

CAPÍTULO VII

Redimensionamiento del sector público local

Marcos Mariscal Ruiz

Secretario general del Ayuntamiento de Cádiz

SUMARIO. 1. Introducción. 2. El rechazo generalizado a la LRSAL. 3. El redimensionamiento del sector público. Disposición adicional novena de la LRBRL. 3.1. Prohibición de adquirir, constituir o participar en la constitución de nuevas entidades instrumentales, así como de realizar aportaciones patrimoniales o suscripción de ampliaciones de capital a sociedades mercantiles o entidades empresariales ya existentes. 3.1.1. *Ámbito subjetivo.* 3.1.2. *Ámbito temporal.* 3.1.3. *Prohibición de adquisición, constitución o participación en la constitución, directa o indirectamente, de nuevos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes.* 3.1.4. *Prohibición de realizar aportaciones patrimoniales o suscribir ampliaciones de capital de entidades públicas empresariales o de sociedades mercantiles locales que tengan necesidades de financiación y que ya estuviesen constituidas y previamente participadas por las entidades locales.* 3.2. Medidas coyunturales dirigidas a sanear las entidades existentes que se encuentren en situación deficitaria en el momento de entrada en vigor de la LRSAL. 3.2.1. *Ámbito subjetivo.* 3.2.2. *Ámbito temporal.* 3.2.3. *Obligaciones y consecuencias de su incumplimiento.* 3.3. Prohibición de crear o participar en entidades instrumentales de segundo nivel. **4. La reforma del artículo 85.2 de la LRBRL. Ordenación de la gestión de los servicios públicos locales. 5. La disposición adicional novena diez años después. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.**

1. Introducción

Como resultado de las exigencias europeas de equilibrio presupuestario, nace en el año 2011 la reforma del artículo 135 de la Constitución, que introduce el principio de estabilidad presupuestaria a nivel constitucional.

El preámbulo de la LRSAL comienza señalando lo siguiente: “La reforma del artículo 135 de la Constitución española, en su nueva redacción dada en 2011, consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas. En desarrollo de este precepto constitucional se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que exige nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales”.

El origen de esta reforma local se encuentra en la situación de crisis económica que venía prolongándose en el tiempo y que demandaba un duro ajuste de las cuentas públicas, por la vía principalmente del recorte del gasto de las Administraciones.

Como mantiene Galán Galán (2015: 107): “No debe olvidarse que sobre la [...] economía española [...] se balanceaba la amenazadora espada de un rescate europeo. Para sortear el riesgo de intervención o, al menos, para dulcificar su grado, [...] [e]ra vital lanzar con urgencia un mensaje claro, tranquilizador para nuestros acreedores, de que se estaban adoptando las medidas necesarias para asegurar la sostenibilidad de las cuentas públicas. En realidad, dada la impronta psicológica que caracteriza actualmente las decisiones económicas en los mercados, tan importante resultaba la forma como el fondo de las medidas a adoptar: la visibilidad, incluso la espectacularidad de las medidas refuerza la credibilidad del compromiso asumido. A nadie escapa que uno de los primeros y relevantes frutos de dicho compromiso fue la reforma expeditiva del artículo 135 CE, de 27 de septiembre de 2011, desarrollada por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Pero también lo fue el anuncio de una reordenación global del nivel local de gobierno que, al menos en las primeras versiones de la reforma, se traduciría en la desaparición de un gran número de administraciones y una profunda reordenación del sistema competencial, consiguiéndose, de este modo, un notable ahorro para las arcas públicas”.

Finalmente la respuesta del legislador se vio orientada por el Tribunal de Cuentas, que en los informes de fiscalización del sector público local para los ejercicios 2006, 2007, 2008 y 2009 venía poniendo de manifiesto el deficiente nivel de cumplimiento, en tiempo y forma, de la obligación de rendir cuentas de las entidades que configuran el ámbito subjetivo del sector público local y las dificultades de su fiscalización, debido al amplio desarrollo que se había producido en el sector instrumental local, y a la falta de un registro válido y completo que recogiera de forma dinámica la multiplicidad de entes.

Así, entre los objetivos básicos de la reforma, se enuncia el “racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera”.

Según su preámbulo, los antecedentes inmediatos de la reestructuración del sector público local llevada a cabo por la LRSAL son los acuerdos entre el Gobierno de la nación y las entidades locales de 7 de abril de 2010 y de 25 de enero de 2012. El primero, más genérico, definido como acuerdo marco con las entidades locales sobre sostenibilidad de las finanzas públicas 2010-2013, establecía la aprobación por parte de dichas entidades de un plan de racionalización de las estructuras de sus respectivos sectores públicos, administrativos y empresariales, con el objetivo de mejorar la eficiencia y reducir el gasto público. El segundo, definido como acuerdo de reordenación y racionalización del sector público instrumental local y de control, eficiencia y reducción del gasto público gestionado por el mismo, perseguía disciplinar la actividad de las Administraciones públicas sin menoscabo de la calidad de los servicios que prestaban. Para ello consideraba como eje principal las medidas de reducción de la dimensión del sector público local, lo que implicaba la necesidad de controlar su actividad y racionalizar su organización.

En lo que ahora nos interesa, la LRSAL contiene una serie de medidas que persiguen impedir el crecimiento y proliferación de nuevos organismos y entidades; y en última instancia reducir el número actual de la estructura, racionalizarla y contribuir a la reducción del déficit público.

La disposición adicional novena de la LRBRL, en la redacción dada por el artículo 1.36 de la LRSAL, sobre “redimensionamiento del sector público local”, contiene una regulación compleja que puede reducirse a dos órdenes de previsiones. Hay, por un lado, medidas coyunturales que, en resumen, obligan a que, en determinada fecha, estén disueltas entidades instrumentales dependientes de Administraciones locales que han sido incapaces de corregir su situación de desequilibrio financiero; de otro modo, la supresión se produce automáticamente por ministerio de la ley (apartados 2 y 4). Por otro lado, hay normas generales destinadas a asegurar que las corporaciones locales en situación de déficit presupuestario no creen entidades instrumentales, o directamente a prohibir la constitución de entes instrumentales de los denominados de segundo nivel (apartados 1 y 3).

Y es que, en efecto, la proliferación de entes instrumentales, en ocasiones no suficientemente justificada, había determinado una compleja estructura institucional. La creación de muchas de aquellas entidades no obedecía a la mejor satisfacción de los intereses públicos, sino que más bien respondía a una “huida

del derecho administrativo”. Frente a esta proliferación de entidades públicas sujetas al derecho privado (sociedades mercantiles y fundaciones), se imponía una centralización administrativa o retorno de competencias. Pero, como sostiene Rebollo Puig, esta “vuelta al derecho administrativo” exige ponderar todos los principios jurídicos que deben tenerse en cuenta en el logro de una organización administrativa eficaz y eficiente. Sin embargo, los únicos tenidos en cuenta han sido los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

2. El rechazo generalizado a la LRSAL

Desde el inicio, la mayoría de la doctrina especializada mostró una actitud crítica tanto en relación con la forma en que se estaba llevando a cabo una reforma tan relevante, como sobre los contenidos que aparecían en los sucesivos borradores que iban viendo la luz.

Pero —lo más importante— los destinatarios últimos de la reforma, esto es, los Gobiernos locales y autonómicos, mostraron de manera reiterada su rechazo a la reforma aprobada. Los primeros, porque no se trataba de la reforma largamente reclamada desde el ámbito local, y los segundos, porque consideraban que la nueva regulación atentaba contra las competencias de las comunidades autónomas.

La nueva ley no ofrece respuesta a las reivindicaciones, carencias y necesidades de la vida local. Sencillamente no es el objeto de la ley, no es el propósito de la reforma. Como certeramente ha expuesto Galán Galán (2015: 107), “la iniciativa no pretendía resolver los problemas que viene padeciendo el mundo local, sino que, por el contrario, se marcó como objetivo dar solución a otros problemas que presumiblemente eran causados por los Gobiernos locales, en el marco genérico de la necesidad de contener el gasto público como medio para luchar contra la crisis económica. Para la reforma, en definitiva, los Gobiernos locales no son tanto las víctimas, sino los responsables de las disfunciones que aborda. [...] no pretende resolver los problemas que padecen los Gobiernos locales, sino los problemas que, al menos en parte, se cree que han sido generados por ellos”.

Como no podía ser de otra forma, fruto de estas diferencias, contra la reforma de la LRBRL efectuada por la LRSAL se planteó un conflicto en defensa de la autonomía local —contra varios de sus preceptos¹, así como diversos recursos de inconstitucionalidad. Tanto en el conflicto en defensa de

1. Conflicto en defensa de la autonomía local 4292-2014, planteado por 2393 municipios respecto de diversos preceptos de la LRSAL.

la autonomía local como en seis de los nueve² recursos de inconstitucionalidad presentados, se plantearon cuestiones contra el artículo 1.36 de la citada Ley, que modifica la disposición adicional novena de la LRBRL. Todas las sentencias fueron desestimatorias en relación con aquellos planteamientos que se referían a la norma objeto de este estudio.

