

# PROBLEMAS DE ADMINISTRACIÓN CORPORATIVA

## I

### CONCEPTO DE LA ADMINISTRACIÓN CORPORATIVA.

No tenemos todavía un concepto legal o doctrinal que sirva para descifrarnos qué es la administración corporativa; acusan falta de firmeza las ideas generales, carecen de sistema y orden los principios rectores, y, sin embargo, dicha expresión se emplea, y cada vez propágase más su uso. ¿Es que se trata de un término vago o de una intuición que aun no cristalizara en realidad? Nada menos cierto, porque los ejemplos de aplicación práctica de esta forma de organización administrativa se multiplican cada día y si, en sus orígenes, la Administración moderna implica un fenómeno de centralización de poder y concentración de actividades y servicios, posteriormente, el incremento de aquéllas y la complejidad de éstas, nos muestran un fenómeno inverso, de descentralización orgánica que pretende una más eficaz y adecuada satisfacción de los fines públicos.

El Estado, por sí solo, no es capaz de atender a la realización de todos ellos: su aparato burocrático es

lento y pesado; por ello, hipertrofiar la Administración central con nuevas y complicadas tareas equivale a "echar arena sobre los cojinetes". Mas el Poder público no puede renunciar hoy al intervencionismo sistemático en toda una serie de asuntos que, en el viejo régimen liberal, le estaban vedados a la Administración; tampoco puede dejar de satisfacer una serie de necesidades generales en régimen de "servicio público" y esto puede hacerlo con el sistema de la *concesión* o con el sistema de la *Corporación*.

Con el primero se aglutina la iniciativa privada en la organización administrativa, y los particulares se convierten en órganos indirectos de la Administración. El Estado, sin renunciar a sus facultades soberanas, sin abdicar de sus funciones y sin abandonar el cumplimiento de sus fines, incorpora, más o menos contractualmente, una empresa privada a la actividad administrativa. Orgánicamente la empresa concesionaria no forma parte de la Administración; ésta se desentiende de la organización técnica del servicio, de su riesgo industrial y financiero, etc.; pero, en cambio, no renuncia a fiscalizar el cumplimiento y satisfacción de las necesidades que motivaron la creación del servicio público.

En el *sistema de corporación*, que, como ahora veremos, es designado con nombres diversos, el Estado atribuye la ejecución de los servicios, bien a entidades que los venían prestando tradicionalmente o a organismos que él crea. Estas entidades y organismos no se confunden con la estructura burocrática estatal, y si bien forman un orden y un sistema administrativo, éste es de carácter distinto y por ello se le conoce con el nombre de Administración local y Administración ins-

titucional o corporativa. La corporación es, pues, un ente diverso del Estado, pero con sus potestades y su régimen legal de derecho público. Las relaciones de los concesionarios con los administrados o usuarios de los servicios públicos, se producen, por lo general, en el marco del Derecho civil o mercantil; las relaciones de los administrados con la Corporación y de ésta con el Estado, caen en el ámbito del Derecho público. Por eso se ha dicho que la Corporación y el establecimiento público, igual que la administración estatal y la administración autárquica, son formas de organización y de gestión, propias y peculiares del Derecho administrativo (1).

La *Corporación*, jurídicamente, es una persona de Derecho público; sociológicamente, es un grupo o institución distinta del Estado, que coadyuva con éste en el cumplimiento de fines de interés general y utiliza sus métodos y procedimientos.

Hay autores que centrando el concepto de Corporación en un sentido ontológico, intentan describir aquélla, no como una estructura, sino como una función (2). Es decir, que de igual manera que los conceptos de administración y de jurisdicción pueden concebirse en sentido instrumental u orgánico, y en un sentido funcional, como actividad, la Corporación es susceptible, asimismo, de ser entendida con arreglo a este último criterio.

Desde un punto de vista administrativo, la Corporación es una forma de organizar los servicios públi-

(1) O. Koellreutter: *Deutsches Verwaltungsrecht*, 1938, 2.ª ed, página 12 y sigs.

(2) Sergio Panunzio: La corporazione come concetto giuridico. *Archivio di Studi Corporativi*, 1939, núm. 3, pág. 262.

cos e incluso se llega por algunos a la conclusión de que el Estado es una supercorporación, que determina los fines, dejando a las Corporaciones encontrar soluciones; a aquél correspondería fijar los servicios públicos, a las segundas el cumplirlos y satisfacerlos (3).

Por último, desde el punto de vista político, la Corporación es la aplicación de una doctrina del Estado, es una forma de estructurar la comunidad nacional, es una manera de organizar y aglutinar los intereses sociales con arreglo a unos principios políticos (4).

Naturalmente, la variedad de los puntos de vista que cabe adoptar para estudiar el problema, repercute en las diversas nociones y significados de la Corporación, pero es que, además, aunque la consideremos únicamente desde el aspecto jurídico-administrativo, son varias también las soluciones que cabe adoptar.

a) *Criterios para definir la Administración Corporativa.*—Sentada la premisa de que es conocido ya el concepto de Administración (bien se la considere como un conjunto de órganos o como un conjunto de funciones encaminadas a satisfacer necesidades de in-

(3) La noción de servicio público se extiende en el área de la Economía, dando lugar a nuevas formas de gestión y organización administrativa.

Gordon: *The public Corporation in Great Britain*, 1938.

L. Gangemi: *La gestione dei servizi pubblici nello stato corporativo...* *Archiv. Stud. Corp.*, 1939.

Trotabas: *La gestion des services publics en l'Etat moderne*, 1938.

H. Lauffenburger: *L'intervention de l'Etat en matière économique*, 1939.

H. Schaffner: *Die öffentliche Unternehmung in England*, 1938.

H. Nicklisch: *Handwörterbuch der Betriebswirtschaft*, 1938.

(4) Mussolini: *Dottrina del fascismo*; *Ibidem*: *El Estado Corporativo*.

Amleto di Marcantonio: *La Corporazione. Natura e funzioni*, 1938.

Chiarelli: *Lo Stato Corporativo*, 1936.

Mazzoni: *L'ordinamento corporativo*, 1934.

terés general), plantéase la incógnita de lo que es la Corporación. De ella, más que concepto, podrían darse conceptos (5), e incluso podríamos decir que difiere, a veces, en un mismo autor, según que escriba cómo tratadista de Derecho administrativo o como tratadista de Derecho corporativo.

En efecto, para los que han elaborado esta última nueva rama del Derecho, la palabra "Corporación" tiene un sentido harto restringido, reservándolo sólo para la esfera económico-profesional.

En otros autores se extiende a la organización de ciertos servicios públicos, comprendiendo el llamado régimen de descentralización por servicios. A éstos servicios se les reconoce personalidad jurídica independiente de la del Estado, con patrimonio y presupuesto igualmente separados del general del Estado; dicho régimen administrativo presenta a veces la característica de la participación de los interesados o usuarios de los servicios.

