

# **PRESUPUESTOS E INSTRUMENTOS PARA LA FUNCIONALIDAD DE LOS ORGANISMOS INSTITUCIONALES DE LOS AYUNTAMIENTOS**

352

por

**Vicente Boix Reig**

**SUMARIO:** I. INTRODUCCION: 1. LA FUNCIONALIDAD DE LOS ENTES INSTITUCIONALES: A) *Del gigantismo estatal.* B) *Del absentismo municipal.* 2. EL ESTUDIO DE LA FUNCIONALIDAD DE LOS ENTES INSTITUCIONALES MUNICIPALES.—II. PARTE PRIMERA: PRESUPUESTOS PARA LA FUNCIONALIDAD DE LOS ORGANISMOS INSTITUCIONALES DE LOS AYUNTAMIENTOS: 1. CUESTIÓN PRELIMINAR. DELIMITACIÓN DE LOS ENTES INSTITUCIONALES MUNICIPALES. 2. EL PROCESO CREATIVO: LA MUNICIPALIZACIÓN. 3. LA CAUSA JURÍDICA: LA IDEA DE EMPRESA, EN TODO CASO, Y EN LOS ORGANISMOS ASOCIATIVOS, TAMBIÉN EL CONCIERTO DE VOLUNTAD. 4. EL PODER ADMINISTRATIVO: DE LA POTESTAD-FUNCIÓN AL PODER DE ORGANIZACIÓN.—III. PARTE SEGUNDA: INSTRUMENTOS PARA LA FUNCIONALIDAD DE LOS ORGANISMOS INSTITUCIONALES DE LOS AYUNTAMIENTOS: 1. LA ORGANIZACIÓN EXTERNA. EL ORDENAMIENTO DEL ENTE: A) *Situación actual.* B) *Valoración de la situación actual.* C) *Previsiones de futuro.* 2. LA ORGANIZACIÓN INTERNA: SU ESTRUCTURA: A) *Los sujetos: su composición.* B) *Los medios reales: su composición.* C) *Los medios jurídicos: su composición.* D) *La forma.*

## I. INTRODUCCION

### 1. LA FUNCIONALIDAD DE LOS ENTES INSTITUCIONALES

Parece que es regla de oro de nuestro Derecho público, como recientemente ha recordado NIETO (1), que «las normas, al ordenar jurídicamente a un Ente, no se refieren exclusivamente a un territorio ni a un grupo de personas, sino a la gestión de los intereses de una comunidad».

Los Entes institucionales son organizaciones administrativas precisamente montadas para la gestión de intereses públicos, tanto estatales como locales.

#### A) *Del gigantismo estatal*

Introducida la Administración civil del Estado en la dinámica del intervencionismo, no le resultó posible distribuir todas sus competencias desde los tradicionales criterios territoriales: había que descentralizar servicios y había que desarrollar funciones en partes geográficas diversas; pero había que hacerlo con un nuevo estilo gestor más ágil en la toma de decisiones. Y para ello no servía la descentralización territorial, ni bastaba con la desconcentración.

La exigencia de una descentralización funcional se convierte en necesidad inaplazable cuando el Estado asume un papel importante en la economía de mercado. Aparecen actuaciones administrativas arropadas con formas jurídico-mercantiles, y, en definitiva, motivaciones técnicas y políticas determinarán la proliferación de empresas públicas en áreas económicas cada vez más amplias (2).

La expansión de la Administración institucional del Estado, tan a caballo del momento coyuntural, desbordó incluso las previsiones del legislador: la Ley de Régimen jurídico de las Entidades estatales

---

(1) Conserva plena actualidad su monografía «Entes territoriales y no territoriales», en *Revista de Administración Pública*, núm. 64/71. Es obligada la referencia al *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones locales*, de F. ALBI, Ed. Aguilar, Madrid, 1960.

(2) BAENA en *Administración Central y Administración Institucional en el Derecho español*, Ed. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1976, pág. 271. ARIÑO en *Administración institucional*, Ed. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1972, página 97. Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ en *Derecho Administrativo, Sindicatos y autoadministración*, Ed. Instituto García Oviedo, Sevilla, 1969, pág. 112.

autónomas, que aparece en 1958 con explícita vocación integradora de la dispersa regulación existente, no fue capaz de ordenar su peligroso e inarmónico crecimiento.

El Consejo de Estado define con notable claridad este importante fenómeno cuando en su Dictamen de 25 de marzo de 1971 dice:

«Durante el tiempo transcurrido desde la publicación de la Ley de 26 de diciembre de 1958, sin que se haya aprobado el Estatuto, se ha desarrollado una innegable tendencia de organismos nuevos o reorganizados a permanecer o salirse fuera del ámbito de la Ley de 1958. Como señala acertadamente la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, la creciente huida de la Ley de Entidades autónomas, al aumentarse las excepciones incluidas en su artículo 5, son una buena prueba de que el marco legal no es satisfactorio. Este proceso de huida del marco legal de 1958 es apreciable a nivel de los más importantes organismos autónomos...».

Y aunque la voluntad del legislador no ha corregido el desorden existente en la realidad, sí ha servido para consolidar la inquietud por el problema. En el que han profundizado los estudios de BAENA (3), BOQUERA (4) y ARIÑO (5), entre otros, que han revelado su notable dimensión; tan grande como el espacio que ocupa la Administración institucional de la Administración central.

## B) *Del absentismo municipal*

Pero en la esfera de la Administración municipal ni el legislador ni la doctrina se han preocupado por acometer un similar empeño global. Quizá porque en vez de un problema de gigantismo lo que haya en la realidad sea poco más que nada. En el desolador panorama que ofrecen ésas que deberían calificarse de «Entidades locales autónomas» encuentra una explicación más la peligrosa realidad del absentismo municipal. Lo que entre otras cosas ha sido

---

(3) Debe añadirse a las obras antes citadas la notable monografía del Profesor BOQUERA: *Derecho Administrativo y socialización*, Ed. Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Madrid, 1965. En esta materia ha incidido la corriente ordinamentalista: S. MARTÍN-RETORTILLO en su Prólogo al *Ordenamiento jurídico*, de SANTI ROMANO, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963, págs. 132 y 213, y GARCÍA-TREVIJANO en *Principios jurídicos de la organización administrativa*, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1957.

(4) *Ibidem.*

(5) *Ibidem.*

causa de que el teórico ámbito de funcionamiento de los Entes institucionales municipales haya sido en buena parte ocupado por organismos institucionales de la Administración central y que en otra parte no menos importante se haya quedado vacío (6).

