

---

# La transformación del sector empresarial local: prospectiva de las sociedades municipales en el actual contexto de crisis económica\*

Diana SANTIAGO IGLESIAS

*Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo  
Universidad de Santiago de Compostela*

## RESUMEN

*El actual contexto de crisis económica ha provocado que se reavivase el debate sobre la necesidad de transformación del sector empresarial local. En el presente trabajo, partiendo del análisis de su configuración actual y de las características de las sociedades que lo integran, en primer lugar, se determinarán los motivos que aconsejan llevar a cabo tal actuación y los objetivos que, con la misma, sería conveniente perseguir y, en segundo lugar, se identificarán las líneas directrices que deberían orientar dicho proceso.*

**Palabras clave:** crisis económica; Administración local; sector empresarial local; sociedades municipales; racionalización; reorganización; redimensionamiento.

## ABSTRACT

*The context of the current economic crisis has stimulated a debate about the need to transform the local-owned corporation sector, with particular regard to municipal corporations that are part of it. In this paper, after examining the characteristics of those entities, on one hand, we will analyze the reasons why it would be advisable to make that reform and the targets to reach with it and, on the other hand, we will provide guidance on designing that reform process.*

**Keywords:** economic crisis; Local Government; local-owned corporation sector; municipal corporations; rationalization; reorganization; downsizing.

---

\* Este trabajo ha sido realizado en el marco de las actividades del Grupo de Investigación con potencial de crecimiento «Derecho de las Administraciones y de las Entidades del Sector Público (DAESP)», financiado por la Consejería de Cultura, Educación y Ordenación Universitaria de la Xunta de Galicia (2012-PG029).

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN: 1. Contextualización del debate sobre la racionalización y redimensionamiento del sector empresarial local. 2. Algunas precisiones terminológicas necesarias para delimitar el ámbito subjetivo del estudio. 3. Objeto y fines del estudio.—II. ORIGEN DEL RECURSO A LAS FÓRMULAS SOCIETARIAS POR LAS ENTIDADES LOCALES.—III. ANÁLISIS DE LA NECESIDAD DE TRANSFORMACIÓN DEL SUBSECTOR SOCIETARIO A LA VISTA DE SU CONFIGURACIÓN ACTUAL: 1. Aproximación a la realidad del subsector societario. 2. Determinación de la conveniencia de iniciar el proceso de transformación del subsector societario. 3. Identificación de los objetivos de un eventual proceso de transformación del subsector societario: 3.1. *Determinación de la conveniencia de redimensionar el subsector societario.* 3.2. *Determinación de la conveniencia de reorganizar el subsector societario.* 3.3. *Determinación de la conveniencia de incrementar el control externo sobre el funcionamiento de las sociedades municipales.*—IV. LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO DE ESPAÑA EN RELACIÓN CON EL SUBSECTOR SOCIETARIO: 1. Primera fase: recomendaciones de actuación en relación con el subsector societario. 2. Segunda fase: medidas de naturaleza normativa adoptadas en relación con el subsector societario: 2.1. *Medidas de redimensionamiento del sector público local.* 2.2. *Medidas de ordenación estratégica del sector público local.*—V. NOTAS PARA EL DISEÑO DEL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DEL SUBSECTOR SOCIETARIO: 1. Premisas. 2. Líneas directrices del proceso de transformación del subsector societario: 2.1. *Modificación de la normativa estatal dictada al amparo del art. 149.1.13 de la Constitución:* 2.1.1. Establecimiento de límites al empleo de fórmulas societarias para la gestión de servicios públicos. 2.1.2. Preferencia de las fórmulas societarias para el ejercicio de la iniciativa económica. 2.2. *Aprobación de normativa autonómica reguladora del sector empresarial local.* 2.3. *Modificación de la normativa reguladora de los controles sobre el subsector societario:* 2.3.1. Disciplina de controles *ex ante*. 2.3.2. Revisión de los controles *ex post*. 2.4. *Incremento de las exigencias en materia de transparencia.* 2.5. *Revisión por los municipios de sus respectivos subsectores societarios.*—VI. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

### 1. Contextualización del debate sobre la racionalización y redimensionamiento del sector empresarial local

En virtud del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, adoptado en el Consejo de Amsterdam, en junio de 1997, en el que se limitó la utilización del déficit público como instrumento de política económica, los Estados miembros de la Unión Europea se comprometieron, a medio plazo, a perseguir el objetivo de lograr situaciones presupuestarias de superávit o próximas al equilibrio, de manera que el déficit se mantuviese siempre por debajo del 3 por 100. A partir de entonces, el cumplimiento de dicho objetivo se incorporó a la agenda de las Administraciones públicas españolas, iniciándose un proceso normativo de reformulación de los principios y procedimientos de política presupuestaria que comenzó con la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y continuó con la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria; la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la primera, y el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Estabilidad Presupuestaria. En dichas normas se disciplinaban diversas consecuencias para las entidades locales que hubiesen incumplido el objetivo de estabilidad presupuestaria previsto, entre las que se encontraba la elaboración de un plan económico-financiero a medio plazo para la corrección de

dicha situación, cuyo contenido podía consistir en la adopción de medidas de racionalización y redimensionamiento del sector empresarial local.

La actual crisis económica mundial ha provocado la intensificación de las políticas de contención del gasto público llevadas a cabo por las Administraciones con la finalidad de reducir el déficit, estableciéndose una relación directa entre la implementación de actuaciones destinadas a reordenar y racionalizar el sector público —en particular, de aquellas orientadas al redimensionamiento del sector empresarial— y la consecución de dicho objetivo<sup>1</sup>.

Así, durante el último lustro, a medida que la situación económica se iba agravando, se concedió mayor importancia a la garantía del principio de estabilidad presupuestaria, que terminó por convertirse en piedra angular de la política económica española, tal y como quedó patente con la modificación del art. 135 de la Constitución en el año 2011, con el fin de limitar el déficit público de carácter estructural y la deuda pública. El contenido de dicho precepto se desarrolló a través de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria (en adelante, LOEPSF), en cuyo art. 11 se establece que la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos y aquellas otras actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de las Administraciones públicas y demás entidades que forman parte del sector público, se someterá al principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Asimismo, con el fin de garantizar el cumplimiento de dicho objetivo, en la LOEPSF se prevén diversas medidas preventivas, correctivas y coercitivas, que suponen un endurecimiento de las contenidas en anteriores normas de esta naturaleza<sup>2</sup>.

Como complemento indispensable de la adopción de dichas medidas normativas, el Gobierno ha defendido la importancia de llevar a cabo actuaciones de reestructuración y redimensionamiento del sector público en todos los niveles territoriales —sin realizar matizaciones en función de las particularidades que sus respectivos sectores públicos pudiesen presentar— sobre la premisa de que dichas actuaciones tendrían un efecto positivo sobre el déficit público. Así, con la presentación del Informe del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas sobre la situación del sector público empresarial en España, en el Consejo de Ministros de 5 de enero de 2012 se fijaron los siguientes objetivos a conseguir en relación con su sector empresarial, tanto por la Administración estatal, como por la autonómica y local: su reducción, el control de su actividad y la racionalización de su organización.

<sup>1</sup> Tal y como indica A. NOGUEIRA LÓPEZ, desde el inicio de la crisis económica se ha insistido en la necesidad de acometer reformas estructurales para lograr su superación («Crisis económica y cambios estructurales en el régimen de ejercicio de actividades. ¿Reactivación económica o pretexto desregulador?», en *Actas del VI Congreso de la AEPDA*, INAP, Madrid, 2012, p. 123).

<sup>2</sup> Con carácter previo a la aprobación de dicha norma, muchos entes locales aprobaron planes de ajuste en cumplimiento del Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de febrero. Sobre su contenido y sobre sus efectos sobre el sector empresarial local, *vid.* E. MONTROYA MARTÍN, «Nuevas perspectivas sobre la gestión de los servicios locales: incidencia de la crisis económica y necesidad de racionalización del sector público instrumental», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 5, 2012, pp. 184 y ss.

Durante el año 2012, la situación económica continuó agravándose en España y, en consecuencia, el Gobierno acentuó las antedichas medidas de austeridad y de contención del gasto público<sup>3</sup>. En este marco, en relación con el ámbito local, se entendió imprescindible impulsar el proceso de reforma de la normativa básica, elaborando el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, ALRASOAL)<sup>4</sup>. En concreto, en lo que respecta al sector empresarial, esta propuesta de reforma de la legislación de régimen local, complemento de las directrices de actuación que se han señalado, prevé la adopción de medidas drásticas dirigidas a su reordenación y redimensionamiento.

No obstante, en ningún documento se explica cómo estas medidas pueden contribuir a reducir significativamente el déficit. Por ello, la justificación de dichas previsiones normativas en la afirmación de la existencia de una relación directamente proporcional entre el déficit público y el tamaño del sector empresarial local parece responder, a primera vista, a razonamientos y convicciones apriorísticas<sup>5</sup>, puesto que, en principio, no ha sido precedida de la elaboración de estudios técnicos en los que se analice la configuración y las características específicas del sector empresarial local, en general, y del subsector societario, en particular, y en los que se tengan en cuenta, además de los resultados contables de las sociedades municipales, otros aspectos, como el perfil de la entidad local que habitualmente recurre a ellas o el tipo de actividad que realizan —gestión de servicios públicos o actividades de mercado—, que resultan determinantes a la hora de conocer el impacto socio-económico real derivado de la

<sup>3</sup> Muestra de ello es que, el 25 de junio de 2012, el Gobierno español solicitó asistencia financiera externa en el contexto del proceso de reestructuración y recapitalización de su sector bancario. *Vid. Memorando de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera, hecho en Bruselas y Madrid el 23 de julio de 2012, y Acuerdo Marco de Asistencia Financiera, hecho en Madrid y Luxemburgo el 24 de julio de 2012*, publicados en el *Boletín Oficial del Estado*, de 10 de diciembre de 2012.

<sup>4</sup> *Vid.* el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, de 18 de febrero de 2013, disponible en <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2013/Documents/ALRA-SOAL.pdf> (consultada en febrero de 2013).

<sup>5</sup> La crisis económica y el objetivo de reducción del déficit han sido las causas alegadas para justificar la reforma del régimen local en España y no sólo del sector empresarial. Sobre esta cuestión, *vid.* M. ALMEIDA CERREDA, «La cooperación entre Municipios: una posible alternativa a la reordenación de la planta local en España», *Istituzioni del Federalismo*, núm. 3, 2012, pp. 599 y ss.; E. CARBONELL PORRAS, «La planta del gobierno local», ponencia presentada en el VIII Congreso Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013, disponible en <http://www.aepda.es/AEPDAFamilias-71-Actividades-Congresos-de-la-AEPDA.aspx> (consultada en febrero de 2013); L. COSCULLUELA MONTANER, «Presentación», en *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, L. COSCULLUELA MONTANER y L. MEDINA ALCOZ (dirs.), Thomson Reuters, Cizur Menor, 2012, pp. 28-30; A. EMBID IRUJO, «Crisis Económica y Reforma Local», *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, núm. 3, 2012, p. 449; T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN, «Gobierno local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?», *Anuario del Gobierno Local 2011*, 2012, p. 12, y M. REBOLLO PUIG, «La crisis económica y la oportunidad de reducir el número de municipios», en *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, L. COSCULLUELA MONTANER y L. MEDINA ALCOZ (dirs.), Thomson Reuters, Cizur Menor, 2012, pp. 196 y ss. Asimismo, éstas han sido también las causas que han justificado la reforma del régimen local en otros países europeos como Italia. *Vid.* C. TUBERTINI, «La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?», *Istituzione del Federalismo*, núm. 3, 2012, pp. 695 y ss.

supresión de este tipo de entidades, por los motivos que se expondrán en los siguientes apartados<sup>6</sup>.

En consecuencia, el debate sobre el sector empresarial local no se está enfocando del modo correcto. En primer lugar, se debería llevar a cabo una evaluación global del mismo para conocer su situación real, en cuanto a dimensiones, funciones, funcionamiento (niveles de eficacia y eficiencia), costes y elementos integrantes, y sólo se debería proceder, en segundo lugar, a abordar su redimensionamiento y reordenación en el caso de que, como consecuencia del análisis anterior, se concluyese la necesidad de llevar a cabo tales procesos.

## 2. Algunas precisiones terminológicas necesarias para delimitar el ámbito subjetivo del estudio

Dado que la elaboración de una taxonomía exhaustiva de las sociedades mercantiles locales excedería del objeto del presente trabajo, a continuación, se llevará a cabo una clasificación instrumental de las mismas, a los solos efectos de identificar el tipo de sociedades que integrarán su ámbito subjetivo.

Dentro del conjunto de las sociedades que integran el *patrimonio empresarial de las entidades locales*, se pueden distinguir, en atención a su finalidad, dos géneros de sociedades mercantiles participadas por las mismas: por una parte, se encuentran las *sociedades municipales*, es decir, aquellas sociedades cuyo capital social es íntegramente público o público-privado, y cuyo fin es gestionar actividades de competencia del ente local de que se trate, que ejerce una posición de dominio sobre las mismas, y por otra parte, *las sociedades con participación accionarial local*, es decir, aquellas sociedades en las que un determinado ente local posee acciones, obligaciones, títulos valores u otros derechos, sin ejercer una posición de dominio y persiguiendo diversos fines, como, por ejemplo, incentivar una determinada actividad económica o un sector en dificultades, apoyar el crecimiento económico o, simplemente, obtener dividendos.

A su vez, dentro del género de las *sociedades municipales* se pueden distinguir, en atención a su capital social, las siguientes especies: *sociedades municipales íntegramente públicas* y *sociedades municipales de economía mixta*. En el primer caso, el único socio es un ente local, mientras que en el segundo, las acciones que integran su capital social corresponden, al menos, a un ente local y a un ente del sector privado.

Asimismo, es posible subdividir ambas especies de sociedades en dos subespecies, en función de su objeto social: *sociedades gestoras de servicios públicos* y *sociedades de mer-*

<sup>6</sup> Vid. la transcripción de la conferencia de prensa de la vicepresidenta y portavoz del Gobierno y de los ministros de Hacienda e Industria, que sigue a la reunión del Consejo de Ministros de 15 de febrero de 2013, disponible en: [http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Ruedas/\\_2013/cmrrp20130215.htm](http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Ruedas/_2013/cmrrp20130215.htm) (consultada en febrero de 2013).