Pueden distinguirse en este caso dos grupos de *Corporaciones de servicios*. De una parte, existen organismos creados en virtud de cierta desconcentración burocrática; en ellos se conserva el nexo estructural y funcional con la Administración del Estado, si bien el ente gestor del servicio ostente personalidad propia y tenga reconocido un patrimonio autónomo. De otro lado, existen las Corporaciones creadas o reconocidas en virtud de un principio de descentralización autárquica, en los cuales además de una mayor independencia de la Administración, existe la colaboración de los in-

---

(5) Koellrentter: *Op. cit.*, pág. 151.

teresados, de los usuarios del servicio o de sus representantes.

Algunos autores distinguen las Corporaciones constituidas sobre vínculo asociativo de las que descansan en una organización patrimonial (Instituciones y Fundaciones) (6).

Otros distinguen la Corporación y el Establecimiento público (7).

Otras veces, por último, el concepto de Corporación se da en un sentido más lato, abarcando con ello, de un lado, la llamada Corporación territorial (Municipio y Provincia), y las otras dos clases de Corporaciones antes expresadas, es decir, la Corporación profesional y la que nosotros llamamos "Corporación de servicios". Finalmente, cabe incluir también en esta noción amplia de las Corporaciones, el tipo de la llamada Corporación política, el Partido único, en cuanto es persona de derecho público y órgano titular y gestor de algunos servicios (8).

Así, pues, podríamos trazar el siguiente cuadro sinóptico, bien entendido que se trata de un esquema conceptual y no de una sinopsis histórica:

---

(6) Royo Villanova (A. y S.): *Elementos de Derecho administrativo*. 17.ª ed. Valladolid, 1942, tomo I, pág. 99.

(7) Gascón y Marín: *Tratado de Derecho administrativo*. 7.ª ed. Madrid, tomo I, pág. 149 y sigs.

(8) Manólesco: *El Partido Único*. Trad. y pról. de Luis Jordana de Pozas, pág. 109 y sigs.

Zangara: *Il partito unico*.

G. Neeße: *Die Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei*.

CONCEPTOS DE CORPORACIÓN.

I. *Restringido.*

Reducido a la Corporación profesional.....	}	La palabra Corporación equivale aquí a gremio o a sindicato, jurídicamente reconocidos, con potestades de Derecho público. También se aplica a organismos donde confluyen sindicatos de distinta categoría de productores.
--	---	--

II. *Intermedio.*

Extiéndese a los servicios organizados en régimen de Establecimiento público, con participación de los usuarios o interesados directamente en el servicio.

III. *Amplio.*

Comprendería todas las formas de organización administrativa que no correspondan a la Administración Central o del Estado.  Pueden distinguirse aquí los cuatro grupos siguientes. ....	}	1. Corporación política .....	El Partido único.
		2. Corporación local .....	Provincia. Municipio. Entidades locales menores. Cabildos insulares, etcétera.
		3. Corporación de servicios. ....	a' Organización burocrática. Desconcentración por servicios. b' Integrada por representantes de los usuarios o interesados. Descentralización autárquica.
		4. Corporación profesional. ....	a' Social: C. N. S. b' Económica: Sindicatos Nacionales.

b) *Idea de las clases de Corporaciones a que se refiere este trabajo.*—Por razones de eficacia y de brevedad no hemos creído oportuno abordar todas las clases de Corporaciones referidas en el cuadro anterior. El tipo de Corporación política exige un estudio es-

pecial por la naturaleza del Partido único, en donde predomina lo político sobre lo administrativo. Asimismo merecen un examen aparte las Corporaciones de tipo profesional, social y económico (9) que han cristalizado entre nosotros en una completa organización sindical, cuya reciente implantación no permite elaborar un sistema dogmático (10), por lo que sería prematuro encasillarlas en un orden integrado por instituciones de cierta tradición y de naturaleza diferente.

También prescindimos del estudio de la Corporación territorial, pero por motivos distintos, pues en tanto que la Corporación política y la Corporación profesional constituyen categorías poco definidas y poco estructuradas, por encontrarse todavía en un período de ensayo y aclimatación, las Corporaciones territoriales

---

(9) Sobre esto, además de las obras de Derecho corporativo y organización sindical de los diferentes autores italianos (Zanobini, Pergolesi, Mazzoni, Chiarelli y Cioffi, etc.), amén de los tratadistas portugueses (Cactano, Freixas Vital, Teixeira Ribeiro, Cunha Gonçalves) y de las obras españolas relativas a la experiencia corporativa de 1926 (Eduardo y Antonio Aunós, Zancada), es interesante la doctrina alemana sobre el Frente del Trabajo (Ley, Selzner, Mansfeld, Müller) y sobre la organización económica a través de sus "Uniones" y "grupos" (Huber, Barth) y especialmente la organización de la agricultura y la producción agrícola en la llamada Corporación de la Alimentación (*Reichsnährstand*), recientemente estudiadas desde el punto de vista técnico-económico y político-social en la obra *El Hombre, la Explotación, el Mercado*, Gabriel Boruas, Antonio Lavín, Juan de Leyva, Fausto Martín y José Ruiz Santaella, prólogo de Fernández Cuesta, 1941.

(10) Sobre el régimen jurídico de nuestra actual organización sindical, ya hemos escrito un breve comentario a la Ley sindical de 6 de diciembre de 1940, en la *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, enero-febrero 1941. Y sobre la naturaleza de los modernos Sindicatos, en esta misma REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 2: "La Ley Sindical", Luis Díez del Corral. Una exposición sistemática de la legislación sindical puede consultarse en los artículos que viene publicando Pedro Miguel G. Quijano en la *Revista de Trabajo*, números 30, 31, 33 y siguientes.



lograron ya cierto grado de madurez; puede discutirse desde el punto de vista político y administrativo la conveniencia de orientar su régimen administrativo con arreglo a criterios de una mayor o menor autonomía, pero, en cambio, su sistema jurídico legal tiene ya un orden perfectamente definido y uniforme.

En cambio, la Administración, a través de Corporaciones autónomas que cumplen fines y servicios concretos y determinados, está todavía sin ordenar y sistematizar, a pesar de los ya largos años de experiencias y el incremento que ininterrumpidamente van tomando en nuestro régimen administrativo.

En un principio fueron estudiados desde el punto de vista político-administrativo con la teoría de la descentralización por servicios —Royo Villanova, Duguít, Berthélemy—. Después, se llevó al campo de la filosofía con la tesis de la institución —Hauriou—, y, finalmente, se centra en un aspecto orgánico-jurídico con la teoría del Establecimiento público —Gascón y Marín y Bonnard—; al mismo tiempo surge la doctrina de las entes paraestatales y Corporaciones de derecho público, desarrollados, respectivamente, por autores italianos y alemanes (II).

