
Nuevas perspectivas sobre la gestión de los servicios locales: incidencia de la crisis económica y necesidad de racionalización del sector público instrumental

Encarnación MONTOYA MARTÍN

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Catedrática (A.)
Universidad de Sevilla

RESUMEN

El presente trabajo constituye una reflexión acerca de las principales cuestiones a tener en cuenta a la hora de abordar una mejora del marco normativo regulador de la prestación de actividades y servicios por las entidades locales desde la perspectiva del Derecho comunitario, de la calidad de los servicios públicos y de una buena administración en un contexto de crisis económica y financiera. La crisis constituye una oportunidad para racionalizar la Administración y, en particular, el conglomerado de entes instrumentales que en el ámbito local ha alcanzado niveles desproporcionados. Por ello se analiza la reorganización derivada de la aprobación de los Planes de ajuste para acogerse al mecanismo de pago a proveedores previsto en el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero.

Palabras clave: servicios locales de interés económico general; iniciativa pública económica; buena administración; transparencia; crisis económica; sector público instrumental local; racionalización; planes de ajuste.

ABSTRACT

In this paper I offer some reflection on the key issues that stem from the normative framework on delivery of public services and activities by local entities. The approach taken to improve such regulatory framework is the corresponding to the European Union Law, the quality of public services and good governance in a context of economic and financial crisis. This time of financial and economic crisis offers an opportunity to streamline Public Administration, and in particular the conglomerate of instrumental public local bodies that in recent years have reached disproportionate level. Focus is on the reorganization resulting from the Adjustment Plans required by the need to accommodate to the payment mechanism to suppliers under the Royal Decree-Law 4/2012, of 24 February.

Keywords: local services of economic general interest; public economic initiative; good management; economic crisis; instrumental public local bodies; rationalization; adjustments plans.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA DIMENSIÓN COMUNITARIA DE LA PRESTACIÓN DE ACTIVIDADES Y SERVICIOS POR LAS ENTIDADES LOCALES E INTERACCIÓN CON LAS REGLAS DE LA COMPETENCIA Y DEL MERCADO.—III. LA INCIDENCIA DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS. UNA DEFINICIÓN POSITIVA Y ACTUALIZADA DE LAS COMPETENCIAS PROPIAS LOCALES EVITANDO DUPLICIDADES.—IV. SUPERAR DÉFICIT TÉCNICOS DE LA REGULACIÓN DE LOS MODOS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES EN LBRL Y TRRL: LA NECESIDAD DE DIFERENCIAR LA POTESTAD DE INICIATIVA PÚBLICA ECONÓMICA LOCAL: 1. Superar el concepto de municipalización y provincialización de servicios. 2. Diferenciar la potestad de iniciativa pública local.—V. CALIDAD, TRANSPARENCIA Y BUENA ADMINISTRACIÓN EN LA PRESTACIÓN DE ACTIVIDADES Y SERVICIOS LOCALES.—VI. CRISIS ECONÓMICA Y NECESIDAD DE RACIONALIZACIÓN DE LOS ENTES INSTRUMENTALES LOCALES: 1. Medidas de racionalización y/o reorganización. 2. La desproporción del sector público empresarial y fundacional local. 3. Medidas de reorganización del sector público instrumental local: 3.1. *La reordenación de sociedades mercantiles*. 3.2. *La reorganización derivada de la aprobación de los Planes de ajuste para acogerse al mecanismo de pago a proveedores previsto en el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero*: 3.2.1. El impacto de los planes de ajuste aprobados por las entidades locales en el sector público instrumental local. 3.3. *Otras iniciativas de reorganización en el sector instrumental local*.—VII. REFLEXIÓN FINAL.—VIII. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo constituye una reflexión acerca de las principales cuestiones a tener en cuenta a la hora de abordar una mejora del marco normativo regulador de la prestación de actividades y servicios por las entidades locales en el actual contexto de crisis económica y financiera.

En el contexto normativo y económico en el que nos hallamos no puede seguirse con el simple mimetismo anclado en la mera repetición de la regulación de las formas de gestión de los servicios públicos locales que se establece en art. 85 LBRL¹, y ello, entre

¹ *Vid.*, por ejemplo, cómo la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen local de la Región de Murcia, no regula los servicios locales ni sus modos de prestación ni la iniciativa económica local. No obstante, se trata de una Ley que por la fecha de su aprobación está en una fase muy incipiente del desarrollo autonómico del régimen local. En este mismo sentido, la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen local de Castilla y León, sólo regula los servicios mínimos y su dispensa en los arts. 21 a 23 y por ende, no alude a la iniciativa económica local. Por su parte, la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen local de la Comunidad Valenciana, que constituye un desarrollo del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, según redacción dada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, en el art. 33 se limita a disponer que: «Los municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, pueden promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de los vecinos». El art. 34 regula los servicios mínimos obligatorios según la población en términos análogos al art. 26 LBRL. Nada establece sobre los modos de prestaciones de actividades y servicios ni de la iniciativa económica local. En definitiva, es una norma muy

otras, por la elemental razón de que se trata de un marco normativo de hace más de veinticinco años, por contraste con la renovación normativa que ha tenido lugar en el ámbito de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas. Cabalmente, se trata de un asunto en el que las Administraciones locales se juegan parte de su legitimidad y que es un eslabón de una cadena donde confluyen o convergen numerosas piezas a tener en cuenta por el legislador: desde la vertiente del Derecho comunitario los conceptos de servicios de interés económico general, las reglas de la competencia, régimen de ayudas y contratación pública; y desde la vertiente del ordenamiento jurídico interno, la reforma del régimen local desde los principios de autonomía y subsidiariedad teniendo en cuenta las reformas estatutarias, la perspectiva de la calidad de los servicios públicos y de una buena administración² en un contexto de crisis económica y financiera.

II. LA DIMENSIÓN COMUNITARIA DE LA PRESTACIÓN DE ACTIVIDADES Y SERVICIOS POR LAS ENTIDADES LOCALES E INTERACCIÓN CON LAS REGLAS DE LA COMPETENCIA Y DEL MERCADO

La falta de rigor del concepto de servicio público manejado en la legislación de régimen local (arts. 85.1 LBRLy 25.1 LBRL)³ como equivalente a actividad local con independencia de su prestación en régimen de Derecho administrativo o de Derecho privado y la necesidad de *aggiornamento* del concepto, dado que la privatización y liberalización ha transformado el concepto clásico subjetivo de servicio público por la noción de servicio universal y de las obligaciones de servicio público aconsejan eliminar la confusión actualmente existente por elevación, partiendo de la noción comunitaria de servicios de interés general⁴. En este sentido, destaca el ejemplo de la Ley 5/2010, de

deficitaria en cuanto a la regulación de las actividades y servicios de los entes locales. Por contraste, representa una excepción la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía local de Andalucía, que constituye un desarrollo del régimen local en Andalucía en clave de la Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía aprobado por LO 2/2007, de 19 de marzo, y que se erige en referencia obligada en esta materia. *Vid.* A. EMBID IRUJO, «Informe general sobre el Gobierno local en 2010», *Anuario Aragonés del Gobierno local 2010*, que realiza un comentario elogioso acerca de las novedades que presenta la LAULA en materia de gestión de servicios públicos locales, especialmente pp. 26 a 28, concluyendo que: «La norma merecería mucho más espacio para comentar sus múltiples novedades y, también, virtualidades. No es éste el lugar para hacerlo sino para, simplemente, dar una noticia más sobre el texto y recomendar su consideración atenta en otros lares» (p. 28).

² *Vid.* nuestro trabajo «Las fórmulas de gestión de los servicios públicos locales: los entes instrumentales», en *Congreso europeo de descentralización territorial y Administración local*, IAAP, 2009, pp. 215-258.

³ El art. 85.1 LBRL dispone: «Son servicios públicos los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias». Por su parte, el art. 25.1 LBRL dispone: «1. El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal».

⁴ Entre la doctrina aluden a esta cuestión: J. L. MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, *Los servicios públicos locales: Concepto, configuración y análisis aplicado*, Bayer Hnos., Barcelona, 2007, pp. 71-73. Asimismo, más recientemente, F. GARCÍA RUBIO, *La organización administrativa de las formas de gestión directa de los servicios públicos locales*, La Ley, Madrid, 2011, en particular pp. 63 a 69. Asimismo, destaca el acertado trabajo de la profesora

11 de junio, de Autonomía local de Andalucía (LAULA), cuyo art. 26.1 dispone: «Son servicios locales de interés general los que prestan o regulan y garantizan las entidades locales en el ámbito de sus competencias y bajo su responsabilidad, así como las actividades y prestaciones que realizan a favor de la ciudadanía orientadas a hacer efectivos los principios rectores de las políticas públicas contenidos en el Estatuto de Autonomía para Andalucía»⁵.

Los servicios de interés general constituyen un género que se clasifica en servicios económicos de interés general a los que se aplican las normas del mercado como regla de principio, y los no económicos, excluidos de las normas del mercado y de la competencia. No obstante, la delimitación de la noción de servicios de interés general y dentro de éstos, los de interés económico es una cuestión pendiente de armonización a nivel comunitario y hasta la presente ha producido y produce notable inseguridad jurídica, toda vez que queda pendiente de las decisiones adoptadas caso por caso por el TJCE⁶. Además téngase en cuenta que corresponde a los Estados miembros o a la Unión Europea definir y adaptar, de forma transparente y no discriminatoria las misiones y los objetivos de los servicios de interés económico general de sus respectivos ámbitos de competencia, en cumplimiento del principio de proporcionalidad, en interés y para satisfacción general de todos aquellos a los que se dirigen estos servicios (arts. 14⁷,

F. VILLALBA PÉREZ, «Evolución de los servicios públicos locales», en *El Gobierno local. Estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*, Iustel, Madrid, 2010, pp. 779-806. No obstante, es la esfera local la única en la que tiene sentido seguir hablando de una noción estricta subjetiva de servicio público como actividad cuya titularidad se reserva en exclusiva a la Administración local (art. 128.2, segundo inciso, CE). Puede verse en este sentido, L. MÍGUEZ MACHO, «Las formas de colaboración público-privada en el Derecho español», *RAP*, núm. 175, 2008, especialmente pp. 165-169.

⁵ Así lo había entendido también el Proyecto de Ley básica de Gobierno y Administración local de julio de 2006 en su art. 77.

⁶ La Comisión Europea publicó la primera definición de Servicios de Interés General (SIG) en su primera comunicación del 26 de septiembre de 1996, «Los servicios de interés general en Europa», completada posteriormente mediante la Comunicación sobre los SIG fechada en 2001: «Designan las actividades de servicio, comercial o no, consideradas como de interés general por las autoridades públicas y sometidas por dicha razón a las obligaciones específicas de servicio público» (anexo II COM 2001). En el anexo 1 del Libro Blanco de 2004, los SIG se definen como: «servicios comerciales y no comerciales que las autoridades públicas consideran como de interés general y que se encuentran sometidos a las obligaciones específicas de servicio público» (en los mismos términos, el Libro Verde sobre los SIG 2003).