¿Cuál es ese ámbito funcional municipal? ¿Hacia dónde puede ir el intervencionismo cultural, urbanístico, de abastos, económico de los Ayuntamientos?

Porque seguramente tras esas funciones puedan entreverse vigorosos Entes institucionales creados por los Ayuntamientos para administrar esas nuevas o esas fortalecidas áreas de intervención social.

No se intenta defender la postura de que todas las actividades públicas que se realizan dentro del territorio municipal deban ser asumidas por el Ayuntamiento o por sus organizaciones institucionales. Ni siquiera que deban serlo las más importantes. Pues debe ser una opción del poder soberano del Estado la definición en cada coyuntura de las reglas de coexistencia entre el ordenamiento estatal, el regional y el local, de manera que cuando ello parezca oportuno para los intereses públicos puedan atribuirse los correspondientes ámbitos de gestión al más conveniente organismo público. Lo que sí se intenta subrayar es que la elección entre un Ente institucional de la Administración central y un Ente institucional de la Administración municipal suele resolverse con notable frecuencia a favor de la gestión del servicio por el Ente central, sin que esta decantación hacia esfera de poder centralista encuentre en muchas ocasiones un sólido fundamento.

## 2. EL ESTUDIO DE LA FUNCIONALIDAD DE LOS ENTES INSTITUCIONALES MUNICIPALES

Si se puede afirmar que los Entes institucionales de los Ayuntamientos se encuentran vacíos de competencias, será interesante el estudio de su reforzamiento en cualquier intento de vitalización municipal.

Un primer paso puede ser el de clarificar el contenido formal

---

(6) ARIÑO en *Descentralización y planificación*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1972, pág. 14. SERRANO en *La Administración local y los problemas de la renovación urbana*, Ed. Servicio de Publicaciones del Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1961, pág. 22. Y MORELL en «La actividad de gestión de los Entes locales», en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 190/76, pág. 284.

de tales Entes institucionales, entendiendo como categoría jurídica unitaria a la Administración institucional de los Ayuntamientos, y profundizando en la elaboración de reglas y pautas jurídicas que puedan y deban ser aplicadas a los más dispares organismos institucionales municipales. La integración de todos ellos en un tronco común, su vertebración jurídica, puede y debe hacerse sin perjuicio de los caracteres concretos que den significado peculiar y autónomo a cada uno de ellos.

Este trabajo hace abstracción de otras perspectivas que el tema en sí sugiere, y se concreta al análisis de los presupuestos y de los instrumentos jurídicos que convienen a la adecuada funcionalidad de los organismos institucionales de los Ayuntamientos. Parece que si todos y cada uno de estos organismos estuvieran integrados en una sola categoría jurídica —la Administración institucional de los Ayuntamientos—, bien elaborada por el Derecho, podrían prestar servicios públicos con mayor calidad y eficacia y en un medio de mayor seguridad jurídica.

El esquema de este trabajo se inspira en la búsqueda de funcionalidad a los organismos institucionales de los Ayuntamientos y se articula en dos partes: en la primera se analizan los presupuestos o condiciones que deben concurrir para que el Ente institucional sea operativo; en la segunda se diseñan los elementos o instrumentos que deben dar trabazón y dinamismo al propio Ente.

## II. PARTE PRIMERA: PRESUPUESTOS PARA LA FUNCIONALIDAD DE LOS ORGANISMOS INSTITUCIONALES DE LOS AYUNTAMIENTOS

### 1. CUESTIÓN PRELIMINAR. DELIMITACIÓN DE LOS ENTES INSTITUCIONALES MUNICIPALES

Nuestro Derecho positivo es poco esclarecedor: el artículo 10 de la Ley de Régimen local sólo califica de Entes municipales al Municipio, a la Entidad local menor, a la Mancomunidad y a la Agrupación; el Reglamento de Servicios elude la calificación del Consorcio, de la Fundación y de la Sociedad municipal.

La cuestión se clarificaba en la base 2.<sup>a</sup> del Proyecto de Ley de Bases de Régimen local de 1972:

«También son Entidades locales las personas jurídico-públicas creadas por uno o por varios Municipios o Provincias, o por unos y otros conjuntamente, para la gestión de servicios de su competencia, o de la competencia encomendada a los mismos por otras Administraciones públicas».

Y también había un importante esfuerzo globalizador en la derogada Ley 41/75, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen local, cuando en su base 1.<sup>a</sup>, primer párrafo *in fine*, se refiere a los «Entes públicos de carácter local».

El Real Decreto legislativo 3046/77, de 6 de octubre, es un paso atrás al obviar el tema.

La ambigüedad legal sobre quiénes son Entes municipales irradia a la definición y al ejercicio por los organismos institucionales de potestades administrativas: la inseguridad se resuelve con excesiva frecuencia, tanto en la redacción de los Estatutos constitutivos de estos Entes como en la actuación singular, remitiendo al Ayuntamiento matriz la emisión de los actos administrativos correspondientes.

Una profundización en la naturaleza de Entes municipales que tienen estos organismos permitiría residenciar en ellos con claridad una serie de competencias, con las que tendrían mayor agilidad y fuerza gestora.

Valga, pues, esta indicación somera sobre la importancia de un problema al que he dedicado especial atención en otro momento (7), y valga ahora un estricto esquema clasificatorio de la tipología orgánica de los Entes municipales:

a) Modulaciones orgánicas que se superponen al Ayuntamiento, con o sin diferenciación personal, y que detentan en mayor o menor medida *iuris dictio*:

- Ayuntamiento de régimen común.
- Ayuntamiento sujeto a Ley especial, a Comisión gestora o a Gerencia.

b) Administración institucional. Entes sin jurisdicción:

- Organismos asociativos o plataforma o fruto del asociacionismo municipal:

---

(7) «Los Reglamentos municipales en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo», en *Revista de Administración Pública*, núm. 78/75.

- Homogéneos: Mancomunidad.  
Agrupación.
- Heterogéneos: Consorcio.
- Organismos gestores o formas personificadas de gestión de servicios:
  - Homogéneos: De Derecho público. Fundación.  
De Derecho privado. Sociedad.
  - Heterogéneos: Empresa mixta.

## 2. EL PROCESO CREATIVO: LA MUNICIPALIZACIÓN

La municipalización es el proceso a través del cual el Ayuntamiento se concientia de que debe protagonizar una cierta actividad social y toma las disposiciones conducentes a su realización.