---

(II) No han faltado las críticas a estos últimos vocablos. Ya Fleiner calificaba de "pomposa" la expresión Corporación de derecho público. Otros dicen que más que un concepto unitario podrían darse múltiples nociones, según la clase de Corporación de que se trate: en general cabe equiparar el término Corporación de derecho público y el de Corporación a secas. Unos y otros despiertan ciertos recelos en determinados autores (Maunz, Höhn).

Por lo que al término paraestatal se refiere, Lessona y Santi Romano, considerándolo equivalente al de entidades públicas; explica el segundo de estos autores que la denominación paraestatal debe reservarse para los entes auxiliares del Estado, constituidas por él y que, como éste, desenvuelven su actividad sobre todo el territorio, asumiendo, por consiguiente, carácter nacional.

Pero en ninguno de ellos encontramos un estudio general equiparable a los trabajos y monografías sobre las Corporaciones locales o las Corporaciones profesionales y, sobre todo, falta por elaborar una teoría o dogmática de nuestras Instituciones que, recogiendo los principios comunes de las disposiciones que las regulan, pueda servirnos para construir el sistema de las Corporaciones de servicios de nuestro país.

c) *Necesidad de recurrir a la noción de persona de derecho público para estudiar la Corporación en su aspecto jurídico.*—Al examinar la naturaleza interna de las Corporaciones, puede discutirse si reposan sobre base asociativa (Jerusalem, Huber, Koellreutter) o si además hay otras que se fundan en un vínculo patrimonial (Zanobini, Santi Romano); cabe, en efecto, distinguir las Corporaciones y las Instituciones o las Fundaciones, pero desde el punto de vista jurídico-formal todas ellas son reducidas a un concepto de persona jurídica, y, naturalmente, persona de derecho público.

Durante mucho tiempo se pensó que el concepto de persona era exclusivo del Derecho privado, pues apenas si hace un siglo desde que aparecieron las primeras teorías demostrativas de la necesidad de extender dicho concepto al campo del Derecho público.

Cuando primero se advierte la personalidad del Estado es al plantearse la necesidad de reconocer a la Administración como titular de derechos y obligaciones. En los comienzos, la personalidad se formula desde un punto de vista patrimonial. Si había una serie de medios o recursos económicos afectos a un fin, era preciso, dentro de una correcta técnica jurídica, atribuir

a dichos bienes cierta unidad legal, y con ella la posibilidad de adquirir derechos y contraer obligaciones. De esto, a reconocer la individualidad jurídica y, por lo tanto, la personalidad, no hay más que un paso. Es un fenómeno inverso al que sucede en la esfera jurídico-privada; en ésta, más que la personalidad patrimonial, fué la personalidad natural la que provocó el reconocimiento de una capacidad de obrar. En Derecho público es la necesidad de efectuar negocios jurídicos lo que motiva el reconocimiento de la capacidad para ser sujeto de derechos.

La teoría de la personalidad del Estado, según Royo Villanova, fué enormemente útil, pues facilitó la sumisión del Estado al Derecho y no sólo en la esfera de los derechos patrimoniales, sino en aquellos derivados de su poder de coacción.

La complejidad de los servicios públicos y su adecuada organización hizo que junto a la Persona-Estado que representaba el núcleo central de la Administración pública, se fueran desarrollando otra serie de núcleos periféricos que integraban la llamada Administración local y Administración institucional o corporativa. Alguno de estos núcleos, como antes decíamos, son creación artificial del legislador, pero otros tienen cierta sustantividad sociológica, y el Estado se limita a reconocerlos, incorporándolos en la organización de los servicios públicos y sistematizando su actividad específica dentro de la actividad total de la Administración.

Ahora bien; la disciplina legal de esos entes planteaba los siguientes problemas básicos: 1.º ¿Era preciso otorgarles la condición de personas de derecho público? 2.º En caso de que ello fuere necesario, ¿convenía re-

conocerles una capacidad jurídica análoga a la del Estado?

Su carácter de personas de derecho público es innegable. Si se les atribuye el cumplimiento de fines de interés general y se les confiere potestades de carácter administrativo, obvio es discutir su naturaleza: serán personas de derecho público. Pero de esto a reconocerles una capacidad legal similar a la del Estado, la situación varía.

De aquí el que en vez de hablarse de persona de derecho público como si fuera una categoría única, se fuera elaborando una doctrina de las "personas", y de igual manera que en Derecho privado el concepto de persona no refleja un ente abstracto y uniforme, sino que hay variedad de matices, desde los que recoge el sistema romanista de los "status", hasta las diferentes modificaciones de la capacidad de obrar, en Derecho público, con cierta simetría sistemática, encontramos, en primer término, una persona jurídica con capacidad plena, el Estado, la Administración Central, y luego una serie de categorías, que si bien en ciertos casos constituyen grupos homogéneos y perfectamente definidos, en la llamada Administración local, otras veces se dispersan en grupos variadísimos, de características tan diversas, que resulta muy difícil clasificarlos, y a duras penas pueden ser recogidos dentro de la llamada Administración institucional o corporativa.

Así, pues, mientras en Derecho privado la naturaleza y la capacidad de las distintas personas tiene una disciplina única, variando solamente según los diferentes estados o situaciones por que atraviesa, en Derecho público la condición de cada persona jurídica no

siempre se ha establecido de una manera uniforme (12).

## II

### DEIFICULTADES QUE PRESENTA LA TEORÍA GENERAL DE LAS CORPORACIONES DE SERVICIOS.

Hay una serie de leyes que, de manera más o menos precisa, señalan la naturaleza de la personalidad del Estado (13). Asimismo hay otras que determinan la capacidad, los fines, organización, competencia y atribuciones de la Provincia o del Municipio (14). Pero respecto de las demás personas de Derecho público, no existe ninguna disposición de carácter general que regule estas particularidades; su personalidad y capacidad arrancan del artículo 37 del Código civil, que, al disponer que la capacidad de las Corporaciones se rige por las leyes que las hayan reconocido o creado, deja abierto el paso a la anarquía legal en lo que al régimen jurídico de estas entidades se refiere.

Además de las Corporaciones, el expresado artículo 37 de nuestro Código civil refiérese a otras dos clases de personas jurídicas, las cuales a primera vista puede parecer que plantean un problema similar. En efecto, el Código las reconoce plena autonomía de organización y funcionamiento en cuanto deriva, la ca-

(12) Zanzuchi: *Istituzioni di Diritto pubblico*, 3.<sup>a</sup> ed., 1941.

(13) Ley de Administración y Contabilidad; Ley de Bases de Procedimiento administrativo; Ley de lo Contencioso-administrativo; Decreto-ley sobre Procedimiento económico-administrativo; R. D. de 1886 sobre reclamaciones en vía gubernativa, etc.