*cado*<sup>7</sup>. Las primeras tienen por objeto la gestión de un servicio público titularidad del ente local de que se trate<sup>8</sup>, mientras que el objeto social de las segundas consiste en la realización de una actividad de mercado que, para el ente local, reviste alguna utilidad pública o genera beneficios para su población.

Por tanto, las sociedades íntegramente públicas podrán gestionar de forma directa servicios públicos locales, coadyuvar en el ejercicio de funciones públicas o realizar actividades de mercado —teniendo, en todos los casos, la consideración de medios propios de la Administración local de que se trate—, mientras que las sociedades de economía mixta podrán gestionar servicios públicos locales, sobre la base de un contrato administrativo, constituyendo una forma indirecta de gestión los mismos, o bien podrán realizar actividades de mercado. Estas últimas, aunque forman parte del sector empresarial local, no tienen la consideración de medios propios.

Por otra parte, hay que señalar que a esta clasificación funcional de las sociedades municipales, se superpone otra de naturaleza presupuestaria, basada en los criterios del Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95). De acuerdo con la misma, se puede distinguir entre aquellas sociedades municipales incluidas en el *sector Administración pública* (subsector Corporaciones locales) de la contabilidad nacional<sup>9</sup>, y aquellas otras incluidas en el *sector sociedades no financieras* (subsector sociedades no financieras públicas) de la contabilidad nacional<sup>10</sup>. En cualquier caso, todas ellas forman parte del sector público, de acuerdo con el art. 2 de la LOEPSF, y, en consecuencia, quedan sujetas a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Tras estas precisiones conceptuales procede concretar el ámbito subjetivo del presente estudio. Así, en el mismo, debido a su extensión, se analizarán, exclusivamente, las *sociedades municipales* y, por tanto, cualquier reflexión realizada en este trabajo sobre las sociedades locales debe entenderse referida a dicho género. Asimismo, dado que lo que habitualmente se conoce como *sector empresarial local* está integrado, además de por so-

<sup>7</sup> Es importante resaltar la imprecisión del alcance del concepto «servicio público» en el ámbito local, ya que prácticamente cualquier servicio es susceptible de ser calificado como público, tal y como se puede deducir de la interpretación conjunta de los arts. 85.1 y 25.1 de la LBRL.

<sup>8</sup> En puridad, en la subespecie de las sociedades íntegramente públicas gestoras de servicios públicos, estarían comprendidas también aquellas sociedades que coadyuvan en el ejercicio de funciones públicas, actividades que, en ningún caso, podrán ser objeto de las sociedades de economía mixta.

<sup>9</sup> El sector Administraciones públicas, según lo dispuesto en el Anexo A del Reglamento (CE) 2223/1996, de 25 de junio (en adelante, RSEC), está integrado por todas aquellas «unidades institucionales que son otros productores no de mercado cuya producción se destina al consumo individual o colectivo, que se financian principalmente mediante pagos obligatorios efectuados por unidades pertenecientes a otros sectores y/o que efectúan operaciones de redistribución de renta y de la riqueza nacional». Sobre la interpretación de dichos criterios, *vid.* el *Manual de Cálculo del Déficit en Contabilidad Nacional adaptado a las Corporaciones Locales*, de la Intervención General de la Administración del Estado.

<sup>10</sup> El sector sociedades no financieras, según lo dispuesto en el Anexo A del RSEC, está integrado por todas aquellas «unidades institucionales cuyas operaciones de distribución y financieras están diferenciadas de las de sus propietarios y que son productores de mercado, cuya actividad principal es la producción de bienes y servicios no financieros». El subsector sociedades no financieras públicas está compuesto por «todas las sociedades y cuasiedades no financieras sometidas al control de unidades de las Administraciones públicas».

ciudades mercantiles, por organismos autónomos industriales, comerciales y financieros y por entidades públicas empresariales, se empleará la denominación *subsector societario* para hacer referencia, exclusivamente, a las entidades societarias que lo integran.

### 3. Objeto y fines del estudio

En el presente trabajo, debido a sus dimensiones y tal y como se acaba de señalar, se tratará de seguir los pasos descritos en el primer apartado en relación, únicamente, con las entidades integrantes del subsector societario. Así, en primer lugar, se expondrá el contexto en el que surgieron las primeras sociedades municipales y las causas que motivaron su creación. En segundo lugar, se llevará a cabo una aproximación empírica y analítica a la realidad de las mismas, con la que, dadas las limitaciones derivadas del difícil acceso a algunos de los datos requeridos, no se pretenden obtener resultados científicamente válidos, sino lograr una visión global de su realidad con el fin de determinar la necesidad de emprender su reforma y, en el caso de que proceda, los objetivos a conseguir con la misma. En tercer lugar, se expondrán las medidas propuestas por el Gobierno en relación con dichas entidades, analizándolas desde el punto de vista de su constitucionalidad, oportunidad y adecuación a los fines que, de acuerdo con el análisis anterior, se deban perseguir con una eventual reforma. Por último, en cuarto lugar, teniendo en cuenta los datos obtenidos con el análisis estadístico realizado y las medidas adoptadas por el ejecutivo estatal, se propondrá una posible estrategia de actuación en relación con las mismas.

## II. ORIGEN DEL RECURSO A LAS FÓRMULAS SOCIETARIAS POR LAS ENTIDADES LOCALES

Con carácter previo a la realización de cualquier valoración sobre el futuro de las sociedades municipales, resulta imprescindible recordar, sucintamente, el contexto socio-político de su aparición en el ámbito local, dado que toda institución está íntimamente ligada al marco social en el que nace<sup>11</sup>, e identificar los motivos por los que las Administraciones locales han recurrido al empleo de fórmulas societarias.

Así, la creación de las primeras sociedades mercantiles locales tuvo lugar como consecuencia de la suma de una serie de factores de índole ideológico-social y económico-política. Entre los primeros, cabe destacar el paulatino cambio producido en la concepción liberal del Estado y en las competencias que la Administración asumía en materia económica y social y, entre los factores de tipo económico-político se puede señalar el proceso de industrialización —del que se derivó un extraordinario desarrollo urbano que

<sup>11</sup> Vid. L. DUGUIT, *La transformación del Estado*, traducción con estudio preliminar sobre *La nueva orientación del Derecho político*. de Adolfo Posada, Librería de Fernando Fé, Madrid, 1908.

trajo consigo nuevas necesidades para la población— y las consecuencias económicas de la Primera Guerra Mundial —que, por una parte, provocaron una intensificación de las necesidades referidas anteriormente, y, por otra parte, determinaron su cobertura insuficiente, debido a que la iniciativa privada dejó de prestar numerosos servicios—. En estas circunstancias, los poderes públicos locales se vieron obligados a incrementar el número de servicios que erogaban, si bien, no estaban en condiciones de hacer frente al esfuerzo económico derivado de dicha actuación<sup>12</sup>.

En España, el recurso a las fórmulas societarias de gestión de servicios se produjo con retraso en relación con otros países europeos, debido, fundamentalmente, a su escasa industrialización, a la concepción centralista del régimen local liberal y a la situación económica paupérrima de los municipios españoles de la época. La proliferación de las modalidades societarias para la gestión de servicios públicos en España está fuertemente relacionada con el fenómeno de la municipalización, por el cual, las entidades locales fueron asumiendo competencias, por una parte, sobre actividades que ya habían sido calificadas como servicio público y gestionadas como tal por el Estado o por otras personas públicas —dando lugar a una mutación orgánica en el prestador del servicio— y, por otra parte, sobre otras actividades que, hasta el momento, no habían sido calificadas como servicio público y que, a partir de entonces, fueron elevadas a tal rango, encargándose así el municipio de su prestación —lo que podría denominarse mutación funcional—<sup>13</sup>.

Para la gestión de los nuevos servicios asumidos por la Administración local, la solución en la que se pensó, en primer lugar, fue el empleo de la técnica concesional, tal y como tradicionalmente se había venido haciendo para gestionar la prestación de aquellos servicios que, por sus características, suponían un importante esfuerzo económico, o bien de aquellos otros nacidos como resultado de avances tecnológicos. Sin embargo, ante los constantes incumplimientos de los concesionarios en la prestación de los servicios encomendados, los municipios comenzaron a plantearse opciones alternativas<sup>14</sup>. Esta razón, unida a la fuerte desconfianza de la capacidad industrial de los municipios que existía en la época, determinó la proliferación de las fórmulas societarias<sup>15</sup> —tanto de sociedades de economía mixta como de sociedades íntegramente públicas—, por considerar que eran modalidades más adecuadas para la gestión eficiente y eficaz de dichos servicios por los municipios<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Vid. O. MULERT, «L'activité économique des Communes dans les divers Pays», en *Actas del IV Congreso Internacional de las Ciudades y Organismos Locales*, t. II, Sevilla-Barcelona, 1929.

<sup>13</sup> Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La actividad industrial y mercantil de los municipios», *Revista de Administración Pública*, núm. 17, 1955, pp. 88 y ss.

<sup>14</sup> Sobre la crisis de la técnica concesional, vid. J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, «Aspectos de la Administración económica», *Revista de Administración Pública*, núm. 12, 1953, pp. 11 y ss.

<sup>15</sup> Sobre la utilización por los municipios de fórmulas propias de la economía privada y del Derecho privado, vid. J. GASCÓN Y MARÍN, «El Municipio Empresa», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núms. 1-3, 1942, pp. 23 y ss.

<sup>16</sup> Así se pone de manifiesto en la Exposición de Motivos del Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924.



Así, las primeras manifestaciones del empleo de formas mercantiles por los entes locales se pueden localizar en el campo de los servicios públicos en la Europa de finales del siglo XIX, donde se recurrió, en primer lugar, a las sociedades de economía mixta y a continuación, casi de forma inmediata, a las sociedades íntegramente públicas<sup>17</sup>.

Las sociedades de economía mixta presentaban indudables ventajas: de un lado, permitían a los entes locales suplir la insuficiencia de sus recursos a través de las aportaciones de capital privado y mejorar la eficiencia en la gestión de sus servicios a través del concurso de colaboradores experimentados, y de otro lado, ofrecían al capital privado la oportunidad de acceder a un campo acotado, el de los servicios municipalizados.

Poco después de la creación de las primeras sociedades de economía mixta se empezaron a constituir sociedades íntegramente públicas, que daban respuesta a la necesidad de buscar en la gestión de las empresas municipales una fórmula intermedia entre la *regie* y la empresa mixta, con la que se redujesen las cargas burocráticas, derivadas del recurso a la primera modalidad, y se evitase cualquier efecto negativo sobre la consecución del interés general que, eventualmente, se podría derivar de la intervención privada<sup>18</sup>.

En este punto, probablemente, la elección del tipo de sociedad a emplear para la gestión de un servicio dependía de su relevancia económica y de su complejidad técnica. En el caso de aquellos servicios que fuesen económicamente relevantes para terceras personas y cuya complejidad técnica hiciese aconsejable que un colaborador experimentado aportase su *know-how*, resultarían más adecuadas las sociedades de economía mixta, modalidad que, además, permitía financiar parte del servicio con fondos privados. Sin embargo, para gestionar aquellos servicios de naturaleza industrial que no resultasen relevantes económicamente para terceros se acudiría a sociedades íntegramente públicas.

Posteriormente, el ámbito material de utilización de ambos tipos de sociedades, limitado en un principio a la gestión de servicios públicos, se fue ampliando a aquellas actividades que los municipios decidieron asumir por presentar interés público, pero a las que no otorgaron dicho *status*<sup>19</sup>. La experiencia positiva en la utilización de las fórmulas societarias, acumulada en los años anteriores para la erogación de servicios públicos, debió favorecer la creación por los municipios de sociedades mixtas e íntegramente públicas para la gestión de actividades económicas. No obstante, sin perjuicio de que sea posible encontrar algunos ejemplos de este tipo de entidades a mediados del siglo pasado, su auge no se produjo hasta el último cuarto del siglo XX, tras el reconocimiento expreso en el art. 128.2 de la Constitución española de 1978, de la iniciativa pública en la actividad económica<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Vid. J. GIRÓN TENA, *Las sociedades de economía mixta*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas-Instituto Francisco de Victoria, Madrid, 1943, p. 53, y F. ALBI, *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones Locales*, Aguilar, Madrid, 1960, p. 385.

<sup>18</sup> Vid. F. ALBI, *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones Locales*, cit., pp. 388-391.

<sup>19</sup> Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La actividad industrial y mercantil de los Municipios», cit., p. 113.

<sup>20</sup> En el ámbito local, el ejercicio de la iniciativa económica encuentra su cauce en el art. 86.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), y en el art. 96 del Real

### III. ANÁLISIS DE LA NECESIDAD DE TRANSFORMACIÓN DEL SUBSECTOR SOCIETARIO A LA VISTA DE SU CONFIGURACIÓN ACTUAL

Como se ha adelantado en el apartado introductorio, la adopción de cualquier decisión de reforma del subsector societario debe ir precedida, necesariamente, del examen de su configuración, tarea que se llevará a cabo a continuación, en el primer subapartado del presente epígrafe. Una vez que se haya realizado dicha labor y a partir de los datos obtenidos, podrán formularse las propuestas oportunas sobre la conveniencia de adoptar medidas de reforma del subsector societario local, cuestión que se abordará en el segundo subapartado y, en su caso, sobre el tipo de actuaciones a realizar, tema que se tratará en los subapartados tercero y cuarto<sup>21</sup>.

#### 1. Aproximación a la realidad del subsector societario

El presente apartado, como se ha dicho, tiene por objeto ofrecer una visión global del fenómeno societario, descriptiva de su alcance en el ámbito local y de las principales características de las sociedades que lo integran. Para ello, se ha realizado un análisis estadístico con el que, debido a las limitaciones derivadas del difícil acceso a algunos de los datos requeridos, no se pretenden obtener resultados científicamente válidos sino, tan sólo, una aproximación empírica y analítica a su configuración, paso previo necesario a cualquier consideración sobre su futuro. Antes de proceder a la exposición de los resultados obtenidos en dicho estudio se explicará, brevemente, la metodología empleada para su realización.

Con el fin de garantizar que la heterogeneidad del mundo local español estuviese representada en la muestra, se ha optado por seleccionar los elementos que integran la misma siguiendo dos criterios: el territorial y el poblacional.

