

El sistema de fuentes de los Organismos Autónomos Locales (*)

Tomás Quintana López
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de León

La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su art. 85.3, permite a las Entidades Locales la creación de Organismos Autónomos con el objeto de que gestionen los servicios públicos locales que se les encomienden. El análisis que se va a realizar seguidamente no va a incidir, sin embargo, en aquellas cuestiones más vinculadas a esta forma de gestión de servicios de responsabilidad local, lo cual debe ser abordado en el marco de un estudio más ambicioso sobre las formas de gestión de servicios públicos en nuestro Derecho Local (1); por el contrario, lo que a continuación se contiene está dirigido a clarificar, fundamentalmente, el cuadro normativo aplicable a los Organismos Autónomos locales.

Novedosa en tantos otros temas, la Ley básica local ha mantenido entre las formas de gestión directa de servicios de competencia local la creación de Organismos Autónomos; la novedad aportada por el legislador del 85 aparentemente no ha pasado de la adaptación terminológica de las viejas Fundaciones Públicas del Servicio —institución que arranca del Texto Articulado y Refundido aprobado por

(*) Este trabajo se corresponde íntegramente con la comunicación presentada por el autor en el Congreso sobre Entidades Instrumentales de las Administraciones Públicas celebrado en Sevilla durante los días 26, 27 y 28 de septiembre de 1991, con motivo de la jubilación del Prof. Manuel F. Clavero Arévalo.

(1) Vid. MESTRE DELGADO, J.F.: «Las formas de prestación de los servicios públicos locales. En particular, la concesión» en *Tratado de Derecho Municipal II*, obra colectiva dirigida por Muñoz Machado, Civitas, Madrid, 1988, págs. 1223 y ss.; SOSA WAGNER, F.: *La gestión de los servicios*, Banco de Crédito Local, Madrid, 1989.

(2) La regulación de las Fundaciones Públicas locales para la gestión de servicios fue realizada por los arts. 85 y ss. del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955, preceptos que, por cierto, hicieron pensar a algún autor de la época (MARQUES CARBO, L.: *Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales*, Tarragona, pág. 85) la falta de apoyo legal, dado que el Texto Articulado y Refundido del Régimen Local de 1955 no contenía previsión alguna en relación con las Fundaciones Públicas para la prestación de los servicios locales. Frente a esta tesis, F. ALBI, entendió que: «...la Sec. II del Cap. V, Tít. IV del Libro I de dicha Ley, dedicada a regular las diversas formas de

el Derecho de 24 de junio de 1955 (2)— a los nuevos Organismos Autónomos, de acuerdo con la nueva nomenclatura de la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958 (3).

Aunque la Ley básica de 2 de abril de 1985 carece de indicación expresa acerca de la personalidad jurídica de los Organismos Autónomos, nada puede objetarse a su personificación. En efecto, la previsión, además de la sociedad mercantil, de sendas formas de gestión directa de servicios —por la propia Entidad y por Organismo Autónomo local— supone la consideración de este último como centro de imputación diverso de la Entidad Local que lo creó. No obstante no parecerme necesario insistir más en demostrar el dato de la personificación de los Organismos Autónomos locales, quizás convenga considerar que su simple denominación nos evoca a los homónimos del Estado, a los que la Ley de Entidades Estatales Autónomas, en su art. 2, califica de Entidades de Derecho Público creadas por la Ley, con personalidad jurídica y patrimonio propio; incluso con referencia a las Fundaciones Públicas de creación local, el art. 85 del Reglamento de Servicios alude a la dotación de personalidad jurídica de los servicios de su competencia, lo cual, aunque por el momento no me he pronunciado sobre su vigencia, puede constituir algo más que un mero antecedente legislativo. Por fin, para mayor abundamiento, la Ley catalana Municipal y de Régimen Local de 15 de abril de 1987, en su art. 237.1, dispone que «para la gestión de los servicios podrán constituirse organismos autónomos que tendrán personalidad jurídica pública».