(14) Ley Municipal; Estatutos Provincial y Municipal, junto con sus Reglamentos complementarios.

pacidad de las Asociaciones, de sus normas estatutarias, y en las Fundaciones, por la que refleje la voluntad del fundador. Pero, si bien lo mismo éstas que aquéllas reposan en el fecundo principio de la iniciativa privada, han de estructurar esa iniciativa a través de moldes jurídicos definidos; así, para las unas rige la ley de Asociaciones (15) y para las otras se da el sistema del Patronazgo y del Protectorado en la correspondiente instrucción (16).

Son, por lo tanto, las Corporaciones, es decir, aquellas personas jurídicas que, según el Código civil, surgen por iniciativa de la Ley y que en una jerarquía de personas de Derecho público habría que situar por encima de las Asociaciones y de las Fundaciones, las que no tienen un Estatuto legal definido. El espíritu creador de la raza, su afán de singularidad e invención, va dejando su huella en este campo de las personas jurídicas, y puede decirse que la época actual señala una prolífica multiplicidad de entidades y organismos de este tipo. Alguna vez, y por rara excepción, cabrá hablar de cierto parecido entre las nuevas instituciones y otras tradicionalmente conocidas. Otras veces pueden hallarse indicios de importación de modelos extranjeros y en cierto sentido hasta un tenue mimetismo de instituciones; pero, salvo estas rarísimas excepciones, la mayoría de los casos ofrecen patente incontestable de originalidad.

Ha habido algunos intentos de ordenación unifor-

---

(15) De 30 de junio de 1887, modificada por el Decreto de 25 de enero de 1941. Existen, además, disposiciones especiales para algunas asociaciones; así, por ejemplo, para las de Inválidos del Trabajo, la Orden de 8 de noviembre de 1940.

(16) De 14 de marzo de 1889.

me de las Corporaciones; así, por ejemplo, dejando aparte las Corporaciones que pudiéramos llamar profesionales, unificadas por la ley de Unidad Sindical de 26 de enero de 1940 y por la ley de Constitución de Sindicatos de 6 de diciembre del mismo año, y, anteriormente, en relación con los Comités sindicales de empresas y Comisiones reguladoras de la Producción, por la Ley de 16 de julio de 1938, tenemos la Ley de 5 de noviembre de 1940, de tan interesante preámbulo y no menos interesante articulado, la cual parece tender a sistematizar, desde el punto de vista fiscal, o, mejor dicho, de la hacienda pública, la naturaleza, organización y funcionamiento de esas entidades. Pero, de todas suertes, esos intentos no comprenden toda la variedad de personas de Derecho público de carácter institucional, ni tampoco esta última disposición podrá detener la tendencia expansiva de dichas entidades, ni su continua aparición con arreglo a moldes propios y peculiares, los cuales se considerarán exceptuados de las prescripciones de la ley expresada.

Otro problema que ofrece cierta dificultad para definir el régimen de estas entidades, es la posibilidad de diferenciarlas de las que pudiéramos llamar entidades intermedias, aquellas que los ingleses denominan "semi-public bodies" y cuya naturaleza jurídica ha sido tan discutida desde todos los puntos de vista (17); así, por ejemplo, el de los fines o necesidades que satisfacen, el del ejercicio o no de un verdadero poder público, el del intervencionismo del Estado en su creación, organización y funcionamiento, disfrute de privilegios, etc.

Entre estas entidades podemos citar, en primer tér-

(17) Royo Villanova: *Op. cit.*, pág. 95 y sigs.; y Zanobini: *Diritto amministrativo*, pág. 136 y sigs., tomo I.

mino, al Banco de España y demás "Bancos oficiales", que no entran dentro del concepto de "Banca privada", pero que son personas jurídicas de Derecho privado.

Podrá calificarse a algunos de dichos Bancos y al de España especialmente, como dice Gascón y Marín, de entidades concesionarias de un servicio público, y, como tales, sometidas a un Estatuto jurídico especial, derivado del pliego de condiciones de la concesión o del contrato regulador de sus relaciones con la Administración y con los administrados, es decir, con los usuarios de los servicios concedidos. En esta misma línea habrá que situar a todas las Compañías concesionarias de servicios públicos, a los arrendatarios de Monopolios y aun algunas agrupaciones y consorcios profesionales, pues si bien en ciertos casos se tiende a considerarlos como futuras entidades públicas, hoy por hoy son entidades de Derecho privado (18).

El Código de Comercio, en el título I de su libro II, incluso prevé el régimen legal de algunas de dichas entidades (Banco, Compañías concesionarias), disponiendo con ello el carácter jurídico privado de las mismas, sin que obste para ello la mayor o menor intervención del Estado tanto en su organización como en su funcionamiento, ya que ese intervencionismo siempre es de menor grado que el que se lleva a cabo sobre las personas públicas y tiene un carácter distinto.

Otro tanto cabe decir de las llamadas empresas de interés nacional, creadas o acogidas al amparo de la Ley de 24 de octubre de 1939 y Decreto de 10 de febrero de 1940, las cuales, a cambio de los beneficios que el Estado les confiere, se ven fiscalizadas por un

---

(18) Sociedad de Autores, Estatutos, 15 enero 1932, art. 2.º. La tendencia expresada se marca en la Ley de 24 de junio de 1941.



interventor y consejero delegado del Estado, que puede ejercitar un derecho de veto suspensivo de los acuerdos de la empresa.

Y, por último, en una situación similar encuéntranse las Cooperativas, que si están encuadradas en la organización sindical y sometidas a la disciplina de aquélla y a la del Estado, gozan, en cambio, de plena autonomía en lo que a la gestión comercial se refiere (19):

### III

#### ESTUDIO JURÍDICO LEGAL DE LAS CORPORACIONES DE SERVICIOS EN EL DERECHO VIGENTE.

Si queremos perfilar el régimen jurídico de aquéllas será menester investigar todas y cada una de las múltiples variedades que existen en la actual Administración española, formulando, en un estudio comparativo, los principios generales que pueden derivarse de una visión conjunta (20).

La primera cuestión que revela la diversidad de modalidades de Corporaciones de servicios arranca no sólo de su denominación, sino del concepto mismo, con el que se las quiere calificar en las leyes que las crearon (21).

(19) Cfr. artículos 3.º y 5.º en relación con el 58 de la ley de Cooperación de 2 de enero de 1942.

(20) Encuéntranse algunos antecedentes para esta labor en las obras de Derecho administrativo citadas y en la de Jordana de Pozas, así como en los Diccionarios o Enciclopedias jurídicas Alcubilla y Seix.