Pero tras esta sumaria idea se pueden comprender dos concepciones diferentes:

a) Según la legalidad vigente la municipalización es el expediente administrativo en el que el Ayuntamiento justifica la necesidad o conveniencia de acometer una cierta actividad de carácter o de proyección económica. Está formado por una serie consecutiva de informes con los que se documenta una petición de autorización previa al Poder central; la consecución de esta autorización puede incluso destacarse como la principal finalidad del expediente municipalizador. Cuando el Real Decreto 1710/79, de 16 de junio, libera del trámite de autorización previa a determinadas modalidades de gestión de servicios, se ha perdido significado a la elaboración de este *dossier* respecto a los supuestos que contempla.

Con arreglo a esta construcción el expediente municipalizador queda reducido a poco más contenido que el de ser instrumento a través del cual el Poder central controla y autoriza, en su caso, que los Ayuntamientos puedan acometer servicios públicos de corte más o menos intervencionista. Esta concepción ha sido calificada con acierto como «un formidable sistema de obstáculos» (8).

---

(8) GARCÍA DE ENTERRÍA en «La actividad mercantil e industrial de los Municipios», en *Revista de Administración Pública*, núm. 17/55, pág. 111.

b) Una concepción distinta es la que entiende por municipalización el proceso a través del cual el Ayuntamiento comprende que debe realizar una cierta intervención en la vida social —cultural o económica— y adopta las medidas oportunas para llevarla a efecto. De tal manera que si lo aconsejable es crear un Ente institucional, las medidas se concretarán a la creación de tal organismo. Entendiendo que corresponderá después al organismo creado tomar las medidas operativas para realizar efectivamente la intervención propuesta.

En esta concepción está ausente la preocupación por arreglar un expediente voluminoso —aunque sin vocación de utilidad—, dirigido a obtener el permiso de la Administración central. Y también está ausente la organización del nuevo servicio cuando la vía elegida pasa por la creación de un Ente institucional: parece que esta problemática, tan dependiente con frecuencia de las circunstancias de la coyuntura, hay que remitirla a la competencia del nuevo Ente «autónomo», permitiéndole así operar con flexibilidad.

En definitiva, para esta concepción el expediente municipalizador es la motivación del acto administrativo municipal, que decide, por un lado, desarrollar un nuevo servicio público, y, por otro, articular la adecuada fórmula administrativa para su mejor gestión.

Y quizá pueda afirmarse que la figura de la municipalización carece hoy de fuerza dinámica al estar concebida como un instrumento de control montado desde el ancestral recelo legislativo hacia la capacidad de gestión de los centros municipales de poder. Pero también debe decirse que la municipalización constituye una estimable técnica de cara al futuro tan pronto se introduzca en la naturaleza jurídica de la figura su significado motivacional de la decisión municipal.

Formalmente la municipalización debe contener dos grandes decisiones:

Un primer bloque de acuerdos deben orientar la voluntad municipal a la gestión de nuevos servicios o a intensificar la intervención preexistente.

Un segundo bloque de acuerdos definen el modo de realizar tal gestión. Que entre otras alternativas puede incluir la de acometerla mediante la creación de un Ente institucional. En este supuesto, que



es el que interesa al objeto de este estudio, la municipalización constituye un auténtico tamiz y es el origen dialéctico de la nueva persona jurídica.

### 3. LA CAUSA JURÍDICA: LA IDEA DE EMPRESA, EN TODO CASO, Y EN LOS ORGANISMOS ASOCIATIVOS, TAMBIÉN EL CONCIERTO DE VOLUNTAD

La idea de empresa es o debe ser el motor del nuevo Ente. Su razón de ser es precisamente intervenir en la vida social prestando un determinado servicio público. Pero en concreto respecto a los organismos asociativos, además de la idea de empresa, sobresale también la idea del concierto de voluntades entre los diferentes Entes públicos que se van a asociar.

#### a) *La empresa*

Los artículos 38 y 128-2 de la Constitución dibujan un modelo económico de notable amplitud que permite desde la libertad de empresa hasta la planificación; no hay obstáculos a la asunción pública de tareas incluso económicas en la vida de relación. Asunción pública en general; no hay limitaciones para la Administración municipal en el texto constitucional.

Este posible protagonismo viene además reclamado por «la mayor sensibilidad del Municipio para expresar en su estructura los cambios sociales y políticos» (9).

El sentido de empresa en el tiempo nuevo lleva de suyo a impregnar a los servicios públicos, en general, y a los personificados, en particular, de un decidido talante de eficacia. El estilo de empresa imprime rigor al equilibrio cargas-beneficio, a la ecuación producto-productividad y al compromiso gerencial que subyace en el resultado de las cuentas de inventarios y balances.

Significado que por supuesto no puede dar de lado a la adjetivación de públicas que tienen estas empresas administrativas. Que les otorga una legitimidad exorbitante de la privada y que las dota de una «clara ambivalencia conceptual que se encuentra a mitad de camino entre el derecho público y el derecho privado» (10).

(9) GARCÍA DE ENTERRÍA en «La actividad mercantil e industrial de los Municipios», en *Revista de Administración Pública*, núm. 17/55, pág. 89.

(10) BAENA en *Régimen jurídico de la intervención administrativa en la Economía*, Ed. Tecnos, Madrid, 1966, pág. 126.

El expediente de municipalización tendrá que haber dado en cada caso concreto una contestación a las incógnitas que aquí se han dejado planteadas. Y tal contestación constituirá la última *ratio* con la que tendrá que ser consecuente el nuevo organismo en las decisiones que tome en su vida empresarial.

b) *El concierto*

La base jurídica que da lugar al nacimiento de los organismos asociativos es un concierto de voluntades, un contrato, entendido éste en su más amplia acepción.

El Derecho municipal entiende por concierto negocios jurídicos muy dispares: el concierto gestor de los artículos 143 del Reglamento de Servicios, 197 de la Ley de Régimen local y 125 y 136 del Real Decreto legislativo 3046/77; y el concierto de contratación o de recaudación regulados por los respectivos Reglamentos de su nombre. El concierto que aquí interesa, el que solidifica como fórmula asociativa a varios Entes públicos, con quien conecta es con el artículo 136 del indicado Real Decreto de 1977, que se refiere a la constitución de Entes instrumentales de carácter público o privado.

La referencia al concierto lleva a una remisión en bloque a la normativa reguladora de los negocios jurídicos en nuestro Derecho común, salvadas obviamente las peculiaridades administrativas. Así una constante aunque reducida corriente jurisprudencial:

La sentencia de Audiencia confirmada por la del Tribunal Supremo de 1 de noviembre de 1966 dice:

«... ha de acudirse a las normas del Código Civil, que como legislación general ha de aplicarse como derecho supletorio».