⁷ El art. 14 dispone: «Sin perjuicio del art. 4 del Tratado de la Unión Europea y de los arts. 93, 106 y 107 del presente Tratado, y a la vista del lugar que los servicios de interés económico general ocupan entre los valores comunes de la Unión, así como de su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, la Unión y los Estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación de los Tratados, velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones, en particular económicas y financieras, que les permitan cumplir su cometido. El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán dichos principios y condiciones mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, sin perjuicio de la competencia que incumbe a los Estados miembros, dentro del respeto a los Tratados, para prestar, encargar y financiar dichos servicios». *Vid.*, asimismo, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y el Comité de las Regiones que acompaña a la Comunicación «Un mercado único para la Europa del siglo XXI», Servicios de interés general, incluidos los sociales: un nuevo compromiso europeo, Bruselas, 20 de noviembre de 2007, COM (2007) 725 final.

106⁸ y 107 TFUE⁹ versión consolidada, y Protocolo núm. 26 Tratado de Lisboa)¹⁰. En todo caso, el concepto de servicios de interés general se basa en la preocupación de los poderes públicos por garantizar en cualquier lugar un servicio de calidad a un precio accesible para todos, contribuyendo a los objetivos de solidaridad e igualdad de trato que es la base del modelo europeo de sociedad, en consonancia con lo proclamado por el art. 14 TFUE.

Queda, pues, pendiente de elaboración un marco normativo a nivel comunitario que establezca con seguridad jurídica las claves para desarrollar los parámetros de la interacción entre servicios de interés general y libre competencia y la imposición de una obligación de servicio público que presupone la posibilidad de realizar una compensación entre los sectores de actividad rentables y los menos rentables y justifica, por ello, una limitación de la competencia de los empresarios particulares en los sectores económicamente rentables¹¹. Todo ello puede provocar resistencias hacia este cambio conceptual y su comprensión.

Entre los principios que presiden el régimen de los servicios de interés económico general destaca el de transparencia financiera y en la gestión, pues resulta imprescindible determinar las condiciones de financiación conforme al Derecho comunitario de los servicios locales de interés económico general. Es la Ley 4/2007, de 3 de abril, de Transparencia de las relaciones financieras entre las Administraciones públicas y las empresas

⁸ El art. 106 TFUE en sus dos primeros apartados dispone: «1. Los Estados miembros no adoptarán ni mantendrán, respecto de las empresas públicas y aquellas empresas a las que concedan derechos especiales o exclusivos, ninguna medida contraria a las normas de los Tratados, especialmente las previstas en los arts. 18 y 101 a 109, ambos inclusive. 2. Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas de los Tratados, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Unión».

⁹ Por su parte, el apartado 1 del art. 107 TFUE dispone: «1. Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».

¹⁰ Por su parte, el art. 1 del Protocolo dispone: «Los valores comunes de la Unión con respecto a los servicios de interés económico general con arreglo al art. 14 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea incluyen en particular: el papel esencial y la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales para prestar, encargar y organizar los servicios de interés económico general lo más cercanos posible a las necesidades de los usuarios; la diversidad de los servicios de interés económico general y la disparidad de las necesidades y preferencias de los usuarios que pueden resultar de las diferentes situaciones geográficas, sociales y culturales; un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios». Y el art. 2 proclama que: «Las disposiciones de los Tratados no afectarán en modo alguno a la competencia de los Estados miembros para prestar, encargar y organizar servicios de interés general que no tengan carácter económico».

¹¹ *Vid.* la conocida STJCE de 24 de julio de 2003, asunto *Altmark Trans*, normas de la competencia y del mercado y los servicios locales de interés económico general. *Vid.* M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA, «Los servicios de interés económico general y las corporaciones locales (una aproximación a los problemas que en el ámbito local plantea la prestación de los servicios de interés económicos general)», *QDL*, núm. 6, 2004, pp. 65-80.

públicas y de transparencia financiera de determinadas empresas¹², la que incorpora al Derecho español la Directiva de la Comisión 2006/111/CE, de 16 de noviembre, de Transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, así como a la transparencia financiera de determinadas empresas. La norma pretende garantizar la transparencia acerca de la puesta a disposición de fondos con el fin de dilucidar cuándo se trata de compensaciones legítimas por obligaciones de servicio público, y cuándo constituyen subvenciones¹³, lo que confirma el carácter común a toda la actividad local prestacional y de dación de bienes y servicios al mercado.

III. LA INCIDENCIA DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS. UNA DEFINICIÓN POSITIVA Y ACTUALIZADA DE LAS COMPETENCIAS PROPIAS LOCALES EVITANDO DUPLICIDADES

La reforma de las formas de gestión de los servicios locales quedó relegada a un plano totalmente secundario frente a las grandes cuestiones pendientes en el proceso de reforma de la organización territorial del Estado y de la siempre pendiente y aplazada reforma del régimen local. En este contexto, la reforma de las formas de gestión de los servicios públicos quedó preterida como un tema más modesto, pues tiene como presupuesto una definición positiva y actualizada de las competencias propias locales.

En los nuevos Estatutos de Autonomía una parte muy importante del régimen local y dentro de éste las formas de gestión de los servicios públicos locales se atribuyen a la competencia exclusiva autonómica¹⁴. Asimismo, como es sabido, el proceso de reformas estatutarias vino a incidir, abortándolo, en el proceso de reforma de la legislación básica

¹² Según la disposición final primera, tiene carácter de básico en virtud del art. 149.1.13 CE, bases de la actividad económica, y art. 149.1.18 CE, bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas.

¹³ *Vid.*, entre los principios informadores de los servicios locales de interés general, art. 27 LAULA, el núm. 8, «Transparencia financiera y en la gestión». Este principio es desarrollado en el art. 44 LAULA, único precepto en el que el legislador andaluz se refiere de manera expresa a la noción más restringida de servicios de interés económico general. El art. 44 bajo la rúbrica *Transparencia en la gestión de los servicios locales de interés económico general* establece: «Cuando las empresas a las que las Administraciones locales hayan atribuido la gestión de servicios de interés económico general o hayan concedido derechos especiales o exclusivos realicen además otras actividades, actúen en régimen de competencia y reciban cualquier tipo de compensación por el servicio público, estarán sujetas a la obligación de la llevanza de cuentas separadas, de información sobre los ingresos y costes correspondientes a cada una de las actividades y sobre los métodos de asignación empleados, en los términos establecidos por la legislación estatal y por el Derecho europeo». Por su parte, el art. 49, dedicado a la transparencia de las relaciones financieras aplicado a las empresas públicas locales, en el apartado 1 establece: «Las empresas públicas locales tendrán el deber de suministrar información, en los plazos que se establezcan en sus estatutos, a la Administración local de la que dependan, sobre la recepción de fondos enviados por las distintas Administraciones públicas, al objeto de garantizar la transparencia de las relaciones financieras».

¹⁴ *Vid.*, más ampliamente sobre la incidencia de las reformas estatutarias en E. MONTAYA MARTÍN, «Las fórmulas de gestión de los servicios públicos locales: los entes instrumentales», *Congreso europeo sobre descentralización territorial y Administración local*, IAAP, Sevilla, 2009, pp. 228-240

de régimen local auspiciada desde el Gobierno a partir del Libro Blanco de 2005 y Proyecto de Ley del Gobierno y Administración local de julio de 2006.

Entre los Estatutos de Autonomía reformados, algunos contemplan el régimen local como competencia exclusiva autonómica, en el marco de una nueva definición de las competencias. Asimismo, consideramos una opción acertada y en consonancia con la Carta europea de la autonomía local, los Estatutos que han incluido una lista de competencias propias locales al máximo nivel, pues constituye una garantía de un núcleo mínimo propio de competencias de titularidad local frente al legislador estatal y autonómico. A ello se añade que Estatutos de Autonomía como la LO 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y LO 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, han contemplado de manera expresa dentro del régimen local la noción de servicios básicos, entre el núcleo irreductible de competencias locales que consideramos estándar mínimo de autonomía para todos los ayuntamientos de España en aras de preservar la igualdad básica de los ciudadanos cualquiera que sea el lugar en el que residan. Desde esta perspectiva, se concebiría como una suerte de servicio mínimo común para todo ente local. Dada su función de garantía de la igualdad de las condiciones básicas, la tantas veces reclamada futura Ley básica del Gobierno y de la Administración local deberá incorporar esta noción alusiva al conjunto de actividades y servicios fundamentales a los que la legislación autonómica de régimen local puede añadir otros.

En otro orden de consideraciones, la racionalización de la Administración española y la evolución del sector público local hacia un modelo más eficaz y eficiente para el desempeño de las competencias que el ordenamiento jurídico otorga a las entidades locales pasa por el estudio y diseño de un mapa municipal acorde a las necesidades demográficas, económicas y sociales actuales y orientado a formas más lógicas de prestación de servicios a los ciudadanos, eliminando y evitando en lo posible duplicidad de actuaciones y solapamiento de competencias no sólo entre distintas entidades locales, sino entre distintas Administraciones públicas¹⁵.

IV. SUPERAR DÉFICIT TÉCNICOS DE LA REGULACIÓN DE LOS MODOS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES EN LBRL Y TRRL: LA NECESIDAD DE DIFERENCIAR LA POTESTAD DE INICIATIVA PÚBLICA ECONÓMICA LOCAL

La reforma de los modos de gestión de los servicios públicos locales llevada a cabo por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno local (LMMGL), cabalmente se ha limitado a incorporar como modalidad de gestión

¹⁵ *Vid.*, en este sentido, la creación de la Comisión de Duplicidades por la Asamblea de Madrid (15 de julio de 2011) con el objeto de evitar duplicidades entre la Comunidad de Madrid y los ayuntamientos. Puede consultarse su Dictamen de 22 de febrero de 2012.

directa la fórmula de la entidad pública empresarial para el ámbito local. En puridad, la LMMGL ha producido la «lofagización» con carácter básico de la regulación de las formas de gestión de los servicios públicos locales, lo cual es criticable, puesto que la LOFAGE no tiene carácter básico. Por ende, podemos afirmar que la finalidad de la reforma ha sido uniformar las modalidades organizativas instrumentales locales a imagen y semejanza de la LOFAGE, pero desde perspectivas distintas¹⁶. Pues mientras que la LOFAGE se sitúa en el título III desde la vertiente de las modalidades de organización de la Administración institucional del Estado, en definitiva, la teoría de la organización, en cambio los arts. 85, 85 bis y 85 ter se posicionan exclusivamente desde la más estrecha perspectiva necesitada de superación de las modalidades de gestión de los servicios públicos¹⁷. En efecto, la legislación local reconduce tanto la prestación de servicios públicos locales como el ejercicio de la iniciativa pública local a las modalidades directas e indirectas de prestación de servicios. Así lo proclama el art. 95.1 TRRL: «1. Los servicios públicos locales, incluso los ejercidos en virtud de la iniciativa pública prevista en el art. 86 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, podrán ser gestionados directa o indirectamente. Sin embargo, los servicios que impliquen ejercicio de autoridad sólo podrán ser ejercidos por gestión directa».

1. Superar el concepto de municipalización y provincialización de servicios

Por ello, la todavía vigente regulación estatal de régimen local ha provocado dudas acerca de la necesidad de seguir o no el denominado expediente de municipalización que desgrana el art. 97 TRRL¹⁸ para todo tipo de actividades, también para la prestación

¹⁶ Hay tres recursos de inconstitucionalidad acumulados y admitidos ante el TC contra la LMMGL que afectan al art. 85 bis LBRL: recurso de inconstitucionalidad núm. 1523-2004, promovido por el Parlamento de Cataluña, que en sesión celebrada el 25 de febrero de 2004 acordó interponer recurso de inconstitucionalidad contra diferentes preceptos de la LBRL en redacción dada por la Ley 57/2003 y la disposición final primera de esta última, que declara básicos diferentes preceptos de la LBRL entre los que aquí nos importan, el art. 8 bis 1 y 2; recurso de inconstitucionalidad núm. 1598-2004 promovido por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña asimismo contra la disposición final primera y art. 1.º de la Ley 57/2003; y, por último, recurso de inconstitucionalidad núm. 1741-2004, promovido por el Gobierno de Aragón igualmente contra la disposición final primera de la meritada LMMGL. Dichos recursos están pendientes de sentencia ante el TC.