(21) Los señores Royo Villanova, ob. y loc. cit., exponen las distintas entidades que han venido calificándose en las leyes desde el punto de vista jurídico-legal como "corporación pública", "entidad oficial",

*A) Personalidad y capacidad de obrar. Representación en juicio. Conexión con la Administración central.*

La personalidad y la capacidad de obrar de los entes morales de Derecho público deriva del artículo 38 del Código civil; además, en la mayoría de las leyes o decretos que crean o reconocen Corporaciones, se determina de una manera expresa y formal tanto la una como la otra. Por otra parte, hay que tener en cuenta que el hecho mismo de calificar a una entidad moral con alguna de las denominaciones anteriores entraña, conforme a la citada disposición del Código civil, la

---

“entidad de Derecho público”, “organismo oficial”, “corporaciones de Derecho público”, “instituto de Derecho público”; pero no se agota con estas denominaciones la fórmula de clasificación y así encontramos en la Ley de 3 de junio de 1940 (art. 1.º), referente a la Obra Pía de los Santos Lugares, que se la denomina “institución autónoma”. El Decreto de 29 de septiembre de 1938 (art. 1.º) califica de “institución de carácter público” al Patronato de Indígenas para las Posesiones del Golfo de Guinea. También encontramos el término “corporaciones oficiales” (Real Decreto-ley de 6 de mayo de 1927 (art. 5.º), regulador de las Cámaras de la propiedad urbana); el Decreto de 13 de junio de 1931 (art. 1.º) aplica la denominación “personalidad jurídica” con carácter oficial al Colegio de Arquitectos. Del Instituto de Crédito de Cajas de Ahorro (Decreto de 14 de marzo de 1933, art. 3.º), se dice que es un “organismo económico-social”. La palabra “organismo” a secas se emplea para designar al Instituto Nacional de Psicotecnia (Decreto de 22 de marzo de 1934, art. 1.º) y el término “organización” se utiliza para el Instituto Nacional de Investigaciones Agronómicas (Ley de 10 de febrero de 1940, art. 1.º), así como también para el Instituto de Estudios de Administración Local (Ley de 6 de septiembre de 1940, art. 1.º).

Háblase de “Institutos de carácter corporativo” en los estatutos de 24 de marzo de 1939 (art. 39) que rigen el Instituto de España; de “Institución del Estado” en el Reglamento de 8 de enero de 1940 (art. 10) relativo al Instituto Nacional de Colonización. Y, por último, no ha faltado la designación de “entidad autónoma” en el Decreto de 21 de mayo de 1935 relativo al Instituto Español de Oceanografía.

atribución de capacidad jurídica. No obstante, algunas veces no llega a dárseles nombre ni asignarlas naturaleza. Así, por ejemplo, el Servicio Nacional del Trigo (Decreto-ley de 23 de agosto de 1937) y el Colegio Oficial de Registradores de la Propiedad (Decreto de 18 de mayo de 1934). Mas para obviar este inconveniente las leyes creadoras o las disposiciones orgánicas de estas instituciones reconocen de una manera patente su condición de persona jurídica (22). Aunque tampoco falta el caso de haberse olvidado el reconocimiento de la personalidad jurídica y hay que atribuírselo de una manera indirecta. Tal es el caso del Instituto de España (art. 13 del Estatuto).

Algunas veces se patentiza de manera expresa el hecho de la "personalidad jurídica propia e independiente de la del Estado" (23). Y, por último, tampoco falta el caso en el que se prevén restricciones a la capacidad de obrar. Así, además del Servicio del Trigo, que parece tener limitada su personalidad a la realización de negocios jurídicos que afecten al cumplimiento de sus funciones, también aparece claramente expuesto dicho criterio en el artículo 13 del Reglamento de 10 de enero de 1934, relativo al Instituto de Reeducación de Inválidos y en la ordenación básica del Patronato Nacional Antituberculoso (ley de Bases de 5 de agosto de 1939, base 4.<sup>a</sup>), al establecerse la posibi-

---

(22) En el artículo 1.º del Decreto de 18 de mayo de 1934 se indica "tendrán la consideración de persona jurídica con los derechos que en todos los órdenes está atribuida a las plenamente capaces", y el artículo 17 del Decreto-ley de 23 de agosto de 1937 dice: "que el Servicio del Trigo tiene personalidad jurídica completa para el cumplimiento de cuantas funciones se le confiere en el Decreto-ley fundacional".

(23) La Red Nacional de Ferrocarriles, Ley de 24 de enero de 1941, base 4.<sup>a</sup>

lidad de que la facultad de obrar del mismo sea condicionada por la Ley y los Reglamentos.

Por lo tanto, el problema de la capacidad, según habíamos indicado anteriormente, tiene una matización gradual según la naturaleza y las características de las Instituciones respectivas.

Cuestión íntimamente ligada con el problema de la capacidad, es la relativa a su representación jurídica. Parece que las entidades plenamente capaces debían tener potestad de actuar en juicio, pues si se las reconoce la capacidad jurídica parece debiera atribuírseles también la capacidad procesal. Sin embargo, en algunos casos, se ha dispuesto, abundando en las prevenciones de carácter general relativas a la Dirección general de lo Contencioso, que la representación en juicio de tales organismos se lleve a efecto mediante el abogado del Estado. Concretamente se establece esta medida en la mencionada ley de Bases de 5 de agosto de 1939 (base 4.<sup>a</sup>) relativa al Patronato Nacional Antituberculoso y en la Ley de 3 de junio de 1940 (art. 3.<sup>o</sup>) referente a la Obra Pía de los Santos Lugares, y en su Reglamento de 8 de enero de 1940 (art. 10).

El reconocimiento de la personalidad implica en todo caso una descentralización (24). Ello no quiere decir que desaparezca totalmente el nexo de dependencia con la Administración, nexo que, como después apreciaremos, se manifiesta en la actividad, en el funcionamiento y a veces incluso en la organización. Así, en este último sentido vemos cómo las leyes reguladoras

(24) Incluso podemos decir que es el supuesto básico de la autarquía o autonomía administrativa. La doctrina italiana, tanto en la literatura jurídico-administrativa prefascista, como en la publicada más recientemente, sostiene la tesis de que la autarquía equivale al reconocimiento de la personalidad.

de estos organismos prevén la dependencia de un Ministerio (25).

Y, por último, en algunos casos, los organismos de carácter institucional no dependen exclusivamente del Estado, sino también del Partido. Así, por ejemplo, Auxilio Social (Decreto de 17 de mayo de 1940, art. 1.º) es una Delegación de F. E. T. y de las J. O. N. S., si bien esté sometida al protectorado del Ministerio de la Gobernación; la Delegación Nacional de Deportes (Decreto de 22 de febrero de 1941) está asimismo encuadrada en la organización general del Movimiento, pero con gran autonomía, constituyendo una excepción del régimen general de los Estatutos de F. E. T. y de las J. O. N. S., dado que el artículo 12 del citado decreto dispone que constituirá el patrimonio de dicha Delegación una caja distinta de la del Partido.