Y la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de noviembre de 1961, que dice:

«... se trata de un contrato civil en el que uno y otro Ayuntamiento obraban como personas jurídicas y consecuentemente no es ésta la jurisdicción llamada a conocer sobre la interpretación y cumplimiento del indicado contrato. Mas quien esto afirma no puede olvidar la

naturaleza, el objeto, la causa y el fin de esta convención, toda ella eminentemente administrativa».

Y la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de diciembre de 1967, que dice:

«... porque no es dable confundir este sistema de concierto con el concierto directo significativo de una forma de contratación».

#### 4. EL PODER ADMINISTRATIVO: DE LA POTESTAD-FUNCIÓN AL PODER DE ORGANIZACIÓN

Cualquier organismo administrativo, tanto los territoriales como los institucionales, tienen una capacidad jurídica cuya descripción coincide precisamente con la suma de potestades que le ha otorgado el ordenamiento jurídico. Las competencias administrativas no son en realidad otra cosa que la concretización de las potestades administrativas.

Las potestades constituyen el nivel de la aptitud que tiene un organismo para realizar su función en la vida social. En las características de cada organización radica la fuerza generadora de sus potestades. Aunque corresponde al Derecho positivo su introducción y reconocimiento formal.

El expediente de municipalización debe practicar este razonamiento para montar desde él la organización administrativa adecuada a las características del servicio público que se interesa gestionar. Una organización pública precisa de potestades acordes con las funciones que tiene asignadas. Es lo que una amplia corriente doctrinal (11) denomina la potestad-función.

##### a) *De la potestad-función*

La idea de la potestad-función se abre a la afirmación del derecho de cada organización pública a articular el bloque de competencias concretas de que precisa disponer para cumplir sus fines. Por esta vía se comprende la calificación de «autónomas» con que,

---

(11) VILLAR PALASÍ en *Apuntes de Derecho Administrativo, Parte General*, tomo II, Ed. Uned, Madrid, 1974, pág. 163. Y ENTRENA en *Curso de Derecho Administrativo*, Ed. Tecnos, Madrid, 1974, pág. 479.

por ejemplo, la Ley de Régimen jurídico de Entidades estatales autónomas las denomina. Autonomía de la organización administrativa para expandir su acción sin más límites que —el interno— no sobrepasar la proporcionalidad medios-fines y que —el externo— no perjudicar derechos de terceros.

El equilibrio que debe existir entre las potestades de un organismo público y su mundo exterior no es ciertamente fácil de lograr. El mundo exterior constituye para el nuevo Ente que intenta encontrar en él un espacio propio, un mundo oscuro en el que se entrecruzan ordenamientos jurídicos de diverso corte y en el que conviven en difícil estabilidad intereses contrapuestos. El Ente institucional nuevo comprueba con prontitud la turbulencia exterior y puede caer en la tentación de reducir sus potestades para evitar tensiones. Lo que puede derivar en su ineficacia gestora.

El expediente municipalizador puede ayudar a que en una primera etapa el organismo institucional tenga una organización ajustada a sus necesidades originarias.

#### b) *Al poder de organización*

La potestad-función genera el primario poder concreto de toda organización administrativa: el llamado poder de organización, sobre el que BOQUERA dice: «Las leyes fijan los criterios básicos para la ordenación de los medios de las Administraciones públicas. Después éstas, mediante un poder propio inherente a toda organización, establecen y desarrollan su estructura. Este es el llamado poder de organización» (12).

El poder organizativo municipal se concreta en variadas competencias. Bien entendido que entre estas competencias no habrá que contar respecto a los organismos institucionales con la *iurisdictio*, ya que es ésta una potestad que precisamente imprime carácter y diferencia a los organismos públicos territoriales.

Las competencias organizatorias de los organismos institucionales se van a analizar en dos grandes bloques:

---

(12) *Derecho Administrativo*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1979, pág. 199.

— El ordenamiento del Ente hacia el exterior, su conjunto normativo. Tanto la autonomía que le da vida como la que de él trasciende.

— El ordenamiento del Ente hacia el interior, su organización interna, su entramado estructural, sin el cual el organismo se difuminaría.

Estas competencias, a través de las cuales aflora a la vida del Derecho el organismo institucional, pueden adquirir contenido y coherencia desde los estudios de la municipalización y desde la definición del órgano gestor configurado con espíritu empresarial.

### III. PARTE SEGUNDA: INSTRUMENTOS PARA LA FUNCIONALIDAD DE LOS ORGANISMOS INSTITUCIONALES DE LOS AYUNTAMIENTOS

#### 1. LA ORGANIZACIÓN EXTERNA. EL ORDENAMIENTO DEL ENTE

Se engloban aquí dos potestades: la del Ayuntamiento para crear y configurar un Ente institucional y la del propio Ente institucional para dictarse los instrumentos normativos de apoyo a la gestión de los fines que le son propios, tal y como vengan definidos en su Carta estatutaria.

##### A) *Situación actual*

Cualquier intento de profundizar en el tema debe partir del análisis de la autonomía municipal, del margen que tiene un Ayuntamiento para dictar Reglamentos y de la posibilidad de un Reglamento municipal independiente:

a) Una cierta y difícil corriente, con apoyo en las sentencias del Tribunal Supremo de 15 de marzo y de 19 de mayo de 1971, se abre a la doctrina ordinamentalista, mediante lo que ha llamado BAENA (13) la norma habilitante: cuando una Ley confiere a un Ente público menor una potestad para desarrollar determinada actividad

---

(13) *Administración Central y Administración institucional en el Derecho español*, Ed. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1976, pág. 208.

en la vida social, queda legitimado para dictar las normas reglamentarias que vengan en organizar y en desarrollar adecuadamente tal potestad; opera, pues, un mandato o habilitación legal.

