propósito del artículo 25, no sólo partiendo de éste, sino también y en la mayoría de los casos, manejando el artículo 23, referente al fiscal del Tribunal Supremo.

Que este artículo era perfectamente aplicable, pensando tan sólo en las Administraciones «locales», lo demuestra su simple lectura, pues aunque no cabe ir al Tribunal Supremo *ab initio* en demanda contra un acto

(37) Es patente el desacierto de éste cuando en el texto legal, pues el fiscal no defiende a las Corporaciones locales cuando no designen letrado y cuando no litiguen contra el Estado, etc., sino cuando concurren ambas circunstancias, esto es, que no hayan designado letrado y que no litiguen contra el Estado, etc.

(38) Ha sido un acierto, quizá intuitivo, de la ley, pues se trataba, en efecto, de verdaderas Corporaciones.

de la Administración local, puede, no obstante, llegarse a él en vía de apelación; y el fiscal defenderá en esta segunda instancia a la Corporación local si no designa letrado que la represente y además no litiga contra el Estado o contra otra Corporación local.

No era, por tanto, necesario, ni quizá posible, plantearse el caso del recurso contencioso directo contra actos de las Administraciones institucionales de ámbito nacional.

2. SITUACIÓN ACTUAL.

Acabamos de referirnos al artículo 23 de la ley de 1894; es, sin variación alguna, el 24 del texto refundido de 1952, que ha conservado en su redacción, incluso aquel *cuando* criticado por nosotros, a diferencia del artículo 25 que, como vimos, pasó a ser el 26, pero con «retoques de alguna enjundia».

Parece de lo dicho, que no diferenciándose el artículo 25 de la Ley de 1952 del 23 de la de 1894 más que en su numeración, la situación no debe haber variado, pero la conclusión contraria se impone, no como en el caso de los entes locales, por modificación del texto procesal, sino por una evolución general del Derecho, en especial del administrativo, y de las formas sociales, reflejada en los preámbulos de las Leyes de 5 de noviembre de 1940 y 20 de diciembre de 1952 (39), y sancionada por algunos preceptos de nuestro Derecho positivo para el caso que nos ocupa del recurso contenciosoadministrativo directo contra los actos de los grandes entes institucionales.

El legislador de 1888 no podía prever, o al menos no previó, la existencia de gigantescas personas colectivas públicas de índole institucional, pues el Instituto Nacional de Previsión, señalado por los autores como uno de los primeros ejemplos, probablemente el primero, de estos entes, no se fundó hasta veinte años más tarde, en 1908.

En los años siguientes se crearon algunas otras entidades de este tipo, pero fué especialmente a partir de 1939, terminada la Cruzada Nacional, cuando se asentó permanentemente entre nosotros una frondosa multi-

(39) Vid. la nota 9.

tud de entes institucionales: los Institutos Nacionales de la Vivienda, de Colonización, de Industria, del Libro Español; los Consejos Superiores de Investigaciones Científicas y de Protección de Menores; los Patrimonios Nacional y Forestal del Estado; el Patronato Nacional Antituberculoso; los Institutos de Estudios Políticos y de Administración Local; Servicio Nacional del Trigo; Sindicatos Nacionales, etc.

El recurso jurisdiccional (40) directo contra los acuerdos y resoluciones de estas Administraciones autónomas o institucionales no es, por regla general, posible, dada su estrecha dependencia del ente fundador, del Estado; por ejemplo, no procedía el recurso contencioso-administrativo contra los acuerdos del Consejo de Administración del Patrimonio de la República, sino el de alzada ante el Ministro de Hacienda (41); ni procede el recurso de agravios contra los acuerdos del presidente-delegado del Patronato Nacional Antituberculoso, ni contra los de la Junta Central del mismo, sino el de alzada ante el ministro de la Gobernación (42).

Es decir, que, en la mayoría de los supuestos, el acto de la persona institucional no causa estado, no es definitivo en la vía administrativa.