B) *Patrimonio. Las Corporaciones como titulares de dominio público y como propietarias de bienes patrimoniales. Exenciones tributarias.*

El reconocimiento de la personalidad jurídica de estas entidades hemos dicho que en algunos casos deri-

(25) De la Presidencia del Gobierno depende el Instituto Nacional de Industria (art. 17 de la Ley de 25 de septiembre de 1941). Del Ministerio de la Gobernación, el Instituto de Estudios de Administración local (Ley de 6 de septiembre de 1940, art. 1.º). Del Ministerio de Educación, el Instituto Nacional de Reeducación de Inválidos (Reglamento de 8 de diciembre de 1933, art. 1.º) y el Instituto Nacional de Psicotecnia (Decreto de 22 de marzo de 1934, art. 1.º), el cual, se afirma luego de manera expresa, depende también de la Dirección General de Enseñanza Profesional y Técnica. Del Ministerio de Trabajo dependen el Instituto Social de la Marina (art. 1.º, Ley de 18 de octubre de 1941), el Instituto Nacional de Previsión (Decreto de 15 de junio de 1939) y el Instituto Nacional de la Vivienda (Ley de 19 de abril de 1939). Del Ministerio de Industria y Comercio, el Instituto Nacional de Moneda Extranjera (Ley de 25 de agosto de 1939).

vaba de la existencia de un patrimonio autónomo, y así para calificar la descentralización por medio de esos organismos se habla de la personificación y patrimonialización de servicios públicos. Ello no quiere decir que no exista la posibilidad de que el patrimonio de las mentadas entidades pueda coincidir con el patrimonio del Estado. A veces las leyes reguladoras de estos organismos dan lugar a cierta confusión. Así, por ejemplo, el artículo 3.º de la Ley de 25 de septiembre de 1941, relativo al Instituto Nacional de Industria, dice que el capital del mismo es estatal, y el artículo 15 equipara sus obligaciones oficialmente cotizables en Bolsa a las de la Deuda pública. Pero, salvo estas excepciones, en la mayoría de los casos el patrimonio es distinto y diferente del de la Administración pública, a veces de un carácter tan vario (26) que es difícil intentar recogerlo en una fórmula general.

En relación con el Presupuesto, la mayoría de estos entes tienen, como señala Bonnard, un "presupuesto industrial", es decir, con ingresos y gastos independientes de los del Estado, o un "presupuesto especial" separado de los generales del Estado, si bien en algún caso se da también la figura del presupuesto especializado, pero dentro de los del Estado (así, art. 42 del Reglamento de 8 de enero de 1940, referente al Patrimonio Forestal del Estado).

---

(26) Artículos 1.º y 10 de la Ley de 6 de septiembre de 1940 relativa al Instituto de Estudios de Administración Local; también ofrecen la nota de diversidad los bienes e ingresos del Patronato de Indígenas para las posesiones del Golfo de Guinea, pues comprende desde la sucesión abintestato del indígena que no deja sucesores forzosos, hasta la participación en las multas por infracción de disposiciones de carácter social. Por último, merece especial consideración el patrimonio del Instituto Nacional de Moneda Extranjera (Ley de 25 de agosto de 1939).

Problema directamente relacionado con el del patrimonio, es la cuestión de si estas entidades pudieran ser titulares de bienes de dominio público, de la misma manera que lo son las Corporaciones locales en los llamados bienes de uso público, y, según algunos, también hasta cierto punto en los llamados bienes comunales.

La propia denominación de alguna de las entidades de Derecho público indica claramente que no sólo pueden ser sujetos titulares de dominio público, sino que además ha sido la existencia de determinadas modalidades de esta clase de dominio las que ha suscitado la creación de las mismas.

Y, por último, y para terminar este capítulo referente a los bienes públicos y patrimoniales de las entidades institucionales, cabría hacer una breve referencia a su régimen tributario. Existe la tendencia de la bonificación, en algunos casos, y de la exención total, en otros, de las diferentes contribuciones e impuestos, y algunas disposiciones recogen de manera expresa este criterio. Así la Ley de 18 de octubre de 1941 (art. 27), relativa al Instituto Social de la Marina, y la de 3 de junio de 1940 (art. 30), referente a la Obra Pía de los Santos Lugares.

### C) *Régimen jurídico.*

Ya dijimos que era un régimen de Derecho público, y, por tanto, las entidades corporativas utilizan las llamadas potestades administrativas. Sin embargo, algunas veces renuncian a estas prerrogativas, empleando los modos de gestión privada. Así, en relación con

el Instituto Nacional de Industria (art. 2.º de la Ley de 25 de septiembre de 1941), se dispone que utilizará los métodos de las Sociedades anónimas privadas; la Red Nacional de Ferrocarriles (Ley de 24 de enero de 1941, base I) tiene a su cargo la explotación de los mismos en régimen de empresa industrial. Pero, salvo estas excepciones, lo normal es que estas dichas entidades hagan uso de la coacción y de los procedimientos administrativos.

a) *Potestad reglamentaria*.—No se reconoce ésta como simple facultad de autonormación, sino como verdadero poder de ordenanza; en su virtud las Corporaciones dictan normas de carácter general. Así, por ejemplo, el Instituto Nacional de la Vivienda (art. 17, Ley de 18 de abril de 1939) puede dar ordenanzas generales sobre construcción de viviendas protegidas (27) y el Instituto Social de la Marina (Ley de 18 de octubre de 1941, art. 12), que, además, puede hacer propuestas de legislación. Ya hace tiempo que a las Comunidades de Labradores (art. 7, Ley de 8 de julio de 1898) se les reconocía esa potestad, así como también la tienen las Comunidades de Regantes (art. 231 de la ley de Aguas), si bien en éstas sea más bien autonormación.

Por último, algunas entidades corporativas tienen la facultad de poder hacer propuestas de legislación; así, por ejemplo, se ha reconocido esa facultad a los Patronatos de indígenas de las Posesiones del Golfo de Guinea.

b) *Potestad correctiva y disciplinaria*.—Ambas son una consecuencia de la coacción administrativa;

---

(27) J. Gascón y Marín: Jerarquía de las fuentes de Derecho administrativo. Revista *Estudios Jurídicos*, fasc. 2, octubre 1941, pág. 46.



ésta se proyecta hacia fuera en la potestad correctiva y hacia dentro en la potestad disciplinaria. Los ejemplos son frecuentes (28), aunque en la mayoría de los casos no se reconozca de modo expreso el ejercicio de esas potestades.

c) *Potestad jurisdiccional*.—No es tan frecuente esta potestad como las anteriores, a pesar de que tampoco faltan ejemplos (29).

d) *Otras características*.—También podría señalarse como caracteres del régimen jurídico de las Corporaciones el reconocerlas no sólo el ejercicio de servicios públicos, sino también el de *funciones públicas*, que tienen a su cargo órganos de la Administración del Estado (30). Y como muestra indeleble de la atribución de funciones públicas podría señalarse las *facultades de expropiación* (31).