Así, en primer lugar, se ha llevado a cabo un muestreo independiente en cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas, con el fin de que todas ellas tuviesen representación. Para seleccionar los municipios a analizar, se ha optado por llevar a cabo un muestreo aleatorio estratificado, distribuyendo en siete grupos a todos los Ayuntamientos de cada Comunidad Autónoma, en función de su población: menos de 5.000 habitantes, entre 5.000 y 10.000 habitantes, entre 10.000 y 20.000 habitantes, entre 20.000 y 50.000 habitantes, entre 50.000 y 100.000 habitantes, entre 100.000 habitantes y

---

Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (en adelante, TRRL).

<sup>21</sup> Una completa aproximación a la realidad del subsector societario local en Italia se puede ver en el *Rapporto 1/2012, de giugno de 2012, del Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione (IRPA): il capitalismo municipale*, coordinado por G. NAPOLITANO, disponible en <http://www.irpa.eu/publicazioni-irpa/rapporti-irpa/9075/rapporto-irpa-n-12012-il-capitalismo-municipale/> (consultada en enero de 2013).

300.000 habitantes y más de 300.000 habitantes. Una vez clasificados de este modo, se ordenaron alfabéticamente por su nombre y se seleccionaron los cinco primeros de cada grupo; no obstante, debe tenerse en cuenta que alguno de los mismos estaba integrado por un número inferior a cinco Ayuntamientos. Como resultado de esta operación, de los 8.117 municipios existentes en España, se tomaron datos de 422.

Una vez seleccionados los Ayuntamientos a estudiar, en segundo lugar se elaboró la muestra, en la que se incluyeron las sociedades que, de acuerdo con los datos contenidos en el Inventario de Entes del Sector Público Local<sup>22</sup>, existían en cada uno de los mismos. El número total de sociedades integrantes de la muestra asciende a 605, optándose por mantener su subdivisión por tramos de población, en función del grupo en el que se hubiese incluido al municipio que las participa. Tras la confección de la muestra, se recabaron los datos relativos a dichas sociedades, a partir de la información contenida en la Base de Datos del Inventario de Entes del Sector Público Local y en el Portal Rendición de Cuentas<sup>23</sup>.

A partir de dicha información, por una parte, se han analizado las dimensiones del fenómeno societario en el ámbito municipal —prestando especial atención al tipo de Ayuntamientos que recurren a las fórmulas societarias y a la intensidad en el uso que hacen de ellas— y, por otra parte, las características de las sociedades participadas por los municipios analizados —señaladamente, aquellas relativas a: su fecha de constitución, su forma societaria, su objeto social, su capital social, los sujetos que ejercen el control sobre las mismas y sus resultados contables, en concreto, las ganancias y pérdidas patrimoniales obtenidas en los últimos ejercicios—.

En relación con la extensión del fenómeno societario, hay que señalar que el empleo por los municipios analizados de fórmulas sociales, considerado de modo global, puede calificarse de moderado, puesto que únicamente se han identificado sociedades mercantiles en el 45 por 100 de los mismos.

No obstante, este dato resulta engañoso, en cierta medida, pues se puede comprobar que el recurso a esta fórmula varía según las dimensiones poblacionales de los municipios. Así, se ha advertido que: tan sólo existen este tipo de entidades en el 14 por 100 de los municipios analizados cuya población es inferior a los 10.000 habitantes; este porcentaje se eleva al 48 por 100 en el caso de los Ayuntamientos analizados cuya población se sitúa entre los 10.000 y los 50.000 habitantes; dicha proporción supera el 90 por 100 en el caso de los municipios analizados cuya población está comprendida entre los 50.000 y los 300.000 habitantes, y alcanza el 100 por 100 en el caso de aquellos Ayuntamientos analizados cuya población supera los 300.000 habitantes. En consecuencia, se

<sup>22</sup> Vid. <https://serviciostematicos.sgal.minhap.gob.es/bdgell.aspx/cuadroDelegaciones.aspx> (consultada en enero de 2013).

<sup>23</sup> El Portal Rendición de Cuentas es una iniciativa liderada por el Tribunal de Cuentas en colaboración con sus organismos autonómicos equivalentes, para facilitar la rendición de cuentas de las entidades locales y permitir a los ciudadanos tener acceso a la información y conocer la gestión desarrollada. Vid. <http://www.rendiciondecuentas.es/es/consultadeentidadesycuentas/buscarEntidades/> (consultada en enero de 2013).

ha podido observar cómo, a medida que se cambia de tramo hacia otro con una media poblacional mayor, aumenta la frecuencia en el recurso a las fórmulas societarias, hasta el punto de que todos los municipios analizados pertenecientes al último tramo examinado participan en alguna sociedad mercantil.

Asimismo, respecto de la intensidad con la que cada uno de los Ayuntamientos analizados recurren al empleo de sociedades (esto es, el número de sociedades participadas por cada uno de los municipios examinados), se ha visto que ésta es especialmente alta en aquellos de más de 50.000 habitantes —en los que se concentran más del 70 por 100 de las sociedades objeto de estudio—, mientras que, en los Ayuntamientos incluidos en la muestra con una población comprendida entre los 10.000 y los 50.000 habitantes, dicho porcentaje desciende al 20 por 100 y se reduce a un 5 por 100 en los que tienen menos de 10.000 habitantes. Por tanto, parece que es habitual entre los municipios con una población superior a los 50.000 habitantes que uno solo de ellos cuente con varias sociedades.

En cuanto a las características de las sociedades mercantiles participadas por los Ayuntamientos analizados se han obtenido los siguientes datos.

En primer lugar, en relación con su fecha de constitución, se ha comprobado que, desde la última década del siglo XX y hasta la primera del siglo XXI, se vivió una etapa de expansión del fenómeno societario. Así, el 43 por 100 de las sociedades analizadas se constituyó con anterioridad al 1996, año en el que se aprobó el RSEC, y el 49 por 100 de las sociedades examinadas se crearon entre el año 1996 y el año 2007, momento en el que se aprobó la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, en cuyo ámbito de aplicación se comprendían determinadas sociedades mercantiles locales, como consecuencia de la incorporación al Ordenamiento jurídico español del concepto comunitario de organismo de Derecho público<sup>24</sup>. En este último periodo, el incremento en el recurso a dichas entidades se concentra en los municipios con una población inferior a los 20.000 habitantes, perteneciendo a los mismos el 73 por 100 de las sociedades analizadas creadas en ese momento.

Tras el periodo de crecimiento descrito, en los años posteriores se observó un descenso en el ritmo de creación de sociedades. Así, entre el año 2008 y el 2010, tan sólo se fundaron un 7 por 100 de las sociedades analizadas y a partir del año 2010, ya iniciado el periodo de crisis económica en España y coincidiendo con la adopción por las entidades locales del compromiso de poner en marcha planes de racionalización de su sector público, únicamente se han constituido sociedades en municipios de más de 50.000 habitantes, en un número que no representa más que el 1 por 100 de las sociedades analizadas<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Vid. lo dispuesto en los arts. 3.1.d), 3.1.h) y 3.3.b) de dicha norma.

<sup>25</sup> Vid. el *Acuerdo Marco para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas para el periodo 2010-2013*, aprobado por la Comisión Nacional de Administración Local (en adelante, CNAL), en su reunión del 7 de abril de 2010. Un resumen de su contenido se puede ver en <http://www.cosital.es/noticias-y-actualidad/239-comision-nacional-de-administracion-local-cn-al-las-entidades-locales-aprueban-la-senda-de-reduccion-del-deficit-para-el-periodo-2010-2013-.html> (consultada en enero de 2013).

Por tanto, a la vista de los datos anteriores, se pueden realizar las siguientes observaciones. De un lado, el periodo de mayor expansión en el empleo de sociedades mercantiles se sitúa con anterioridad a la aprobación de la Ley de Contratos del Sector Público en el año 2007, concentrándose en el periodo comprendido entre el año 1996 y el 2007, la creación de la mayoría de las sociedades existentes en municipios de menos de 20.000 habitantes. De otro lado, a pesar del compromiso adquirido por las entidades locales de racionalizar su sector público en el año 2010, han continuado creándose este tipo de entidades, aunque de forma aislada y únicamente por municipios con una población superior a los 50.000 habitantes.

En segundo lugar, en cuanto a la forma societaria predominante, la sociedad anónima es la fórmula empleada en la mayoría de las ocasiones, recurriéndose a la sociedad limitada con menor frecuencia y siendo totalmente residual el empleo de otras fórmulas.

En tercer lugar, por lo que se refiere a su objeto social, se ha advertido que, aproximadamente, en el 56 por 100 de las sociedades mercantiles analizadas, el mismo consiste en coadyuvar en la realización de funciones públicas o realizar actividades habitualmente calificadas como servicio público, con independencia de la población del Ayuntamiento de que se trate. En concreto, se ha podido observar que, entre los tipos de actividad para los que se recurre con mayor frecuencia a las fórmulas societarias, se encuentran, por un parte, en el ámbito de las funciones y servicios públicos, el urbanismo, la promoción y gestión de la vivienda de protección pública y la conservación y rehabilitación de edificación o el abastecimiento de agua potable y, por otra parte, en el ámbito de las actividades económicas, destacan especialmente, aquellas dedicadas a la gestión de espacios para la celebración de exposiciones y ferias y a actividades de naturaleza lúdica y cultural. Por tanto, parece que más de la mitad de las sociedades mercantiles analizadas tienen por objeto coadyuvar en la realización de una función pública o la gestión de un servicio público<sup>26</sup>.

En cuarto lugar, en relación con su capital social, en concreto, con la composición de su accionariado, se ha advertido que: la mayoría de las sociedades analizadas, en torno al 56 por 100, pertenecen íntegramente al municipio que las constituyó; un porcentaje significativamente menor, aproximadamente un 15 por 100, lo integran sociedades de economía mixta, participadas por un solo Ayuntamiento y un socio privado; un número relativamente alto de las sociedades analizadas, sobre el 17 por 100, pertenecen íntegramente a un ente dependiente de un Ayuntamiento o están participadas por

---

<sup>26</sup> Este porcentaje podría ser incluso mayor, ya que, dada la imprecisión del alcance de este concepto en el ámbito local, a la que se ha hecho referencia en el apartado introductorio, y a la ausencia de información sobre la calificación de la actividad que constituye el objeto social de cada una de las sociedades analizadas en la base de datos del Inventario de Entes del Sector Público Local, puede que se hayan incluido en la categoría de sociedades de mercado, a los efectos del presente trabajo, sociedades cuyo objeto social esté constituido por actividades que pueden haber sido publicadas por un Ayuntamiento en concreto, supuesto en el que deberían de ser calificadas como de servicio público.

éste y un socio privado (debe tenerse en cuenta que un 34 por 100 de estos holdings pertenecen a municipios de más de 300.000 habitantes); en torno a un 5 por 100 de las sociedades analizadas tienen carácter interadministrativo y, por último, aproximadamente un 5 por 100 de las mismas están participadas por varios socios públicos y un socio privado.

Por tanto, desde el punto de vista de la composición de su accionariado, se ha observado que las dos modalidades más habituales de sociedades mercantiles son aquellas participadas íntegramente por un ente local o por éste y un particular, mereciendo una especial atención, dentro de cada uno de dichos tipos, aquellas en las que el capital público no pertenece directamente al Ayuntamiento de que se trate sino a un ente dependiente del mismo, fenómeno que se repite con mayor frecuencia en los Ayuntamientos de población superior a los 300.000 habitantes.

En quinto lugar, por lo que se refiere al control sobre su funcionamiento, entendido como la participación mayoritaria en su accionariado o como el ejercicio de una posición dominante sobre una sociedad por el ente local de referencia —por ejemplo, influyendo efectivamente en su gestión o nombrando a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia—, se ha advertido que, en más del 80 por 100 de los casos analizados, el Ayuntamiento que participa en la sociedad de que se trate ostenta una posición de control sobre las misma<sup>27</sup>.

Por último, en sexto lugar, en relación con sus resultados contables, no es posible realizar consideraciones por los siguientes motivos. Para el análisis del resultado de las cuentas del subsector societario se emplearon los datos contenidos en el Portal «Rendición de Cuentas» correspondientes a los años 2008 a 2011. Sin embargo, una vez terminado el proceso de recopilación de los mismos, se observó que, en cada uno de los años de dicho periodo, no rindieron cuentas en torno al 50 por 100 de las sociedades analizadas y, con respecto a la otra mitad restante, sólo eran accesibles las cuentas de, aproximadamente, el 23 por 100, señalándose las demás como «no disponibles»<sup>28</sup>. Por tanto, el bajo número de sociedades que ha cumplido con su obligación de rendir cuentas y la escasa información disponible en relación con ellas, determina la imposibilidad de ofrecer resultados fiables acerca de su situación contable y de su grado de eficacia y eficiencia, desde un punto de vista económico-financiero.

<sup>27</sup> Vid. D. SANTIAGO IGLESIAS, «Comentario a la sentencia del TJCE de 3 de octubre de 2005, asunto C-458/03, Parking Brixen GmbH», *Revista Dereito*, núm. 15.2, 2006, pp. 173 y ss.

<sup>28</sup> El análisis estadístico de los datos relativos al cumplimiento por las sociedades municipales de sus obligaciones de rendición de cuentas ha estado, además, condicionado por la divergencia existente entre el censo de entes del Inventario de entes del sector público local publicado en la web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y el censo de entes locales publicado en el portal rendición de cuentas. A esta misma dificultad alude la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha en su *Informe sobre las Entidades del Sector Público Local que no han rendido cuentas durante los ejercicios 2008, 2009 y 2010*, publicado el 10 de septiembre de 2012, disponible en [http://www.sindicaturaclm.es/archivos\\_upload/informegradorendicionsectorpublicocal2008-2010.pdf](http://www.sindicaturaclm.es/archivos_upload/informegradorendicionsectorpublicocal2008-2010.pdf) (consultada en enero de 2013).

## 2. Determinación de la conveniencia de iniciar el proceso de transformación del subsector societario

Una vez realizado el análisis estadístico anterior, a continuación se tomarán los resultados obtenidos con el mismo y se complementarán con otros datos publicados por diversos organismos oficiales, interpretándolos conjuntamente, con el fin de determinar la necesidad de acometer reformas en relación con el subsector societario.

Esta labor se enfocará, fundamentalmente, desde un punto de vista económico-presupuestario, tratando de determinar si existen causas de esta naturaleza que justifiquen dicha transformación y su posible impacto sobre las finanzas públicas<sup>29</sup>. En concreto, se pretende averiguar si, con la adopción de medidas que incidan en el subsector societario, se contribuirá a la consecución del objetivo de reducción del déficit público perseguido por el Gobierno español, lo que constituye, como se ha dicho, el argumento esgrimido desde diversas instancias europeas y nacionales, para justificar la reforma del subsector societario. Para ello, se estudiarán dos extremos: el peso del sector público local en el conjunto de las finanzas públicas españolas y el peso específico del sector empresarial dentro del sector público local, en particular del subsector societario.