En las sentencias resolutorias de los citados conflictos y recursos se contienen los fundamentos jurídicos que han de tenerse en consideración en la evaluación de la aplicación de la norma por las entidades locales y por sus sociedades dependientes³. En concreto:

— Se descarta la vulneración de la reserva de ley orgánica establecida en el artículo 135.5 de la Constitución Española, a la vista del carácter coyuntural de las medidas previstas en los apartados 2 y 4 de la disposición adicional novena de la LRBRL. Así, la STC 111/2016 rechaza la inconstitucionalidad de este precepto por incumplir el principio de reserva de ley orgánica del artículo 135 CE, pues “[n]o cabe un entendimiento expansivo en cuya virtud cualesquiera medidas destinadas al ahorro en el gasto público, al manejo eficiente de los recursos públicos o a la racionalización de las estructuras administrativas queden reservadas a la ley orgánica por el solo dato de que sirvan en última instancia a fines de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”⁴.

2. Únicamente los recursos planteados por la Asamblea de Extremadura (1792-2014), por el Principado de Asturias (1995-2014) y por el Parlamento de Navarra (2001-2014) no incluían la modificación de la disposición adicional novena de la LRBRL entre sus impugnaciones.

3. Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 111/2016, de 9 de junio de 2016, sobre el recurso de inconstitucionalidad 1959-2014, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía; STC 45/2017, de 27 de abril de 2017, sobre el recurso de inconstitucionalidad 2003-2014, interpuesto por el Parlamento de Andalucía; STC 44/2017, de 27 de abril de 2017, sobre el recurso de inconstitucionalidad 2002-2014, interpuesto por más de cincuenta diputados integrantes de los grupos parlamentarios Socialista; IU, ICV-EUIA, CHA, La Izquierda Plural; Unión Progreso y Democracia y Mixto; STC 54/2017, de 11 de mayo de 2017, sobre el recurso de inconstitucionalidad 1996-2014, interpuesto por el Parlamento de Cataluña; STC 93/2017, de 6 de julio de 2017, sobre el recurso de inconstitucionalidad 2006-2014, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña; STC 101/2017, de 20 de julio de 2017, sobre el recurso de inconstitucionalidad 2043-2014, interpuesto por el Gobierno de Canarias.

4. Según la Junta de Andalucía, al referirse al principio de estabilidad financiera, semejantes previsiones solo podrían establecerse mediante ley orgánica. Al carecer de ese rango, la nueva disposición adicional novena de la LRBRL vulneraría la reserva de ley establecida en el art. 135.5 CE. La disolución de entidades instrumentales se produce antes de una fecha determinada por acuerdo de la entidad local o por ministerio de la ley. Se trata, pues, de una medida coyuntural, que, en cuanto tal, queda al margen del desarrollo orgánico del principio de estabilidad presupuestaria que exige el art. 135.5 CE. A su vez, las limitaciones establecidas con carácter general a la creación de entidades instrumentales, no por estar vinculadas a las exigencias de estabilidad presupuestaria, deben necesariamente incluirse en leyes orgánicas. Este motivo de impugnación puede rechazarse a partir de lo razonado en la STC 41/2016, que se refirió al alcance de la reserva de ley orgánica establecida en el art. 135 CE, en general, y con ocasión de la impugnación del art. 116 bis LRBRL, en particular. La STC 41/2016, FFJJ 3 a) y 15, destacó que la estabilidad presupues-

– Se valora que con estas medidas no se atenta contra la autonomía local constitucionalmente garantizada, ni las competencias de las comunidades autónomas, al considerar que con ellas el Estado, al amparo del artículo 149.1.18 CE, no impone por sí, directamente, la supresión de entidades de diverso signo, sino que configura la desaparición como una consecuencia jurídica *ope legis* asociada al incumplimiento, o como una potestad que pueden ejercer las comunidades autónomas o los propios entes locales, según los casos, una vez apreciado el señalado incumplimiento.

– No pueden ponerse reparos a la previsión de un informe del interventor local que valore la sostenibilidad financiera. La exigencia, en el apartado 2 de la disposición adicional novena de la LRBRL, de un informe de intervención como presupuesto de la aprobación del correspondiente plan de corrección, responde a intereses de alcance supralocal, sin vulnerar en modo alguno la garantía constitucional de la autonomía local, reconocida en los artículos 137, 140 y 141 CE.

Así resulta de la doctrina constitucional en relación con el control de eficacia que el artículo 136 de la LRBRL atribuye al interventor municipal. La STC 143/2013, FJ 10, declaró que ni ese control “ni la circunstancia de que ello implicaría una valoración de la gestión económico-financiera llevada a cabo por los órganos de gobierno del Ayuntamiento suscitan reparos de índole constitucional, sino todo lo contrario, pues todo ello se ajusta plenamente a

taria, al igual que la eficiencia y la eficacia, es un principio que vincula a todos los “niveles de gobierno”, que “deben adoptar medidas de ese tipo en el marco de sus competencias respectivas”. El Estado, en particular, “tiene la responsabilidad de promover la eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), la eficiencia en el uso de los recursos públicos (art. 31.2 CE) y la estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) del conjunto de las Administraciones públicas mediante el ejercicio de las competencias que le atribuye el art. 149 CE”, cobrando “singular relevancia las competencias de que dispone con diverso alcance respecto de las organizaciones, los procedimientos, los empleados, los bienes y las haciendas públicas”. En ejercicio de estas 35 competencias, “el Estado puede utilizar al efecto la legislación ordinaria”; “[n]o cabe un entendimiento expansivo en cuya virtud cualesquiera medidas destinadas al ahorro en el gasto público, al manejo eficiente de los recursos públicos o a la racionalización de las estructuras administrativas queden reservadas a la ley orgánica por el solo dato de que sirvan en última instancia a fines de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”. Sobre esta base, se consideró que el art. 116 bis LRBRL, aunque complementa la regulación establecida en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPSF), no vulnera la reserva de ley orgánica (art. 135.5 CE), al estar estrechamente vinculado al régimen local. El indicado artículo, por un lado, añadió contenidos al plan económico-financiero que deben formular los entes locales cuando incumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria o de deuda pública o la regla de gasto, y, por otro, implicó a la diputación provincial en las tareas de elaboración y seguimiento del plan. Tal razonamiento es extensible a los límites a la creación de entidades instrumentales previstos en los apartados 1 y 3 de la disposición aquí controvertida. Procede, pues, desestimar la impugnación de la disposición adicional novena de la LRBRL, en la redacción dada por el art. 136 de la LRSAL.

los principios generales de buena gestión financiera parcialmente constitucionalizados en el art. 31.2 CE” (Sentencia 41/2016, de 3 de marzo de 2016, FJ 14).

3. El redimensionamiento del sector público. Disposición adicional novena de la LRBRL

Como hemos anticipado, el objetivo de racionalizar la estructura organizativa de la Administración local se refleja en una serie de medidas que inciden fundamentalmente en el sector público local, y que se enumeran en la disposición adicional novena de la LRBRL, introducida por el apartado treinta y seis del artículo primero de la LRSAL.

Todas estas medidas tenían un objetivo común: reducir el sector público local, y todas se anudaban a la insuficiencia presupuestaria o el déficit, y su corrección mediante planes de ajuste.

Además de prohibir, en su apartado 1, la participación o constitución de entidades instrumentales por las entidades locales cuando estén sujetas a un plan económico-financiero o a un plan de ajuste, se obligaba, en su apartado 2, a sanear las entidades instrumentales existentes que se encontraran en situación deficitaria en el momento de entrada en vigor de la LRSAL —31 de diciembre de 2013—, y, si ese saneamiento finalmente no se produjera, se obligaba a disolver la entidad instrumental. Para el supuesto de que los órganos competentes de las correspondientes Administraciones locales no cumplieran lo prescrito, se preveía que las entidades instrumentales deficitarias quedarían automáticamente disueltas. Su apartado 3 prohibía, en todo caso, la creación de entidades instrumentales de segundo nivel, es decir, unidades controladas por otras que, a su vez, lo estuvieran por entidades locales del artículo 3.1 de la LRBRL o sus organismos autónomos. Finalmente, obligaba, conforme a las previsiones del apartado 4, a las entidades instrumentales de segundo nivel deficitarias a la entrada en vigor de la Ley, bien a su adscripción a primer nivel, bien a su disolución. En otro caso, se preveía la disolución automática de la entidad instrumental.