Con esta doctrina se abre vía a un expreso reconocimiento a favor de los Ayuntamientos, de potestad normativa propia para ordenar la gestión de los intereses peculiares de los pueblos, dentro de esa amplia competencia funcional concedida por el artículo 101 de la Ley de Régimen local dentro del ámbito territorial del respectivo término municipal.

b) La Constitución amplía definitivamente la corriente autonomista, y en base a su artículo 137 la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 clarifica su significado, poniéndolo en función con «la gestión de sus respectivos intereses». Desde este esquema de principio se puede afirmar (14) que el reconocimiento constitucional de la autonomía de los Entes municipales supone la reserva a favor de éstos de un núcleo de competencias esenciales, las que no pueden ser perjudicadas por preceptos reglamentarios de la Administración central; es más, que en la normativa estatal sólo pueden ser objeto de reconocimiento sin minoraciones. El Estado tiene la obligación de garantizar con su bloque de legalidad las competencias locales, a fin de que la cualidad autonómica que de los organismos municipales predica la Constitución no quede en letra muerta.

La clarificación de los espacios sociales que deben ser objeto de la prevalente atención de cada Ente público debe tener una inflexión importante en las leyes orgánicas: en su acertado desarrollo se encuentra la hebilla jurídica para la armónica y racional ordenación de las competencias de los distintos Entes públicos municipales.

c) Nuestro Derecho positivo, sin embargo, todavía no ha desarrollado suficientemente la exigencia constitucional:

c.1. Por lo que respecta a los Estatutos creadores de Entes institucionales:

— Respecto a los organismos gestores, el artículo 86 del Reglamento de Servicios tiene una referencia a los Estatutos de las Fundaciones. Es un precepto de aplicación analógica a la Carta fundacional de los restantes organismos gestores, respecto a los cuales

---

(14) Ponencias en las «Jornadas de Administración local del País Valenciano» en mayo de 1981, Ed. Federación Colegios SIDAL del País Valenciano.

no hay norma directa, y ello porque, por un lado, la forma mercantil de las Sociedades municipales sí tiene normas de aplicación, y, por otro, porque en lo que extravasa a lo estrictamente mercantil, que no es sino el ropaje del negocio fundacional (15), la voluntad del Ayuntamiento tiene el mismo carácter fundacional en la Sociedad municipal que en la Fundación pública del servicio.

Ante la ausencia de normas reguladoras del procedimiento de aprobación de estos Estatutos habrá que acudir por su valor residual al fijado en los artículos 109 y 110 de la Ley de Régimen local, máxime cuando el artículo 109 contiene una expresa indicación a los Reglamentos de Servicios.

— Respecto a los organismos asociativos, el artículo 13-1 del Real Decreto 3046/77, de 6 de octubre, regula al Estatuto de la Mancomunidad; el artículo 16-2 del mismo texto al de las Agrupaciones, y el artículo 107 del mismo Cuerpo legal a los instrumentos creadores de los Consorcios.

Los preceptos invocados establecen competencias aprobatorias y homologatorias del Estado, que sólo se han suprimido respecto a los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona, y con el alcance con que lo hacen, por los números siete-seis y siete-siete del artículo 1 del Real Decreto 1710/79, de 16 de junio.

A modo de apéndice de este primer bloque de competencias normativas conviene citar al artículo 17 del Real Decreto 3046/77, de 6 de octubre, que sitúa en la competencia del Consejo de Ministros la potestad de imponer a las antiguas Comunidades de Villa y Tierra el que se constituyan en Agrupaciones. Parece que es ésta una temática de mucha mayor importancia que no puede ser tratada con una desenfadada remisión al régimen de las Agrupaciones forzosas: ¿Pueden suponer estas figuras unos Entes municipales válidos en algunas Regiones de España para dar una contestación a la idea comarcal que se apunta en la Constitución? ¿No es criticable que se intente reconducir estas figuras históricas a la naturaleza de Entes locales de segundo grado?

---

(15) Además de la obra de ALBI conviene hacer referencia a *Los consorcios locales*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1970, y *La ordenación del sector público en España*, Ed. Civitas, Madrid, 1973, ambas de MARTÍN MATEO; a *Las empresas públicas en forma de Sociedad Anónima*, de BROSSETA; a los *Comentarios al Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales*, de ABELLA, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 1957, y «La empresa pública en la Constitución», en *Revista Civitas de Derecho Administrativo*, núm. 22/79, pág. 352.

c.2. Por lo que respecta a la creación desde los propios Entes institucionales ya creados, de normas reglamentarias:

No se contempla en la actual situación legal. Así, por ejemplo, el artículo 34 de la Ley de Régimen local se refiere a Ordenanzas, pero no sitúa su aprobación «en» la Mancomunidad, sino en todos y cada uno de los Ayuntamientos miembros de la misma y en el Consejo de Ministros. Nada se dice en el Real Decreto legislativo 3046/77 ni en el Reglamento de Servicios. Hay que convenir, pues, en la inexistencia de poder organizatorio normativo en los Entes institucionales municipales.

Salvo que al trasluz de la Constitución se interprete extensivamente las competencias normativas que la Ley de Régimen local atribuye a los Ayuntamientos.

## B) *Valoración de la situación actual*

La conclusión que puede alcanzarse de un panorama tan desolador puede ser la siguiente:

El proceso de aprobación estatutaria se encuentra excesivamente centralizado. Más centralizado en los organismos asociativos que en los gestores, aunque en éstos el proceso de municipalización tal y como hoy está concebido representa trabas complementarias.

El principio de complitud del ordenamiento jurídico resuelto en la unidad del Estado exige de alguna técnica de contacto del proceso creativo de los Estatutos con el Poder central. Pero si el Ayuntamiento debe disponer de la potestad organizatoria de sus funciones, más conviene que la decisión aprobatoria de sus Estatutos se incardine sin eufemismos en el Poder municipal, y que se reduzcan las conexiones con el Poder central a las simples y naturales técnicas del dictamen consultivo, del dictamen vinculante sólo a efectos de subvenciones o de la potestad de denuncia ante el Poder judicial. El actual centralismo de la decisión ha restado dinamismo y originalidad al movimiento estatutario municipal, más preocupado en producir normas que superaran con facilidad la traba centralista, que en profundizar en nuevos horizontes organizativos. Ello ha provocado a la postre un balance penoso de Estatutos endémicos, repetitivos, faltos de imaginación y de respuestas serias a la concreta problemática que en teoría venían a remediar.



### C) *Previsiones de futuro*

a) Por lo que respecta a los Estatutos creadores de los Entes institucionales:

La potestad creadora se radica naturalmente en el Ayuntamiento creador. Con procedimiento aprobador acorde con el figurado en los artículos 109 y 110 de la Ley de Régimen local. Ajustando el expediente municipalizador al fin de motivar la intervención municipal y preparar el inicio de tal intervención. Reduciendo los necesarios controles centralistas a la vía del dictamen, participación en subvenciones o denuncia judicial. Y dejando reducida la forma mercantil de los Entes de derecho privado a un estricto encaje formal. Sólo así la potestad estatutaria podrá constituir el instrumento de una auténtica autonomía.