prestación de los servicios municipales, no alude a la modalidad a que nos referimos; pero lo cierto es que en el apartado b) del art. 121 de la repetida Ley se reconoce, de modo expreso, la competencia del Ayuntamiento pleno para la creación, modificación o disolución de... Instituciones o Establecimientos municipales, de cuya norma es precedente inmediato, con coincidencia literal, el núm. 10 del art. 105 de la L. Municipal de 1935, y el también núm. 10 del art. 151 del Estatuto de 1924. Con idéntica redacción atribuye iguales facultades a la Diputación Provincial el apartado a) del art. 270 de la vigente L.R.L. Si se añade a lo dicho que ha sido frecuente, en todo tiempo, que por las Corporaciones Locales españolas se crearan diversas entidades de tipo institucional, entre las que destacan los Pósitos y las Cajas de Ahorro, se llega a la conclusión de que resultaba obligado establecer, en el Reglamento, el necesario cauce jurídico para que la fórmula gestora que estamos examinando pudiera desarrollarse adecuadamente, no con carácter estrictamente excepcional, como quiere suponer Marqués Carbó, sino como procedimiento tan normal como cualquier otro de los que el Reglamento consigna». *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones Locales*, Aguilar, Madrid, 1960, pág. 329, lugar donde también se encuentra la referencia a Marqués Carbó.

(3) Vid. en este sentido la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 1988 (Ar. núm. 2162): «La terminología actual, según el art. 85.3 de la Ley 7/1985, de las Bases de Régimen Local, hace desaparecer la tradicional expresión 'Fundaciones Públicas del Servicio', adoptando la denominación más adecuada, aplicable a las entidades análogas correspondientes a la Administración del Estado».

La personalidad, por tanto, de los Organismos Autónomos es incuestionable; tema diferente son las consecuencias que puedan derivarse del carácter instrumental que impregna el servicio personificado; particular sobre el que la doctrina no está de acuerdo, aún aceptando sin discusión alguna —al menos con referencia a las Fundaciones Públicas del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales— la personalidad, pues discrepa a la hora de valorarla en términos reales, a causa del carácter medial que tiene el Organismo Autónomo para su Ente local matriz (4); discrepancias que, por cierto, alcanzan a la jurisprudencia del tribunal Supremo, en la que, a través de las pocas sentencias que se han ocupado de dirimir controversias relativas a Fundaciones Públicas de servicios locales, puede observarse el reflejo de los diferentes criterios que viene manteniendo nuestra doctrina (5).

Con todo, más que incidir en el dato de la personificación del servicio interesa destacar la cualidad jurídico pública de los Organismos Autónomos locales, sobre la que ni la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local ni el Real Decreto Legislativo de 18 de abril de 1986 se pronuncian expresamente pero sobre la que no cabe discusión. En efecto, los actuales Organismos Autónomos locales, como las antiguas Fundaciones Públicas, son Establecimientos creados por las Corporaciones locales para la gestión de servicios, que son el tipo mismo de la Administración Institucional. La prueba sobre la naturaleza jurídica pública y, por tanto administrativa, de los Organismos Autónomos locales por evidente no parece necesaria; no obstante, como fácilmente se advertirá, la personalidad pública de esta institución es una característica de trascendental importancia en cuanto que sobre ella inexcusablemente ha de pivotar el sistema normativo llamado a disciplinarla.

Lo anterior seguramente sea suficiente para pasar a considerar la aportación del Prof. Clavero Arevalo sobre el Derecho general y singular de las Administraciones autónomas en un trabajo publicado en 1962, por medio del que perfiló con nitidez cartesiana el régimen legal aplicable a la genéricamente llamada Administración Institucional. No es imprescindible reproducir su influyente tesis, basada fundamentalmente en la aplicación a las Administraciones Autónomas de un Derecho general,

(4) Puede verse una completa exposición en JIMENEZ DE CISNEROS CID, F.J.: *Los Organismos Autónomos en el Derecho Público español; tipología y régimen jurídico*, INAP, Madrid, 1987, págs. 151 y ss.