3.1. Prohibición de adquirir, constituir o participar en la constitución de nuevas entidades instrumentales, así como de realizar aportaciones patrimoniales o suscripción de ampliaciones de capital a sociedades mercantiles o entidades empresariales ya existentes

El apartado 1 prohíbe a las entidades locales del artículo 3.1 de la LRBRL y a los organismos autónomos de ellas dependientes, sujetas a un plan

económico-financiero o a un plan de ajuste, durante el tiempo de su vigencia, a:

- adquirir, constituir o participar en la constitución, directa o indirectamente, de nuevos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes durante la vigencia de aquellos planes;
- realizar aportaciones patrimoniales y suscribir ampliaciones de capital de entidades públicas empresariales o de sociedades mercantiles locales que tengan necesidades de financiación.

3.1.1. Ámbito subjetivo

En cuanto al ámbito subjetivo, la norma no es aplicable a todas las entidades locales, sino tan solo a las del apartado 1 del artículo 3 de LRBRL, es decir, a las de carácter territorial: los municipios, las provincias y las islas, con exclusión de las entidades que gozan de la condición de entidades locales en virtud del apartado 2 del mismo artículo 3 de la LRBRL: las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios.

El apartado 1 de la disposición adicional novena de la LRBRL tiene íntima conexión con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que impone, de un lado, a las entidades locales que hubieran incumplido el objetivo de estabilidad presupuestaria, el objetivo de deuda pública o la regla de gasto, formular y cumplir un plan económico-financiero que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto (art. 21); y de otro, a las entidades que hubieran solicitado el acceso a medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez, acordar un plan de ajuste que garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública (disposición adicional primera).

Así, las entidades locales que no tengan un plan económico-financiero o de ajuste vigentes están excluidas de las limitaciones recogidas en este apartado.

¿Y qué ocurre durante el periodo en que están suspendidas las reglas fiscales?⁵

5. El Congreso de los Diputados, en su sesión de 20 de octubre de 2020, apreció, por mayoría absoluta de sus miembros, que se daba una situación de emergencia extraordinaria que motivaba la suspensión de las reglas fiscales, requisito que establecía el artículo 11.3 de la LOEPSF.

El Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2020⁶ se limitó a acordar dicha suspensión sin más desarrollo:

“Quedan suspendidos el Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de febrero de 2020 por el que se adecúan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el año 2020 para su remisión a las Cortes Generales, y se fija el límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado para 2020, así como el Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de febrero de 2020 por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el período 2021-2023 para su remisión a las Cortes Generales, y el límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado para 2021”.

La Oficina Virtual de Coordinación Financiera con las Entidades Locales publicó, el 11 de noviembre de 2020, un documento del Ministerio de Hacienda denominado: *Preguntas frecuentes sobre las consecuencias de la suspensión de las reglas fiscales en 2020 y 2021 en relación con las comunidades autónomas y las entidades locales*⁷. En su apartado 2.º se concluye que, en el periodo de suspensión de las reglas fiscales, no se exigirá la presentación de planes económico-financieros, y respecto a los aprobados con anterioridad a la suspensión de las reglas fiscales por incumplimientos de las mismas, no serán objeto de seguimiento, ni los incumplimientos de dichos planes podrán dar lugar a las medidas coercitivas del artículo 25 de la LOEPSF o de cumplimiento forzoso del artículo 26 de esta misma norma. Asimismo, “se considerarán superados los planes aprobados, [...] a que hubiere lugar por incumplimientos en la liquidación de 2019”.

Aunque dicho documento no tenga carácter normativo, ha sido mayoritaria la opinión que considera que durante el periodo de suspensión de las reglas fiscales (desde 20 de octubre de 2020) la limitación a la adquisición, constitución o participación en nuevos entes instrumentales, y la prohibición de realizar aportaciones patrimoniales o suscribir ampliaciones de capital de empresas públicas o sociedades mercantiles locales, no resultan de aplicación.

6. Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2020, ratificado por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados en sesión de 20 de octubre de 2020, y posteriormente prorrogado por acuerdo del Consejo de Ministros, en sesión de 26/07/2022, ratificado por el Pleno del Congreso de los Diputados, en sesión de 22/09/2022.

7. Ministerio de Hacienda (2020).

3.1.2. **Ámbito temporal**

Aunque se presenta como una medida de carácter coyuntural, sin embargo, en la práctica, extiende sus efectos en el tiempo. Y es que todas estas prohibiciones de expansión con nuevos entes, incluso de aportaciones patrimoniales o ampliaciones de capital a los ya existentes, rigen durante todo el tiempo en el que el plan correspondiente, ya sea de ajuste o económico-financiero, se encuentre en vigor.

Teniendo en cuenta el ámbito temporal de los planes económico-financieros o planes de ajuste (10 años), la limitación a la adquisición, constitución o participación en nuevos entes instrumentales, y la prohibición de realizar aportaciones patrimoniales o suscribir ampliaciones de capital de empresas públicas o sociedades mercantiles locales con necesidad de financiación, presentan un horizonte a largo plazo.

3.1.3. **Prohibición de adquisición, constitución o participación en la constitución, directa o indirectamente, de nuevos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes**

La prohibición de constitución y participación se plantea respecto a cualquier entidad con personalidad jurídica propia, ya sea del sector público (estatal, autonómica o local) o del privado, así como sin limitar cuantitativamente la prohibición en razón de la participación de la entidad y sus organismos autónomos. Incluye a toda posible persona jurídica, como resulta de la enunciación exhaustiva de tales personificaciones y la fórmula residual “demás entes”.

No se estaría prohibiendo, sin embargo, que una sociedad creada antes de la entrada en vigor de la Ley 27/2013 pudiera ver ampliada su actividad, con una modificación de su objeto social, para llevar a cabo nuevas prestaciones o servicios, salvo que la ampliación del objeto llevase implícita la necesidad de contar con una ampliación de capital de la sociedad, para poder financiar esa nueva actividad de la que se fuese a hacer cargo. Y no se encontraría afectada por cuanto que la entidad local ni adquiere, ni constituye, ni participa de forma directa o indirecta en otras entidades instrumentales incluidas en el sector público local.

El fin normativo es cumplir con la sostenibilidad financiera, la estabilidad presupuestaria y la regla de gasto. Tales requisitos o condiciones

económicas, si se cumplen, no impiden la ampliación de un objeto social preexistente que lo que pretenda sea la remunicipalización de servicios municipales cuya consecuencia material sea un ahorro en costes para el erario público local.

Ante tal hecho, lo que puede manifestarse, más al contrario, es el propio y apropiado cumplimiento con la norma de sostenibilidad y de racionalización del sector público local, pues su fin no es otro que evitar gasto público superfluo, impidiendo un crecimiento exponencial ineficiente del sector público.

Como afirma Castillo Blanco (2017: 40): “En cualquier caso, y cumpliéndose los requisitos que establece el precepto, es decir, criterios de *rentabilidad económica y recuperación de la inversión*, es perfectamente lícito, y consideramos que no se incurre en fraude de ley, acometer la prestación del servicio mediante, por ejemplo, el recurso a una sociedad pública municipal ya existente, ya que la cobertura de la actuación administrativa que se pretende engazaría con el propio principio de autonomía local –y su correlato en lo que se refiere a la potestad de autoorganización– y habilitaría plenamente dicha actuación, dado que no se produce un resultado anormal o ilícito en la aplicación de este principio respetando, eso sí, el resto de los requisitos establecidos”.

En otra parte del texto, dice el mismo autor:

“Interpretar en forma limitativa la capacidad de autoorganización de los servicios públicos nos llevaría a una interpretación extensiva de esta disposición adicional novena que, como es suficientemente conocido, es aquella que extiende el significado *prima facie* de una disposición, de forma que se incluyen en su ámbito de aplicación supuestos que, según la interpretación literal, no quedarían incluidos. Y es que si bien, y como es notorio, no es posible aplicar la ley sin interpretarla, ni siquiera, como observan la doctrina y la jurisprudencia, cuando las cosas parecen claras [...], sí está prohibida la analogía o la interpretación extensiva en normas prohibitivas o restrictivas, ya que estaríamos en presencia de una actividad, por definición, creadora del derecho.

[...] Aplicar una ley prohibitiva, sancionadora o restrictiva de derechos analógicamente o interpretándola extensivamente implica, en realidad, crear una nueva norma, pues la que se afirma aplicada no contempla el supuesto de hecho porque así no lo quiso el legislador –en nuestro caso, utilizar una sociedad preexistente– al que se impone la consecuencia jurídica en ella prevista”.