Por una parte, de acuerdo con los datos del Ministerio de Economía y Hacienda contenidos en el informe *Avance de la actuación económica y financiera de las Administraciones públicas en 2010*, hay que señalar que el peso relativo del sector local sobre las finanzas públicas españolas apenas ha experimentado variaciones, representando, en dicho año, el 13,4 por 100 de los gastos no financieros y el 10,9 por 100 de los ingresos no financieros, a diferencia de lo que sucede en otros ámbitos como el autonómico<sup>30</sup>. Además, desde el punto de vista del principio de estabilidad presupuestaria, las corporaciones locales han tenido un comportamiento estable, con pequeñas oscilaciones, tal y como demuestra el hecho de que, en los últimos años, se ha pasado de un superávit del 0,08 por 100 en 2006 hasta un déficit del 0,60 por 100 en 2010<sup>31</sup>, y el impacto de la crisis económica sobre las mismas, en términos de estabilidad presupuestaria, ha sido menor que en otros sectores, sin perjuicio de los diferentes objetivos fijados para cada uno de ellos<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Sobre los efectos en el déficit y la deuda pública que puede tener la creación de empresas públicas, *vid.* R. MARTÍNEZ MANZANERO, «La empresa pública en la contabilidad nacional», *Presupuesto y gasto público*, núm. 60, 2010, pp. 97 y ss.

<sup>30</sup> *Vid.* <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/InformesCuentas/Informes/Documents/Inf-A2/avanceaapp2010.pdf> (consultada en febrero de 2013).

<sup>31</sup> *Vid.* el *Programa de Estabilidad de España 2011-2014*. [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrps/spain\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrps/spain_es.pdf) (consultada en febrero de 2013).

<sup>32</sup> Para una síntesis de los principales aspectos financieros del sector local español, *vid.* A. LÓPEZ DÍAZ, «Las Haciendas locales en España: situación actual y perspectivas de futuro», en *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, L. COSCULLUELA MONTANER y L. MEDINA ALCOZ (dirs.), Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2012, pp. 232 y ss.

En cuanto a su endeudamiento, hay que señalar que, en el tercer trimestre de 2012, la deuda de las corporaciones locales representaba tan sólo el 4,1 por 100 del PIB. No obstante, su evolución en los últimos dos años ha sufrido un incremento notable, pasando del 2,9 por 100 del PIB (31.775 millones de euros) en 2008, al 3,3 por 100 del PIB (34.700 millones de euros) en el último trimestre del 2011, y alcanzando el citado 4,1 por 100 del PIB (43.802 millones de euros) en septiembre de 2012, manteniéndose, a pesar de ello, en unos niveles moderados en relación con los de otras Administraciones<sup>33</sup>.

Por otra parte, el sector público local, a efectos presupuestarios, está integrado por 16.475 entidades territoriales, de las cuales 1.665 son sociedades mercantiles (íntegra y mayoritariamente públicas), de tal manera que éstas últimas representarían, tan sólo, el 10 por 100 del sector público local<sup>34</sup>.

Este dato debe interpretarse conjuntamente con los resultados expuestos en el apartado anterior, de acuerdo con los que sólo se identificaron sociedades en el 45 por 100 de los municipios analizados, de forma que, en la mayoría de los Ayuntamientos españoles, o no existen este tipo de entidades o su número es muy bajo, concentrándose, sobre todo, en aquellos de gran población.

En consecuencia, tal y como se desprende de la situación financiera descrita, todo parece indicar que cualquier medida general dirigida al sector público local tendrá un impacto moderado sobre las finanzas españolas, que será menor todavía en el caso de aquellas actuaciones dirigidas específicamente a las entidades integrantes del subsector societario, dadas sus dimensiones. Por tanto, no parece que la reforma del mismo vaya a influir de forma decisiva en la consecución del objetivo de reducción del déficit público fijado.

No obstante, a pesar de que los argumentos anteriores no justifiquen la necesidad de transformación del subsector societario, podría resultar conveniente para la obtención de mayores niveles de eficacia y eficiencia en el funcionamiento de la Administración local, la reevaluación de su configuración y el diseño de posibles actuaciones encaminadas a dicho fin, de cuya implementación, eventualmente, podría derivarse una reducción del gasto de las entidades locales.

<sup>33</sup> Vid. el documento: *Deuda según el protocolo de Déficit Excesivo por tipos de Corporaciones Locales*, publicado por el Banco de España, <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/htmls/cdp.html> (consultada en marzo de 2013).

<sup>34</sup> Datos facilitados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el informe *Haciendas Locales en Cifras 2010*, publicado en diciembre de 2012. En estos datos no se incluyen las Comunidades Autónomas uniprovinciales (Asturias, Baleares, Cantabria, Madrid, Murcia, Navarra y La Rioja) ni las dos provincias canarias (Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife) y, por otra parte, se incluyen cuatro Consejos insulares de Baleares y siete Cabildos insulares del archipiélago canario. Datos disponibles en <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Estadisticas%20Territoriales.aspx> (consultada en febrero de 2013).



### 3. Identificación de los objetivos de un eventual proceso de transformación del subsector societario

El presente apartado tiene por objeto determinar, a partir de los datos anteriormente expuestos, la finalidad a la que se deben orientar las medidas que se decidan adoptar en el marco de un eventual proceso de transformación del subsector societario. En concreto, se tratará de clarificar si dichas actuaciones deben dirigirse a su redimensionamiento, a su reorganización, al incremento de los mecanismos de control sobre las entidades que lo conforman, o bien si todos éstos deben constituir sus objetivos.

#### 3.1. *Determinación de la conveniencia de redimensionar el subsector societario*

La cuestión que se plantea en el presente subapartado consiste en averiguar si el proceso de transformación del subsector societario debe orientarse hacia su redimensionamiento, valorando los eventuales efectos que del mismo se puedan derivar.

Por una parte, tal y como se ha señalado, el recurso a estas entidades por los municipios españoles, considerado globalmente, es moderado, resultando prácticamente anecdótico en aquellos cuya población no supera los 10.000 habitantes y siendo más frecuente entre los de más de 50.000 habitantes, donde, además, se concentran la inmensa mayoría de las mismas.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta el tipo de actividad desempeñada por dichas sociedades, ya que, de acuerdo con los datos reflejados en el estudio estadístico expuesto, en torno a la mitad de ellas tienen por objeto la gestión de un servicio público o coadyuvan en la realización de una función pública. Este dato lleva a pensar que, en línea con lo señalado en el subapartado anterior, en la mitad de los casos, con la supresión de una sociedad apenas se producirán efectos sobre las cuentas de la Administración local que la participe, puesto que con ella no desaparece, necesariamente, la actividad de servicio público o de apoyo en el ejercicio de una función pública que constituye su objeto, al pasar a ser gestionada por la propia entidad local. Además, en el caso de que se trate de una sociedad de economía mixta, su supresión implicaría la resolución del contrato administrativo en el que tiene su origen, pudiendo dar lugar a importantes consecuencias económicas, que tendrían un efecto negativo sobre las cuentas del ente local de que se trate<sup>35</sup>.

En consecuencia, aparentemente, el redimensionamiento no debe ser el objetivo principal a conseguir con el proceso de transformación del subsector societario local. No obstante, la adopción de medidas destinadas a la supresión puntual de aquellas sociedades

---

<sup>35</sup> Vid. los arts. 223 y ss., y 286 y ss., del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, TRLCSP), donde se regulan las causas y efectos de la resolución de dicho contrato.

cuya existencia no se justifique puede resultar adecuada en aras a una mayor eficacia y eficiencia en el funcionamiento de la Administración local. Para adoptar dicha decisión es necesario que cada municipio lleve a cabo un examen casuístico de las sociedades integrantes de su sector empresarial, dado que las consecuencias, tanto económicas como de eficacia, difieren mucho en función de las características de cada una y de la estructura organizativa del Ayuntamiento que las participa. Esta tarea de reevaluación del subsector societario presenta un interés especial en el caso de aquellos municipios cuya población supere los 50.000 habitantes, por concentrarse en ellos un mayor número de sociedades.

### 3.2. Determinación de la conveniencia de reorganizar el subsector societario

En el presente subapartado se pretende clarificar si el proceso de transformación del subsector societario se debe orientar a su reorganización, es decir, a la planificación de su configuración futura.

Tal y como se ha observado en el apartado anterior, la creación de la mayoría de las sociedades existentes se produjo en el periodo comprendido entre el año 1996 y el 2007<sup>36</sup>. De acuerdo con los datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el número de sociedades municipales íntegra y mayoritariamente públicas ha sufrido la siguiente evolución desde el año 2005: 1.343 en 2005, 1.482 en 2006, 1.513 en 2007, 1.536 en 2008, 1.571 en 2009 y 1.665 en 2010, siendo los municipios con una población superior a 50.000 habitantes los que, fundamentalmente, han contribuido a dicho incremento, tal y como resulta del análisis estadístico realizado. Sin embargo, el aumento del número de sociedades se acompañó de un descenso progresivo en el recurso a los demás entes incluidos bajo el epígrafe «entidades del art. 3.2 LBRL del sector público local», de tal manera que, en términos absolutos, el número de entes integrantes del sector público local no ha experimentado cambios significativos<sup>37</sup>.

Así, se puede afirmar que, a pesar los cambios normativos producidos, principalmente a partir del año 2007 —que afectaron, por ejemplo, a su régimen de contratación de bienes, servicios y personal—, los Ayuntamientos continuaron recurriendo a este tipo de entidades, si bien con una intensidad menor, debido, probablemente, a que ya habían reestructurado su sector público con anterioridad, otorgándoles un gran protagonismo a las fórmulas societarias y, por tanto, en los últimos años se limitaron a crear sociedades

<sup>36</sup> Sobre el incremento de las dimensiones del sector público, *vid.* J. R. CUADRADO ROURA y M. CARRILLO NEFF, «Expansión del sector público empresarial en las autonomías y ayuntamientos. Evolución y análisis de las posible causas», *Documentos de Trabajo del Instituto Universitario de Análisis Económico y Social*, núm. 3, 2008, pp. 3-30.

<sup>37</sup> Datos ofrecidos por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en los informes *Haciendas Locales en Cifras*, correspondientes a los años 2005 a 2010, último año disponible, en <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Estadística%20e%20Informes/Estadísticas%20territoriales/Paginas/Estadísticas%20Territoriales.aspx> (consultada en febrero de 2013). De acuerdo con dichos documentos, el número de organismos autónomos y entidades públicas empresariales sufrió la siguiente evolución: 1.852 en 2005, 1.795 en 2006, 1.814 en 2007, 1.791 en 2008, 1.784 en 2009 y 1.735 en 2010.

para la prestación de las nuevas actividades que hubiesen asumido o de aquellas otras cuya forma de gestión, hasta ese momento, no les hubiese convenido modificar.

En consecuencia, dado que el número de sociedades continúa incrementándose, aunque de forma muy moderada, parece conveniente llevar a cabo una planificación estratégica de la configuración futura del subsector societario, con el fin de racionalizar y orientar su crecimiento, determinando el papel que se desea otorgar al mismo dentro del sector público local.

### 3.3. *Determinación de la conveniencia de incrementar el control externo sobre el funcionamiento de las sociedades municipales*

En este subapartado se analizará la necesidad de orientar el proceso de transformación del subsector societario hacia el incremento de la eficacia de los mecanismos de control externo sobre el funcionamiento de las entidades que lo integran, es decir, hacia la mejora de los sistemas de fiscalización externa sobre sus cuentas.

De acuerdo con el art. 223 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TRLHL), la fiscalización externa de las cuentas y de la gestión económica de las entidades locales y de todos los organismos y sociedades de ellas dependientes es función propia del Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de las facultades que tengan atribuidas las Comunidades Autónomas estatutariamente. Las entidades locales tienen la obligación de rendir ante el Tribunal de Cuentas o ante el organismo autonómico equivalente, antes del día 15 de octubre de cada año, la cuenta general correspondiente al ejercicio económico anterior<sup>38</sup>.

Sin embargo, a pesar de la existencia de dicha obligación legal, tal y como ha resultado del estudio estadístico anterior, la mayoría de las sociedades analizadas no han presentado sus cuentas ante el órgano competente para su fiscalización. Además, tal y como advierten los organismos de cuentas, en muchas ocasiones, lo hacen con mucho retraso —tardando más de dos años en rendir su cuenta general o presentando en la misma fecha varios ejercicios—, de tal manera que dicha información llega al ente fiscalizador una vez transcurrido el plazo para la elaboración del Informe de Sector Público Local del ejercicio correspondiente<sup>39</sup>. Según los citados organismos, entre las causas de

<sup>38</sup> Según el art. 209 del TRLHL, la cuenta general está integrada por la cuenta de la propia entidad, la de los organismos autónomos y la de las sociedades mercantiles de capital íntegramente público. A la misma deberán acompañarse, como documentación complementaria, entre otros, las cuentas anuales de las sociedades mercantiles en cuyo capital social tenga participación mayoritaria la entidad local, de conformidad con lo establecido por la regla 101 de la Orden EHA/4041/2004, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local y por la regla 89 de la Orden EHA/4042/2004, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo simplificado de contabilidad local.

<sup>39</sup> Resulta llamativo el dato apuntado por la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Balear en el resumen del *Informe 77/2012 de las Cuentas Generales correspondiente al ejercicio 2010*, donde se señala que el 54,2

dicho incumplimiento en la dación de información se encuentran: en primer lugar, las deficiencias de organización relativas, por ejemplo, a la falta de actualización de las bases de ejecución del presupuesto general de algunas entidades locales o a la inexistencia de un Reglamento de Control Interno que adapte la regulación presupuestaria y económico financiera de aplicación a las peculiaridades organizativas de cada entidad; en segundo lugar, las deficiencias en el ámbito del control interno y la función contable, derivadas del hecho de que, con frecuencia, se acuda a empresas de asistencia externa para la elaboración de la contabilidad municipal y la formación de la cuenta general; en tercer lugar, la escasez de medios personales y la precariedad de los medios técnicos; en cuarto lugar, la insuficiencia de la asistencia técnica, en particular, derivada del hecho de que, en muchos casos, las Diputaciones prestan mayor atención al asesoramiento jurídico que a la asistencia en materia contable y financiera, y, en quinto lugar, la falta de voluntad, ya que algunas entidades locales, aún contando con medios materiales y personales suficientes, no presentan sus cuentas y tampoco facilitan información sobre las carencias y dificultades para hacerlo<sup>40</sup>.