Mas, aunque raros, se pueden citar algunos casos en que es posible el recurso jurisdiccional directo, por ejemplo, contra los actos del Instituto Nacional de la Vivienda denegando la calificación definitiva de viviendas protegidas (43).

No aparece tan explícitamente formulada la posibilidad del recurso contencioso-administrativo directo en el caso del Patrimonio Forestal del

(40) Me refiero con esta palabra *jurisdiccional*, tanto al proceso administrativo como al recurso de agravios, prescindiendo respecto de éste de la debatida cuestión sobre si es o no un auténtico recurso jurisdiccional, problema intrascendente ahora para nuestro objeto.

(41) Sentencia de 14 de octubre de 1949.

(42) Ordenes de 13 de enero de 1948 («B. O.» de 25 de julio) y 10 de marzo de 1949 («B. O.» del 27), y los acuerdos del Consejo de Ministros en ellas citados de 2 de noviembre y 15 y 31 de diciembre de 1945, 18 de enero de 1946 y 7 de marzo y 2 de abril de 1947.

La personalidad jurídica del Patronato Nacional Antituberculoso, distinta de la del Estado, ha sido explícitamente reconocida por el Tribunal Supremo, por lo que no puede alegarse en juicio la excepción de falta de reclamación previa en la vía administrativa, sólo exigible cuando se demanda al Estado. (Sentencias de la Sala 1.ª o de lo civil de 20 de mayo de 1941 y 14 de febrero de 1950.)

(43) Artículos 64 a 67 del Reglamento de 8 de septiembre de 1939; en cambio, contra los actos de descalificación forzosa de viviendas, decretada por el Instituto Nacional de la Vivienda, cabe el recurso de alzada ante el ministro de Trabajo, y contra la resolución de éste el recurso contencioso-administrativo (art. 107 del Reglamento citado).

Estado, pero sí se dice en su Reglamento de 30 de mayo de 1941 que el Patrimonio, «ante los Tribunales, se hará representar por los mismos funcionarios a quienes compete la representación y defensa del Estado en juicio, conforme a las leyes y reglamentos, y con las mismas exenciones y privilegios que a éste corresponde» (art. 3.º), y que «los contratos comprendidos en las disposiciones de este Reglamento, a todos los efectos, incluso los jurisdiccionales, tendrán carácter administrativo por afectar a obras o servicios públicos» (art. 4.º (44)).

En cuanto al Instituto Nacional de Colonización, creado por el Decreto de 8 de octubre de 1939, puede en ciertos casos impugnarse directamente sus resoluciones sobre expropiación ante la Sala 5.ª o de lo social del Tribunal Supremo mediante «recurso de revisión». Y es claro que, pese al nombre asignado al recurso y a la Sala del Tribunal Supremo a la que se declara competente para conocer de él, se trata de un verdadero recurso contenciosoadministrativo (45).

Un último ejemplo: el Consejo de Ministros, de conformidad con el dictamen del de Estado, ha declarado que los acuerdos del Consejo Superior de Protección de Menores (46) causan estado y son, en consecuencia, directamente impugnables en la vía de agravios (47). La doctrina, acertada, es consecuencia de la personalidad jurídica atribuida al citado Consejo Superior, pues no puede darse el recurso de alzada si no lo dispone expresamente la norma, ya que la tutela nunca se presume; en

(44) Pero cabe el recurso de alzada ante el ministro de Agricultura contra las resoluciones de la Dirección del Patrimonio. (Ley de 10 de marzo de 1941, art. 8.º)

(45) Artículo 7.º de la Ley de 27 de abril de 1947. En cambio, en otras disposiciones sobre expropiación de fincas rústicas, contra los acuerdos del Instituto Nacional de Colonización procede el recurso de alzada ante el ministro de Agricultura, y contra éste el citado recurso de «revisión» (Ley de 21 de abril de 1949, art. 17), o se atribuyen directamente al Ministro las facultades expropiatorias (Ley de 26 de diciembre de 1939, bases 20 y 23).