En este sentido se pronunciaron sendas sentencias del Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 2 de Cádiz, ratificadas en apelación por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, respecto a los procedimientos de remunicipalización iniciados por el Ayuntamiento de Cádiz. En su fundamento jurídico sexto se dice: “Finalmente, y en cuanto a la cuestión referida al fraude de ley a la sobredimensión del sector público la propia parte demandante reconoce que el acuerdo impugnado cumple con lo dispuesto en el art 85 LRBRL que permite la gestión directa de un servicio público por la propia entidad local siempre que resulte más sostenibles y eficientes, teniendo en cuenta criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. En el presente caso y tal como afirma la parte demandada el fin del acuerdo es cumplir con la sostenibilidad financiera, la estabilidad presupuestaria y la regla de gasto. Tales requisitos o condiciones económicas son ajenas a la ampliación de un objeto social preexistente que lo que pretende es la remunicipalización de servicios municipales cuya consecuencia material es un ahorro en cotes para el erario público local. Se entiende que dicha finalidad es legítima y excluye cualquier fraude de ley que implica obtener un fin prohibido por el ordenamiento jurídico”.

3.1.4. Prohibición de realizar aportaciones patrimoniales o suscribir ampliaciones de capital de entidades públicas empresariales o de sociedades mercantiles locales que tengan necesidades de financiación y que ya estuviesen constituidas y previamente participadas por las entidades locales

La norma prevé una excepción a la regla general:

“Excepcionalmente las entidades locales podrán realizar las citadas aportaciones patrimoniales si, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, hubieren cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y su período medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad”.

El MINHAP, en el documento: “Nota Explicativa de la Reforma Local”, de 5 de marzo de 2014, cuya naturaleza y cuyo valor jurídico quedan indeterminados, en relación con ello indica:

“Como excepción, las entidades locales podrán realizar las citadas aportaciones patrimoniales si, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, hubieren cumplido con los siguientes requisitos:

- el objetivo de estabilidad presupuestaria, es decir que hayan liquidado sus presupuestos en equilibrio o superávit, entendido éste como capacidad de financiación en términos de contabilidad nacional;
- el límite de deuda pública, referido a 31 de diciembre del ejercicio inmediato anterior, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos 51 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por lo que se refiere a las operaciones de endeudamiento a corto plazo, y 53 del mismo texto normativo en cuanto a las operaciones de endeudamiento en general, para la aplicación del régimen de autorización para formalizar dichas operaciones cuando lo sean a largo plazo. En consecuencia:
 - Las operaciones a corto plazo vigentes a 31 de diciembre del ejercicio inmediato anterior no deberán superar el 30 por ciento de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior a aquél.
 - El volumen total del capital vivo de las operaciones de crédito a corto y largo plazo vigentes a 31 de diciembre del ejercicio inmediato anterior no deberán superar el 110 por ciento de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior a aquél.
- y su período medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.

A los efectos anteriores, se consideran aportaciones patrimoniales las incluidas en el capítulo 8 del estado de gastos de los presupuestos de las entidades locales, y concretamente en el concepto 850. Adquisición de acciones y participaciones del sector público”.

No entran en esta prohibición las subvenciones de explotación o aportaciones para el funcionamiento de estas entidades públicas o sociedades locales. A diferencia del párrafo primero, la prohibición se circunscribe al propio sector público empresarial de la entidad local.

3.2. Medidas coyunturales dirigidas a sanear las entidades existentes que se encuentren en situación deficitaria en el momento de entrada en vigor de la LRSAL

La LRSAL obliga, en su apartado 2, a sanear las entidades existentes que se encuentren en situación deficitaria en el momento de entrada en vigor de la LRSAL —31 de diciembre de 2013—, y, si ese saneamiento finalmente no

se produjera, obliga a disolver la entidad. En el caso de que las actividades económicas desarrolladas por dichas entidades consistieran en el abastecimiento y la depuración de aguas, la gestión de residuos o el transporte público, estos plazos se amplían hasta el ejercicio 2016.

En el supuesto de que los órganos competentes de las correspondientes Administraciones locales no cumplieran lo prescrito, las entidades deficitarias quedarían automáticamente disueltas el 1 de diciembre de 2015.

3.2.1. Ámbito subjetivo

La norma circunscribe su ámbito subjetivo de aplicación a las entidades locales territoriales del artículo 3.1 (los municipios, las provincias y las islas), con exclusión, por tanto, de las entidades que aun no siendo territoriales gozan de la condición de entidades locales en virtud del apartado 2 del mismo artículo 3 de la LRBRL: las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios.

En cuanto al requisito de que las entidades desarrollen una actividad económica, la Subdirección General de Estudios y Financiación de las Entidades Locales, dependiente del entonces MINHAFP, en respuesta a una serie de consultas planteadas por el Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local con ocasión de la entrada en vigor de la LRSAL, señaló que “ha de entenderse que la actividad económica de una entidad local y sus entes dependientes es toda actuación o servicio prestado por aquellas a cambio de una contraprestación, a excepción de los servicios meramente administrativos”. Dicho concepto debe enlazarse con lo establecido en el artículo 86 de la LRBRL, en el que se reconoce que las entidades locales podrán ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas.

Define, en su apartado segundo, el desequilibrio financiero, y con ello indirectamente el ámbito subjetivo de aplicación de la norma, estableciendo un criterio de equilibrio financiero diferente para aquellas clasificadas como Administración pública, de aquellas que se clasifican como sociedades financieras o se encuentran pendientes de clasificar⁸:

8. Las empresas clasificadas en el sector de AA. PP. en Contabilidad Nacional calculan anualmente su capacidad o necesidad de financiación de acuerdo con los criterios del SEC, para facilitar su consolidación con las entidades titulares de su capital.

Estos criterios suponen, en general, y de acuerdo con el *Manual de cálculo del déficit en Contabilidad Nacional adaptado a las Corporaciones Locales*, que deben ajustarse los

“[...] para los entes que tengan la consideración de Administración Pública a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, a su necesidad de financiación en términos del Sistema Europeo de Cuentas, mientras que para los demás entes se entenderá como la situación de desequilibrio financiero manifestada en la existencia de resultados negativos de explotación en dos ejercicios contables consecutivos”.

Como consecuencia, mientras que para las empresas clasificadas como Administración pública las transferencias recibidas de su entidad titular se considerarán ingresos a efectos del cómputo de su capacidad de financiación en todo caso, en el resto de entidades estas subvenciones únicamente formarán parte de sus resultados de explotación si cumplen los

resultados del ejercicio de forma que se excluyan los ingresos y gastos estimados aún sin realizarse efectivamente, se alineen completamente el importe y la imputación de cualesquiera transacciones mantenidas con sus entidades matrices, y se incluyan como ingresos del ejercicio las transferencias y aportaciones efectivamente recibidas de estas, independientemente de su tratamiento contable conforme al PGC, de subvenciones a la explotación o de aportaciones patrimoniales.

A este respecto, la norma de valoración n.º 18 de la segunda parte del PGC prevé que “las subvenciones, donaciones y legados no reintegrables recibidos de socios o propietarios, no constituyen ingresos, debiéndose registrar directamente en los fondos propios”. Según esto, cualquier transferencia hecha por una entidad local a sus empresas no incidirá en su resultado de explotación. “No obstante —continúa la citada norma de valoración— en el caso de empresas pertenecientes al sector público que reciban subvenciones, donaciones o legados de la entidad pública dominante para financiar la realización de actividades de interés público o general, la contabilización de dichas ayudas públicas se efectuará de acuerdo con los criterios contenidos en el apartado anterior de esta norma”. La contabilización a la que se refiere consiste en su contabilización inicial como ingresos imputados al patrimonio neto y su imputación en la cuenta de pérdidas y ganancias atendiendo a su finalidad. En concreto, aquellos que se concedan para asegurar una rentabilidad mínima, para compensar déficits de explotación, o que se reciban sin asignación a una finalidad específica, se imputarán como ingresos de explotación del ejercicio en que se concedan.

Para la interpretación de la citada norma de valoración n.º 18 debe tenerse en cuenta la Orden EHA/733/2010, de 25 de marzo, por la que se aprueban aspectos contables de empresas públicas que operan en determinadas circunstancias, y, en particular, la norma sexta de las incluidas en su Anexo, en la que se establecen los criterios aplicables para calificar una actividad subvencionada como de interés público o general y se matiza cuándo las aportaciones recibidas por la Administración en su condición de socio habrán de considerarse fondos propios. Sin perjuicio de otros supuestos, destaca el carácter clarificador de la norma, al disponer la contabilización como ingresos no solo de las subvenciones que cumplan los requisitos establecidos en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y las transferencias recibidas de las entidades públicas dominantes para financiar actividades específicas que cumplan determinados requisitos, sino también de las transferencias que compensen pérdidas genéricas cuando la empresa desarrolle una sola actividad específica, y esta haya sido declarada de interés público o general mediante una norma jurídica. Por el contrario, las transferencias con finalidad indeterminada, para financiar déficits de explotación o gastos generales de funcionamiento de la empresa, no asociados con ninguna actividad o área de actividad en concreto, sino con el conjunto de actividades que realiza, aun cuando una parte de las actividades desarrolladas sean actividades de interés público o general, se contabilizarán directamente en los fondos propios de la empresa pública.

requisitos de la normativa contable para imputarse a la cuenta de pérdidas y ganancias, mientras que si han de contabilizarse como aportaciones patrimoniales su importe no incidirá en los resultados de explotación del ejercicio.