#### D) *La fiscalización y la tutela.*

Las entidades públicas tienen asignado el cumplimiento de una serie de fines de interés general. El Estado, en su misión fiscalizadora y de alta tutela, debe

(28) Los Colegios de Practicantes pueden imponer multas hasta 1.000 pesetas (Orden 8 de marzo de 1941, norma XV). También tienen reconocida expresamente esta potestad las Comunidades de Labradores (Ley de 8 de julio de 1898, art. 9) y las Comunidades de Regantes (Ley de Aguas de 3 de junio de 1879, art. 245).

(29) Comunidades de Labradores (art. 9, Ley de 8 de julio de 1898). Comunidades de Regantes (art. 245, ley de Aguas de 1879).

(30) Patronato de Indígenas para las Posesiones del Golfo de Guinea (Decreto 29 de septiembre de 1938). Prevé la posibilidad de que realicen las inspecciones necesarias para vigilar el cumplimiento de la legislación social.

(31) Instituto Nacional de Industria (En la Ley 25 de septiembre de 1941, art. 7, se prevé la expropiación total o parcial de empresas por el mismo).

velar por que esos fines sean cumplidos. No basta únicamente que las Corporaciones respondan de su realización (Rosin, Cammeo), pues es preciso también que aquél adopte las medidas necesarias para que se lleve a efecto dicha realización. Este poder de inspección del Estado deriva de la subordinación jerárquica en que con respecto al mismo se encuentran las entidades autárquicas (32).

Varios son los modos de que se vale el Estado para verificar las actividades de las Corporaciones. Podemos distinguir la fiscalización administrativa y la económica, y dentro de una y otra clasificación, varias modalidades de intervención.

Podría hacerse una sinopsis de esta fiscalización con arreglo al siguiente cuadro:

a) Fiscalización administrativa .....	{ <ul style="list-style-type: none"> <li>a' Intervención en su constitución y organización.</li> <li>b' Intervención en su funcionamiento ...</li> </ul>	{ <ul style="list-style-type: none"> <li>a'' Fiscalización preventiva: derecho de veto y autorización previa.</li> <li>b'' Fiscalización sucesiva y <i>a posteriori</i>.</li> </ul>
	{ <ul style="list-style-type: none"> <li>c' Los recursos gubernativos y los contencioso-administrativos.</li> <li>d' La tutela.</li> </ul>	
b) Fiscalización económica .....	{ <ul style="list-style-type: none"> <li>a' Preventiva: aprobación del presupuesto.</li> <li>b' Sucesiva: fiscalización directa a través de delegados de la Intervención general del Estado.</li> <li>c' La fiscalización <i>a posteriori</i>: rendición de cuentas.</li> </ul>	

a) *La fiscalización administrativa.*—Algunos autores dan más importancia a la fiscalización económica, y es más, en nuestro Derecho vigente, según ya he-

(32) Pauunzio: *Teoria generale dello Stato Fascista*, 1939, pág. 438.

mos visto, existe una ley general para ésta (la de 5 de noviembre de 1940) y no hay ninguna que se refiera a aquélla. Sin embargo, en disposiciones aisladas encontramos datos de interés a este respecto, datos que podríamos sistematizar así:

a') *Intervención del Estado en la constitución y en la organización de las Corporaciones.*—Ejemplo manifiesto lo encontramos en el Instituto Nacional de Previsión (DD. de 15 de junio de 1938 y 31 de mayo de 1941), en el Instituto Nacional de la Vivienda (Ley de 19 de abril de 1939 y Reglamento de 8 de septiembre del mismo año), en la Red Nacional de Ferrocarriles (base 4.ª, Ley de 24 de enero de 1941), Instituto Nacional de Industria (Ley de 25 de septiembre de 1941). Asimismo hallamos esa intervención en entidades de una naturaleza menos estatal que las anteriores. Así, por ejemplo, el Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorro (Estatuto de 14 de marzo de 1933, el artículo 37 dispone que en su Comisión inspectora figure un delegado del Gobierno).

b') *Intervención en el funcionamiento.*—Podría distinguirse esta intervención por los momentos en que se produce, y así tendríamos:

a'') *La intervención preventiva*, es decir, aquella que tiene lugar cuando aun no se ha producido la actuación del ente corporativo. Cabría decir que en este caso el acto administrativo que emana de la Corporación exige o requiere la conformidad del Estado. Mas también en este caso cabe distinguir dos supuestos:

1.º La posibilidad del ejercicio de un derecho de veto por parte de la Administración central (33).

---

(33) Red Nacional de Ferrocarriles. Base 4.ª, Ley de 24 de enero de

2.º La necesidad de que la Administración central otorgue su conformidad en todo caso, es decir, una *autorización previa* para hacer efectivos los acuerdos de la Corporación (34).

b") *Fiscalización sucesiva y "a posteriori"*.—Podríamos decir que es ésta la fiscalización administrativa típica. El Estado vigila el funcionamiento de las entidades, recurriendo a diversos procedimientos. Así puede exigírseles que periódicamente eleven informes sobre su actuación (35).

c") *Los recursos gubernativos y los contencioso-administrativos*.—También suelen regularse las relaciones con la Administración central (36) mediante un sistema de recursos gubernativos de alzada. Algunas veces, por último, se perfila aún más la fiscalización y se llega a referir concretamente el recurso contencioso-administrativo. Así, por ejemplo, el Instituto Nacional de la Vivienda (arts. 67 y 107 del Reglamento citado).

Plantéase con esto el problema de si es posible crear un contencioso especial para la Administración corpo-

1941, dispone en su párrafo 5.º que los acuerdos del Consejo que afecten gravemente a la rentabilidad de la Red, a su equilibrio financiero o a las inversiones de capital exigidas por las necesidades del tráfico, quedarán en suspenso, a petición del presidente o de los consejeros del Ministerio de Obras Públicas y del de Hacienda, hasta tanto resuelva el *Consejo de Ministros*. Es decir, que se remite al más alto órgano deliberante de la Administración la solución del caso.

(34) Instituto Nacional de Industria (Ley cit., art. 6.º). Prevé la autorización del Ministerio de Hacienda para realizar ciertas operaciones, y la del Gobierno para efectuar otras (art. 2). En la gestión y administración conservará siempre el control del Gobierno.

(35) Las Cámaras Oficiales de Propiedad Urbana anualmente presentarán una memoria (art. 69, Real Decreto-ley de 6 de mayo de 1927).