Los recursos consideran inconstitucional la exhaustiva regulación de los organismos autónomos y entidades públicas empresariales locales. El legislador estatal es competente para dictar las bases del régimen local, pero no puede con ello desconocer el margen regulador del legislador autonómico ni de la potestad autoorganizatoria local. Dentro de las bases (art. 149.1.18 CE) el legislador estatal puede establecer las formas de gestión de prestación de los servicios públicos, pero debe dejar la regulación de los contenidos no básicos de cada una de las modalidades al legislador autonómico. Mas la regulación exhaustiva del contenido estatutario de los organismos autónomos y entidades públicas empresariales locales no deja margen al ejercicio de las correspondientes competencias autonómicas y locales. Estimo que la futura STC está llamada a pronunciarse en una cuestión tan fundamental para el nuevo entendimiento de la autonomía local como es la potestad autoorganizatoria local y por ende, cómo ha de jugar en esta materia la autonomía/heteronomía.

¹⁷ E. MONTAYA MARTÍN, *Las entidades públicas empresariales en el ámbito local*, Iustel, Madrid, 2006.

¹⁸ El precepto dispone: «1. Para el ejercicio de actividades económicas por las entidades locales se requiere: a) Acuerdo inicial de la Corporación, previa designación de una Comisión de estudio compuesta por miembros de la misma y por personal técnico. b) Redacción por dicha Comisión de una Memoria relativa a los aspectos

de servicios públicos locales *stricto sensu*, incluidos los servicios mínimos obligatorios del art. 26 LBRL y los reservados (art. 86.3 LBRL), o sólo para el ejercicio de la iniciativa pública en la economía. Las dudas traen causa en la persistencia del empleo del trasnochado concepto de municipalización y provincialización, del uso de la expresión de servicios públicos locales como equivalentes a actividades municipales, abstracción hecha de si se trata de la manifestación de la iniciativa pública en la economía y de su regulación bajo el rótulo común de las formas de gestión de los servicios públicos. En efecto, en terminología del Decreto de 17 de junio de 1955, que aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL), en los arts. 45.1 y 47.1 se denomina municipalización y provincialización a la potestad de iniciativa pública en la economía de los municipios y provincias respectivamente, ya sea en régimen de concurrencia o de monopolio¹⁹.

2. Diferenciar la potestad de iniciativa pública local

Se impone, por ende, diferenciar la actividad de servicio público del ejercicio de la potestad de iniciativa pública económica²⁰, suprimiendo toda referencia al trasnochado

social, jurídico, técnico y financiero de la actividad económica de que se trate, en la que deberá determinarse la forma de gestión, entre las previstas por la Ley, y los casos en que debe cesar la prestación de la actividad. Asimismo deberá acompañarse un proyecto de precios del servicio, para cuya fijación se tendrá en cuenta que es lícita la obtención de beneficios aplicables a las necesidades generales de la entidad local como ingreso de su Presupuesto, sin perjuicio de la constitución de fondos de reserva y amortizaciones. *c)* Exposición pública de la memoria después de ser tomada en consideración por la Corporación, y por plazo no inferior a treinta días naturales, durante los cuales podrán formular observaciones los particulares y entidades, y *d)* Aprobación del proyecto por el Pleno de la entidad local.

2. Para la ejecución efectiva en régimen de monopolio de las actividades reservadas de acuerdo con lo dispuesto en el art. 86.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, se requerirá el cumplimiento de los trámites previstos en el número anterior referidas a la conveniencia del régimen de monopolio, si bien el acuerdo a que se refiere el apartado *d)* deberá ser adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.

Recaído acuerdo de la Corporación, se elevará el expediente completo al órgano competente de la Comunidad Autónoma. El Consejo de Gobierno de ésta deberá resolver sobre su aprobación en el plazo de tres meses [...].

¹⁹ En efecto, el art. 45 del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, dispone en el art. 45 ubicado en la Sección 2.^a y dedicado a los servicios económicos que: «1. La municipalización y la provincialización constituyen formas de desarrollo de la actividad de las Corporaciones locales para la prestación de los servicios económicos de su competencia, asumiendo en todo o en parte el riesgo de la empresa mediante el poder de regularla y fiscalizar su régimen. 2. Las municipalizaciones y las provincializaciones tenderán a conseguir que la prestación de los servicios reporte a los usuarios condiciones más ventajosas que las que pudiera ofrecerles la iniciativa particular y la gestión indirecta». Por su parte, el art. 47 establece que: «1. Tanto la municipalización como la provincialización de servicios podrá efectuarse en régimen de libre concurrencia o de monopolio. 2. Se registrarán por el sistema de libre concurrencia todos los servicios de la competencia municipal o provincial para los que no esté expresamente autorizado por la Ley, en general, y en el caso concreto, en particular, el régimen de monopolio».

²⁰ Esta elemental diferencia también se propone en el documento «Bases para una Ley municipal de Euskadi», elaborado por EUDEL/Asociación de Municipios Vascos, marzo de 2010. El apartado IX de dicho documento, bajo el rótulo Gestión de servicios públicos locales y fórmulas de intermunicipalidad, proclama:

concepto de municipalización y provincialización de servicios²¹ que no se acomoda a nuestra Carta Magna. En efecto, la CE reconoce sin ambages la potestad de iniciativa pública económica en régimen de igualdad y libre concurrencia con la iniciativa privada en el art. 128.2, primer inciso²². Sus principios de actuación son la igualdad, concurrencia y no discriminación con la empresa privada, régimen que también se aplica a los entes locales²³.

«Cuando hablamos de “servicios públicos locales” estamos haciendo referencia principalmente a “competencias municipales”, pero no sólo. De hecho, en la Ley Municipal de Euskadi se deberían diferenciar claramente tres planos del problema. Por un lado, los denominados “servicios obligatorios”, por otro las “formas de gestión de servicios públicos” y, en fin, la iniciativa municipal en el ejercicio de actividades económicas, así como la “reserva” de actividades o servicios esenciales. Aunque sobre estos puntos cabe plantearse si la Ley Municipal debería regular todos o no, pues es una materia regulada por el legislador básico actualmente, pero en la que las CCAA pueden completar ese desarrollo o, incluso, cubrir las lagunas existentes».

²¹ *Vid.* también el acierto de la Exposición de Motivos de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Normas reguladoras de la Administración Local de Aragón, cuando declara que: «En materia de servicios y actividad económica, la Ley sigue las orientaciones establecidas en la legislación básica estatal, pero simplifica el régimen de la iniciativa local en materia económica, prescindiendo del equívoco concepto de municipalización y provincialización, que tuvo su razón de ser en un momento histórico y con un marco jurídico, en los que la iniciativa económica local tenía carácter excepcional. No tiene ahora sentido, cuando dicha iniciativa está recogida en el art. 128.2 de la Constitución y en la legislación básica estatal de régimen local. La distinción que hoy debe mantenerse es la existente entre servicios o actividades en régimen de libre competencia y en régimen de monopolio».

²² Regulan la potestad de iniciativa económica local: art. 204 de la Ley 6/1990, de 2 de julio, de Administración local de Navarra; art. 204 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón; art. 204 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja; art. 173 de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, de Ley municipal y de régimen local de Illes Balears, y arts. 45-49 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía. Establecen el procedimiento para el ejercicio de la iniciativa económica local aunque no la definen: la Ley 5/1997, de 22 de julio, Administración local de Galicia; el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, de Ley municipal y de régimen local de Cataluña.

²³ A este respecto, puede citarse la STS de 20 de junio de 2006 (RJ 2006/8317), que resuelve recurso de casación, que trae causa en el recurso interpuesto por la «Asociación Provincial de Centros Deportivos Privados de Castellón» (Aprodeport) contra Acuerdo del Ayuntamiento de Villarreal que desestimó la solicitud de la actora de cesación de las actividades municipales de prestación de clases de aeróbic y acondicionamiento físico de adultos y puesta a disposición del público de aparatos de tonificación, musculación y trabajo cardiovascular. Según la actora, entre otros, el acto administrativo no respeta el contenido del art. 86.1 de la Ley 7/1985 sobre la conveniencia y oportunidad de poner en marcha una iniciativa pública cuando varias empresas ya lo hacían en el municipio, vulnera el derecho a la libertad de empresa en una economía de mercado y la necesidad de acreditar la conveniencia y la oportunidad de la iniciativa de un Ente local. Considera que en el caso del aeróbic y *fitness* sólo cabe reputar a la iniciativa pública como subsidiaria y extremadamente respetuosa con el quehacer empresarial. Frente a tales argumentaciones afirma el TS en el FJ 5.º con relación a la denominada constitución económica que el mandato que contiene, y al que se atuvo la Corporación demandada, se acomoda a la voluntad del constituyente expresada en los arts. 43.3, 38 y 128.2 de la Constitución, para concluir que los poderes públicos pueden perfectamente ejercitar iniciativas económicas dentro del mercado, en competencia con las empresas privadas, aun cuando la oferta privada sea suficiente o adecuada, al menos desde la perspectiva de los principios de la Constitución económica.

Esa conclusión se alcanza concibiendo ese modelo constitucional económico como un marco de convivencia con distintas alternativas, y, de igual manera, la sentencia concilia la Ley valenciana con los arts. 25.2 y 26 de la Ley 7/1985, y con el mandato que esa norma impone al ayuntamiento demandado, conocido el número de habitantes, superior a veinte mil, que conviven en su término de poner a disposición de los vecinos instalaciones deportivas en las que se practique el deporte y se ocupe el tiempo libre, mandato que no sólo se limita a la puesta a disposición de las instalaciones, sino a la gestión de las mismas y a la oferta de los servicios que lo faciliten.

La potestad de iniciativa económica de los entes locales no debe quedar sujeta al mismo procedimiento y limitaciones que el ejercicio de la potestad de reserva de los recursos o servicios esenciales (art. 128.2 CE, segundo inciso), sino a uno más simplificado, acuerdo de la entidad local adoptado por mayoría, toda vez que tras la promulgación de la CE no puede sostenerse ninguna restricción al ejercicio de la iniciativa pública económica local en pie de igualdad con la empresa privada²⁴. De ahí —insistimos— que haya de suprimirse toda referencia al concepto de municipalización y provincialización, expresivo vestigio de un Estado liberal en el que la iniciativa económica local constituía algo excepcional y que no se compadece con art. 128.2 CE. Asimismo, el término municipal no constituye un requisito en el ejercicio de la potestad de iniciativa pública económica, esto es, del ejercicio de actividades económicas por los entes locales tal y como preceptúa el superado art. 46.1 RSCL:

«Para que proceda la municipalización o provincialización se requerirá la concurrencia de las siguientes circunstancias en los servicios a que hayan de referirse: c) Que se presten dentro del correspondiente término municipal o provincial, aunque algunos elementos del servicio se encuentren fuera de uno u otro».