(5) Vid. *supra*, sentencias del Tribunal supremo de 2 de abril de 1986 (Ar. núm. 4216) y de 9 de junio de 1988 (Ar. núm. 53129), que avalan una concepción restringida de la personificación del Organismo Autónomo local. En sentido inverso, sentencia del Tribunal Supremo de 6 de diciembre de 1986 (Ar. núm. 8100).

específico para todas ellas, y de un Derecho singular o estatutario; el conjunto normativo así formado se completa con las normas estatales o, en su caso, del ordenamiento local expresamente remitidas y por la utilización analógica de unas y otras; por último, también serían de aplicación lo que el autor denomina disposiciones administrativas de carácter objetivo, es decir, normas reguladoras de servicios, instituciones o actividades disponibles o realizables por la Administración pública en general (6). La formulación de Clavero ha sido, sin duda, el punto de partida de una rica discusión doctrinal que ha ocupado los esfuerzos de una buena parte de la doctrina (García-Trevijano Fos, Ariño Ortiz, González Navarro...), cuyas aportaciones a la discusión son anteriores a la aprobación de la vigente Constitución; con posterioridad a este trascendental acontecimiento Jimenez Cisneros ha incorporado a la literatura jurídica la última monografía sobre Organismos Autónomos, en la que, como era de esperar, no ha eludido las cuestiones de que nos venimos ocupando, aunque sin tomar en consideración las reglas constitucionales aplicables.

En el fondo, en todas las soluciones que ha apuntado la doctrina sobre la conformación del sistema normativo aplicable a la Administración Autónoma o Institucional late la misma inquietud: integrar un Ordenamiento capaz de regular estas formas personificadas de gestión; las diferencias entre los autores a veces son simples matices al reconocido protagonismo de la normativa general de las Administraciones públicas en la regulación de las Autónomas, en otras, señaladamente en el caso de Clavero Arevalo, la integración normativa se hace a partir y sobre todo del Derecho general de las Administraciones Autónomas y del estatutario o singular de cada una de ellas.

En la actualidad, sin embargo, y desde la aprobación del texto constitucional no se puede prescindir de sus pronunciamientos a la hora de opinar en la presente discusión. Por ello, con el limitado objetivo que me he propuesto —los Organismos Autónomos locales— y a la luz de la Constitución, trataré de integrar un marco normativo al que reconducir su organización y funcionamiento.

Para cumplir este objetivo hay que partir de la naturaleza jurídico-pública de los Organismos Autónomos locales, integrantes de la llamada Administración Institucional. Simultáneamente creo que debe negarse que sean Administraciones locales; esta última afirmación, sin perjuicio de ulteriores argumentos, se basa inicialmente en que estas personas

(6) CLAVERO AREVALO, M.F.: *Personalidad jurídica, Derecho general y singular de las Administraciones Autónomas*, D.A. núm. 58, págs. 13 y ss.

jurídico-públicas son Administraciones, pero no se identifican ni con las Entidades locales territoriales ni con ninguno de los tipos de Entidades que gozan de la condición de locales (art. 3 de la Ley básica local). Siendo esto así, no se ocultan las consecuencias: los Organismos Autónomos locales, como Administraciones públicas que son, están sometidas a las reglas constitucionales que presiden la normativa reguladora de las Administraciones públicas y expresamente a los fundamentales principios contenidos en el art. 149.1.18 de la Constitución. Además, si se acepta que los Organismos Autónomos locales no son Entidades de las incluidas en el citado art. 3 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen local, también habrá que deducir que no pueden ser objeto de regulación ni por el Estado ni por las Comunidades Autónomas, al menos en cuanto uno y otras son depositarios de competencias normativas sobre las Corporaciones locales; en consecuencia, parece que los Organismos Autónomos locales deben excluirse del ámbito de aplicación de las normas que, con base en el título competencial régimen local, puedan elaborar el Estado y las Comunidades Autónomas.