Por tanto, los datos anteriores aconsejan la adopción de medidas destinadas a mejorar los niveles de cumplimiento de las obligaciones de rendición de cuentas las entidades integrantes del subsector societario.

#### IV. LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO DE ESPAÑA EN RELACIÓN CON EL SUBSECTOR SOCIETARIO

Una vez determinados los objetivos que deberían orientar una eventual reforma del subsector societario, en el presente apartado se examinarán las medidas adoptadas por el Gobierno con incidencia en el mismo, con el fin de comprobar si resultan ajustadas a dichos objetivos y adecuadas para su consecución.

##### 1. Primera fase: recomendaciones de actuación en relación con el subsector societario

En los últimos años, como se ha dicho, el Gobierno ha llevado a cabo diversas actuaciones destinadas a impulsar la adopción de medidas de racionalización y reordenación

---

por 100 de las sociedades mercantiles locales no han depositado las cuentas del ejercicio 2010 en el Registro Mercantil. Vid. <http://www.sindicaturaib.org/sincomfront/seccion.htm?jsessionid=35FC62018904A499A48A507A83E0CBC4?id=103> (consultada en marzo de 2013).

<sup>40</sup> Vid. la *Moción del Tribunal de Cuentas relativa a las posibles soluciones legales y administrativas para que las Entidades locales rindan sus cuentas de forma completa y en los plazos legalmente establecidos*, de 30 de abril de 2003, cuyas recomendaciones se reiteran en el *Informe de Fiscalización del Sector Público Local*, elaborado por el mismo organismo para el ejercicio 2010, disponible en <http://www.tcu.es/uploads/I959.pdf> (consultado en febrero de 2013), y el *Informe de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha sobre las Entidades del Sector Público Local que no han rendido cuentas durante los ejercicios 2008, 2009 y 2010*, publicado el 10 de septiembre de 2012. Vid. <http://www.tcu.es/uploads/586%20Moción%20Entidades%20Locales.pdf> (consultada en febrero de 2013).

del sector público por las Administraciones locales. El primer paso significativo en dicho proceso lo constituyó el *Acuerdo Marco para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas para el periodo 2010-2013*, aprobado por la CNAL, en su reunión del 7 de abril de 2010. Este acuerdo formaba parte del *Programa de Consolidación Fiscal* para reducir el déficit público al 3 por 100 en 2013, integrado en la *Actualización del Programa de Estabilidad y Crecimiento 2009-2013*, aprobada en el Consejo de Ministros de 29 de enero de 2010 y remitida a la Comisión Europea. A través de dicho documento, las entidades locales se comprometieron, por una parte, a reducir su déficit agregado desde el 0,5 por 100 del PIB, registrado en 2009 hasta el 0,2 por 100 previsto para 2013 y, por otra parte, a elaborar, en un plazo de tres meses, un plan de racionalización de su sector público, orientado a la mejora de la eficiencia en el funcionamiento de la Administración y a la reducción del gasto público<sup>41</sup>.

Dos años después, en un contexto de mayor inestabilidad económica y de fuerte presión por parte de Bruselas para la consecución del referido objetivo de reducción del déficit<sup>42</sup> y en la línea de las actuaciones llevadas a cabo en los ámbitos estatal<sup>43</sup> y autonómico<sup>44</sup>, se dio un paso más en dicho proceso con la aprobación por la CNAL del *Acuerdo por el que se adoptan una serie de compromisos en materia de racionalización y reordenación del sector público instrumental local y de control, eficiencia y reducción del gasto público gestionado por el mismo*, en su reunión de 25 de enero de 2012<sup>45</sup>.

Así, con este fin, las entidades locales asumieron los compromisos referidos a continuación<sup>46</sup>. En primer lugar, se obligaron a suministrar la información actualizada de la Base de Datos de Entidades Locales al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en el plazo de un mes, indicando la entidad que ejerce el control efectivo sobre cada una de las sociedades participadas. En segundo lugar, aceptaron informar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sobre el conjunto de medidas, adoptadas y previstas, destinadas a eliminar las posibles duplicidades en la prestación de servicios públicos y a normalizar la regulación en materia de funcionamiento del sector instrumental y de las distintas formas de colaboración con otras Administraciones. En tercer lugar, las entidades locales incluidas en el modelo de cesión de impuestos estatales asu-

<sup>41</sup> Síntesis del documento disponible en <http://www.cosital.es/noticias-y-actualidad/239-comision-nacional-de-administracion-local-cn-al-las-entidades-locales-aprueban-la-senda-de-reduccion-del-deficit-para-el-periodo-2010-2013-.html> (consultada en enero de 2013).

<sup>42</sup> Una muestra del contexto en el que se adoptó dicho acuerdo se puede ver en la *Recomendación del Consejo encaminada a poner fin a la situación de déficit público excesivo de España* (COM/2012/0397 final).

<sup>43</sup> Vid. Orden HAP/583/2012, de 20 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2012, por el que se aprueba el plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional estatal.

<sup>44</sup> Vid. *Informe sobre la Reordenación del Sector Público Autonómico*, de 1 de julio de 2012, del Ministerio de Economía y Administraciones Públicas, <http://www.minhap.gob.es> (consultada en febrero de 2013).

<sup>45</sup> Vid. <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2012/MINISTRO/25-01-12%20NP%20ayuntamientos%20estabilidad.pdf> (consultada en febrero de 2013).

<sup>46</sup> Vid. <http://www.femp.es/files/824-451-fichero/Carta%20Local%20nº%20244,%20febrero%20de%202012%2014.pdf> (consultada en febrero de 2013).

mieron el compromiso de proporcionar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en el plazo de un mes, un plan actualizado en el que se recogiesen el conjunto de actuaciones, ejecutadas y previstas, para racionalizar y ordenar su sector público, fundamentando las medidas propuestas y cuantificando los efectos esperados con dicho proceso. Estos planes, debían estar completamente ejecutados durante el 2012.

Unos meses más tarde, el Consejo de Ministros de 27 de abril de 2012 aprobó la *Actualización del Programa de Estabilidad 2012-2015* y el *Programa Nacional de Reformas 2012*. En el primero de dichos documentos se señala que, de las más de 8.000 corporaciones locales existentes en España, en torno a 2.700 presentaron planes de ajuste a diez años en el periodo señalado que, en conjunto y según los cálculos del gobierno, generarán, previsiblemente, un ahorro global de 39.245,66 millones de euros, de los cuales, 643 se corresponderán con la disolución de empresas locales en crisis y la adopción de medidas de reestructuración de las Corporaciones Locales<sup>47</sup>.

Asimismo, entre las actuaciones previstas en el *Programa Nacional de Reformas 2012* se incluye la adopción de medidas de modernización de las Administraciones públicas y de los servicios públicos, consistentes en la racionalización de su tamaño, estructura y tareas, haciendo referencia expresa al contenido del citado Acuerdo de 25 de enero de 2012.

## 2. Segunda fase: medidas de naturaleza normativa adoptadas en relación con el subsector societario

De forma complementaria a las medidas anteriores, el Gobierno elaboró el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local<sup>48</sup>, sometido a informe del Consejo de Ministros el 15 de febrero de 2013, cuyas previsiones, en relación con el subsector societario, serán sistematizadas en los siguientes subapartados<sup>49</sup>.

### 2.1. Medidas de redimensionamiento del sector público local

En el ALRASOAL se adoptan una serie de medidas que tienen por objeto adelgazar el sector público local mediante la supresión, entre otros entes, de sociedades municipales cuando se den las circunstancias señaladas a continuación.

<sup>47</sup> Vid. <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/0E911A5C-F0F6-490F-8280-1AE0EDC539CE/202009/ActualizacionProgramaEstabilidad2.pdf> (consultada en febrero de 2013).

<sup>48</sup> El sector empresarial local ya había sido objeto de anteriores intervenciones, por ejemplo, en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, por la que se modificó la DA 12.<sup>a</sup> de la LBRL, «reordenación de sociedades mercantiles».

<sup>49</sup> Vid., R. JIMÉNEZ ASENSIO, «Empresas públicas locales: ¿incierto futuro?», texto disponible en [http://www.estudiconsultoria.com/images/stories/EMPRESAS\\_PUBLICAS\\_LOCALES-RELIGE-DEFINITIVO-2.pdf](http://www.estudiconsultoria.com/images/stories/EMPRESAS_PUBLICAS_LOCALES-RELIGE-DEFINITIVO-2.pdf) (consultada en enero de 2013), y L. MELLADO RUIZ, «Notas críticas sobre el Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local: entre la reforma y la intervención», *Revista CEMCI*, núm. 17, 2012, pp. 16-19.

En primer lugar, la DA 5.<sup>a</sup> del ALRASOAL, en su apartado tercero, ordena, con carácter general, la disolución de las sociedades controladas por unidades adscritas, vinculadas o dependientes, a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, de cualquiera de las entidades locales del art. 3.1 de la LBRL, en el plazo de un mes desde la fecha de entrada en vigor de dicha norma, y el inicio del proceso de liquidación en el plazo de tres meses a contar desde la fecha de disolución de las mismas. Por tanto, de acuerdo con dicho precepto, debe procederse a la disolución de los *holdings* constituidos por cualquier tipo de sociedad municipal, tanto íntegramente pública como mixta.

Esta disposición —amparada, de acuerdo con la Exposición de motivos del ALRASOAL, en el art. 149.1.13 y en el nuevo art. 135 de la Constitución— resulta cuestionable desde el punto de vista de su relación con este título competencial y de su respeto al principio de autonomía municipal y a la potestad de autoorganización de las entidades locales<sup>50</sup>, al establecer la disolución imperativa de aquellas sociedades que se encuentren en las circunstancias señaladas. Asimismo, es también discutible desde el punto de vista de su oportunidad, dados los costes económicos que, eventualmente, se pueden derivar de la disolución de las sociedades que integran dichos *holdings*, ocasionados por la resolución de los contratos administrativos que puedan haberse celebrado, y de las dificultades que, en su caso, puedan surgir para proceder a la venta de las acciones que detente la sociedad matriz, en el caso de que esta última, la sociedad dependiente, o ambas, sean de economía mixta, dado el mal momento por el que atraviesa el mercado<sup>51</sup>.

En segundo lugar, la citada DA 5.<sup>a</sup>, en su párrafo 2.º, prevé la disolución de una subespecie concreta de sociedades municipales, las de mercado —tanto íntegramente públicas como mixtas—<sup>52</sup>, que se encuentren en una situación deficitaria y que no hayan sido capaces de resolverla en el plazo que se les otorga al efecto. El procedimiento de extinción se articula del siguiente modo: se les concede hasta el 31 de diciembre de 2013 para aprobar, previo informe del órgano interventor de la entidad local, un plan de corrección del desequilibrio financiero individualizado, con el objetivo de corregir dicha situación de déficit<sup>53</sup>; si la misma no se produce a 31 de diciembre de 2014, la entidad local, en el plazo máximo de siete meses, a contar desde dicha fecha, disolverá la

<sup>50</sup> Sobre el alcance de la autonomía reconocida a las entidades locales, *vid.* J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, «El debate sobre la autonomía municipal», *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998, pp. 59 y ss., y F. VELASCO CABALLERO, «El estado de la autonomía local en 2007», *Anuario de Derecho Municipal* 2007, núm. 1, 2008, pp. 21-56.

<sup>51</sup> En este sentido, conviene recordar la reciente paralización del proceso de privatización de AENA.

<sup>52</sup> De acuerdo con lo dispuesto en el párrafo 2.º de la DA 5.<sup>a</sup> del ALRASOAL, esta medida será de aplicación a las entidades que «desarrollen actividades económicas, estén adscritas a efectos del Sistema Europeo de Cuentas a cualesquiera de las entidades locales del art. 3.1 de la citada Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local o de sus organismos autónomos».

<sup>53</sup> Dicha situación de desequilibrio financiero debe entenderse referida, según lo dispuesto en la citada DA 5.<sup>a</sup>, a su necesidad de financiación en términos del Sistema Europeo de Cuentas para los entes que tengan la consideración de Administración pública a sus efectos y a la situación de desequilibrio financiero manifestada en la existencia de pérdidas en dos ejercicios contables consecutivos para los entes que no tengan tal consideración.

sociedad de que se trate y si, una vez agotado dicho plazo, no se ha actuado, quedarán automáticamente disueltas el 1 de agosto de 2015<sup>54</sup>.

En realidad, dado que esta disposición se refiere no sólo a las sociedades, sino a todas aquellas entidades que desarrollen actividades económicas, parece que el objetivo perseguido con la misma sea reducir, de forma indirecta, el nivel de intervención de las Administraciones locales en el mercado, que dejarían de prestar muchas de las actividades que venían realizando en virtud del art. 128.2 de la Constitución<sup>55</sup>.

Al igual que sucede en el caso anterior, el título competencial alegado para la adopción de esta medida es el de los arts. 149.1.13 y 135 de la Constitución; sin embargo, la previsión de la disolución automática de aquellas sociedades en las que no se verifiquen las condiciones anteriores, es también discutible desde el punto de vista de su respeto a autonomía local y a la potestad de autoorganización de los entes locales. Por otra parte, dicha previsión también resulta cuestionable desde el punto de vista de su oportunidad y de su impacto real sobre las cuentas municipales, ya que cuando una entidad local desarrolla la iniciativa pública en la economía lo hace, tal y como señala el art. 96 del TRRL, sobre actividades de utilidad pública, dentro del término municipal y en beneficio de sus habitantes, por lo que, aún suprimiendo dicho ente, la entidad local de que se trate podría decidir suplir las actuaciones de naturaleza económica que, eventualmente, sean objeto de dicha sociedad, incrementando su actividad directa y manteniéndose, en consecuencia, el nivel de gasto público.

Por último, en tercer lugar, se adoptan un conjunto de medidas que afectan al ámbito competencial de los municipios y que, a diferencia de lo que sucede con las anteriores, no están destinadas directamente a reducir el subsector societario. No obstante, su análisis es necesario porque, de la implementación de las mismas, puede derivarse la pérdida de competencias de un ente local sobre determinadas actividades y este hecho puede dar lugar, a su vez, a la disolución de las sociedades, que, en su caso, tuviesen encomendada su prestación, por falta de objeto social.