Los necesarios controles del Poder central no son de esta manera fiscalización administrativa o centralista, sino exigencia del ordenamiento jurídico unitario del Estado, en el que, en definitiva, se integra el ordenamiento jurídico del Ente institucional, que debe encontrar en aquél el sentido de plenitud o, como dice BAENA (16), «el principio de jerarquía normativa aplicable con carácter general a nuestro ordenamiento».

b) Por lo que respecta a las Ordenanzas del propio Ente institucional:

Si bien hoy tal potestad es inexistente, conviene que se valore la teórica potestad del Ente para ordenar las materias propias de su competencia peculiar. Por este camino se puede señalar:

Que los Entes institucionales tienen un contenido muy concreto, por lo que si bien sí deben tener potestad de Ordenanza, su ámbito material debe estar claramente limitado a la materia concreta que legitima su propia organización.

Que la introducción del ordenamiento de los Entes institucionales municipales en la vida jurídica afecta o puede afectar tanto a la Administración central como al Ayuntamiento creador. Por lo que en defensa del principio de unidad normativa, conviene que en el proceso aprobatorio de estas Ordenanzas se regule una fase de expresa puesta en conocimiento de ambas esferas de Poder público

---

(16) *Administración Central...*, pág. 138.

del texto de que se trate, a fin de que cualquiera de ellas pueda ejercer las competencias de control que se arbitren legalmente.

## 2. LA ORGANIZACIÓN INTERNA: SU ESTRUCTURA

Esta temática no ha merecido hasta el momento la atención del legislador ni de la doctrina. La sentencia del Tribunal Supremo de 12 de mayo de 1978 constituye una valiosa aportación al analizar a este conjunto de Entes como categoría unitaria en sus prerrogativas, en sus órganos y en sus fines.

Es, pues, una temática en buena medida desarrollada en el vacío, ya que la estructura de muchos Entes institucionales de los Ayuntamientos no tiene más contenido que el figurado en algún recóndito rincón de archivo. Pero se considera que los organismos objeto de este estudio, y aunque otra cosa digan sus Estatutos o su realidad, «deben» tener órganos propios, medios reales, competencias administrativas y formas públicas.

### A) *Los sujetos: su composición*

Buen número de Entes institucionales municipales carecen de estructura orgánica propia y recurren para su gestión a los órganos de decisión y a los órganos funcionariales de los Ayuntamientos-matriz:

a) *Los órganos de decisión.*—Los Estatutos de estos organismos dedican a la composición de sus órganos de decisión buena parte de su articulado. En los Entes gestores ello tiene por finalidad delimitar el reparto de competencias y el deslinde de las que se asignan a los rectores políticos y a los funcionarios directivos del Ayuntamiento. En los Entes asociativos el tema se agiganta y alcanza en ocasiones construcción preciosista que regula las fuerzas y contrafuerzas —la Presidencia, la residenciación, la asignación de funciones— entre los distintos Ayuntamientos asociados. La estructuración orgánica de estos organismos traspasa a veces el perfeccionamiento y se introduce desenfadadamente en el terreno de lo grotesco.

La preocupación por los tonos negativos en la estructuración de los órganos de decisión sitúa con frecuencia en un lamentable segundo lugar la importante cuestión de la regulación de las com-

petencias decisorias del Ente. Es decir, de aquellas decisiones que constituyen su propia razón de ser.

b) *Los órganos de trabajo.*—Los Estatutos fundacionales no suelen prestar debida atención al personal del Ente.

Como postulado de trabajo se puede establecer que si los organismos institucionales son Entes locales, habrá que dar a su personal el mismo tratamiento que corresponde al personal de los Ayuntamientos.

¿Funcionarios o personal sujeto al régimen laboral común?

El régimen definitivo de tal personal parece que debe ser el funcionarial. Así, el artículo 26 del Real Decreto legislativo 3046/77, de 6 de octubre, que establece el régimen de aplicación a todas las Corporaciones locales en cuanto al procedimiento aprobatorio y a la configuración de puestos de trabajo y plantillas.

¿Pero debe utilizarse el régimen funcionarial al personal de los organismos gestores, esto es, de la Fundación y de la Sociedad?

El tema es difícilmente reconducible a la unidad: entre la Fundación y la Sociedad hay de entrada una sensible diferencia en la forma del negocio fundacional que en la Sociedad se decanta hacia fórmulas mercantiles que imprimen a esta persona institucional la categoría de persona de derecho privado, mientras que en la Fundación el negocio jurídico creador se rodea de fórmulas peculiares de los Entes de derecho público.

Por ello parece claro que en las Sociedades municipales las relaciones de empleo no pueden separarse mucho de las propias del régimen laboral privado. Es más, no parece que sea posible generar relaciones de Derecho administrativo entre la Sociedad y su personal, dada la naturaleza y fines de estas empresas. Quizá la única reserva haya que hacerla respecto a los llamados puestos de confianza y cargos del Consejo de Administración, en los que puede darse la adscripción del cargo a un funcionario administrativo.

Pero la naturaleza de la Fundación, cuyos orígenes pueden encontrarse incluso en un órgano diferenciado de gestión dentro de un Ayuntamiento, no parece que permita llegar a igual conclusión: habrá que estar a los caracteres de su proceso creativo para aquilatar el tipo de vinculación a la Fundación de su personal. Se entiende que en principio nada obsta a que puedan generarse relaciones de servicio de tipo administrativo, que en lo no previsto en los Estatutos de la Fundación se regirán por el régimen de aplicación

a los funcionarios en cuanto a plantillas, escalafones y *status* en general.

Es ésta la línea en la que se sitúa la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de junio de 1967 al valorar el distinto tratamiento que merecen las peticiones de un personal a un Ayuntamiento, en función de la naturaleza laboral diferenciable «desde los propios contornos del negocio contractual caso a caso». Y en todo caso, debiendo aplicarse supletoriamente, por analogía con la Ley de Régimen jurídico de Entidades estatales autónomas, la legislación funcional, como concluye la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 1964.

## B) *Los medios reales: su composición*

— a) *El patrimonio.*—El Ente institucional municipal es sujeto de derechos y consiguientemente titular de responsabilidades. El Ente institucional responde de sus actos. La responsabilidad encuentra su espacio social en un patrimonio, de tal manera que incluso se puede medir el alcance de una responsabilidad en función del volumen del patrimonio que la respalda.