(46) Tiene plena personalidad jurídica (Decreto de 2 de julio de 1948, art. 21).

(47) «Considerando en primer lugar que, dadas las atribuciones reconocidas al Consejo Superior de Protección de Menores en el artículo 6.º del Decreto de 11 de junio de 1948 y disposiciones concordantes de resolver con criterio ejecutivo sobre la organización, funcionamiento, etc., de los Tribunales Tutelares de Menores, y que ni en esta disposición ni en la Orden del Ministerio de Justicia de 25 de abril de 1949, que contiene las normas orgánicas del personal del Consejo, se establece que los asuntos del mismo sobre la materia que es objeto del presente recurso deban ser aprobados por el Ministerio, y que éste tampoco ha recabado la competencia de este asunto, debe entenderse que la resolución recurrida tiene el carácter de definitiva a los efectos de impugnación en esta vía de agravios.» (Orden de 18 de febrero de 1952, «B. O.» de 4 de marzo; vide también la Orden de 13 de enero de 1953, «B. O.» de 9 de febrero.)

cambio, cuando se trata de órganos de la persona colectiva Estado se presume la posibilidad del recurso de alzada (salvo, como es natural, contra los acuerdos de los ministros, sin superior jerárquico) (48).

IV. LA FUTURA LEY PROCESAL

En las páginas que anteceden hemos visto cómo se va abriendo paso entre nosotros al impulso de las nuevas realidades, la Administración institucional y el recurso contencioso directo contra sus acuerdos (49).

Unos acogen con simpatía esta invención del Derecho administrativo moderno; otros miran con recelo a los entes institucionales, bien por razones de fiscalización económica, bien por la quiebra que pueden padecer los principios de responsabilidad y jerarquía.

De todas formas, creo que, como se ha dicho de la política de las nacionalizaciones, se trata de un fenómeno irreversible: el problema está ahí y hay que resolverlo.

La anunciada Ley procesal administrativa habrá de abordar, y resolver con claridad, este problema. El recurso que hemos estudiado se da en tan pocas ocasiones y está tan disimulado en la ley vigente, que no es siempre fácil descubrirlo.

Cierto que si la norma que crea una de esas personas colectivas dispone que contra los acuerdos de sus órganos cabe el recurso de alzada ante el ministro correspondiente, nada puede hacer en contra la ley de lo contencioso; pero, con todo, ésta debe contener una declaración general y explícita permitiendo el recurso directo contra los acuerdos de aquellas instituciones cuando causen estado (50).

(48) Sentencias del Tribunal Supremo de: 14 de marzo y 14 de octubre de 1947 y 12 de diciembre de 1949 (contra: sentencia de 21 de abril de 1950); y Agravios: Orden de 23 de marzo de 1950 («B. O.» del 29).

(49) A juicio de LÓPEZ RODÓ, una nota que denuncia la naturaleza pública de las personas colectivas es la de que sus actos sean fiscalizados por los Tribunales de lo contencioso-administrativo (*Corporaciones de servicios*, en «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», noviembre de 1943, pág. 540).

(50) Por ejemplo, en Portugal se admite expresamente el recurso contencioso directo ante las Auditorías o Tribunales provinciales contra las Juntas autónomas de Puertos, y ante el Supremo Tribunal Administrativo contra las «personas administrativas dotadas de autonomía: Juntas Nacionales, Comisiones reguladoras, Institutos, etcétera» (CAETANO: *Manual de Direito Administrativo*, 3.ª edición. Coimbra, 1951, páginas 730 y 733).

Y cierto también que son razones más políticas que jurídicas las que estructuran la intensa tutela a que suelen estar sometidos los grandes entes de tipo institucional, por lo que no deben analizarse en un trabajo de la índole del presente.

No me toca, por tanto, aconsejar sobre el mayor o menor grado de autarquía que debe reconocerse a la Administración institucional.