Por una parte, se encuentran aquellas medidas que establecen limitaciones para el ejercicio de lo que el ALRASOAL denomina competencias impropias y de actividades económicas por los entes locales y de las que, eventualmente, se podría derivar la pérdida de competencia sobre un determinado servicio o actividad económica que ya se venía prestando<sup>56</sup>. De acuerdo con la nueva redacción dada por el ALRASOAL al art. 7.4 de

<sup>54</sup> En el caso de las sociedades de economía mixta esta medida plantea importantes problemas, al menos, en relación con aquellas que sean mayoritariamente privadas, supuesto en el que debería obligarse a la venta de las acciones del ente local y no a la disolución de la sociedad.

<sup>55</sup> En este sentido, en la Exposición de Motivos del ALRASOAL, entre los objetivos a perseguir con esta reforma se citan los siguientes: «Garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas».

<sup>56</sup> Una crítica de las limitaciones derivadas de la nueva redacción dada por el ALRASOAL al art. 7 de la LBRL, *vid.* M. ALMEIDA CERREDA, «La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local», en *Actas del VIII Congreso Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, en prensa.



la LBRL, el ejercicio de dicho tipo de actividades queda limitado al cumplimiento de los siguientes requisitos: que no se ponga en riesgo financiero la realización de las competencias propias, que no haya duplicidades con las competencias autonómicas y que se garantice la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias o actividades económicas, respetando, en todo caso, el principio de eficiencia y el resto de los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera<sup>57</sup>. La pérdida de competencias sobre dichas actividades, de servicio público o económica, que se pueda derivar del incumplimiento de dichos requisitos, dará lugar a la extinción, en su caso, de las sociedades íntegramente públicas o de economía mixta que se viniesen utilizando para su prestación. En el caso de aquellos servicios públicos prestados en ejercicio de competencias calificadas como impropias por el ALRASOAL y gestionados a través de sociedades de economía mixta, que deban ser suprimidos en virtud de las limitaciones anteriores, se plantean importantes problemas derivados del origen contractual de dichas sociedades y de las consecuencias económicas que se pueden derivar de la supresión de dicho servicio<sup>58</sup>.

Por otra parte, se encuentran aquellas medidas que implican la pérdida de competencia para prestar un determinado servicio como consecuencia del resultado del nuevo proceso de evaluación de servicios municipales. De acuerdo con lo establecido en la nueva redacción dada por el ALRASOAL al art. 26 de la LBRL, los Ayuntamientos deberán someter el conjunto de sus servicios a evaluación con el fin de comprobar su adecuación al coste estándar de los mismos establecido en el Real Decreto que se apruebe al efecto. Las consecuencias del resultado negativo de dicha evaluación varían, en función del tamaño del Ayuntamiento y del tipo de servicio de que se trate.

En el caso de los Ayuntamientos cuya población sea inferior a los 20.000 habitantes las consecuencias difieren según el tipo de servicio<sup>59</sup>.

De acuerdo con el citado art. 26.3, si se trata de servicios mínimos, las Diputaciones, Cabildos o Consejos Insulares asumirán el «ejercicio de las competencias» para la prestación de dicha actividad y elegirán la forma de gestión que mejor garantice el cumplimiento de los principios de eficiencia y sostenibilidad, de entre las previstas en los arts. 85, 85 bis y 85 ter de la LBRL<sup>60</sup>. En consecuencia, de esta medida puede derivarse la extinción de aquellas sociedades íntegramente públicas a través de las que se viniesen

<sup>57</sup> Asimismo, según la nueva redacción del art. 7.4 de la LBRL, es necesario previo informe de la Comunidad Autónoma donde se señale la inexistencia de duplicidades y del interventor de la entidad local sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

<sup>58</sup> *Vid.* los arts. 223 y ss., y 286 y ss., del TRLCSP, en donde se regulan las causas y efectos de la resolución de dicho contrato.

<sup>59</sup> Idénticas consecuencias se podrán derivar para los Ayuntamientos de igual o mayor tamaño que, de conformidad con lo establecido en la nueva redacción del art. 26.3 de la LBRL, voluntariamente soliciten la asistencia de la Diputación en los términos establecidos por el ALRASOAL en el nuevo art. 36 de la LBRL.

<sup>60</sup> La gestión de los servicios mínimos será asumida por la Diputación tanto en el caso de que por la naturaleza del servicio, la población o la sostenibilidad financiera, no cumplan con el coste estándar de los servicios que se haya fijado, como en el caso de que estos servicios sean ineficientes en atención a economías de escala.

gestionando dichos servicios antes de pasar a la Diputación, en el caso de que ésta opte por una forma de gestión diferente<sup>61</sup>.

En cambio, según lo señalado en el primer apartado de la DA 6.<sup>a</sup> del ALRASOAL, si la evaluación negativa afecta a servicios que «traigan causa de competencias impropias o actividades económicas» se ordenará su supresión. Así, en el caso de que dichos servicios estuviesen gestionados a través de sociedades municipales, su supresión llevará aparejada la disolución de las mismas por falta de objeto social. No obstante, debe recordarse que, en el caso de que el servicio se gestione a través de una sociedad de economía mixta, su supresión constituye una causa de resolución del contrato administrativo en el que tiene su origen y, por tanto, puede llevar aparejadas consecuencias desde el punto de vista económico, en el sentido indicado más arriba.

En cuanto a los Ayuntamientos cuya población sea superior a los 20.000 habitantes, tal y como se establece en la DA 6.<sup>a</sup> del ALRASOAL, la obtención de un resultado negativo en la evaluación lleva aparejada, igualmente, distintas consecuencias según el tipo de servicio de que se trate. En el caso de servicios mínimos que no impliquen el ejercicio de autoridad, se gestionarán indirectamente, derivándose de esta medida, la extinción de las sociedades íntegramente públicas que, eventualmente, los gestionasen hasta ese momento. Sin embargo, si se trata de servicios que traigan su causa de competencias impropias o actividades económicas se ordenará su supresión, con idénticas consecuencias que las descritas anteriormente para el caso de los Ayuntamientos cuya población sea inferior a 20.000 habitantes.

## 2.2. *Medidas de ordenación estratégica del sector público local*

El segundo grupo de medidas adoptadas en el ALRASOAL en relación con el subsector societario tiene por objeto planificar su crecimiento futuro, limitando los supuestos en los que se puede acudir a fórmulas societarias para la realización de determinadas actividades y los tipos a emplear en esos casos.

En primer lugar, la DA 5.<sup>a</sup> del ALRASOAL, en su apartado primero, prohíbe a las entidades locales del art. 3.1 de la LBRL o a sus organismos autónomos la adquisición, constitución o participación en la constitución, directa o indirectamente, de nuevas sociedades durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste. Estas entidades, durante dicho periodo, tampoco podrán realizar aportaciones patrimoniales ni suscribir ampliaciones de capital de las sociedades mercantiles locales que tengan necesidades de financiación.

En el citado precepto no se establece de forma expresa ningún límite al alcance de la aplicación de dicha prohibición, en función del tipo de sociedad municipal del que se

---

<sup>61</sup> Esta medida, que puede parecer carente de razón, en la medida en que podría dar lugar a la disolución de una sociedad íntegramente pública y a la constitución, a continuación, de una mixta, puede explicarse por los motivos que se señalarán en el apartado siguiente.

trate —como, por otra parte, sí se hace en otros apartados del mismo precepto— de tal manera que, de acuerdo con una interpretación literal, podría entenderse que aquellos municipios en los que concurren las circunstancias señaladas no pueden constituir nuevas sociedades, siendo indiferente que éstas sean íntegramente públicas o mixtas y que su objeto social sea la gestión de servicios públicos o la realización de actividades de mercado.

Sin embargo, una interpretación sistemática del párrafo 1.º de la DA 5.<sup>a</sup>, del párrafo 1.º de la DA 6.<sup>a</sup> y del art. 85.2.B) de la LBRL, permite inferir que la prohibición de constitución de nuevas sociedades mercantiles por los Ayuntamientos que tengan en vigor su plan económico financiero o su plan de ajuste, afecta a las sociedades íntegramente públicas, tanto a aquellas que gestionan servicios públicos como a aquellas otras que realizan actividades de mercado y a las sociedades de economía mixta de mercado, pero en ningún caso se refiere a las sociedades de economía mixta gestoras de servicios públicos. Esto es así porque la DA 6.<sup>a</sup> del ALRASOAL señala que, cuando de la evaluación del conjunto de los servicios de un Ayuntamiento resulte la inadecuación de la prestación de alguno de ellos, en el caso de que se trate de servicios mínimos, puede acordarse su gestión indirecta a través de las distintas modalidades del contrato de gestión de servicios públicos establecidas en el art. 85.2.B) de la LBRL, cuya redacción no resulta afectada: concesión, gestión interesada, concierto y sociedad de economía mixta.

Asimismo, no parece que se hayan querido limitar las fórmulas de gestión indirecta a emplear por el ayuntamiento de que se trate, excluyendo a las sociedades de economía mixta, en virtud de la prohibición contenida en el párrafo 1.º de la DA 5.<sup>a</sup>, puesto que: en primer lugar, no se establece expresamente tal excepción, y en segundo lugar, dadas las ventajas que presentan —en especial, en un contexto de crisis económica como el actual, al permitir captar financiación privada para la prestación del servicio, manteniendo el control sobre el funcionamiento de la sociedad, tanto desde sus propios órganos como en virtud de las potestades administrativas derivadas de la celebración del contrato en el que éstas tienen su origen—, son una buena opción para garantizar la sostenibilidad financiera del servicio cuya gestión se les atribuya, hecho que constituye una de las finalidades a perseguir por esta norma, de acuerdo con su Exposición de Motivos.

En segundo lugar, el párrafo 3.º de la DA 5.<sup>a</sup> del ALRASOAL impide la constitución de nuevos holdings, al prohibir a los organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes que estén adscritos, vinculados o sean dependientes, a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, a cualquiera de las entidades locales del art. 3.1 de la LBRL, o de sus organismos autónomos, que constituyan, participen en la constitución o adquieran nuevos entes de cualquier tipología, independientemente de su clasificación sectorial en términos de contabilidad nacional.

En tercer lugar, de acuerdo con la nueva redacción dada por el ALRASOAL al art. 86 de la LBRL, el ejercicio por una entidad local de la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas se condiciona a la garantía del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias. En el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida debe justi-

ficarse que la entidad local de que se trate presta todos los servicios mínimos, con arreglo al coste estándar de los servicios y que la iniciativa no genera riesgos para la sostenibilidad financiera del municipio, ni en lo relativo al mantenimiento de los referidos servicios, ni a la propia actividad fruto de la iniciativa pública. Asimismo, se prevé la inclusión en dicho expediente de un análisis de mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial<sup>62</sup>. La competencia para la aprobación inicial de dicho expediente se atribuye al Pleno de la Corporación y para su aprobación definitiva al órgano competente de la Comunidad Autónoma.

En consecuencia, este fuerte condicionamiento al ejercicio de actividades económicas por los entes locales introducido por el ALRASOAL limita, a su vez, la creación de nuevas sociedades municipales de mercado —tanto íntegramente públicas como mixtas—, puesto que la fórmula societaria es la empleada, en un buen número de ocasiones, para la prestación de dichas actividades.

Asimismo, esta disposición puede resultar discutible desde el punto de vista de su respeto a la autonomía local, que se ve fuertemente limitada al subordinar el ejercicio de actividades económicas a la aprobación definitiva por la Comunidad Autónoma del expediente sobre su conveniencia y oportunidad<sup>63</sup>.

En cuarto lugar, según la nueva redacción del art. 85.2 de la LBRL, se limita el empleo de las fórmulas societarias para la gestión de servicios públicos. Así, la utilización de sociedades íntegramente públicas con este fin queda condicionada a que se acredite en la correspondiente memoria justificativa que resultan más sostenibles y eficientes que la gestión directa por la propia entidad o a través de un organismo autónomo local, teniendo en cuenta criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Asimismo, en dicho expediente deberá constar una memoria justificativa del asesoramiento recibido, que se elevará al Pleno para su aprobación, en la que se incluirán los informes sobre el coste del servicio y su diferencia con el coste estándar de referencia, así como el apoyo técnico recibido, extremos que deberán ser publicitados. Sin embargo, como se ha apuntado anteriormente, no se establecen nuevas limitaciones para el recurso a la gestión indirecta del servicio de que se trate ni, en consecuencia, para el empleo de sociedades de economía mixta.

En quinto lugar, con el fin de contener los gastos de personal, en la DA 4.<sup>a</sup> se regulan las retribuciones en los contratos mercantiles y de alta dirección del sector público local y el número máximo de sus órganos de gobierno.

<sup>62</sup> Esta previsión constituye una restricción injustificada a la iniciativa pública en la economía contenida en el art. 128.2 de la Constitución.

<sup>63</sup> En este sentido, *vid.* M. ALMEIDA CERREDA, «La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local», cit. Además, esta disposición puede plantear problemas de constitucionalidad, dado que, en ella, se establece un control de oportunidad; *vid.* M. ALMEIDA CERREDA, «Es necesario un nuevo modelo de controles sobre los entes locales?», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 6, 2008, pp. 187-232.

En relación con la primera cuestión, se prevé que el pleno de cada corporación local clasifique en tres grupos las entidades vinculadas o dependientes de ésta que integren el sector público, a efectos de fijar las retribuciones en los contratos de dicho tipo suscritos por las mismas. Esta clasificación determinará el nivel en el que cada entidad se sitúe a efectos, por una parte, del número máximo de miembros de su consejo de administración y de sus órganos de gobierno y administración y, por otra parte, del número máximo de directivos y de la cuantía máxima de la retribución total.

Respecto de dicho personal, se distinguen dos clases de retribuciones: básicas y complementarias. Las primeras lo serán en función de las características de la entidad e incluyen la retribución mínima obligatoria asignada a cada responsable, directivo o personal contratado, mientras que las segundas comprenden un complemento de puesto —que retribuirá las características específicas de las funciones o puestos directivos— y un complemento variable —que retribuirá la consecución de unos objetivos previamente establecidos—<sup>64</sup>.

En relación con la segunda cuestión, se establece que el número de miembros del consejo de administración de estas entidades no podrá ser superior a: 15, en el caso de aquellas que pertenezcan al grupo 1; 12, en el caso de las pertenecientes al grupo 2, y 9, en el caso de aquellas clasificadas en el grupo 3.