Eso sería como «poner puertas al campo» de la actividad económica. El territorio es requisito de validez de la competencia, es decir, de actividades de la competencia y titularidad local, pero no del ejercicio de actividades económicas como un empresario más en el mercado, de la misma manera que de la CE no se infiere semejante límite territorial para el ejercicio de la potestad de iniciativa pública económica para el Estado ni para las Comunidades Autónomas.

Por último, es necesario que la legislación estatal básica de régimen local aborde una definición de empresa pública local como manifestación de la iniciativa pública en la economía acomodada al Derecho y jurisprudencia de la Unión Europea. Pues en Derecho comunitario la noción de empresa pública no se articula sobre el criterio de la participación accionarial mayoritaria, sino en base a la influencia decisiva o dominante.

V. CALIDAD, TRANSPARENCIA Y BUENA ADMINISTRACIÓN EN LA PRESTACIÓN DE ACTIVIDADES Y SERVICIOS LOCALES

La Administración, como cualquier organización, necesita justificarse y la Administración no escapa a esta regla. Integrada como está en el sistema político administrativo,

²⁴ Aunque regulan el procedimiento para el ejercicio de servicios y actividades económicas locales, es decir, la potestad de iniciativa económica local, siguen el procedimiento establecido en el art. 97 TRRL, que regula el denominado expediente de municipalización, sometiendo por ende la potestad de iniciativa económica al mismo procedimiento que la actividad de servicio público y sus formas de gestión las siguientes normas: art. 205 de la Ley 6/1990, de 2 de julio, de Administración local de Navarra; art. 309 de la Ley 5/1997, de 22 de julio de Administración local de Galicia; art. 205 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón; art. 243 del Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, de Ley municipal y de régimen local de Cataluña que sin embargo y con acierto no hace referencia a las formas de gestión; art. 205 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja.

recibe parte de su legitimidad del propio sistema, los valores del Estado social y democrático de Derecho, la denominada legitimidad institucional. Otra parte la obtiene en función de la generación de rendimientos en la solución de los problemas, es una legitimación de eficiencia, que a su vez influye en la propia legitimidad global del sistema político y por ello tiene cada día más importancia.

En un contexto de crisis del Estado del bienestar que podría calificarse de brutal en la actual coyuntura económica, a la Administración ya no sólo se le exige que haga cosas, sino que, además, las haga de manera que consiga realmente sus objetivos, economizando los medios utilizados para eso y demostrando que su intervención es útil y necesaria socialmente. Surgen, así, las exigencias de eficacia, eficiencia y economía en la actuación administrativa, conectadas a una legitimidad por rendimientos y a una gestión orientada a resultados, elementos definitorios de la nueva gestión pública impulsada durante los años ochenta del pasado siglo XX. En esencia la nueva gestión pública consiste en la sustitución de los métodos burocráticos por los instrumentos de mercado como criterios para la provisión de bienes y servicios públicos, bajo los principios de eficacia y eficiencia.

La conclusión palmaria que luce del examen del conglomerado de entes instrumentales de la Administración en todos sus escalones es que en muchos casos constituye un ejemplo de despilfarro, duplicidades, falta de eficiencia, eficacia y economía, de carencia de justificación en razones de interés generales. Predomina la falta de información, la ausencia de responsabilidad por los malos resultados conseguidos, la opacidad, lo que constituye en definitiva un ejemplo de mala administración por contraste con la buena administración²⁵.

Ante tanto despropósito, todo ello nos conduce a reivindicar, más que nunca, el derecho a una buena administración también en el sector público instrumental que ejemplifica el cambio de paradigma del Derecho administrativo basado en el servicio efectivo al ciudadano²⁶ y que por lo demás se trata de un derecho que se predica no sólo

²⁵ Derecho consagrado en el art. 41 de la Carta de Derechos Fundamentales. En virtud del Tratado de Lisboa los derechos reconocidos en la Carta pasan a adquirir el mismo valor jurídico que los Tratados. Por su parte, el Parlamento Europeo ha aprobado el *Código Europeo de Buena Conducta Administrativa*, para el personal de la Comisión Europea en sus relaciones con el público, redactado por el Defensor del Pueblo Europeo y aprobado por Resolución del Parlamento Europeo de 6 de septiembre de 2001.

²⁶ Vid. las aportaciones de J. PONCE SOLÉ, «Procedimiento administrativo, globalización y buena administración», en la obra coordinada por el mismo autor *Derecho administrativo global, organización, procedimiento, control judicial*, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 79-190; «¿Adecuada protección judicial del derecho a una buena administración o invasión indebida de ámbitos constitucionalmente reservados al Gobierno?», *RAJ*, núm. 173, 2007, pp. 239-263, y *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido: las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Lex Nova, Valladolid, 2001; J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, *El buen gobierno y la buena Administración de las Instituciones Públicas (adaptado a la Ley 5/2006, de 10 de abril)*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2006. Derecho que se ha recogido expresamente en los siguientes Estatutos de Autonomía reformados: art. 9 de la LO 1/2006, de 10 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; art. 30 de la LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; art. 14 de la LO 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears; art. 31 de la LO 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía; art. 12 de la LO 14/2007, de 30 de noviembre, de Reforma del

de la actividad formalizada de la Administración, sino también de la actividad material y prestadora de actividades y servicios²⁷.

Las Administraciones deben realizar más que nunca un considerable esfuerzo para reformar sus estructuras, ordenar y actualizar sus funciones, evaluar objetivos, prestar servicios de auténtica calidad en un contexto de crisis y de escasez de recursos. En este escenario, no basta con la introducción y difusión de las nuevas tecnologías, sino que adquiere una especial relevancia, de un lado, la organización de la Administración, y de otro lado, la voluntad de promover la calidad incorporando y difundiendo las técnicas experimentadas con éxito en la empresa privada. Todo ello requiere avanzar y dotar de un marco jurídico las principales metodologías y técnicas de la calidad y su evaluación.

Los estándares de calidad de los servicios están llamados a erigirse en criterios que inciden en la racionalidad organizativa, esto es, en parámetros materiales de control de la discrecionalidad de la Administración en la elección de los ropajes jurídicos, incluso un *prius*, en la propia decisión de crear un ente instrumental con personalidad jurídica propia, manifestaciones propias de derecho a una buena administración.

Hoy más que nunca hay que subrayar que calidad y organización van inescindiblemente unidas, pues se condicionan y complementan recíprocamente. De suerte que una reflexión sobre la organización ha de tener por objetivo la calidad, lo que comprende eficacia y eficiencia, así como objetivos de calidad predefinidos, es decir, los indicadores han de influir en lo organizativo. De ahí que tales objetivos hayan de predicarse —como no puede ser de otro modo— tanto de la Administración general como de sus entes instrumentales. El Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el Marco general de la calidad en la Administración General del Estado, sin embargo en el art. 4.a) reduce su ámbito de aplicación a la Administración General del Estado, a sus organismos autónomos y a las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social. La disposición adicional tercera contempla sólo la adhesión voluntaria de los organismos públicos y administraciones independientes. Resulta así un contrasentido dejar fuera de estas técnicas que han tenido su origen en el sector privado a los entes instrumentales del subsector público empresarial. No obstante, esta laguna se está enmendando en algunas normas autonómicas²⁸. En conexión con el ámbito subjetivo de los

Estatuto de Autonomía de Castilla y León, y art. 39 de la LO 1/2011, de 28 de enero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

²⁷ Vid. J. TORNOS MAS, *El derecho a una buena Administración*, Sindicatura de Greuges de Barcelona, 2007, especialmente pp. 72 y 73.

²⁸ Vid. el Decreto 62/2010, de 16 de abril, del Consell de la Comunidad Valenciana, por el que se establecen los instrumentos generales para la modernización y mejora de la calidad de los servicios públicos de los entes, organismos y entidades del sector público dependientes de la Generalitat, por el que se crea el observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos de la Generalitat. *Idem*, art. 2 del Decreto 117/2008, de 22 de mayo, que regula las Cartas de servicios de la Xunta de Galicia y el Observatorio de la Calidad y de la Administración electrónica de Galicia. Por su parte, Decreto 317/2003, de 18 de noviembre, por el que se regulan las Cartas de Servicios, el sistema de evaluación de la calidad de los servicios y se establecen los premios de calidad de los

compromisos y técnicas de gestión de la calidad aplicadas a las organizaciones públicas, carece de toda justificación limitarlo, como hacen algunas normas, para aquella parte de su actividad consistente en el ejercicio de potestades públicas.

En España se han adoptado en los últimos tiempos importantes iniciativas en la legislación autonómica que concentran en un solo texto legal los derechos y principios en los que se despliega el derecho a una buena Administración, en definitiva, a una Administración de calidad en su organización y en su actividad, lo que ha de comprender necesariamente el entero entramado organizativo, incluido el ejercicio de la potestad autoorganizatoria, así como la potestad de iniciativa pública en la economía, comprendiendo pues también sus entes instrumentales sujetos al Derecho privado²⁹.

En el ámbito estatal se carece de una norma similar, pero resulta obligado citar la aprobación el 23 de marzo de 2012 por el Consejo de Ministros del Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que tiene por objeto, según su art. 1, «ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, reconocer y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento».

A pesar de las limitaciones que el anteproyecto contempla al ejercicio del derecho a la información pública y de las numerosas críticas ya vertidas a un texto que habrá de sufrir necesariamente modificaciones a lo largo de su tramitación³⁰, importa destacar que el ámbito de aplicación de la transparencia —uno de los elementos en los que se desgrana la buena Administración— en la actividad pública se aplicará tanto a las Ad-

servicios públicos en Andalucía, modificado por Decreto 177/2005, de 19 de julio, para incluir en su ámbito de aplicación a las empresas de la Junta de Andalucía en la medida que presten servicios públicos.

²⁹ *Vid.* la pionera Ley 4/2006, de 30 de junio, de Transparencia y buenas prácticas de la Administración pública gallega. Por su parte, la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la Buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears, tiene por objeto medidas y las líneas de actuación que permitan al Gobierno, a la Administración, incluyendo a los entes del sector público instrumental, actuar de conformidad con los principios y valores de la buena administración y del buen gobierno, en el contexto de mejora continua de la calidad de las organizaciones y de los servicios públicos que se prestan a la ciudadanía y de la calidad democrática por lo que se refiere a los efectos de las intervenciones públicas y a la acción de gobierno. Extiende en el art. 2.2 su ámbito de aplicación al sector público instrumental —los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las sociedades mercantiles públicas, las fundaciones del sector público y los consorcios—. También se presenta como un desarrollo del derecho a una buena administración la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública.

³⁰ En efecto, el texto dispone en el art. 9 que una información es pública «la que obre en poder de cualquiera de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que haya sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones públicas, siempre y cuando no afecte a la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública o la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios». Y establece limitaciones que cercenan la participación de la ciudadanía al prever que la Administración no admita a trámite una solicitud en la que el documento tenga información contenida «en notas, borradores, opiniones, resúmenes, informes y comunicaciones internas o entre órganos o entidades administrativas» [art. 13. *b*)], lo que conlleva excluir todo el recorrido de toma de decisiones que preceden a una decisión administrativa y que debería conocer el ciudadano para poder emitir un juicio.

ministraciones territoriales (Estado, CCAA y entidades que integran la Administración local), como a la denominada Administración instrumental (organismos autónomos, entidades públicas empresariales, Administraciones independientes, entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas, incluidas las universidades públicas), así como a los entes instrumentales de Derecho privado (sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100, fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones) y las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades previstos en este artículo (art. 2).

Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título deberán hacer pública la información relativa a los siguientes actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria (art. 6): los contratos adjudicados, con indicación del objeto, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones, prórrogas y variaciones de plazo o de precio del contrato; la relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas; las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios; los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada sobre su estado de ejecución; las retribuciones percibidas por los órganos superiores o directivos, y, en el caso de sociedades mercantiles sujetas a la presente Ley, del presidente, consejero delegado o máximo responsable a los que se refiere el Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y otras entidades³¹. Igualmente se harán públicas las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo; las resoluciones dictadas por la Oficina de Buen Gobierno y Conflictos de Intereses sobre la compatibilidad de las actividades privadas a realizar por los cargos mencionados en el art. 3 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración General del Estado; la información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia.

También prevé en su disposición final quinta, dedicada a las entidades locales, que las leyes de Presupuestos Generales del Estado establecerán cada año el baremo al que habrán de ajustarse las retribuciones de los miembros de los órganos de gobierno de las entidades locales atendiendo al tipo de entidad local de que se trate, así como a criterios

³¹ La disposición adicional octava del Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, introduce criterios racionales y lógicos de ajuste en las remuneraciones de los máximos responsables y directivos, pero sólo del sector público estatal. Con esta medida, en la situación actual de crisis económica, se pretende contribuir a la estabilidad económica y al interés general y bien común de los ciudadanos.

objetivos de población, circunstancias socio-económicas del entorno y otras circunstancias de carácter administrativo.

El anteproyecto en su título II (arts. 22 a 28) impone férreas obligaciones de buen gobierno y principios éticos de actuación, con el correspondiente régimen de infracciones y sanciones, incluso penales, para los malos gestores o los que incumplan las obligaciones previstas en la ley³². Positiviza un conjunto de principios éticos y de actuación en la línea inaugurada por la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)³³. Con acierto, este título será también de aplicación a los altos cargos o asimilados que, de acuerdo con la normativa autonómica o local que sea de aplicación, tengan tal consideración.

Por último, aunque no en importancia, una auténtica cultura de calidad y derecho a una buena Administración plantea la cuestión del incumplimiento por la Administración de los compromisos o estándares de calidad asumidos respecto de los usuarios y ciudadanos en general, esto es, su grado de vinculación y eficacia. Una auténtica cultura de la calidad, manifestación del derecho a una buena Administración ha de erigirse por los principios generales de prevención y responsabilidad, como concreción de los arts. 9.3 y 106.2 CE. Hay pues que engastar como una pieza clave de la buena Administración cuál es la rendición de cuentas, la «*accountability*» y la responsabilidad. Todo ello permite engastar a nuestro juicio calidad de la Administración de todo su entramado organizativo —incluidos sus entes instrumentales— como objetivo, la organización —que comprende medios materiales, personales y procesos— como medio y la responsabilidad como consecuencia³⁴.

³² Regula el régimen de infracciones en materia de conflicto de intereses (art. 24). Infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria (art. 25) y en el art. 26 tipifica las infracciones disciplinarias.

³³ En su Exposición de Motivos declara que: «Las Administraciones y entidades públicas de todo tipo deben contar con los factores organizativos que les permitan satisfacer el derecho de los ciudadanos a una buena administración, que se va consolidando en el espacio europeo, y contribuir al desarrollo económico y social. Entre esos factores, el más importante es, sin duda, el personal al servicio de la Administración». El EBEP establece un capítulo específico dedicado a los deberes de los empleados públicos, código de conducta en los arts. 52 a 54, que se desgranar en principios éticos y principios de conducta, y que a tenor del art. 52 *in fine* informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos. A mayor abundamiento, la disposición adicional primera EBEP ordena su aplicación también a las entidades del sector público estatal, autonómico y local, que no estén incluidas en su art. 2, es decir, que no tengan la consideración de Administración.

³⁴ Vid. nuestro trabajo *Las entidades públicas empresariales en el ámbito local*, Iustel, Madrid, 2006, pp. 79-83. En esta misma dirección se ha expresado J. PONCE SOLÉ, al afirmar: «La fijación de estándares de calidad mediante las Cartas de Servicios u otras vías —como el establecimiento de pautas o criterios para el legislador o para la propia Administración, mediante normas reglamentarias o documentos internos— tendría un efecto reflejo, por otra parte, en el régimen de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. Efectivamente, el establecimiento por cualquiera de estas vías de umbrales de calidad, exigibles para los ciudadanos, comportaría la clarificación de la imputabilidad de daños a la Administración por funcionamiento anormal, eso es, el incorrecto (por insuficiente, por tardío), lo que no respondiera a tales pautas, vulnerando de esta manera el deber de buena administración», «Procedimiento administrativo, globalización y buena administración», obra coordinada por el mismo autor, *Derecho administrativo global, organización, procedimiento, control judicial*, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 79-190.

VI. CRISIS ECONÓMICA Y NECESIDAD DE RACIONALIZACIÓN DE LOS ENTES INSTRUMENTALES LOCALES

Consideramos que hoy no puede plantearse ningún estudio sobre la estructura de la Administración y sus entes instrumentales, su reforma y su racionalización en la dirección de la consecución de una buena administración que no se enmarque en el principio de estabilidad presupuestaria³⁵. Por lo demás, la actual crisis económica obliga a la reducción del déficit público para conjurar la bancarrota del Estado.

El compromiso del Gobierno de España con la sostenibilidad de sus finanzas públicas quedó plasmado en la actualización del Plan de Estabilidad y Crecimiento 2010-2013, aprobada por el Consejo de Ministros de 29 de enero de 2010. En la misma se establece como objetivo, de acuerdo con el Procedimiento de Déficit Excesivo abierto por la Unión Europea, la reducción del déficit para el conjunto de las Administraciones públicas hasta el 3 por 100 del Producto Interior Bruto. Asimismo, también se aprobaron el Plan de Acción Inmediata 2010 y el Plan de Austeridad de la Administración General del Estado 2011-2013 como instrumentos para alcanzar dicho objetivo. Posteriormente, el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó el Acuerdo Marco con las Comunidades Autónomas y Ciudades con estatuto de autonomía sobre sostenibilidad de las finanzas públicas 2010-2013. Y en el seno de la Comisión Nacional de Administración Local se aprobó el Acuerdo Marco sobre sostenibilidad de las finanzas públicas para el periodo 2010-2013, en el que se prevé una senda de déficit, en términos de contabilidad nacional, para el conjunto de las entidades locales que va desde el 0,5 por 100 PIB en 2009 al 0,2 por 100 PIB en 2013.

Sin embargo, el segundo Consejo de Ministros del Gobierno del Sr. Rajoy, celebrado el 30 de diciembre de 2011, anunció un plan de choque ante un déficit que previsiblemente estará en torno al 8 por 100, dos puntos más por encima del previsto por el ejecutivo del Sr. Rodríguez Zapatero para 2011, entre cuyas medidas se anunciaba una reducción de la estructura de la Administración del Estado³⁶. La situación es tan grave que el presidente del Gobierno, Sr. Mariano Rajoy, ha señalado (5 de marzo de 2012) que el objetivo de déficit público de este año en España llegará al 5,8 por 100 del PIB, frente al 4,4 por 100 que estaba previsto, y al tiempo de cerrar estas líneas se ha adoptado en el Consejo de Ministros de 27 de abril de 2012 el Programa de Estabilidad 2012-2015 y el Programa Nacional de Reformas 2012.

1. Medidas de racionalización y /o reorganización

Ante las múltiples medidas anunciadas y adoptadas, en particular en la Administración del Estado y en las CCAA, la primera cuestión a dilucidar es si se trata de simples

³⁵ Vid. LO 202/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en desarrollo del reformado art. 135 CE.

³⁶ Vid. Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

recortes impuestos por la lacerante situación de crisis económica, o si por el contrario se dirigen a racionalizar la estructura de la Administración no sólo con el objetivo de mayor austeridad, reducción del déficit público y adelgazamiento de la Administración y de su sector público, sino de reformas encaminadas a la consecución de una buena administración, de calidad, más eficaz y eficiente al servicio de los ciudadanos.

Según el *Diccionario de la Real Academia*, *racionalizar* es acción de racionalizar y en su primera acepción se define como acción de reducir a normas o conceptos racionales. En este sentido, y en el marco de este análisis, racionalizar invoca derechamente la mejora del marco normativo, de la calidad de las normas, más claridad, menos confusión, simplificar y reducir la dispersión. Se trata pues de un *prius* lógico racional del ejercicio de la potestad organizatoria, tanto por el legislador como por la Administración, antes de emprender la acción de reformar y reordenar sus estructuras y en particular del sector público instrumental, y entronca con la noción de calidad normativa³⁷. Constituye pues un elemento indispensable establecer un marco normativo adecuado, introducir claridad, evitar duplicidades, incoherencias y abundar en los principios constitucionales y de buena administración.

Por su parte, en su segunda acepción, más restringida, racionalizar se define como acción de organizar la producción o el trabajo de manera que aumente los rendimientos o reduzca los costos con el mínimo esfuerzo, es decir, adjetiva la acción o el ejercicio de la potestad organizatoria de manera eficaz y eficiente en la consecución de sus fines. De manera concomitante, *reorganizar* significa volver a organizar algo en el marco de la racionalización, por ende, volver a organizar algo de manera distinta y de forma que resulte más eficaz. Asimismo, reordenación significa «nueva ordenación de algo», es decir, ordenar nuevamente objetos u otras cosas, cambiarlos de su posición actual, pero en principio sin añadir valoración alguna sobre el resultado. Mas el ejercicio de cualquier potestad por la Administración, incluida la potestad organizatoria, ha de estar siempre necesariamente vinculado a los principios constitucionales, por lo que no cabe «reordenar» sin añadir tales valores.

Por ende, las medidas adoptadas que tienen como justificación y razón de ser la crisis económica y la imperiosa necesidad de reducir el déficit público hay que analizarlas clasificándolas en alguna de las anteriores categorías, esto es, cabalmente medidas de racionalización más ambiciosas y medidas de simple reorganización, reordenación o reestructuración. Consideramos que la gravedad de la crisis ha de ser una oportunidad para buscar la racionalización de la Administración y de sus estructuras.

³⁷ La racionalización regulatoria pasa por la reducción tanto del número de disposiciones normativas como de su dispersión, valorar su coherencia y accesibilidad, lo que implica que la norma sea clara, comprensible y conocida por sus destinatarios. Asimismo, debe estar presidida por los principios de necesidad, proporcionalidad, transparencia y responsabilidad, que supone la determinación de los órganos responsables de la ejecución y del control de las medidas incluidas en la norma. *Vid.* arts. 4 a 6 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible. Puede citarse asimismo la Ley catalana 10/2011, de 29 de diciembre, de simplificación y mejora de la regulación normativa.

Nuestro estudio se centra en el ámbito de la Administración local. Sin embargo es oportuno hacer notar que hasta ahora el elenco de medidas adoptadas tanto a nivel de la Administración del Estado³⁸ como de las CCAA responde más a medidas de reorganización o reestructuración, cabalmente pues reducción, supresión y adelgazamiento de la estructura de la Administración y de sus entes instrumentales, así como de reducción del número de administradores y directivos de sociedades mercantiles públicas y fundaciones³⁹.