(36) Las relaciones de las citadas Cámaras con el Gobierno están disciplinadas jurídicamente en los artículos 64 y siguientes de dicho Real Decreto-ley. Las resoluciones del Ministerio de Trabajo ponen término a la vía gubernativa.

rativa, o si debe encuadrarse con arreglo a la Ley y al Reglamento vigente de 1894 dentro del régimen concencioso-administrativo común.

d') *La tutela. Absorción total o parcial de las actividades de la Corporación por la incapacidad temporal o permanente de la misma para cumplir los fines que le han sido atribuidos.*—La fiscalización llega a veces al ejercicio de la llamada tutela administrativa, cuando el organismo autónomo manifiesta incapacidad para regirse por sí mismo (ejemplo, Colegios de Practicantes, O. de 8 de mayo de 1941). Realmente, la palabra tutela no es la más adecuada en todos los casos, pues si bien es cierto que unas veces el Estado asume esa tutela para proteger al ente, para garantizar la integridad de su administración o de su patrimonio (Zanobini), otras el Estado reclama el ejercicio de las actividades que había encomendado a las Corporaciones, ejercitando con ello un derecho de revocación (Laband).

b) *Fiscalización económica.*—También ésta puede ser de varias clases:

a') *Preventiva.*—Un ejemplo típico de ella lo tenemos en Italia, con la Cámara de los Fascios y Corporaciones, que ha de efectuar la *aprobación del Presupuesto* de aquellas entidades que tengan participación en los del Estado.

En el Derecho español vigente hay ejemplos interesantes; así, en las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana R. D.-L. cit., art. 60); los Patronatos de Universidades (art. 55 y sigs. del Reglamento de 21 de junio de 1935), los de Escuelas de Comercio (artículo 12 del Reglamento de 16 de febrero de 1934) y los de Escuelas Sociales (arts. 10 y 11 del Reglamento de

8 de mayo de 1942). Asimismo, en disposición reciente se adopta esa precaución en el Instituto Social de la Marina (art. 12 de la Ley de 18 de octubre de 1941), que, además, dispone aprobará el Ministerio las propuestas de inversión de fondos, ampliación de créditos, etc.

b) *Inspección económica sucesiva*.—Tiene ésta lugar cuando se produce la fiscalización por delegados de la Intervención general del Estado (Instituto Nacional de Moneda Extranjera; la Ley de 25 de agosto de 1939 y el Estatuto de 24 de noviembre del mismo año, disponen que dos delegados de dicha Intervención actuarán permanentemente con el carácter de censores). La Obra Pía de los Santos Lugares (Ley de 3 de junio de 1940, art. 9 y sigts.) tiene como ordenador de pagos al ministro de Asuntos Exteriores y, además, se halla intervenida por un delegado del Interventor General del Estado. Asimismo, está bajo la inspección de dichos delegados el Patrominio Forestal del Estado (Regl. de 8 de enero de 1940, art. 69).

c) *Fiscalización económica "a posteriori"*.—Redúcese ésta a la *rendición de cuentas*. Así, por ejemplo, las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana (Real decreto-ley cit., art. 60), los Patronatos Universitarios (arts. 76 y 96 del Regl. cit.) y los de Escuelas de Comercio (art. cit. del Regl., par. 4.<sup>a</sup>) han de rendir cuentas al Ministerio correspondiente. También el Instituto de Crédito de Cajas de Ahorro (Estatutos de 14 de marzo de 1933, art. 56, dispone que sus balances se elevarán al Gobierno) y la Obra Pía de los Santos Lugares (Ley cit., art. 9, dice que no está sujeta a los trámites ordinarios de la contabilidad del Estado, pero está obligada a rendir cuentas al Tribunal

de Cuentas); el Instituto Nacional de Previsión está sometido a una inspección quinquenal (Estatutos de 1908 y disposiciones concordantes).

#### IV

#### SITUACIÓN DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN CORPORATIVA.

Es una cuestión complicada y harto espinosa. Los empleados de estas Corporaciones tienden a convertirse en funcionarios públicos y especialmente desean garantizar su estabilidad, ascensos y derechos pasivos. El Estado, por el contrario, se resiste a multiplicar sus escalafones y se inclina a no admitir en sus cuadros de funcionarios más que a aquellos empleados que presten servicios en los Ministerios con el carácter de tales. El problema es más difícil cuando la Corporación está en estrecha dependencia de un departamento ministerial y cuando los funcionarios de éste coadyuvan en las actividades de la Corporación. Habría entonces que distinguir dos clases de empleados y así se hace expresamente en alguna disposición, donde se desdobra el personal del ente en dos categorías: de un lado, los funcionarios de la Corporación, y de otro los funcionarios del Estado al servicio de ella (Patrimonio Forestal del Estado, Reglamento de 8 de enero de 1940).

Algunas disposiciones prevén que se reclutará entre los diferentes Cuerpos del Estado, Instituto Nacional de Industria (Ley de 25 de septiembre de 1941, art. 11) e Instituto Nacional de Crédito de Reconstrucción Nacional.

En ciertos casos exígesse que los *nombramientos* de funcionarios sean *aprobados* por la Administración central (Instituto Social de la Marina, Ley de 18 de octubre de 1941, art. 12), y otras veces se exige la libre designación por la Administración central (37), o bien que se haga por ésta a propuesta del ente (38). Existen algunos ejemplos de nombramientos temporales (39), es decir, que el nombramiento no es definitivo, sino que habrá de renovarse periódicamente, y, por último, no faltan los casos de silencio de la ley (40); éstos son los más frecuentes y los más graves, pues plantean los problemas más difíciles, ya que si, con arreglo a la definición del Código penal, siempre cabría calificar de funcionarios públicos al personal de los entes corporativos, esa calificación sólo surtiría efectos en relación con el Derecho sancionador, mas no con el Derecho administrativo. En estos casos, la

---

(37) Patronato Nacional Antituberculoso. Ley de Bases de 5 de agosto de 1939. La base 9.ª dispone que los funcionarios sean designados por el ministerio de la Gobernación y que se establecerán garantías de inamovilidad, derechos pasivos, ascensos, correcciones, etc.

(38) Esta designación puede hacerse a propuesta de la Corporación, según el artículo 72 y siguientes del Reglamento del Instituto Nacional de Reeducación de Inválidos de 10 de enero de 1934, el cual dispone que los nombramientos los hará el Ministerio de Instrucción Pública, previa ponencia del Instituto. Contiene, además, este Reglamento normas interesantes sobre el personal. Así, por ejemplo, prohíbe nombramiento de interinos; el artículo 77 dice que gozarán de la condición de funcionarios públicos y que sus derechos y deberes se regularán por el Reglamento general de Funcionarios de 7 de septiembre de 1918.

(39) Instituto de Estudios de Administración Local, Ley de 6 de septiembre de 1940. Artículo 19 dispone que el personal se nombrará por un período de diez años.

(40) A veces la condición de funcionarios públicos no ha sido declarada por la Ley, sino por la jurisprudencia. Así, Comunidades de Regantes (sentencia de 13 de marzo de 1879) y Comunidades de Labradores (sentencia de 22 de abril de 1933).