## V. NOTAS PARA EL DISEÑO DEL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DEL SUBSECTOR SOCIETARIO

Tras analizar el origen de la utilización de las fórmulas societarias por las entidades locales, explicar la realidad actual del subsector societario y los puntos del mismo en los que resultaría conveniente actuar y, después de determinar las medidas adoptadas por el Gobierno con el fin de comprobar su adecuación a los objetivos anteriormente señalados, a continuación, se expondrán, teniendo en cuenta los datos anteriores, las premisas a partir de las cuales se debería diseñar el proceso de transformación del subsector societario para, a partir de ellas, en el segundo apartado del presente epígrafe, proponer las líneas directrices orientadoras de las actuaciones a llevar cabo en este campo.

### 1. Premisas

En primer lugar, en relación con la previsión de la posibilidad de emplear fórmulas societarias por los entes locales para coadyuvar en la realización de funciones públicas,

<sup>64</sup> Parece difícil la implantación de dicho sistema en el actual contexto, puesto que todavía no se ha generado un modelo estándar de evaluación del desempeño debido, precisamente, a la crisis económica. *Vid.* M. ALMEIDA CERREDA, «La evaluación del desempeño de los empleados públicos. En particular, el establecimiento de sistemas de evaluación del desempeño en las Administraciones locales», *Anuario de Derecho Municipal 2009*, núm. 3, 2010, pp. 115-158.

gestionar servicios públicos y realizar actividades económicas, hay que señalar que este tipo de entidades se han venido creando desde el siglo XIX debido a las innumerables ventajas que presentaban, entre las que cabe destacar su mayor agilidad y, además, en el caso de aquellas cuya composición fuese mixta, la obtención del socio privado de *know-how* y financiación complementaria<sup>65</sup>. Asimismo, se han venido considerando las fórmulas más adecuadas para la realización de actividades de mercado en concurrencia con los particulares. Estas razones continúan siendo, hoy en día, algunas de sus principales ventajas y, en consecuencia, convierten en indiscutible el reconocimiento de la posibilidad de recurrir a ellas por los entes locales.

En cuanto a la necesidad de acometer reformas sobre el subsector societario, es necesario destacar que, de acuerdo con los datos señalados en el presente trabajo, cualquier medida adoptada con incidencia en el sector empresarial local, en general, y en el subsector societario, en particular, no tendrá un gran impacto sobre las finanzas públicas españolas. A pesar de ello, dichos datos ponen de manifiesto la necesidad de llevar a cabo actuaciones de racionalización del subsector societario, en aras a lograr una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento.

Así, tal y como se ha señalado, cualquier medida de reforma debe ir orientada, principalmente, hacia la reconfiguración y control del crecimiento del subsector societario y secundariamente —sin perjuicio de que, en determinados casos, se decida la supresión puntual de aquellas sociedades cuya existencia no se justifica en términos de eficacia y eficiencia, dando lugar, en cierto modo, al redimensionamiento de dicho sector— al incremento de los niveles de eficacia de los mecanismos de control externos sobre el funcionamiento de dichas entidades<sup>66</sup>.

Esta proposición se apoya en una adecuada ponderación de los principios de autonomía local, reconocida en el art. 137 de la Constitución, y de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que ha adquirido relevancia constitucional tras la reciente reforma del art. 135 de la Carta Magna. Así, el actual contexto de crisis económica —que comenzó hace ya cinco años y cuyos efectos, probablemente, se prolongarán durante algún tiempo, al menos, en lo que respecta a las Administraciones públicas— aconseja que el principio de autonomía local ceda, en ocasiones, ante el de estabilidad presupuestaria. No obstante, el redimensionamiento del alcance de la autonomía local en este campo debería aplicarse *pro futuro*.

<sup>65</sup> Vid. D. SANTIAGO IGLESIAS, *Las sociedades de economía mixta como forma de gestión de los servicios públicos locales*, Iustel, Madrid, 2010, pp. 259 y ss., y 267 y ss.

<sup>66</sup> Cfr., formulando propuestas distintas, E. MONTOYA MARTÍN, «Reflexiones sobre el sector público instrumental en un contexto de crisis económica: la inaplazable hora de la racionalización», en *Actas del VII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2012, pp. 98 y ss.

## 2. Líneas directrices del proceso de transformación del subsector societario

### 2.1. *Modificación de la normativa estatal dictada al amparo del art. 149.1.13 de la Constitución*

#### 2.1.1. Establecimiento de límites al empleo de fórmulas societarias para la gestión de servicios públicos

Desde el punto de vista de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, es aconsejable racionalizar y ordenar el crecimiento futuro del sector empresarial estatal, autonómico y local<sup>67</sup>. Para el cumplimiento de este objetivo, resultaría conveniente limitar a todas las Administraciones el uso de las fórmulas societarias de gestión de servicios públicos a través de una ley estatal dictada al amparo del art. 149.1.13 de la Constitución.

En concreto, podrían llevarse a cabo las siguientes modificaciones, situadas en la línea de las contenidas en el ALRASOAL en esta materia. Por una parte, en relación con las sociedades íntegramente públicas (formas directas de gestión de servicios), sería necesario introducir tres límites a su creación: uno de carácter subjetivo —de aplicación únicamente al ámbito local—, consistente en permitir el recurso a las mismas sólo a aquellos municipios con una población superior a los 50.000 habitantes<sup>68</sup>, cuya complejidad organizativa justifica el recurso a estas entidades instrumentales, en aras a lograr una mayor eficacia y eficiencia en la prestación de sus servicios; otro de carácter objetivo, circunscribiendo su utilización a la prestación de servicios de carácter económico, concepto que podría delimitarse en dicha norma<sup>69</sup>; y, en tercer lugar, convendría introducir un límite de carácter formal, consistente en la elaboración de una memoria justificativa en la que se acreditase su conveniencia y oportunidad, de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Por otra parte, en relación con la utilización de sociedades de economía mixta para la gestión de servicios públicos —formas indirectas de gestión—, no parece adecuado el establecimiento de limitaciones de tipo subjetivo, dado que los motivos por los que se recurre a ellas no son de tipo organizativo en sentido estricto, sino que, con las mismas,

<sup>67</sup> Sobre la necesidad de reducir la dispersión normativa en esta materia, *vid.* G. FERNÁNDEZ FARRERES, «Administraciones instrumentales», en *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, F. SAINZ MORENO (dir.), INAP, Madrid, 2004, pp. 342 y ss.

<sup>68</sup> Como se ha visto, los municipios de menor tamaño no suelen recurrir a la utilización de fórmulas societarias para la gestión de servicios, por tanto, la finalidad de esta medida es evitar un cambio futuro en dicha tendencia.

<sup>69</sup> Sobre la consideración de determinados servicios públicos como actividades económicas, desde el punto de vista comunitario, *vid.* L. MÍGUEZ MACHO, «La transformación del régimen jurídico de los servicios sociales», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 153, 2012, pp. 40 y ss. Sobre la regulación de los servicios públicos de carácter económico en Italia, *vid.* G. PIPERATA, *Tipicità e Autonomia nei servizi pubblici locali*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 232 y ss.

se pretende cofinanciar la prestación del servicio y obtener el *know-how* necesario para su erogación eficiente y eficaz —y tampoco de tipo objetivo, puesto que este límite ya viene impuesto por el propio TRLCSP, al tener su origen en un contrato administrativo—. Por tanto, parece suficiente con la justificación de la conveniencia y oportunidad de su creación en la correspondiente memoria, de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera<sup>70</sup>.

### 2.1.2. Preferencia de las fórmulas societarias para el ejercicio de la iniciativa económica

En relación con el ejercicio de la iniciativa económica por cualquier Administración pública, deberían configurarse como forma preferente para la realización de dicho tipo de actividades, las sociedades mercantiles, tanto íntegramente públicas como mixtas, en una norma estatal con rango de ley, dictada al amparo del art. 149.1.13 de la Constitución, por resultar más adecuadas, dada su mayor flexibilidad, para la actuación en el mercado en concurrencia con particulares. No obstante, convendría supeditar su creación a la elaboración de una memoria justificativa en la que se motivase la conveniencia y oportunidad de su constitución y su sostenibilidad financiera y en la que se incluyese un análisis de mercado.

## 2.2. *Aprobación de normativa autonómica reguladora del sector empresarial local*

La disciplina de las fórmulas societarias propuesta debería complementarse con la regulación del sector empresarial local, en una norma con rango de ley y carácter autonómico, tal y como exige la naturaleza organizativa de su contenido.

En dichas normas deberían especificarse las entidades integrantes del sector empresarial local —sociedades mercantiles (íntegramente públicas y mixtas, de gestión de servicios públicos o realización de funciones públicas y de mercado) y, en su caso, entidades públicas empresariales— y el régimen jurídico de las mismas, poniendo fin, de este modo, a la situación de inseguridad jurídica existente hasta el momento<sup>71</sup>. Así, entre otras cuestiones, en dichas normas deberían regularse expresamente: su procedimiento de creación; las actividades que pueden constituir su objeto social; la composición de su accionariado —prohibiéndose expresamente, en la línea de la regulación propuesta en

<sup>70</sup> Sobre los procedimientos para acordar la gestión de un servicio público de nueva implantación a través de sociedades de economía mixta y sobre la justificación del cambio de la forma de gestión de un servicio ya implantado, *vid.* D. SANTIAGO IGLESIAS, *Las sociedades de economía mixta como forma de gestión de los servicios públicos locales*, cit., pp. 161 y ss.

<sup>71</sup> Medidas similares se han adoptado en otros países, como Portugal, donde se ha aprobado la Lei núm. 50/2012, de 31 de agosto, do regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais. Sobre la regulación del sector empresarial local en Portugal, *vid.* P. GONÇALVES, *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, Coimbra, Almedina, 2012.



el ALRASOAL, la creación de holdings empresariales, dada su difícil justificación desde el punto de vista organizativo y financiero—; su régimen de funcionamiento —disciplinando los mecanismos de nombramiento y el número máximo de los miembros de su Consejo de Administración—; el régimen retributivo aplicable a los miembros de los órganos de la sociedad y a su personal directivo, en la línea de lo dispuesto en el ALRASOAL<sup>72</sup>, o las causas y el procedimiento de extinción de dichas entidades<sup>73</sup>.

### 2.3. *Modificación de la normativa reguladora de los controles sobre el subsector societario*

#### 2.3.1. *Disciplina de controles ex ante*

La creación de sociedades municipales debería someterse a un procedimiento de fiscalización previa por un ente, dotado de independencia y técnicamente especializado, que comprobaría el cumplimiento de los requisitos legales señalados en los subapartados anteriores.

En cuanto al tipo de entidad encargada de llevar a cabo tal función, podría optarse por aprovechar las estructuras ya existentes, atribuyendo dichas competencias al Tribunal de Cuentas o a los organismos autonómicos equivalentes. En este caso, en aras a dotar su funcionamiento de una mayor agilidad, con la que se garantizase la eficacia del sistema propuesto, sería necesario crear en su seno una sección específica dedicada al desempeño de funciones de control *ex ante* de la ejecución del gasto, dotada de personal técnico cualificado, que fiscalizase, entre otras cuestiones, el cumplimiento de los requisitos necesarios para proceder a la constitución de nuevas sociedades municipales.

Otra posibilidad consistiría en crear una nueva entidad, que podría adoptar la forma de agencia independiente, con el mismo objeto señalado en la opción anterior<sup>74</sup>.

<sup>72</sup> De acuerdo con el *Informe 77/2012, de la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares*, el coste medio por trabajador en las sociedades municipales es superior al de los empleados públicos del Ayuntamiento, disponible en <http://www.sindicaturaib.org/sincomfront/seccion.htm?id=103&lang=es> (consultado en marzo de 2013).

Los elevados costes del personal de las autoridades locales no son un problema exclusivo de los entes locales de los países de modelo continental. Sobre la situación en el Reino Unido, *vid.* S. DIEZ SASTRE, «Régimen municipal», en *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia, Reino Unido*, F. VELASCO (dir.), Generalitat de Catalunya-Istitut d'Estudis Autònoms, 2010, pp. 409 y ss.

<sup>73</sup> *Vid.* J. L. MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, «Procesos de extinción, separación y reestructuración de las personificaciones instrumentales locales en un contexto de crisis económica. Especial referencia al caso de Cataluña», *Anuario del Gobierno Local 2011, 2012*, pp. 216 y ss., y E. GARCÍA RUIZ, «Insolvencia y concurso de las sociedades mercantiles de control público», *Revista de Derecho Concursal y Paraconcursal*, núm. 18, 2013, pp. 1-16.

<sup>74</sup> En esta línea, en relación con el cumplimiento de objetivo de estabilidad presupuestaria, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ha propuesto la creación de una «autoridad fiscal independiente», ente público dotado de autonomía e independencia encargado de garantizar el cumplimiento del principio reconocido en el art. 135 de la Constitución por todas las entidades del sector público. *Vid.* [http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/\\_2013/refc20130308.htm](http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2013/refc20130308.htm) (consultada en marzo de 2013).

### 2.3.2. Revisión de los controles *ex post*

El alto porcentaje de sociedades que no rinden sus cuentas ante el organismo fiscalizador competente aconseja la adopción de medidas orientadas a aumentar la eficacia de los controles *ex post* previstos<sup>75</sup>. Así, para complementar los mecanismos coercitivos disciplinados en la normativa reguladora del Tribunal de Cuentas<sup>76</sup> y de los organismos autonómicos equivalentes y de aquellas contenidas en el art. 502.2 del Código Penal<sup>77</sup>, deberían llevarse a cabo las siguientes actuaciones: de un lado, la modificación de la normativa en materia de subvenciones, introduciendo la rendición de cuentas como requisito para la concesión de ayudas y subvenciones públicas a las entidades locales y a sus organismos dependientes<sup>78</sup> y, de otro lado, la modificación de la normativa presupuestaria, en el sentido de retener las transferencias a favor de la entidades locales y de sus entes dependientes mientras no hayan presentado sus cuentas<sup>79</sup>.

<sup>75</sup> Vid. M. ALMEIDA CERREDA, «La configuración del sistema de controles administrativos sobre los entes locales en el marco de los procesos de reforma estatutaria», en *Reforma Estatutaria y Régimen Local*, L. COSCULLUELA MONTANER y E. CARBONELL PORRAS (dirs.), Thomson Reuters, Cizur Menor, 2011, pp. 377-410.