Depende de lo que se quiera hacer con ella. Si se trata de una simple desconcentración y desglose de tareas, pero actuando realmente el Estado, bien está la tutela y aun convendrá reforzarla.

Nótese, sin embargo, que este sistema, dado el número e importancia jurídica, económica y social de estos entes, siempre en aumento, puede llegar a congestionar gravemente la marcha y el buen funcionamiento de la Administración del Estado, al cargar ésta sobre sí con la tarea de resolver un sinnúmero de recursos de alzada contra los actos de las personas institucionales, con la circunstancia, además, de ir borrando la distinción —no sólo de interés teórico— entre las funciones jurisdiccional y administrativa, pues es de indudable naturaleza jurisdiccional la resolución del llamado por la doctrina italiana «recurso jerárquico impropio» o interpuesto ante el Estado contra los actos y resoluciones de las personas institucionales.

Pero si de verdad se quiere dar vida autónoma a estos sujetos colectivos públicos, si de verdad se quiere hacer de ellos sujetos de derecho, personas, convendrá reducir la tutela a muy contados casos, parejamente a como ocurre con la llamada Administración local, esto es, convendrá ampliar la posibilidad del recurso contenciosoadministrativo directo contra sus acuerdos.

La nueva ley puede escoger una de estas dos soluciones: primera, subsumir la Administración institucional en la Central o del Estado a todos los efectos procesales, lo que es terminológicamente posible, pues central de opone a local, no a institucional, y si hay Administración local institucional, ¿qué impide que haya también Administración Central institucional?: es lo que hace, por ejemplo, el citado Reglamento del Patrimonio Forestal cuando dispone que ante los Tribunales representen a éste los mismos funcionarios a quienes compete la representación y defensa

También en Francia, aunque en virtud de «constante jurisprudencia», se admite el recurso directo contra los actos de los establecimientos públicos. (WALINE, *Traité cit.*, página 229.)

del Estado; y lo que hace el Consejo de Ministros al admitir el recurso de agravios directo contra los acuerdos del Consejo Superior de Protección de Menores, pues, como es sabido, el recurso de agravios sólo procede contra resoluciones de la Administración Central (51).

Es también la única solución posible en nuestro Derecho actual, ya que el Tribunal Supremo sólo es competente en primera y única instancia, para conocer de las demandas contra los actos de la Administración Central (52). Y es, por último, solución que concuerda perfectamente con con el sistema imperante entre nosotros de *fictae personae* institucionales.

Pero si se quiere llevar a sus últimas —no es necesario que sean malas— consecuencias la atribución de personalidad jurídica a los entes institucionales, la solución ha de ser diferente: la ley debe decir, sin ambages, que se admite el recurso directo contra los actos de la Administración institucional; ésta habrá de tener sus representantes propios en juicio, distintos de los del Estado; los Tribunales de lo contenciosoadministrativo deben tener expresamente atribuida la competencia para conocer en estos negocios, etc.

En suma, como dice PÉREZ BOTIJA, «plantéase con esto el problema de si es posible crear un contencioso especial para la Administración corporativa, o si debe encuadrarse con arreglo a la ley y el reglamento vigentes de 1894 dentro del régimen contenciosoadministrativo común» (53).

Ese «contencioso especial» es, desde luego, posible, pero quizá no sea necesario; en cambio, sí me parece oportuno que la ley haga las declaraciones expresas que acabo de propugnar.

(51) GARRIDO FALLA entiende igualmente que, si no cabe el recurso de alzada contra un acto de un ente institucional, «se debe considerar a todos los efectos que se trata de un acto de la Administración Central (*Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Madrid, 1950, pág. 173).

(52) Artículo 13 del texto refundido de la Ley de lo contenciosoadministrativo de 8 de febrero de 1952.

(53) *Problemas de Administración corporativa*, en «Revista de Estudios Políticos», núm. 7 (1942), pág. 123. Para el citado autor, son sinónimos los términos corporativo e institucional.

JURISPRUDENCIA