La presencia especialmente relevante de este tipo de ingresos en las empresas de capital público, y su diferente tratamiento en contabilidad nacional y en contabilidad privada, determinan la especial relevancia de la clasificación de la sociedad mercantil de cara a establecer la situación de desequilibrio/equilibrio financiero de una entidad.

Por otra parte, la norma no concreta los ejercicios que han de tenerse en cuenta en la evaluación de la citada situación de desequilibrio.

Como ha interpretado el Tribunal de Cuentas, con carácter general, dicha información se correspondería, dados los plazos en los que habían de realizarse las actuaciones que derivaban del citado desequilibrio —dos o tres meses desde la entrada en vigor de la norma, previstos en sus apartados 2 y 4, respectivamente—, con la evaluación de la capacidad de financiación de las entidades consideradas Administración pública en la liquidación del presupuesto del ejercicio 2013 o, incluso, en la del ejercicio 2012, en caso de no haberse aprobado la liquidación del presupuesto con antelación suficiente; y para el resto de sociedades, con la información de las últimas cuentas formadas y aprobadas, que normalmente serían las de los ejercicios 2011 y 2012.

A falta de mayor concreción al respecto por la disposición adicional novena, la determinación de las entidades que se encuentran en situación de desequilibrio financiero e incluidas, por tanto, en el ámbito subjetivo de este apartado segundo, corresponde a cada entidad local, en atención a la información disponible en el momento de realizar la evaluación de acuerdo con los criterios de la norma.

La regulación de la disposición adicional novena en este apartado no resulta clara ni precisa en cuanto a los criterios de evaluación del equilibrio, el procedimiento para declarar las entidades que se encuentren en situación de desequilibrio financiero, y las medidas que se establezcan en los casos en que este no se corrija. Como ha puesto de manifiesto el Tribunal de Cuentas, deberían clarificarse los indicadores de equilibrio y la forma y el momento de medirlos, así como su relación con otros indicadores semejantes establecidos en otras normas vigentes.

3.2.2. Ámbito temporal

El ámbito temporal está circunscrito a las fechas y los plazos que contiene la norma, y, por tanto, será de aplicación exclusivamente a las entidades que se encontraran incluidas en su ámbito subjetivo de aplicación en el momento de entrada en vigor de la LRSAL —31 de diciembre de 2013—.

El apartado 2 de la disposición adicional novena responde a las llamadas “normas materialmente temporales”, esto es, disposiciones de rango legal cuyo ámbito está delimitado por un periodo temporal concreto de vigencia, de forma que, una vez superado dicho ámbito temporal, se produce no ya la derogación de la norma, sino más propiamente el cese de su eficacia, y, por tanto, su inaplicación. A este respecto el Código Civil dispone lo siguiente: “las leyes penales, las excepciones y las de ámbito temporal no se aplicarán a supuestos ni en momentos distintos de los comprendidos expresamente en ellas”.

Esta nota de temporalidad de la norma que nos ocupa se proyecta sobre dos aspectos de la misma:

- Sobre la fecha en que los entes dependientes debían cumplir determinados requisitos (31 de diciembre de 2013), siendo uno de ellos el estar en situación de desequilibrio financiero.
- Y sobre el calendario de actuaciones a desarrollar por los entes dependientes para el caso de que concurrieran los requisitos previstos para ello (plan de corrección en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor de la norma, verificación de la corrección a 31 de diciembre de 2014, disolución del ente a los seis meses de la aprobación de las cuentas anuales, o de la liquidación del presupuesto de 2014 en su caso, disolución automática el 1 de diciembre de 2015).

En definitiva, no es posible extrapolar su aplicación a ejercicios posteriores a los expresamente contemplados en la misma, al no existir una regulación que permita la referida extrapolación.

3.2.3. Obligaciones y consecuencias de su incumplimiento

Estas entidades disponían de un plazo de dos meses desde la entrada en vigor de la Ley para aprobar un “plan de corrección de dicho desequilibrio. A estos efectos, y como parte del mencionado plan de corrección, la Enti-

dad Local de la que dependa podrá realizar aportaciones patrimoniales o suscribir ampliaciones de capital de sus entidades solo si, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, esa Entidad Local hubiere cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y su período medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad”.

Resulta especialmente compleja la delimitación de las modalidades de aportaciones de las entidades titulares de las empresas, autorizadas en función de criterios que afectan a la situación tanto de la entidad local como de la sociedad mercantil, o incluso a la propia actividad que se trata de financiar.

El mencionado plan de corrección debía llevar a la entidad a obtener beneficios o capacidad de financiación a fecha 31 de diciembre de 2014. Los plazos citados se ampliarían hasta el 31 de diciembre de 2015 y el 1 de diciembre de 2016, respectivamente, cuando las entidades en desequilibrio estuvieran prestando alguno de los siguientes servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; y transporte público de viajeros.

Asimismo, el plan de corrección debía contar con informe previo del órgano interventor de la entidad local. Ni el control de eficacia atribuido a la Intervención general municipal ni la circunstancia de que ello implicaría una valoración de la gestión económico-financiera llevada a cabo por los órganos de gobierno del Ayuntamiento suscitan reparos de índole constitucional, sino todo lo contrario, pues todo ello se ajusta plenamente a los principios generales de buena gestión financiera parcialmente constitucionalizados en el artículo 31.2 CE.

La LRSAL obliga, de no acometerse el saneamiento de las entidades instrumentales en situación deficitaria, a disolverlas. Y en el supuesto de que los órganos competentes de las correspondientes Administraciones locales no lo hicieran, las entidades quedarían automáticamente disueltas el 1 de diciembre de 2015 —1 de diciembre de 2016 para las entidades que prestaran servicios esenciales—.

Hemos de distinguir dos supuestos posibles: la disolución acordada voluntariamente por la entidad local en cumplimiento del plazo establecido, y la disolución “automática” trascurrido el plazo establecido por la LRBRL sin haber procedido a ella voluntariamente.

La disolución automática, *ex lege*, aunque se produjera sin necesidad de acto expreso de la entidad local, precisaba que concurrieran dos circunstancias, que deberían acreditarse:

- Que el plan de corrección del desequilibrio no se hubiera cumplido a 31 diciembre de 2014 —31 de diciembre de 2015 cuando las entidades prestaran servicios esenciales de abastecimiento domiciliario y depuración de aguas, recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, o transporte público de viajeros—.
- Que hubieran transcurrido seis meses a contar desde la aprobación de las cuentas anuales o la liquidación del presupuesto del ejercicio 2014 de la entidad, según procediera. Las entidades disponían hasta el 30 de junio de 2014 para aprobar las cuentas del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2014. Y en ese momento se debía verificar si se había corregido la situación de pérdidas o no y, por tanto, si existía la obligación de disolución.

La redacción no es precisa en cuanto a si se refiere a la efectiva extinción o a que se produce causa legal de disolución a partir de la cual se inicia automáticamente la fase de liquidación y posterior extinción, con todas las repercusiones sobre la venta del patrimonio, la extinción de las relaciones laborales y el abono de las obligaciones de todo tipo con terceros.

Tampoco se concreta el momento en que se produce la disolución automática en caso de que la entidad no haya aprobado las cuentas anuales o las haya aprobado fuera de plazo; incumplimiento, por cierto, que es práctica habitual en el sector público local⁹.

9. El Tribunal de Cuentas, en su *Informe de Fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2014*, recoge los siguientes datos en cuanto a la rendición de cuentas de las entidades locales:

El 61 % de las entidades locales —sin tener en cuenta consorcios— rindieron la cuenta del ejercicio 2014 en el plazo legalmente establecido. Este porcentaje resulta ligeramente inferior al registrado en 2013 (64 %), habiéndose puesto en marcha por el Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo de las comunidades autónomas, como en años anteriores, planes de actuaciones para promover la rendición.

También el porcentaje de rendición de las cuentas de 2014 a 31 de diciembre de 2015 —el 76 %— fue inferior al de 2013 a la misma fecha —el 82 %—, produciéndose una interrupción en la tendencia al alza que venía produciéndose en los últimos ejercicios. En ello tuvo una repercusión relevante la disminución de la rendición de las EATIM (15 puntos por debajo de 2013), al haberse vinculado normativamente la posibilidad de acordar la extinción de aquellas que no hubieran rendido las cuentas a una fecha concreta —31 de diciembre de 2014—, dando lugar, al no tener continuidad esta medida, a un importante descenso de la rendición de cuentas de las EATIM del ejercicio 2014.