<sup>76</sup> Según el art. 42 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, toda persona sujeta a obligación de rendir, justificar, intervenir o aprobar cuentas que dejare de hacerlo en el plazo marcado o lo hiciere con graves defectos o no solventara sus reparos, será compelido a ello mediante requerimiento conminatorio del Tribunal de Cuentas. Si el requerimiento no fuere atendido en el improrrogable plazo señalado al efecto, el Tribunal de Cuentas podrá aplicar las medidas siguientes: a) la formación de oficio de la cuenta retrasada a costa del moroso, siempre que existieran los elementos suficientes para realizarlo sin su cooperación; b) la imposición de multas coercitivas en la cuantía que legalmente se establezca; c) la propuesta a quien corresponda para la suspensión, la destitución, el cese o la separación del servicio de la autoridad, funcionario o persona responsable.

<sup>77</sup> De acuerdo con el art. 502.2 del Código Penal, la autoridad o funcionario que obstaculizare la investigación del Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas u órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas, negándose o dilatando indebidamente el envío de los informes que éstos solicitaren o dificultando su acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para tal investigación, serán castigados como reos del delito de desobediencia y se le impondrá además la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años.

<sup>78</sup> En el ámbito autonómico, se han adoptado medidas similares en Galicia, donde se aprobó el Decreto 193/2011, de 6 de octubre, por el que se regulan las especialidades en las subvenciones a las entidades locales gallegas, en cuyo art. 4 se establece como requisito para la concesión de subvenciones que las entidades locales hayan cumplido el deber de remisión al Consejo de Cuentas de las cuentas generales de cada ejercicio, o en Cataluña, donde se aprobó la Ley 18/2010, de 7 de junio, reguladora de la Sindicatura de Cuentas, en cuyo art. 41 se prevé la inscripción de esta circunstancia en el inventario público de control de cumplimiento de las obligaciones financieras de los entes locales, que debe estar a disposición de los departamentos de la Generalidad, y en el departamento competente en materia de economía y finanzas, para que se adopten las medidas destinadas a suspender la entrega al ente infractor de subvenciones o transferencias a las que tenga derecho con cargo a los presupuestos de la Generalidad, siempre y cuando no provengan de otras administraciones.

Asimismo, en el ámbito estatal, aunque en relación con el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto, el art. 20 de la LOEPSF, prevé limitaciones a la concesión de ayudas a aquellas entidades locales que no cumplan con los mismos.

<sup>79</sup> En este sentido, *vid.* en el ámbito estatal, en el art. 36 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (en adelante, LES), donde se faculta a la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local a retener el importe de las entregas a cuenta y, en su caso, de los anticipos y liquidaciones definitivas de la partici-

#### 2.4. Incremento de las exigencias en materia de transparencia

Las actuaciones dirigidas a la mejora de la transparencia en el funcionamiento de las sociedades participadas por las Administraciones públicas, en general, y de las sociedades municipales, en particular, revisten una gran importancia a la hora de mejorar la responsabilidad de los gestores públicos, el grado de cumplimiento de su obligación de rendición de cuentas y los niveles de eficacia y eficiencia en su funcionamiento. Por ello, resulta conveniente la disciplina de la obligación de publicitar en las páginas web de los municipios, entre otros, de los siguientes datos: la estructura orgánica de las sociedades dependientes; los miembros que componen sus distintos órganos; las retribuciones percibidas por su personal e información completa sobre sus cuentas<sup>80</sup>. Esta previsión podría incluirse en las correspondientes leyes de transparencia, extendiendo su aplicación a todas las Administraciones públicas, o en aquellas reguladoras del sector empresarial local. Además, con este mismo fin, sería conveniente mantener actualizadas y armonizadas las diferentes bases de datos relativos a los entes del sector público local<sup>81</sup>.

#### 2.5. Revisión por los municipios de sus respectivos subsectores societarios

Todos los municipios —especialmente aquellos cuya población supere los 50.000 habitantes, dado que son los que concentran el mayor número de sociedades municipales— deberían revisar la configuración actual sus subsectores societarios<sup>82</sup>. Así, cada

---

pación en los tributos del Estado que les corresponda a aquellas entidades locales que incumplan la obligación de remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas toda la información relativa a la liquidación de sus respectivos presupuestos de cada ejercicio, de acuerdo con lo establecido en el art. 193.5 del TRLHL. En el ámbito autonómico, *vid.* la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Baleares para 2013, en su DA 4.ª autoriza al director general del Tesoro y Política Financiera la retención de las transferencias a favor de los entes instrumentales mientras no hayan presentado sus cuentas a la Sindicatura.

<sup>80</sup> Además, en aras a lograr una mayor claridad y transparencia en las cuentas públicas, podría modificarse el TRLHL, ampliando el ámbito subjetivo de la estructura de la cuenta general de las entidades locales, incluyendo, además de las cuentas de los organismos autónomos y de las sociedades de capital íntegramente público, las de aquellas con una participación mayoritaria. Además, debería establecerse el deber de aportar información sobre las sociedades mercantiles sobre las que la entidad local ejerza una influencia dominante, aún no participándolas mayoritariamente, y sobre las sociedades mercantiles locales participadas por más de una entidad local en proporción agregada superior al 50 por 100, pero en las que, sin embargo, no participa mayoritariamente ninguna entidad local de forma individualizada. *Vid.* las recomendaciones del Tribunal de Cuentas recogidas en el *Informe de Fiscalización del Sector Público Local* del ejercicio 2010, disponible en <http://www.tcu.es/uploads/1959.pdf> (consultado en febrero de 2013), y M.ª DE LOS LLANOS CASTELLANOS GARIJO, «Las entidades locales en momentos de crisis: ¿es este el mejor tiempo para las reformas?», *Anuario del Gobierno Local 2010, 2011*, pp. 327 y ss.

<sup>81</sup> *Vid.* E. MONTOYA MARTÍN, «Nuevas perspectivas sobre la gestión de los servicios locales: incidencia de la crisis económica y necesidad de racionalización del sector público instrumental», *cit.*, pp. 173 y ss.

<sup>82</sup> Dado que estos municipios engloban a la mayoría de las sociedades, deberían ser objeto de una atención más detallada, estableciéndose quizás en su regulación legal específica esta obligación.

uno de ellos, siguiendo la línea iniciada por el Gobierno con los acuerdos de 7 de abril de 2010 y 25 de enero de 2012, debería examinar las características específicas de cada una de las sociedades en las que participan y las actividades que realizan, determinando, por una parte, cuáles de ellas deben ser suprimidas, por concurrir causa de disolución o por no justificarse su existencia, de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y, por otra parte, cuáles deberían ser transformadas en una entidad con personalidad jurídico-pública por resultar más adecuada al tipo de actividad que desempeñan.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALBI, F.: *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones Locales*, Aguilar, Madrid, 1960.
- ALMEIDA CERREDA, M.: «¿Es necesario un nuevo modelo de controles sobre los entes locales?», *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 6, 2008.
- «La evaluación del desempeño de los empleados públicos. En particular, el establecimiento de sistemas de evaluación del desempeño en las Administraciones locales», *Anuario de Derecho Municipal 2009*, núm. 3, 2010.
- «La configuración del sistema de controles administrativos sobre los entes locales en el marco de los procesos de reforma estatutaria», en *Reforma Estatutaria y Régimen Local*, L. COSCULLUELA MONTANER y E. CARBONELL PORRAS (dirs.), Thomson Reuters, Cizur Menor, 2011.
- «La cooperación entre Municipios: una posible alternativa a la reordenación de la planta local en España», *Istituzioni del Federalismo*, núm. 3, 2012.
- «La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local», en *Actas del VIII Congreso Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, en prensa.
- CARBONELL PORRAS, E.: «La planta del gobierno local», ponencia presentada en el VIII Congreso Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013, disponible en <http://www.aepda.es/AEPDAFamilias-71-Actividades-Congresos-de-la-AEPDA.aspx> (consultada en febrero de 2013).
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L.: «El debate sobre la autonomía municipal», *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998.
- COSCULLUELA MONTANER, L.: «Presentación», en *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, L. COSCULLUELA MONTANER y L. MEDINA ALCOZ (dirs.), Thomson Reuters, Cizur Menor, 2012.
- CUADRADO ROURA, J. R., y CARRILLO NEFF, M.: «Expansión del sector público empresarial en las autonomías y ayuntamientos. Evolución y análisis de las posibles causas», *Documentos de Trabajo del Instituto Universitario de Análisis Económico y Social*, núm. 3, 2008.
- DÍEZ SASTRE, S.: «Régimen municipal», en *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia, Reino Unido*, F. VELASCO (dir.), Generalitat de Catalunya-Istitut d'Estudis Autònoms, 2010.
- DUGUIT, L.: *La transformación del Estado*, traducción con estudio preliminar sobre *La nueva orientación del Derecho político*, de A. POSADA, Librería de Fernando Fé, Madrid, 1908.
- EMBED IRUJO, A.: «Crisis Económica y Reforma Local», *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, núm. 3, 2012.

- FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «Administraciones instrumentales», en *Estudios para la reforma de la Administración pública*, F. SAINZ MORENO (dir.), INAP, Madrid, 2004.
- FONT I LLOVET, T., y GALÁN GALÁN, A.: «Gobierno local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?», *Anuario del Gobierno Local 2011*, 2012.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «La actividad industrial y mercantil de los municipios», *Revista de Administración Pública*, núm. 17, 1955.
- GARCÍA RUIZ, E.: «Insolvencia y concurso de las sociedades mercantiles de control público», *Revista de Derecho Concursal y Paraconcursal*, núm. 18, 2013.
- GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A.: «Aspectos de la Administración Económica», *Revista de Administración Pública*, núm. 12, 1953.
- GASCÓN Y MARÍN, J.: «El municipio empresa», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núms. 1-3, 1942.
- GIRÓN TENA, J.: *Las sociedades de economía mixta*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas-Instituto Francisco de Victoria, Madrid, 1943.
- GONÇALVES, P.: *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, Coimbra, Almedina, 2012.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.: «Empresas públicas locales: ¿incierto futuro?», texto disponible en [http://www.estudiconsultoria.com/images/stories/EMPRESAS\\_PUBLICAS\\_LOCALES-RELIGE-DEFINITIVO-2.pdf](http://www.estudiconsultoria.com/images/stories/EMPRESAS_PUBLICAS_LOCALES-RELIGE-DEFINITIVO-2.pdf) (consultado en enero de 2013).
- LLANOS CASTELLANOS GARIJO, M. de los: «Las entidades locales en momentos de crisis: ¿es éste el mejor tiempo para las reformas?», *Anuario del Gobierno Local 2010*, 2011.
- LÓPEZ DÍAZ, A.: «Las Haciendas locales en España: situación actual y perspectivas de futuro», en *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, L. COSCULLUELA MONTANER y L. MEDINA ALCOZ (dirs.), Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2012.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L.: «Procesos de extinción, separación y reestructuración de las personificaciones instrumentales locales en un contexto de crisis económica. Especial referencia al caso de Cataluña», *Anuario del Gobierno Local 2011*, 2012.
- MARTÍNEZ MANZANERO, R.: «La empresa pública en la contabilidad nacional», *Presupuesto y gasto público*, núm. 60, 2010.
- MELLADO RUIZ, L.: «Notas críticas sobre el Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local: entre la reforma y la intervención», *Revista CEMCI*, núm. 17, 2012.
- MÍGUEZ MACHO, L.: «La transformación del régimen jurídico de los servicios sociales», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 153, 2012.
- MONTOYA MARTÍN, E.: «Reflexiones sobre el sector público instrumental en un contexto de crisis económica: la inaplazable hora de la racionalización», en *Actas del VII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2012.
- «Nuevas perspectivas sobre la gestión de los servicios locales: incidencia de la crisis económica y necesidad de racionalización del sector público instrumental», *Anuario de Derecho Municipal 2011*, núm. 5, 2012.
- MULERT, O.: «L'activité économique des Communes dans les divers Pays», en *Actas del IV Congreso Internacional de las Ciudades y Organismos Locales*, t. II, Sevilla-Barcelona, 1929.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A.: «Crisis económica y cambios estructurales en el régimen de ejercicio de actividades. ¿Reactivación económica o pretexto desregulador?», en *Actas del VI Congreso de la AEPDA*, INAP, Madrid, 2011.
- PIPERATA, G.: *Tipicità e Autonomia nei servizi pubblici locali*, Giuffrè, Milano, 2005.
- REBOLLO PUIG, M.: «La crisis económica y la oportunidad de reducir el número de municipios», en *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, L. COSCULLUELA MONTANER y L. MEDINA ALCOZ (dirs.), Thomson Reuters, Cizur Menor, 2012.

- SANTIAGO IGLESIAS, D.: «Comentario a la sentencia del TJCE de 3 de octubre de 2005, asunto C-458/03, Parking Brixen GmbH», *Revista Dereito*, núm. 15.2, 2006.
- *Las sociedades de economía mixta como forma de gestión de los servicios públicos locales*, Iustel, Madrid, 2010.
- TUBERTINI, C.: «La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?», *Istituzione del Federalismo*, núm. 3, 2012.
- VELASCO CABALLERO, F.: «El estado de la autonomía local en 2007», *Anuario de Derecho Municipal 2007*, núm. 1, 2008.

---

# La aplicación del despido colectivo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el sector público local

Miguel SÁNCHEZ MORÓN  
*Catedrático de Derecho Administrativo*  
*Universidad de Alcalá*

Belén MARINA JALVO  
*Profesora Titular de Derecho Administrativo*  
*Universidad de Alcalá*

## RESUMEN

*Este trabajo analiza con brevedad el régimen del despido colectivo en el sector público que regula el Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, que aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada. El Real Decreto citado trae causa de la modificación del Estatuto de los Trabajadores operada al efecto por la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Se trata de una normativa que contempla expresamente la posibilidad del despido colectivo del personal laboral que presta servicios en el sector público y que, además, establece causas objetivas particulares y algunas otras especialidades del despido en las Administraciones públicas. Esta circunstancia, añadida a las exigencias de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera impuestas a las Administraciones públicas, configura un nuevo panorama para el despido en el ámbito público.*

**Palabras clave:** despido colectivo; procedimiento y causas; Estatuto de los Trabajadores; Administraciones públicas.

## ABSTRACT

*This paper briefly discusses the regime of collective dismissals in the public sector, regulated by the Royal Decree 1483/2012, October 29th, which adopts the collective dismissal procedures' and suspension of contracts and working hours reduction Regulation. The Royal Decree is a consequence of the Employees' Statute amendment operated by Law 3/2012,*