En el Consejo de Ministros de 5 de enero de 2012 se ha presentado por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas el informe sobre la situación del sector público empresarial y fundacional y su redimensionamiento, que ha de servir de pauta para desarrollar la reclamada racionalización del sector público instrumental. Es oportuno señalar que recientemente, por Orden HAP/583/2012, de 20 de marzo, se ha publicado el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2012, que aprueba el Plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional estatal. El Plan se presenta como una iniciativa más dentro del conjunto de las medidas ya adoptadas por el Gobierno. Como afirma su Exposición de Motivos, la existencia en el sector público empresarial y fundacional estatal de duplicidades y solapamientos en las estructuras societarias junto con ineficiencias operativas que conllevan incremento del gasto, justifican el Plan. Mas se trata en puridad de medidas de reducción y reorganización, esto es, de adelgazamiento del sector público estatal, así como de la adopción de directrices y estrategias de gestión en coherencia con la política económica y la estabilidad presupuestaria que no representan en puridad una mejora del marco normativo, por lo que no puede calificarse como un verdadero plan de racionalización del sector público empresarial y fundacional estatal, que todavía está por encarar. En definitiva, sus dos ejes principales giran de un lado en torno a la supresión, desinversión o agilización de la liquidación en 80 sociedades mercantiles estatales, así como la desinversión en sociedades mercantiles con participación minoritaria del Estado, y, de otro lado, lo que justifica que se traiga aquí a colación, pretende erigirse en un estímulo para que tanto las CCAA como las entidades locales emprendan actuaciones similares ante la desproporción del sector público empresarial y fundacional autonómico y local.

2. La desproporción del sector público empresarial y fundacional local

El amplio desarrollo que se ha producido en el sector instrumental local⁴⁰ encuentra su justificación en el pleno ejercicio de la potestad organizativa de los entes locales

³⁸ En este sentido, *vid.* el Acuerdo de racionalización del sector público empresarial del Estado adoptado el 30 de abril de 2010.

³⁹ Puede consultarse nuestro trabajo «Reflexiones sobre el sector público instrumental en un contexto de crisis económica: la inaplazable hora de la racionalización», primera ponencia: *Estructuras administrativas y racionalización del gasto*, VII Congreso Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA), Tarragona, 10-11 de febrero de 2012, pendiente de publicación por INAP.

⁴⁰ *Vid.* el Informe núm. 931 de fiscalización del sector público local. Ejercicio 2009, del Tribunal de Cuentas aprobado el 23 de febrero de 2012. Señala el TCu que en el ejercicio 2009 el conjunto de las entidades

y por las exigencias que impone la paulatina asunción de competencias de toda índole. Sin embargo, no todas las creaciones de órganos y entidades resultan justificables, ni atendiendo a su objeto, ni por la necesidad de personificación que del mismo se deriva, ni por la complejidad jurídica, económica, financiera, organizativa y estructural que su creación lleva consigo.

Las entidades locales tienen plena potestad para organizar y modificar la forma de gestión de los servicios públicos de su competencia y para el ejercicio de actividades económicas en régimen de libre concurrencia, si bien esta potestad discrecional exige la correspondiente motivación, que permita la emisión de un posterior juicio de razonabilidad sobre criterios de eficacia, eficiencia y economía. Además, ha de ejercerse conforme a la competencia, condiciones y finalidad establecidas en el ordenamiento jurídico. Empero, no ha existido, en ocasiones, la debida motivación en el proceso de constitución de las sociedades o de las entidades, no habiéndose elaborado la memoria prevista en el art. 97 TRRL, por supuesto, producido su exhibición pública relativa a los aspectos social, jurídico, técnico y financiero de la actividad a desarrollar, lo que impide considerar acreditada la conveniencia y oportunidad de la medida (art. 86 LBRL), ni que con la misma se persiga la mejor satisfacción del interés público. A este respecto ha señalado el Informe del Tribunal de Cuentas de fiscalización del sector público local correspondiente a los años 2006, 2007 y 2008, de 24 de marzo de 2011, que «en los supuestos examinados en diferentes fiscalizaciones, la única razón apuntada por el ayuntamiento para justificar la creación de un nuevo ente instrumental (sociedad municipal) es la presunta ineficacia e inoperatividad de las unidades administrativas que gestionaban la prestación de los servicios municipales. Sin embargo, esa fundamentación no ha quedado justificada con la documentación aportada para acreditarlo; y, en todo caso, ello pudiera y debiera haber originado la incoación de las pertinentes actuaciones de los órganos competentes dirigidas a corregir esa situación y, en su caso, exigir las responsabilidades en que se hubiera incurrido, pero no puede justificar, por sí sola, una modificación organizativa».

Además, sociedades así constituidas fijan su objeto social sin concretar el alcance de la actividad a realizar⁴¹, sin que conste acreditada su oportunidad por razones de interés

locales españolas (excluidas las dependientes de Navarra y País Vasco) contaban con un total de 1.316 empresas públicas de titularidad plena, revistiendo 1.283 (el 98 por 100) de ellas la forma jurídica de sociedad mercantil, y las restantes 33 la forma de entidad pública empresarial local. 120 de tales entidades han rendido el balance de situación descuadrado. Por su parte, cinco sociedades mercantiles («Promociones e Iniciativas Río Aranda, S. A.», «Saviñán 2001, S. L.», «Gestión de Servicios A Consagrada, S. L.», «Aguas de Arucas, S. A.» y «Sociedad Acción y Bienestar Social, S. L.») no sólo no cuentan con ingresos, sino tampoco con activos ni siquiera con patrimonio neto, y se encuentran, por tanto, liquidadas de hecho, por lo que debería producirse su extinción formal para adecuar su situación jurídica a la realidad.

⁴¹ En este sentido, con relación al discutido principio de especialidad de las empresas públicas, es de cita obligada la STS de 10 de octubre de 1989 (RJ 7352), caso *Iniciativas*, que proclama que «exige determinar con rigor y precisión el objeto de la empresa pública y la actividad o negocio que ella deba desarrollar, pues sólo conociéndolos, la misma se podrá examinar en todos sus aspectos (técnico, económico, social, jurídico) y se podrá determinar después objetivamente si su ejercicio conviene o no al interés público». Puede verse sobre este

público y sin que haya sido evaluada por la entidad local su gestión ni desde un punto de vista financiero ni de eficacia, por lo que su creación se traduce en una pérdida de control de la actividad realizada que, lejos de contribuir a una pretendida mejora en la gestión municipal, supone falta de transparencia de la misma.

El mismo descontrol se observa con relación a las fundaciones del sector público respecto de las cuales, como ha revelado el Tribunal de Cuentas en el mencionado Informe de 24 de marzo de 2011, al día de hoy no se conoce con certeza ni su cifra, toda vez que hasta la fecha no se ha creado el Registro general de Fundaciones de competencia estatal dependiente del Ministerio de Justicia previsto en el art. 36 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones. El panorama no puede ser más revelador y desolador, pues existiendo siete Registros de Fundaciones de competencia estatal en diferentes departamentos ministeriales, además de 17 Registros de Fundaciones de competencia autonómica, ninguno de ellos dispone de calificación o sección registral de las fundaciones pertenecientes al sector público local, siendo en la práctica consideradas como privadas, lo cual es un ejemplo más de la falta de transparencia en el sector público⁴².

3. Medidas de reorganización del sector público instrumental local

3.1. La reordenación de sociedades mercantiles

La LMMGL de 2003, en la disposición adicional duodécima, de manera similar a lo preceptuado para el patrimonio empresarial de la Administración del Estado por el art. 168 de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas⁴³, regula la *Reordenación de sociedades mercantiles*, así como operaciones de concentración de sociedades públicas locales o creación de *holdings* públicos⁴⁴, incluyendo diversas determinaciones con vistas a facilitar las operaciones de cambio de titularidad de las participaciones accionariales con significativas excepciones al régimen societario, al fiscal y al arancelario de carácter general en los siguientes términos:

punto F. SOSA WAGNER, «Comentario a la desafortunada STS de 16 de septiembre de 1989 (asunto empresa municipal de Barcelona “Iniciatives”)», *PJ*, núm. 19, 1990, pp. 309-312; E. MONTOYA MARTÍN, *Las empresas públicas sometidas al Derecho privado*, Marcial Pons, Madrid, 1996, pp. 523-531.

⁴² Pone de manifiesto el TCu en el referido Informe 2011 que nos encontraríamos, como resultado de la revisión y análisis de los registros de competencia estatal, de los registros de competencia autonómica, del Inventario del Sector Público Local del Ministerio de Economía y Hacienda, del Informe del Sector Público Empresarial y Fundacional de la Intervención General del Estado y de la Base de datos del Departamento de Entidades Locales de este Tribunal, con un posible censo inicial de este tipo de Fundaciones que podría alcanzar las 406 entidades. No obstante, ante la falta de garantía de estos datos y ante el desarrollo que está teniendo esta figura en el ámbito local, el Tribunal de Cuentas está llevando a cabo una fiscalización específica de las mismas.

⁴³ Precepto que lleva por rúbrica «Reestructuración del sector público empresarial».

⁴⁴ Como por ejemplo, la Corporación de empresas municipales de Sevilla, bajo la forma jurídica de S. A., con estructura propia y con el objetivo fundamental de unificar criterios de gestión empresarial en las empresas, para la reducción de costes y la supuesta mejora de la eficiencia y del control interno.

«1. En los supuestos de constitución de una entidad pública empresarial con la función de dirigir o coordinar a otros entes con naturaleza de sociedad mercantil local, la incorporación, en su caso, de participaciones accionariales de titularidad de la corporación o de un ente público de la misma a la entidad pública empresarial, o de ésta a aquélla, se acordará por el Pleno del ayuntamiento. Las operaciones de cambio de titularidad tendrán plena efectividad a partir del Acuerdo Plenario que constituirá título acreditativo de la nueva titularidad a todos los efectos. Las participaciones accionariales recibidas se registrarán en la contabilidad del nuevo titular por el mismo valor contable que tenían en el anterior titular a la fecha de dicho acuerdo.

2. Asimismo, las citadas operaciones de cambio de titularidad no estarán sujetas a la legislación del mercado de valores ni al régimen de oferta pública de adquisición y no darán lugar al ejercicio de derechos de tanteo, retracto o cualquier otro derecho de adquisición preferente que estatutaria o contractualmente pudieran ostentar sobre dichas participaciones otros accionistas de las sociedades cuyas participaciones sean transferidas o, en su caso, terceros a esas sociedades. Adicionalmente, la mera transferencia y reordenación de participaciones societarias que se realice en aplicación de esta norma no podrá ser entendida como causa de modificación o de resolución de las relaciones jurídicas que mantengan tales sociedades.

3. Todas las operaciones societarias, cambios de titularidad y actos derivados de lo previsto en la presente disposición estarán exentos de cualquier tributo estatal, incluidos los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas, o local, sin que en este último caso proceda la compensación a que se refiere el primer párrafo del apartado 2 del art. 9 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas locales.

Los aranceles de los fedatarios públicos y registradores de la propiedad y mercantiles que intervengan los actos derivados de la ejecución de la presente norma se reducirán en un 90 por 100».

Mas entendemos que hasta ahora se trata de un precepto no suficientemente aprovechado por las entidades locales.