A 31 de diciembre de 2015 no habían rendido la cuenta del ejercicio 2014 2758 entidades, que correspondían a 1552 ayuntamientos, cuatro cabildos insulares, tres diputaciones provinciales, 410 mancomunidades, nueve agrupaciones de municipios, dos comarcas y 778 EATIM. El 26 %

En definitiva, la adopción de medidas como la disolución automática de las sociedades mercantiles debería completarse con una regulación sobre el modo, el plazo y los responsables de su aplicación en la práctica.

Además de esta falta de claridad y concreción, la aplicación general e incondicionada de disolución prevista por la disposición adicional novena podría resultar desproporcionada al objeto pretendido, pues la disolución de muchas de ellas carece de justificación.

3.3. Prohibición de crear o participar en entidades instrumentales de segundo nivel

La Ley 27/2013 prohíbe la posibilidad con carácter general de que los entes instrumentales de las entidades locales puedan, a su vez, constituir otros entes. Así, el apartado 3 de la disposición adicional novena de la LRBRL modificada por la LRSAL reproduce la regla del apartado 1 respecto de los organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes adscritos, vinculados o dependientes, a efectos del SEC 96, de las entidades territoriales o de sus organismos autónomos, prohibiéndoles que creen o participen en otras entidades dependientes.

En este caso la prohibición es total y no depende de que tengan o no aprobados planes de ajuste o financieros. No se trata, por tanto, de una medida coyuntural

Por su parte, el apartado 4 de la disposición adicional novena de la LRBRL reproduce la regla del apartado 2 respecto de los organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes adscritos, vinculados o dependientes, a efectos del SEC 96, de las entidades locales territoriales o de sus organismos autónomos que, a la entrada en vigor de la norma, no estuviesen en situación de superávit, equilibrio o resultados

de los ayuntamientos con población superior a 10 000 habitantes y el 19 % de los ayuntamientos con población superior a 100 000 habitantes no habían rendido la cuenta del ejercicio 2014 dos meses y medio después del plazo legalmente establecido. Por comunidades autónomas, el menor grado de rendición, a 31 de diciembre de 2015, correspondía a las entidades locales de Andalucía, con un 38 %. En el otro extremo, con índices superiores al 85 %, se encontraban las entidades locales de Galicia, las Illes Balears, el Principado de Asturias, Cataluña y La Rioja.

Continúan existiendo algunas entidades locales que incumplen reiteradamente la obligación de rendir cuentas. A finales de 2015, un total de 3175 entidades tenían pendiente de remitir, al menos, la cuenta general referida a alguno de los ejercicios 2012 a 2014. No habían rendido las cuentas de ninguno de los tres ejercicios indicados 582 entidades; el 81 % de las mismas se correspondía con entidades locales de las comunidades autónomas de Castilla y León, Andalucía, Castilla-La Mancha y Cantabria.

positivos de explotación. Aunque, a diferencia del apartado 2 de la misma norma, no condiciona su aplicación al carácter económico de la actividad desarrollada.

En estos supuestos se propone la adopción de alguna de las dos siguientes medidas alternativas: bien su adscripción, vinculación o dependencia directa de la entidad local matriz, bien su disolución y liquidación.

En ambos casos, la decisión había de adoptarse en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la Ley, y debía iniciarse, en su caso, el proceso de liquidación en el plazo de tres meses a contar desde la fecha de disolución. De no hacerlo, dichos entes quedaban automáticamente disueltos transcurridos seis meses desde la entrada en vigor de la LRSAL. Dichos plazos se ampliaban un año más si el ente dependiente prestaba servicios esenciales de abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; y transporte público de viajeros.

En el caso de que el control sobre la entidad dependiente no se ejerciera con carácter exclusivo, las entidades partícipes, dependientes de la entidad local, deberían proceder a la transmisión de su participación en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la LRSAL.

Es decir, con anterioridad al 30 de marzo de 2014, se debería adoptar el acuerdo de adscripción, vinculación o dependencia directa de la entidad local de estas entidades, o bien de disolución, se entiende que por causa legal y con independencia de la situación empresarial de la entidad en cuestión. En este último caso, el proceso de liquidación debería iniciarse en el plazo de tres meses desde la fecha de disolución.

En caso de que no se adoptara dicho acuerdo en el plazo fijado, se produciría la disolución automática el 30 de junio de 2014, y se procedería a la apertura del período de liquidación.

La apertura del período de liquidación implica la obligación de nombrar liquidadores, así como la de enajenar los activos y proceder a la satisfacción de las obligaciones con terceros y, por supuesto, la extinción de las relaciones laborales.

Las consideraciones expresadas respecto a las medidas contempladas en el apartado 2 de la disposición adicional segunda, sobre dificultades interpretativas de las normas, y la instrumentación de las extinciones impuestas por la norma, son aplicables *mutatis mutandi* a estos supuestos de control en cascada por las entidades directamente dependientes de la entidad local,

si bien, en este caso, con las posibilidades de integración en la entidad matriz y de venta de la participación si no fuese un ente completamente controlado.

La inmediata disolución de la entidad parece una consecuencia incomprendible o desproporcionada, y más si se tienen en cuenta las graves consecuencias, no solo jurídicas y sociales, sino también económicas, a las que para la Administración matriz puede dar lugar. El Consejo de Estado, con fecha de 26 de junio de 2013¹⁰, emitió un completo y documentado Dictamen sobre el texto aprobado por el Gobierno, formulando dos observaciones capitales en el orden general, a las que conviene hacer referencia para valorar el alcance de la actual LRSAL:

“Sin perjuicio de la evidente necesidad de simplificar la estructura organizativa instrumental dependiente de las entidades locales y de la idoneidad de las medidas señaladas para lograr tal fin, se considera que su aplicación general e incondicionada podría resultar desproporcionada al objetivo perseguido, que puede igualmente alcanzarse limitando la puesta en práctica de estas previsiones a los supuestos en que se haya constatado la existencia de una situación deficitaria o aquellos en que tal situación sobrevenga tras la entrada en vigor de la norma”.

La sostenibilidad del crecimiento será una clave ineludible para nuestro sector público en los siguientes años, pero también debemos tener presente que esa tarea no puede ni debe afrontarse, de forma exclusiva, con el ajuste lineal, cuantitativo —que no cualitativo y uniforme—, de la estructura del sector público y de las condiciones de trabajo de los empleados públicos.

Como afirma la profesora Encarnación Montoya Martín, la norma es “coja” e incompleta, toda vez que parecería absurdo que una entidad instrumental de segundo nivel en situación de dificultades económicas pudiera, sin embargo, pervivir indefinidamente y ser inmune a las medidas que prevé la Ley por el mero hecho de cambiar de adscripción o subir de nivel. Pero insistimos, aunque la propia Nota Explicativa del Ministerio de Hacienda a la Reforma Local de 5 de marzo de 2014 afirma que tras subir de nivel, es decir, pasar a tener una vinculación o dependencia directa de las entidades locales del artículo 3.1 de la LRBRL, se les aplicarán las reglas relativas a las entidades de primer nivel, la Ley no lo dice, y, por otra parte, es imposible aplicar los plazos previstos en el apartado 2 de la disposición adicional novena. En definitiva, un ejemplo más de mala técnica legislativa.

10. El Dictamen del Consejo de Estado puede consultarse en el BOE (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-567>).

4. La reforma del artículo 85.2 de la LRBRL. Ordenación de la gestión de los servicios públicos locales

La LRSAL, al regular los modos de gestión de los servicios públicos locales y la iniciativa económica local, establece nuevas medidas que persiguen el objetivo común de reducir el sector público empresarial local y limitar su expansión, excepcionando las huidas del derecho administrativo, y por ende de los controles que le son consustanciales, como modo de gestión del servicio público local.

El nuevo apartado 2 del artículo 85 de la LRBRL hace desaparecer la discrecionalidad de que gozaba la Administración local en la anterior regulación para optar tanto por la gestión directa o indirecta de los servicios públicos de competencia local, como por la concreta modalidad de la primera:

“[...]”

Solo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) y d) cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b), para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Además, deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados. A estos efectos, se recabará informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”.

A diferencia de la regulación anterior, como un plus adicional a la exigencia de motivación general respecto del modo de gestión elegido, la LRBRL, en la redacción dada por la LRSAL, impone que solo se podrá hacer uso de las formas de entidad pública empresarial o sociedad mercantil locales cuando quede acreditado, mediante memoria justificativa, que resultan más sostenibles y eficientes que las formas de gestión por la propia entidad local u organismo autónomo local, para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Con ello se introducen los principios de sostenibilidad y eficiencia en la gestión de servicios públicos locales, para optar por una forma de personificación u otra.

Además, deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido, que se elevará al pleno para su aprobación, y en

donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio y el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados.

En fin, se recabará informe del interventor local, quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la LOEPSF.

Dicha disposición, al fin, supone un límite en la gestión directa del servicio mediante fórmulas jurídico-privadas, y limita la posibilidad de utilizar *ex novo* fórmulas jurídico-privadas de gestión directa.

La sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016 desestimó las impugnaciones formuladas por la Asamblea de Extremadura contra el artículo 85.2 de la LRBRL en la redacción dada por la LRSAL.

El recurso se dirige, en concreto, contra el régimen de preferencia de la gestión por la propia entidad local o sus organismos autónomos sobre la realizada mediante entidades públicas empresariales o sociedades mercantiles locales. Para la Asamblea de Extremadura vulneraría la garantía constitucional de la autonomía local y las competencias estatutarias de las comunidades autónomas, que alcanzan a la regulación de las modalidades de gestión, sin que la prelación establecida pueda reputarse un principio básico que pueda establecer válidamente el Estado:

“El art. 149.1.18 CE da cobertura a una legislación básica sobre la gestión de servicios públicos locales [SSTC 103/2013, FJ 3 d); 143/2013, FJ 7], teniendo cuenta la estrecha conexión que toda regulación de servicios reservados (más o menos sustraídos al régimen de libre mercado) guarda con las opciones de ordenación general de la economía que la Constitución atribuye al Estado (art. 149.1.13 CE). La nueva ordenación básica responde a la finalidad de evitar la proliferación de personificaciones instrumentales o, más precisamente, de asegurar la sostenibilidad financiera y eficiencia de las que se creen; con independencia de la eficacia real del instrumento, expresa una opción, no solo legítima, sino estrechamente vinculada a determinados mandatos constitucionales (arts. 31.2, 103.1 y 135 CE).

Desde la perspectiva de los entes locales, el artículo 85.2 de la LRBRL condiciona la autonomía local, pero no la vulnera en absoluto. Los entes locales conservan amplios espacios de opción organizativa” (fundamento jurídico 14).

Los servicios públicos habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas en el precepto, lo que exige necesaria-

mente motivación en el procedimiento sobre este extremo, memoria en que conste el asesoramiento recibido, informe del coste del servicio e informe sobre sostenibilidad financiera y eficiencia del interventor. Motivación que de no existir o ser insuficiente o infundada puede dar lugar a vicio en el acto del pleno que acuerde la modalidad de gestión, de acuerdo con el artículo 22.2.f) de la LRBRL.

En tal sentido, Villar Rojas (2016: 106), recapitulando sobre las modificaciones legislativas para promover la estabilidad presupuestaria, concluye que “la potestad de elegir entre gestión directa e indirecta, con los límites conocidos relativos al ejercicio de autoridad, da paso a la aplicación de reglas determinadas por la Ley: preferencia implícita por la gestión indirecta (mediante contrato) y por la financiación por los usuarios (tasas, tarifas); y, en su defecto, por la gestión directa administrativa, también con tasas y tarifas. La gestión directa empresarial aparece como una excepción que requiere de especial justificación”.

En la misma línea, en uno de los primeros estudios sobre la incidencia de la reforma del régimen local en esta materia, Martínez-Alonso Camps (2014: 606) afirma que, “en la disyuntiva de optar por la gestión directa de los servicios o por una de las modalidades contractuales que caracterizan la indirecta, invariablemente se esgrimen los argumentos del menor coste de éstas, la conveniencia de introducir técnicas de gestión privada y adecuadas al mercado y la necesidad de no comprometer un volumen excesivo de recursos públicos. En una coyuntura de crisis económica como la de 2013, las propuestas a favor de la gestión indirecta cobran más fuerza todavía”.

Una preferencia que era muy clara también para la Comisión Nacional de la Competencia, que en su Informe¹¹ sobre el Anteproyecto de Ley de la LRSAL afirmaba que el texto “debería establecer que las entidades locales opten por fórmulas de gestión indirecta que permitan la prestación privada. Al mismo tiempo, debe asegurarse la revisión periódica del prestador tras el plazo contractual mínimo necesario para asegurar la viabilidad económica de dicha gestión. Esta opción resulta preferible para la competencia y la eficiencia frente a la constitución de entidades instrumentales de capital público o mixto”.

Con independencia de los criterios de orden político o económicos derivados esencialmente de la situación de las Haciendas locales, es preciso, a la hora de abordar el modo de gestión de los servicios públicos, tener en

11. Informe de 13 de marzo de 2013.

cuenta distintos factores que orientarán la decisión a adoptar finalmente. Tornos, en este sentido, ha sistematizado los factores que han de atenderse para tomar una decisión sobre la externalización o reinternalización de un servicio público, y ha destacado los siguientes: la diversidad de los servicios, el tamaño del municipio, la situación financiera del ente local, la relación concesional existente, los criterios jurídicos y el problema del personal.

La actual legislación, al orientar la opción por el “modo de gestión más sostenible y eficiente” y afirmar el principio de estabilidad presupuestaria, manifiesta una clara preferencia por los modos de gestión indirecta y el primer obstáculo por tanto a sortear en los procedimientos de internalización de servicios iniciados muchos de ellos tras las elecciones generales celebradas en 2015. En todo caso no se advierte una generalizada y masiva tendencia a la remunicipalización de servicios, entendiéndose por tal la afirmación o recuperación de la plena gestión directa por los entes locales. Se han dado ciertamente casos significativos, algunos muy visibles por afectar a grandes ciudades, pero no se confirma una tendencia generalizada.

5. La disposición adicional novena diez años después

Que la Ley consiguiera hacer realidad sus objetivos no era fácil, ya que fueron muchas las resistencias que superar para hacer efectiva su aplicación, que tenían su germen en la amplia oposición que encontró durante su gestación y tras su aprobación.

La doctrina coincide en constatar la práctica inaplicación de la Ley en aquellos aspectos más controvertidos, y con ello el moderado impacto de dicha norma, de mucho menor calado de lo que hubiésemos podido pensar en el momento de su promulgación. Así, mientras algunos han seguido operando como si no se hubiera aprobado la reforma, otros, en cambio, han tendido a paralizar su actividad en caso de duda, cesando en la prestación de algunos servicios, ante el temor de incumplir la Ley e incurrir en responsabilidad. Buscando certezas, algunas entidades locales comenzaron a aprobar sus propias guías de aplicación, ofreciendo pautas interpretativas de la Ley y aclaraciones en sus puntos oscuros.

Como hemos podido analizar en este estudio, no todas las medidas de redimensionamiento local tienen un carácter coyuntural; algunas de ellas establecen prohibiciones de carácter absoluto, y otras extienden sus efectos en el tiempo, y más concretamente durante la vigencia de los planes económico-financieros o planes de ajuste (10 años). Por eso, el análisis de su aplicación no puede limitarse al periodo en el que había que dar cumplimiento

a la previsión de disolución de las mismas, sino que alcanza estos diez años desde la aprobación de la Ley.

Esta tarea la viene realizando el Tribunal de Cuentas de manera recurrente, incluyendo en sus planes de actuación un informe sobre el sector público, con el fin de evaluar el cumplimiento de las obligaciones de rendición de cuentas y de remisión de otra información obligatoria por parte de las entidades locales, así como de analizar, con carácter anual, la situación y evolución de la actividad económico-financiera y presupuestaria del mismo.

También, con motivo de la reforma llevada a cabo por la LRSAL, el Tribunal de Cuentas consideró de especial relevancia y oportunidad examinar la evolución de la situación financiera de este tipo de entidades, y verificar el universo de aplicación de las previsiones de la LRSAL respecto de la eliminación de desequilibrios financieros en las sociedades de capital íntegramente local, así como el cumplimiento de la previsión de disolución de aquellas que no hubieran podido reequilibrarse.

Las nuevas medidas no han conseguido su primer objetivo de reducir el sector público empresarial local, aunque sí han frenado la tendencia a la proliferación de entidades.

Los datos que recoge este informe respecto al número de sociedades de titularidad íntegramente local, durante el periodo comprendido entre el 31 de diciembre de 2013 y el 31 de diciembre de 2016, solo nos permiten constatar una ralentización en la expansión del sector público local, pero no ciertamente un cambio de tendencia.

En el territorio nacional existían, al cierre del ejercicio 2013, un total de 1198 sociedades participadas íntegramente por alguna entidad local¹², de las que 1095 —el 91 %— correspondían a ayuntamientos, observándose la mayor concentración de este tipo de sociedades en los municipios de más de 5000 habitantes.

En los tres ejercicios considerados (entre 2014 y 2016) se constituyeron quince sociedades y se extinguieron 116 con el resultado de la disminución neta de 101 sociedades mercantiles íntegramente propiedad de una entidad local.

12. Constituyen el ámbito subjetivo de esta fiscalización las sociedades del territorio nacional cuyo capital social pertenezca, directa o indirectamente, de forma íntegra a alguna entidad del sector público local en el periodo fiscalizado.