Todos los Entes institucionales deben tener en la realidad un patrimonio material. Bien en propiedad, bien en depósito o usufructo, establecido en la Carta fundacional o a medida que el proceso de su actividad le demande el disfrute de bienes evaluables económicamente.

El artículo 9 del Reglamento de Bienes reconoce a estos organismos locales la capacidad para adquirir y poseer bienes de todas clases, así como para ejercitar las acciones y recursos que convengan a su mejor defensa. El artículo 16 del mismo Reglamento obliga a todas las Corporaciones locales a llevar Inventario, si bien el siguiente artículo 33 introduce un elemento de confusión remitiendo la competencia orgánica para la aprobación y rectificación de Inventarios al Ayuntamiento Pleno. Lo que lleva a pensar que o bien todos los Entes locales deben remitir al Ayuntamiento la aprobación de sus Inventarios —lo que parece desproporcionado—, o bien que sólo deben llevar Inventario los Ayuntamientos —lo que es coherente con la línea del Reglamento—. Y se puede llegar a la criticable conclusión de que en nuestro Derecho local las Mancomunidades, las Agrupaciones, los Consorcios, las Fundaciones y las Sociedades no están obligadas a llevar Inventario.

Pero a pesar de la deficiente regulación parece que la conclusión debe ser favorable a la exigencia de Inventario para todos los organismos institucionales. Y ello desde una interpretación amplia del artículo 86 del Reglamento de Servicios, según el cual los servicios personalizados poseerán patrimonio especial afecto a los fines específicos de la institución. Exigencia que resulta aún más clara para las Sociedades desde la Cuenta de Inventario que normativamente deben de aprobar con cadencia anual (17).

Respecto a las clases de bienes que puede disponer un Ente institucional, así como sobre su agilidad para la disposición de bienes, hay que remitirse al diferente tratamiento de cada tipo de Entes institucionales.

b) *El presupuesto.*—Incluso para los órganos sin personalidad jurídica, pero con diferenciación gestora, exige el Reglamento de Servicios la formación de presupuesto especial en su artículo 72. La cuestión, sin embargo, hay que limitarla, tras la Ley 40/81, de 28 de octubre, a los organismos con personalidad, ya que los órganos del Ayuntamiento con estricta diferenciación de órganos de gestión no tendrán presupuesto propio, ordenándose la gestión separada de sus créditos y la ordenación de sus pagos, conforme a los criterios aprobados en las bases de ejecución del presupuesto municipal ordinario o único (es ésta una cuestión en la que la práctica e incluso las Instrucciones para elaborar los presupuestos municipales en años anteriores ya había fijado esta pauta).

Respecto a la Fundación, parece que la falta de expresas referencias en el Reglamento de Servicios debe suplirse con el criterio general del indicado artículo 72.

Respecto a la Sociedad municipal, debe ajustar su gestión financiera a la legislación mercantil sobre Sociedades anónimas.

c) *El poder fiscal.*—El artículo 129 del Real Decreto 3250/76, de 30 de diciembre, hace referencia a la hacienda de Mancomunidades, Agrupaciones y Consorcios, y reconoce su poder fiscal para la exacción de tasas y contribuciones especiales, su personalidad económica para recibir subvenciones y participaciones y para suscribir operaciones de crédito y su poder de policía para imponer multas. No se les reconoce potestad impositiva autónoma.

---

(17) Artículo 80 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.

Puede sostenerse que estos Entes municipales de segundo orden carecen de la facultad tributaria, toda vez que ésta se corresponde con un protagonismo director de la comunidad del que carecen estos organismos. Los Entes institucionales son organizaciones personalizadas de apoyo, y su poder fiscal debe, pues, contraerse al que se legitime «en» la gestión de su respectiva parcela de gestión. Al concebirse el Ente institucional desde la dinámica de su acción, sólo desde ésta debe tener poder fiscal. Desde ésta, eso es, mediante tasas y contribuciones especiales.

Opinión diferente merece la falta de referencias en el texto a las potestades fiscales de la Fundación. ¿Es que carece de ellas?

Así parece. Ningún precepto autoriza a pensar lo contrario. La Fundación pública se desdibuja y queda desleída de sustantividad gestora, quedando en esta materia reducida al oficio de recaudar las tasas que ordena el Ayuntamiento matriz.

Por eso puede defenderse una línea de pensamiento de vitalización de la Fundación desde el poder fiscal —similar—, reconocido en el artículo 129 del Real Decreto legislativo 3250/76, a favor de los organismos asociativos.

Por último, y respecto a las Sociedades municipales, se considera natural que su gestión mercantil no viabilice el disfrute de competencias fiscales.

### C) *Los medios jurídicos: su composición*

Las potestades administrativas, es decir, las manifestaciones del poder en funciones concretas, no resultan fácilmente compendiables. La doctrina ha perfilado diversos cuadros tipológicos (18) de posibles potestades tipo. Pero quizá más útil que un desarrollo descriptivo, que resultaría de difícil encaje en los diversos Entes institucionales, sea la indicación general de que las potestades constituyen desde la primaria potestad organizatoria de todo Ente una vía inspiradora de las facultades exorbitantes de la Administración pública y, dentro de ella, de la Administración institucional y de todos y cada uno de los organismos que la componen. Vía inspiradora que coloca a todos ellos en una posición prevalente respecto a las personas particulares en cualesquiera relaciones jurídicas.

---

(18) GARCÍA OVIEDO-MARTÍNEZ *USUARIOS en Derecho Administrativo*, Ed. Imprenta Provincial de Murcia, 1957, pág. 149.

a) *La actuación exorbitante.*—Si estamos en presencia de Administraciones municipales habrá que deducir que los organismos institucionales de los Ayuntamientos se manifiestan mediante «actos administrativos». Aunque en este punto son posibles graves deslices desde la indefinición del legislador.

En la materia concreta de definir cuándo la manifestación de voluntad de uno de estos Entes tiene la naturaleza de acto administrativo, puede servir de guía la naturaleza del negocio fundacional del respectivo Ente. Y la contestación habrá de ser positiva cuando tal negocio fue jurídico-público. Mientras que aquellos Entes creados con ropajes mercantiles desarrollan su actuar con formas privadas extrañas al acto administrativo; sin perjuicio de que en ocasiones de excepción pueda detectarse la emisión de actos administrativos (así, las declaraciones de voluntad que afectan al propio negocio fundacional).