3.2. La reorganización derivada de la aprobación de los Planes de ajuste para acogerse al mecanismo de pago a proveedores previsto en el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero

En el ámbito local la reorganización del sector público instrumental local (empresarial y fundacional) está teniendo lugar en el marco del Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales. Constituye el objeto de la norma habilitar las condiciones necesarias para permitir la cancelación por las entidades locales de sus obligaciones pendientes de pago con sus proveedores, derivadas de la contratación de obras, suministros o servicios. Como es sabido, la grave situación de crisis económica ha generado una fuerte caída de la actividad económica y correlativamente una fuerte bajada en la recaudación de recursos por parte de las entidades locales, lo que está ocasionando retrasos acumulados en

el pago de las obligaciones que han contraído con sus proveedores, con la consiguiente incidencia negativa en la liquidez de las empresas.

En definitiva, la acuciante situación de falta de liquidez ha llevado a la adopción inmediata de un mecanismo ágil de pago y cancelación de deudas con proveedores de entidades locales y de su financiación con el objeto de suministrar liquidez a las empresas, apoyar financieramente a las entidades locales afrontando el pago a largo plazo de sus deudas, complementado con la debida condicionalidad fiscal y financiera⁴⁵.

Especifica el art. 2.3 del Decreto-ley 4/2012 que se entiende por entidad local todas las entidades mencionadas en el art. 3 de la LBRL, así como todos sus organismos y entidades dependientes que pertenezcan íntegramente a las entidades locales incluidos en el Inventario de Entes del Sector Público Local (Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria), lo que comprende sociedades mercantiles y fundaciones íntegramente locales⁴⁶.

Podrán acogerse al mencionado mecanismo los proveedores que tengan obligaciones pendientes de pago con entidades locales o cualquiera de sus organismos y entidades dependientes. Además esas obligaciones pendientes de pago deben reunir los requisitos de ser vencidas, líquidas y exigibles; anteriores a 1 de enero de 2012 y que se trate de contratos de obras, servicios o suministros incluidos en el ámbito de aplicación 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 (art. 2.1).

⁴⁵ Las anteriores medidas adoptadas en el Real Decreto-ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las entidades locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos y en el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, han resultado un fracaso.

⁴⁶ El Reglamento Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, establece que el Ministerio de Economía y Hacienda, a través de la Dirección General de Coordinación Financiera, formará y gestionará el Inventario de entes del sector público local. Este Inventario se crea en el marco de la estabilidad presupuestaria, clasificando las entidades según su naturaleza económico-financiera, que es el criterio empleado por la contabilidad nacional para definir las entidades que forman parte del sector público. Atendiendo a este criterio, se consideran integrantes del Inventario todas las entidades sobre las que la entidad local ejerza control efectivo, que no es el criterio que sigue la LBRL (art. 3), siendo esta ley a la que se somete el Registro Oficial de Entidades Locales del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Tampoco el Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL), en la regulación de la contabilidad de las entidades locales y consecuentemente en su rendición, aplica el criterio de control efectivo, por lo que el ámbito subjetivo al que hace referencia es también más restrictivo que el establecido para formar el Inventario de entes del sector público local. Estas discordancias entre los ámbitos subjetivos exigen que a la hora de determinar el ámbito de fiscalización del sector público local, los órganos de control externo tengan que realizar labores de investigación y depuración de censos de entidades locales, más allá de su labor de fiscalización, para que dichas entidades se sometan su control, sin que dicha labor asegure, no obstante, que la totalidad de entidades del sector público local se encuentren sometidas a control externo.

Como quiera que el buen funcionamiento del mecanismo requiere de una información financiera fiable, se establecen obligaciones de información a cargo de las entidades locales y el procedimiento para su cumplimiento (art. 3), que se inician mediante un instrumento de remisión de información, certificada por parte de las entidades locales al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que permitirá identificar el volumen real de deuda con sus proveedores⁴⁷. A partir de ese momento, las entidades locales podrán bien satisfacer sus deudas o bien acudir a una operación financiera.

Este mecanismo de financiación lleva aparejada una operación de endeudamiento a largo plazo y la obligación por parte de las entidades locales de aprobar un plan de ajuste, que debe responder a unos criterios básicos al objeto de garantizar la sostenibilidad financiera de la operación. Este plan de ajuste deberá ser valorado favorablemente por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para que quede autorizada la concertación de la operación de endeudamiento⁴⁸.

El art. 7 establece el contenido del plan de ajuste que necesariamente deberán aprobar las entidades locales que pretendan acogerse a este mecanismo de financiación. El mencionado plan deberá ser valorado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y además deberá ser la referencia ineludible para la elaboración de los presupuestos generales de las entidades locales en los ejercicios que se correspondan con el periodo de amortización de aquella operación de endeudamiento.

Corresponde al pleno de la corporación local la aprobación del Plan de ajuste antes del 31 de marzo de 2012 (art. 7.1), cuya vigencia se extenderá durante el periodo de amortización previsto para la operación de endeudamiento, debiendo los presupuestos generales anuales que se aprueben durante el mismo ser consistentes con el Plan. En todo caso, el contenido del citado Plan deberá cumplir los siguientes requisitos (art. 7.2):

- a) Recoger ingresos corrientes suficientes para financiar sus gastos corrientes y la amortización de las operaciones de endeudamiento, incluida la que se formalice en el marco de la presente norma.
- b) Las previsiones de ingresos corrientes que contenga deberán ser consistentes con la evolución de los ingresos efectivamente obtenidos por la respectiva entidad local en los ejercicios 2009 a 2011.
- c) Una adecuada financiación de los servicios públicos prestados mediante tasa o precios públicos, para lo que deberán incluir información suficiente del coste de los servicios públicos y su financiación.

⁴⁷ Preceptúa el art. 6 del Real Decreto-ley 4/2012 que el incumplimiento por parte de los funcionarios competentes de las obligaciones de expedición de certificaciones y comunicaciones previstas en los arts. 3 y 4, tendrán la consideración de faltas muy graves en los términos previstos en el art. 95 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

⁴⁸ Vid. Orden PRE/773/2012, de 16 de abril, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 1 de marzo de 2012, para la puesta en marcha del mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales, que concreta las condiciones del mecanismo de financiación.

d) Recoger la descripción y el calendario de aplicación de las reformas estructurales que se vayan a implementar, así como las medidas de reducción de cargas administrativas a ciudadanos y empresas que se vayan a adoptar en los términos que se establezcan por Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

e) Cualesquiera otros requisitos que se establezcan por Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

El Plan de ajuste podrá incluir modificación de la organización de la corporación local⁴⁹.

Puede observarse que la reorganización de la entidad local, así como de su sector público instrumental (organismos autónomos entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles locales y funciones locales), constituye uno de los contenidos de los Planes de ajuste, por lo que la reordenación se impone de manera mediata a las entidades locales que hayan querido acogerse a este mecanismo de financiación para el pago a los proveedores.

Por su parte, la Orden HAP/537/2012, de 9 de marzo, aprueba el modelo de certificado individual, el modelo para su solicitud y el modelo de plan de ajuste, previstos en el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero. Nos importa destacar del anexo III, relativo al Modelo de Plan de Ajuste, en cuanto a su contenido, los siguientes apartados previstos que inciden directamente en la reorganización del sector público instrumental y sus gastos incluyendo su personal: B2 descripción de Medida de gastos:

«Medida 2: Regulación del régimen laboral y retributivo de las empresas públicas tomando en consideración aspectos tales como el sector de actividad, el volumen de negocio, la percepción de fondos públicos.

Medida 3: Limitación de salarios en los contratos mercantiles o de alta dirección, con identificación del límite de las retribuciones básicas y de los criterios para la fijación de las retribuciones variables y complementarias que en cualquier caso se vincularán a aspectos de competitividad y consecución de objetivos que promuevan las buenas prácticas de gestión empresarial.

Medida 4: Reducción del número de consejeros de los Consejos de Administración de empresas del sector público.

Medida 7: Contratos externalizados que considerando su objeto pueden ser prestados por el personal municipal actual.

Medida 8: Disolución de aquellas empresas que presenten pérdidas > 1/2 capital social según art. 103.2 del TRRL, no admitiéndose una ampliación de capital con cargo a la entidad local⁵⁰.

⁴⁹ Por su parte, el núm. 4 del art. 7 dispone que: «El plan de ajuste deberá remitirse por la entidad local el día siguiente de su aprobación por el pleno al órgano competente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por vía telemática y con firma electrónica, quien realizará una valoración del plan presentado y se la comunicará a la entidad local en un plazo de treinta días naturales a contar desde la recepción del plan. Transcurrido dicho plazo sin comunicación de la citada valoración, ésta se considerará desfavorable».

⁵⁰ Por ende, independientemente de los planes de ajuste, las sociedades que se encuentren en esta situación en cumplimiento del art. 103 TRRL han de disolverse, pues el precepto citado dispone: «Cuando las

Medida 13: Modificación de la organización de la corporación local.

Medida 14: Reducción de la estructura organizativa de la EELL».

3.2.1. El impacto de los planes de ajuste aprobados por las entidades locales en el sector público instrumental local

Todavía es pronto para valorar la eficacia de los planes de ajuste aprobados y aventurar una evaluación de su incidencia real en la organización y en el sector público instrumental de los entes locales, toda vez que el plazo para la aprobación de los referidos planes ha finalizado el 30 de marzo, por lo que el escaso tiempo transcurrido al momento de redactar estas líneas ha sido imposible realizar un análisis de un número suficientemente representativo de tales planes, estudio de prospectiva que sin duda ha de llevarse a cabo.

Baste citar como ejemplos que contienen medidas estructurales los planes de ajuste del Ayuntamiento de Toledo (28 de marzo de 2012); el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria (el 28 de marzo de 2012) que al prever la creación del Órgano de Gestión Tributaria y la consiguiente desaparición de la sociedad municipal ERELPA calcula una reducción de 300.000 euros en el presupuesto del próximo año.

Por su parte, el Ayuntamiento de Madrid anuncia en su Plan de ajuste (26 de marzo de 2012) un Plan de reestructuración del sector público instrumental en el apartado 8.3: «Otro tipo de medidas en relación a los gastos». Señala que durante el año 2011 se iniciaron en el ayuntamiento medidas necesarias para la optimización del Sector público. De esta forma durante dicho año se acordó la disolución y extinción de la Fundación Madrid Movilidad y la Fundación Madrid Ciudad Global 2010. Igualmente con efecto de 31 de diciembre de ese mismo año se acordó la disolución de los Organismos autónomos Patronato de Turismo de Madrid. En esa misma línea desde el área de Gobierno de Hacienda y Administración se está impulsando un plan de reestructuración del Sector Público instrumental que se materializará en el 2012. En cualquier caso las medidas de ajuste que se prevén en este Plan para el ayuntamiento y los organismos autónomos serán de aplicación, en su caso, al conjunto de entes que conforman el sector público municipal.

Asimismo, varios planes de ajuste prevén la supresión de sociedades municipales que ya deberían haberse disuelto en aplicación del art. 103.2 TRRL, precepto que obliga a la disolución de aquellas sociedades mercantiles cuyas pérdidas superen más de la mitad del capital social ordenando que la Corporación resuelva sobre la continuidad y forma de prestación del servicio. Ahora dicha disolución se impone como condición si un ayuntamiento quiere acogerse al mecanismo de pago de proveedores, toda vez que se impone entre las medidas que componen el contenido de tales planes de ajuste, más

pérdidas excedan de la mitad del capital social, será obligatoria la disolución de la sociedad, y la Corporación resolverá sobre la continuidad y forma de prestación del servicio».

precisamente, la medida ocho, que además prohíbe una ampliación de capital con cargo a la entidad local. En este sentido, podemos citar: Plan de ajuste del Ayuntamiento de Sevilla (30 de marzo 2012)⁵¹ por el que se procede a iniciar la disolución de la Sociedad Mercantil de Sevilla Digital Uno y la Sociedad Sevilla Global, S. A.⁵², y el Plan de Ajuste del Ayuntamiento de Almonte que prevé la supresión de las empresas municipales «Emvial» y «Avantur».