De las 116 sociedades que se extinguieron entre 2014 y 2016, 111 pertenecían íntegramente a entidades locales territoriales de las incluidas en el artículo 3.1 de la LRBRL.

En el ejercicio 2021, el número de sociedades mercantiles con participación íntegra o mayoritaria, o bien minoritaria con control, de una entidad local principal asciende a 1264; y 56 entidades públicas empresariales (EPE)¹³. La evolución del número de entidades principales en los últimos diez años ha sido escasamente relevante, habiendo disminuido en su conjunto apenas un 0,7 %.

Otro de los objetivos de la LRSAL era reducir los desequilibrios económicos del sector público empresarial que, a la fecha de entrada en vigor de la LRSAL, integraban un número relevante de sociedades con pérdidas de situación. La situación actual no ha mejorado, continuando un importante número con desequilibrios financieros en sus cuentas.

Las cifras que contiene el citado informe respecto a la situación financiera¹⁴ son las siguientes:

313 sociedades presentaban indicios de encontrarse incluidas en el ámbito de aplicación de los apartados 2 y 4 de la disposición adicional novena de la LRBRL, por mostrar, conforme a la información disponible, necesidad de financiación en términos de contabilidad nacional en el ejercicio 2013 estando clasificadas como Administración pública, o, en otro caso, por presentar resultados de explotación negativos en los ejercicios 2011 y 2012¹⁵.

Tan solo un 29 % de las sociedades afectadas por el citado precepto obtuvieron resultados de explotación positivos en 2016 y pudieron eliminar sus desequilibrios financieros.

13. *Informe de Fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2021*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 27 de julio de 2023.

14. Las comprobaciones específicas de evaluación de la observancia de las previsiones de los puntos 2 y 4 de la disposición adicional novena de la LRBRL, realizadas en cumplimiento de los objetivos 2 y 3 de la fiscalización, se han efectuado sobre una muestra representativa de sociedades participadas íntegramente, de forma directa o indirecta, por alguna de las entidades locales territoriales a las que hace referencia el artículo 3.1. del citado texto legal, habiéndose dispuesto para ello de la información y documentación aportada en el curso de la fiscalización por las entidades locales de las que dependen.

15. El análisis de la situación financiera de las sociedades de titularidad íntegra de una entidad local al inicio del periodo fiscalizado se ha realizado considerando la información de las cuentas anuales del ejercicio 2013, cuyo cierre coincide con la entrada en vigor de la LRSAL. En concreto, se han examinado los resultados del ejercicio 2013, con especial atención a los resultados de explotación, y se ha evaluado la situación patrimonial de las sociedades analizadas al cierre del citado ejercicio 2013. Ha de tenerse en cuenta que dicho criterio difiere del previsto en la disposición adicional novena de la LRBRL.

En el año 2021 sigue poniéndose de manifiesto que existe un número de sociedades en desequilibrio financiero sistemático y recurrente, incluso incursas en los supuestos legales de reducción de capital o de disolución por pérdidas¹⁶.

Las sociedades mercantiles dependientes y EPE con resultados negativos del ejercicio 2021 ascendían a 214, un 26 % del total de empresas públicas locales. Un total de 52 sociedades mercantiles, el 6 % del total de empresas, tenían patrimonio neto inferior a la mitad del capital social, encontrándose incursas en causa legal de disolución si no procedían a su reequilibrio. El endeudamiento de las empresas públicas dependientes suponía el 34 % del activo total tanto en las sociedades mercantiles como en las EPE. Habían registrado resultados negativos o nulos un total de 276 empresas locales, con un pasivo exigible total de 1185 millones de euros.

Por lo que respecta a la obligación de disolución de aquellas sociedades que no hubieran podido reequilibrarse, los datos reflejan todavía con mayor claridad el incumpliendo de esta obligación.

De las 1097 sociedades censadas a 31 de diciembre de 2016 y, por tanto, no disueltas, 41 se encontraban sin actividad a dicha fecha, de acuerdo con la información facilitada por sus entidades titulares a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas, y otras 63, en proceso de disolución. De estas 63 sociedades, 23 ya se encontraban en esta situación al final de 2013.

En el ejercicio 2021, un total de 31 sociedades mercantiles dependientes y EPE se encontraban en situación de disolución, y otras 17, sin actividad. Las empresas públicas locales con importe neto de la cifra de negocios igual a cero se elevaban a 140; pese a ello, el 72 % de las mismas figuraban como activas¹⁷.

Un número importante de entidades instrumentales se encuentran en situación de inactividad de manera prolongada en el tiempo o en situación de disolución, así como con pérdidas recurrentes y significativas o en situación de

16. *Informe de Fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2013*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 28 de mayo de 2015; *Informe de Fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2014*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 30 de junio de 2016; *Informe de Fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2015*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 27 de julio de 2017; *Informe de Fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2016*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 28 de junio de 2018.

17. *Informe de Fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2021*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 27 de julio de 2023.

desequilibrio patrimonial. No parece que la permanencia de estas entidades dependientes responda a criterios de racionalidad, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y por ello el Tribunal de Cuentas viene reiteradamente recomendando a los responsables de las entidades que se encuentran en estas situaciones que adopten las decisiones necesarias para proceder a su extinción definitiva y baja en el Registro de Entidades Locales.

6. Conclusiones

Las nuevas medidas no han conseguido su primer objetivo de reducir el sector público empresarial local, aunque sí han frenado la tendencia a la proliferación de entidades.

La situación de desequilibrio financiero persiste, y por ello sería recomendable un control permanente del equilibrio financiero de las entidades que integran el subsector público local empresarial. No es necesario esperar a la próxima reforma de régimen local, las normas estrictamente económico-financieras resultan suficientes para alcanzar estos objetivos. Adicionalmente a estas previsiones normativas, el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital (TRLSC), aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, establece las actuaciones que habrán de acometerse en caso de que la incursión en pérdidas reduzca el neto patrimonial de este tipo de sociedades.

Tampoco se han adoptado por las entidades locales las medidas oportunas para la efectiva liquidación y extinción de las sociedades mercantiles respecto de las que se haya acordado su disolución.

Han sido, en conclusión, pocos los cambios y los impactos reales que ha producido esta disposición, y estos probablemente han tenido en realidad como protagonista principal no esta norma, sino las limitaciones de las distintas normas presupuestarias y el propio control del Ministerio de Hacienda. La racionalización del sector público local tendrá que esperar.

7. Bibliografía

- Algarra Paredes, Á. y Romera Jiménez, O. (2015). Los nuevos retos del sector público local tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. *Revista Española de Control Externo*, XVII (49), 11-37.
- Bassols Coma, M. (2014). La racionalización de la Administración local en el marco de la sostenibilidad financiera: panorama general. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 34, 21-48.

- Bueso Guirao, E. y Pérez Mira, J. M. (2016). *Efectos en el sector público local de la Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)*. Madrid: Dykinson.
- Castillo Blanco, F. A. (2016). Remunicipalización de servicios locales y situación del personal de los servicios rescatados. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 58-59, 72-95.
- (2017). *La reinternalización de servicios públicos: aspectos administrativos y laborales*. Estudios de Relaciones Laborales, 11.
- Galán Galán, A. (2015). La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *REALA*, Extraordinario, 97-111. Disponible en <http://dx.doi.org/10.24965/reala.v0iExtra.10225>.
- González Ríos, I. (2014). Hacia una racionalización estructural de los entes instrumentales: principios y reglas de inexcusable cumplimiento. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 88, 13-60.
- Jiménez Asensio, R. (2014). La reforma local: primer análisis de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2013*, 281-328.
- Martínez-Alonso Camps, J. L. (2014). El sector público local: redimensionamiento y gestión de actividades y servicios públicos. En J. A. Carrillo Donaire y P. Navarro Rodríguez (coords.). *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local* (pp. 581-659). Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos.
- Ministerio de Hacienda. (2020). *Preguntas frecuentes sobre las consecuencias de la suspensión de las reglas fiscales en 2020 y 2021 en relación con las comunidades autónomas y las entidades locales*. Disponible en https://www.hacienda.gob.es/CDI/Estabilidad%20Presupuestaria/FAQ_SUSPENSI%C3%93N_DE_REGLAS_FISCALES.pdf.
- Montoya Martín, E. (2012). Los servicios y la iniciativa económica locales. En J. L. Rivero Ysern (dir.). *Derecho Local de Andalucía*. Madrid: Iustel.
- (2014a). Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local antes y después de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. *Revista General de Derecho Administrativo*, 36.
- (2014b). Reestructuración de la Administración instrumental y de estructuras asociativas: lecciones aprendidas y estrategias. En F. A. Castillo Blanco (dir.). *La Reforma del Sector Público*. Sevilla: Instituto García Oviedo.
- Villar Rojas, F. J. (2016). Implicaciones de los principios de sostenibilidad y estabilidad presupuestaria en los modos de gestión de los servicios públicos locales. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 58-59, 96-106.