El acto administrativo del Ente institucional municipal está en todo caso necesitado de un expreso reconocimiento. Pero hasta tanto éste se produce, resulta obvio que debe realizarse una remisión en bloque a la doctrina general en la materia que establece que el acto administrativo disfruta de una potestad: su ejecutividad.

La ejecutividad se desgrana con técnica depurada en la Ley de Procedimiento administrativo; y está sujeta en su ejercicio a dos limitaciones: debe ajustarse a un procedimiento reglado y sólo puede utilizarse en los supuestos expresamente previstos por el legislador. La ejecutividad se instrumenta mediante la ejecución forzosa en las cuatro formas contempladas por el artículo 104 de la Ley de Procedimiento: el apremio sobre el patrimonio, la ejecución subsidiaria, la multa coercitiva y la compulsión sobre las personas. El importante avance que supuso el tratamiento de las potestades de los Entes locales en las bases primera y trigésima octava de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local de 1975, constituye hasta el momento el único y solitario esfuerzo normativo por dar coherencia y rigor jurídico a esta materia; huérfana en la actualidad de una acomodación de la doctrina general a los Entes municipales en general y a los Entes institucionales de los Ayuntamientos en particular.

Hasta entonces puede sostenerse que la última modalidad de las contempladas en el artículo 104 de la Ley de Procedimiento se sale de la esfera de actuación de los Entes institucionales, cuya legitimidad se circunscribe a la gestión de un servicio público y no en la ordenación de personas.

Pero en cualquier supuesto la utilización de estos medios es en la práctica de especial dificultad; pues a la orfandad legal se suele sumar la laguna en los propios Estatutos del Ente.

b) *El régimen de recursos.*—La impugnación de los actos de los organismos institucionales suscita no pocas vacilaciones a los redactores de los diferentes Estatutos que se introducen en este pe-liagudo tema. Se han analizado conclusiones incluso preciosistas: reposición al Ayuntamiento, alzada al Ayuntamiento, reposición al Ente con el doble carácter de reposición y, en su caso, de alzada al Ayuntamiento; reposición al Ente y posterior reposición al Ayuntamiento, etc. Las opciones son muy variadas. Y no estaría de más un pronunciamiento legal que pusiera uniformidad en los pocos Estatutos que tratan del tema, y que se remitiera a una vía clara respecto a los muchos Entes en cuyos Estatutos no se trata la cuestión.

En todo caso, puede sostenerse que si estamos en presencia de un Ente local habrá que aplicar el régimen del recurso de reposición al propio Ente; así como que tal recurso agota la vía administrativa. Quizá, y en la medida en que la responsabilidad del Ente sea limitada o exista algún nivel de responsabilidad en el organismo matriz, tal recurso de reposición cuando fuere desestimatorio debiera pasar automáticamente al Ayuntamiento o Ayuntamientos matrices mediante un reenvío directo.

c) *La potestad expropiatoria.*—El artículo 2.º de la Ley de Expropiación forzosa concede la potestad expropiatoria al Municipio, y el artículo 3.º, 4, de su Reglamento la asigna al Ayuntamiento Pleno. Parece que hay que generalizar tal potestad a todos los Entes locales por la más amplia expresión de «Entidades locales» a que se refiere el artículo 85 de la Ley.

Es más, la potestad expropiatoria, y quizá en una breve referencia a la materia urbanística, debiera superar la cota de la personalidad, a fin de radicarla sin eufemismos en los órganos gestores de la problemática urbanística y en base en la legitimidad que otorga el plan de urbanismo. Y el artículo 187 del Reglamento de Gestión de 25 de agosto de 1978, al referirse al órgano expropiatorio, generaliza las posibilidades.

d) *La potestad sancionadora.*—De patente eficacia funcional, no es objeto de tratamiento en los Entes institucionales.

El ilícito social es perseguido en cada organización jurídico-polí-



tica por unos especiales marcos de represión jurídica: la obligación pública y la obligación contractual. Dentro de aquella se encuentra el ilícito penal y el ilícito administrativo, entre los que se detectan espacios centrales de contornos indefinidos. Resalta, pues, la influencia que los principios inspiradores del Derecho penal vienen ejerciendo para la definición de faltas administrativas y para la imposición de sanciones administrativas. Pudiéndose afirmar que el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración se rige por los principios de tipificación, prueba e irretroactividad. Y en este sentido, una abundante línea jurisprudencial, como las sentencias del Tribunal Supremo de 31 de diciembre de 1971, 28 de enero de 1972 y 29 de noviembre de 1969.

La exigencia de una previa regulación de los tipos antijurídicos sancionables por la Administración constituye un serio obstáculo para el ejercicio por la Administración institucional de los Ayuntamientos de potestades sancionadoras. Ya que el legislador no ha previsto el espacio social asignable a estos organismos. Lo que ha derivado con más frecuencia de la que sería de desear a que la Ley haya asignado la defensa del orden hipotéticamente atribuible a estos Entes, a órganos de la Administración central.

Se impone una regulación expresa de esta temática tanto en textos legales como en los propios Estatutos de la Administración institucional municipal, con excepción de las Sociedades municipales.

#### D) *La forma*

Puede afirmarse que es generalizado el desconocimiento de la vida de los Entes institucionales de los Ayuntamientos. Las Sociedades municipales son detectables en el Registro mercantil; pero él no acusa su posible inactividad. Los Entes asociativos son rastreables en su paso por algún corto edicto de los Boletines oficiales. Las Fundaciones recientes también habrán dejado alguna huella en el periódico oficial. En definitiva, el nombre del organismo se podrá conocer. Pero ¿y los Estatutos del Ente, y su dinámica?

De ello no hay constancia. Ni siquiera en el Instituto de Estudios de Administración Local, empeñado en formar un Registro que sólo desde esfuerzos individuales se va intentando crear.

La falta de constancia patentiza el poco espacio social que ocupan los Entes institucionales de los Ayuntamientos, ya que de no ser así habría brotado más de una norma jurídica canalizando la

publicidad y la garantía de estabilidad, en las constantes de cada organismo referidas a su existencia y a su dinámica fundamental, mediante los adecuados instrumentos registrales: el Estatuto creador, su potestad organizatoria, sus órganos, su patrimonio, su dinámica fiscal y presupuestaria, sus competencias y sus funciones.

Para la creación de tal Registro quizá pueda ser inspirador el artículo 22, 3, de la Constitución, al establecer que «las Asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un Registro a los solos efectos de publicidad».



REVISTA  
DE  
ESTUDIOS  
DE LA  
VIDA LOCAL

---

II. CRONICAS