3.3. Otras iniciativas de reorganización en el sector instrumental local

En el contexto de grave caída de los ingresos de las arcas municipales algunos ayuntamientos han suprimido y refundido concretos entes instrumentales, mas todavía no puede afirmarse que se haya iniciado un movimiento de reorganización al mismo nivel que el que se está llevando a cabo en el escalón estatal y autonómico. No obstante, en esta dirección se sitúan las Resoluciones y Comunicaciones de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) adoptadas en su X Asamblea General (noviembre 2011), que abogan por una reordenación y modernización de la Administración local, donde se apuesta por medidas de transparencia como dar cuenta a los ciudadanos de forma continuada del estado financiero de sus Corporaciones locales y, al mismo tiempo, de racionalizar el entramado de organismos y empresas públicas. En este mismo capítulo se aboga por desarrollar mecanismos de transparencia para que los ciudadanos conozcan, por ejemplo, la remuneración de los cargos o la ejecución del presupuesto⁵³.

No obstante, algunos ayuntamientos han acordado planes más ambiciosos al margen de los planes de ajuste que impone el Decreto-ley 4/2012 y que tienen por objeto una reorganización total de su sector público. En este sentido podemos citar el Ayuntamiento de Mairena del Aljarafe, que el 29 de diciembre ratificó lo que el Pleno del 24 de octubre de 2011 aprobó y según lo cual se llevará a cabo la ordenación del sector

⁵¹ El gobierno municipal paralelamente al inicio de expediente de disolución asegura que comenzará a analizar la conveniencia y la forma de gestión de los servicios que se prestan por estas sociedades y a buscar posibles soluciones para los 61 trabajadores, nueve de «Giralda TV» y 52 de «Sevilla Global», afectados por esta medida a la que se ha acogido el Ayuntamiento de Sevilla, que «evita poner en riesgo los puestos de trabajo de las 624 empresas a los que se les deben más de 59 millones en facturas. La cadena (la sociedad «DeSevilla Digital Uno») se mantendrá durante unos meses en funcionamiento hasta que quede liquidada. Por otro lado, y en este mismo apartado de entes locales a disolver, se procede a la disolución de la Fundación DeSevilla».

⁵² «Sevilla Global, S. A.», cuyos estatutos fueron aprobados el 15 de abril de 2000 (BOPS núm. 171, de 25 de julio de 2000), es la Agencia de Desarrollo Integral del Ayuntamiento de Sevilla, dependiente de la Delegación de Economía y Empleo, que tiene por objeto todas las actividades municipales relativas al desarrollo local de la ciudad.

⁵³ Puede verse también el Informe de Comptos sobre el Sector Público Local de Navarra del ejercicio 2009 (diciembre de 2011), que ha recomendado a la Administración navarra y al Parlamento foral «aplicar con carácter prioritario y urgente las medidas legislativas y administrativas precisas para racionalizar y reestructurar la Administración local», con el fin de que «los entes locales puedan prestar los servicios con eficiencia, economía, eficacia y calidad, y cuenten con recursos humanos y financieros suficientes para tal fin». Puede verse en <http://camaradecomptos.navarra.es/imgx/informes/todo1137.pdf>.

público local con el fin de optimizar los recursos y reducir los costes. De esta manera, se han suprimido los organismos Porzuna 21, Instituto Municipal de Bienestar Social y la Agencia Municipal de Medio Ambiente, sustituyéndose por las Áreas de Empleo y Formación, Familia, Asuntos Sociales y Mujer e Infraestructuras y Medio Ambiente respectivamente. Con ello, el ayuntamiento gestiona directamente los servicios relativos a las competencias municipales, que venían siendo prestadas por los distintos organismos autónomos, mediante la creación de estas áreas y delegaciones.

Por su parte, el Ayuntamiento de Granada ha aprobado en el Pleno de 22 de diciembre de 2011, con los votos del equipo de gobierno del PP, emprender la reordenación del sector público local, lo que supondrá la disolución progresiva de los cinco organismos autónomos para «evitar la duplicidad de servicios» y reducir gastos por valor de hasta «12 millones de euros». El concejal de Economía y Hacienda ha enmarcado esta reordenación en la necesidad de adaptar el funcionamiento del Consistorio a la Ley de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) y hacer más eficiente la gestión municipal, de modo que se disolverá con efectos inmediatos —31 de diciembre de 2011— el Patronato de la Huerta de San Vicente y el Patronato Manuel de Falla. Su personal se integrará en el ayuntamiento y la gestión cultural y artística de los mismos quedará en manos de la empresa «Gegsa». La iniciativa también da luz verde para disolver los organismos autónomos del Instituto Municipal de Formación y Empleo (IMFE), el Patronato Municipal de Deportes (PMD) y la Gerencia de Urbanismo, aunque la misma no se hará efectiva hasta el 30 de junio de 2012. La idea es que en este periodo de tiempo se inicien los estudios de viabilidad de esta reorganización y las conversaciones con los trabajadores afectados, un total de 350, para su «reubicación».

VII. REFLEXIÓN FINAL

Cuanto antecede pone de manifiesto, una vez más, la urgente necesidad de aprobar una Ley Básica de Gobierno y de Administración local que tenga en cuenta todas las perspectivas que inciden en el régimen de la prestación de actividades y servicios por las entidades locales y que contribuya a racionalizar su sector público instrumental en aras de la consecución de una buena administración. El Estado debe retomar los trabajos de 2005 y 2006 para la elaboración de una nueva ley básica del Gobierno y de la Administración local, que hoy por hoy estimamos inaplazable, aunque bajo nuevas claves como consecuencia de una profunda crisis económica. Presenciamos la esquizofrenia de vivir simultáneamente en dos tiempos: el pasado, representado por la legislación estatal de régimen local, y el presente, con normas como la LAULA y otras que vendrán en el futuro próximo.

Asimismo, y en aras de la racionalización del entramado de personificaciones instrumentales, estimamos inaplazable el desarrollo y aplicación del principio de correspondencia entre forma jurídica y fin, o tipo de entificación y régimen jurídico como criterio de racionalización de la potestad organizatoria de la Administración y del con-

trol material de la discrecionalidad administrativa en la elección de los ropajes jurídicos. Asimismo, ello conlleva la delimitación de las funciones que impliquen la participación no sólo directa, sino también indirecta, en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las funciones auxiliares e instrumentales que las hacen posible. Este criterio permitirá reducir la utilización de las fórmulas de Derecho privado a sus justos términos: el ejercicio de actividades económicas de mercado. Se trata de invertir el proceso seguido hasta ahora y que ha dado lugar a tanto despropósito, reorientar la organización hacia fórmulas jurídicas sometidas en su gestión al Derecho administrativo y control presupuestario, en todas aquellas actividades en las que su naturaleza lo permita, sin menoscabo de la necesaria agilidad y eficiencia. Este sometimiento al régimen jurídico público abarcaría aspectos como la aplicación de los procedimientos propios del régimen de contratación, la fiscalización de los actos de contenido económico, el carácter limitativo y vinculante de sus presupuestos y el registro de su actividad con arreglo a los principios y normas propios de la contabilidad pública. En definitiva, volver a lo público.

En aras de la racionalización también es necesario el establecimiento de Registros válidos y permanentemente actualizados que permitan delimitar el sector público local⁵⁴, así como evitar las discordancias entre los ámbitos subjetivos a la hora de determinar el ámbito de fiscalización del sector público local.

VIII. NOTA BIBLIOGRÁFICA

- CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA, M.: «Los servicios de interés económico general y las corporaciones locales (una aproximación a los problemas que en el ámbito local plantea la prestación de los servicios de interés económicos general)», *QDL*, núm. 6, 2004, pp. 65-80.
- EMBIID IRUJO, A.: «Informe general sobre el Gobierno local en 2010», *Anuario Aragonés del Gobierno local 2010*.
- GARCÍA RUBIO, F.: *La organización administrativa de las formas de gestión directa de los servicios públicos locales*, La Ley, Madrid, 2011.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L.: *Los servicios públicos locales: Concepto, configuración y análisis aplicado*, Bayer Hnos., Barcelona, 2007.
- MÍGUEZ MACHO, L.: «Las formas de colaboración público-privada en el Derecho español», *RAP*, núm. 175, 2008.

⁵⁴ Como ha puesto de manifiesto el TCu en el referido Informe de 24 de marzo de 2011, en la actualidad, el Registro Oficial de Entidades Locales del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública exclusivamente recoge entre las categorías inscribibles a las entidades locales expresamente enumeradas en el art. 3 de la LBRL. Además, la incoación del procedimiento de inscripción y cancelación en el registro se realiza a instancia del presidente de la entidad local, lo que determina que aquellas entidades cuya forma jurídica no está expresamente prevista en dicho artículo, como es el caso de los consorcios o las fundaciones, o que no han instado su inscripción o cancelación, no figuran en dicho registro, o, por el contrario, figuran registradas entidades locales que ya no existen, como habitualmente sucede con las mancomunidades. Similar circunstancia se aprecia por la inexistencia de un registro único de entidades dependientes de carácter local, que determina que el sometimiento al control externo de estas entidades sea aún más limitado.

- MONTOYA MARTÍN, E.: *Las empresas públicas sometidas al Derecho privado*, Marcial Pons, Madrid, 1996.
- *Las entidades públicas empresariales en el ámbito local*, Iustel, Madrid, 2006.
- «Las fórmulas de gestión de los servicios públicos locales: los entes instrumentales», en *Congreso europeo de descentralización territorial y Administración local*, IAAP, Sevilla, 2009, pp. 215-258.
- «Reflexiones sobre el sector público instrumental en un contexto de crisis económica: la inaplazable hora de la racionalización», primera ponencia: *Estructuras administrativas y racionalización del gasto*, VII Congreso Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA), Tarragona, 10-11 de febrero de 2012, pendiente de publicación por INAP.
- PONCE SOLÉ, J.: *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido: las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Lex Nova, Valladolid, 2001.
- «¿Adecuada protección judicial del derecho a una buena administración o invasión indebida de ámbitos constitucionalmente reservados al Gobierno?», *RAP*, núm. 173, 2007, pp. 239-263.
- «Procedimiento administrativo, globalización y buena administración», *Derecho administrativo global, organización, procedimiento, control judicial*, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 79-190.
- RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ, J.: *El buen gobierno y la buena administración de las instituciones públicas (adaptado a la Ley 5/2006, de 10 de abril)*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2006.
- SOSA WAGNER, F.: «Comentario a la desafortunada STS de 16 de septiembre de 1989 (asunto empresa municipal de Barcelona “Iniciatives”)», *PJ*, núm. 19, 1990, pp. 309-312.
- TORNOS MAS, J.: *El derecho a una buena Administración*, Sindicatura de Greuges de Barcelona, 2007.
- VILLALBA PÉREZ, F.: «Evolución de los servicios públicos locales», en *El Gobierno local. Estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*, Iustel, Madrid, 2010, pp. 779-806.