En la línea de lo razonado, los Organismos Autónomos locales han de ajustar su actuación a las disposiciones que, en uso de las competencias derivadas del artículo 149.1.18 de la Constitución, dicte —o estén en la actualidad vigentes— el Estado para regular el procedimiento administrativo común, las bases de la contratación y de las concesiones administrativas; su sujeción a la legislación expropiatoria —únicamente como expropiados o beneficiarios de la expropiación— y a la reguladora de la responsabilidad patrimonial es común a la situación en que se hallan el resto de Administraciones públicas. Con todo, además de la normativa que acaba de ser citada, el devenir de los Organismos Autónomos locales (en la formulación de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local) ha de asentarse en la legislación básica que sobre el régimen jurídico de las Administraciones públicas y el estatutario de los funcionarios vaya elaborando el Estado en uso de la competencia exclusiva que le ha atribuido la Constitución.

Nuestro Tribunal Constitucional pronto tuvo ocasión de destacar la trascendencia de lo dispuesto en el primer párrafo del art. 149.1.18 de la Constitución para los Organismos Autónomos, aunque en el caso de referencia lo fuera para uno creado por ley autonómica. Efectivamente la Ley 3/1981, de 12 de febrero, del Parlamento Vasco creó y reguló como Organismos Autónomo adscrito al Departamento de Transportes, Comunicaciones y Asuntos Marítimos del Gobierno Vasco, el Centro de Contratación de Cargas, Ley que fue sometida a recurso de inconstitucionalidad, entre otros motivos, por la aparente vulneración del art. 149.1.18 de la Constitución; pues bien, sin entrar en otros detalles carentes de interés en este momento, la lectura del fundamento jurídico quinto de la sentencia

constitucional de 16 de noviembre de 1981 evidencia que el supremo intérprete de la Constitución relleno las indeterminadas bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, por lo que a los Organismos Autónomos se refiere, con la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958, Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977, Ley de Patrimonio del Estado de 15 de mayo de 1964 y Estatuto de Personal de los Organismos Autónomos de 23 de julio de 1971, normas que, como afirmó el Tribunal Constitucional «era necesario observar de acuerdo con lo que prevén el art. 149.1.18 de la Constitución y la disposición transitoria séptima 2 del Estatuto Vasco».

Lo manifestado por el Tribunal Constitucional ha de ser, sin embargo, matizado de acuerdo con el momento en que se realiza. Como ya se ha advertido, el recurso de inconstitucionalidad fue interpuesto frente a una Ley autonómica por la que se creó un Organismo Autónomo dependiente del Gobierno Vasco, en consecuencia la resolución del mismo tuvo que considerar como parámetro de constitucionalidad una serie de Leyes estatales que a falta de otras que hubieran sido dictadas pudieran ser consideradas, al menos virtualmente, bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios. Es sabido que posteriormente el Estado ha dictado normas ya rotuladas de básicas en materia de Administraciones públicas y funcionarios, normas que, ante eventuales recursos posteriores como el que se ha considerado, habrían de haber sido tenidas en cuenta por el Tribunal Constitucional. De acuerdo con la argumentación que se viene haciendo hay que aplicar a los Organismos Autónomos locales las normas de origen estatal que en la actualidad son básicas en la regulación de todas las Administraciones públicas y sus funcionarios, normas entre las que ocupan lugar destacado los preceptos básicos de la Ley para la Reforma de la Función Pública.

Corresponde ahora incidir en la aplicabilidad a la Administración Institucional local de la normativa reguladora de las Corporaciones Locales. Se recordará que antes me he pronunciado en sentido contrario; no obstante son necesarias algunas otras precisiones, porque si bien no creo posible una aplicación en bloque de esta normativa por la razón ya señalada en otro lugar, sí parece obligada una aplicación selectiva a los Organismos Autónomos locales; precisamente, sobre la organización y funcionamiento de esta forma personificada de gestión directa de servicios públicos locales se pronuncia, si bien limitadamente, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, en la que aparece un núcleo normativo de carácter básico de aplicación a los Organismos Autónomos locales, fundamentalmente arts. 143 y ss. dedicados al presupuesto y gasto público.

Consecuentemente con la posición adoptada parecen quedar desplazadas, a no ser que la propia Corporación expresamente se remita a ellas, las disposiciones que a las llamadas Fundaciones Públicas dedican los arts. 85 y ss. del Reglamento de Servicio de las Corporaciones Locales o las que en un futuro las sustituyan (7), toda vez que si se niega el carácter de Ente local a los Organismos Autónomos dependientes de una Corporación local, el Estado carece de título alguno para dictar en relación con ellos otras normas que no constituyan bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y de sus funcionarios. Es también consecuencia irrefutable de lo señalado que las Comunidades Autónomas no disponen de competencia para incidir en el régimen aplicable a los Organismos Autónomos locales; ni siquiera puede suscitar dudas a esta conclusión la generosa doctrina del Tribunal Constitucional que para las Comunidades Autónomas contiene la sentencia de 21 de diciembre de 1989, pues aunque en ella se reconoce la preferente posición ordinal de las Leyes de las Comunidades Autónomas en relación con los Reglamentos orgánicos que los Municipios aprueben en uso de sus potestades de auto-organización, lo cierto es que las Leyes autonómicas deben dictarse, al menos en lo que ahora nos ocupamos, para regular el régimen organizativo complementario de los Municipios y Provincias, pues a estas Corporaciones se refieren los arts. 20.2 y 32.2 de la Ley básica local en relación con lo que disponía el art. 5 a) de la misma Ley; en consecuencia, si partimos de que los Organismos Autónomos locales creados para gestionar un servicio público no son ni gozan de la condición de Entidades locales, mal pueden ser objeto de regulación por las Comunidades Autónomas con base en sus competencias de organización sobre las Corporaciones locales.

De lo hasta ahora razonado se deriva que los Organismos Autónomos locales son Administraciones públicas vinculadas —al igual que las Entidades locales matrices— a las normas aprobadas por el Estado en uso de las competencias que le atribuye el art. 149.1.18 de la Constitución, sin que ello suponga su sometimiento al sistema de fuentes establecido para las Corporaciones locales; lo contrario, es decir, si fuera aplicable a los Organismos Autónomos locales la cascada normativa que hoy regula nuestro régimen local, significaría que quedarían privados de las ventajas que justifican su constitución, a saber, la «huida o evasión del Derecho Administrativo general», en feliz expresión del Prof. Clavero. En definitiva, en mi opinión, al lado de las normas estatales comunes a todas las Administraciones públicas, juega un papel esencial el Estatu-

(7) En la actualidad existe una proyectada reglamentación de los servicios de las Corporaciones locales, cuyos arts. 41 y ss. están dedicados a los Organismos Autónomos Locales, sin que aporte novedades destacables en relación con el Reglamento de 1955.

to que apruebe la Corporación local para el Organismo Autónomo de su dependencia; el límite de este Estatuto está en aquellas normas; fuera de ellas la Entidad local tiene un amplísimo margen de actuación para que el Ente instrumental que crea sea la forma más idónea para gestionar el servicio de su competencia.

Por último, muy sumariamente hay que advertir que no son las señaladas las únicas normas presentes en la actuación de los Organismos Autónomos locales, así, toda normativa estatal o autonómica reguladora del sector en el que se desarrolla la gestión del servicio es indisponible para la Corporación local y, por supuesto, para el Organismo Autónomo. Finalmente, como Administraciones públicas que son, los Entes integrantes de la Administración Institucional local están sometidos a la normativa de control, entre la que prioritariamente, no es preciso insistir en ello, se sitúa la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa (art. 1.2 c).