

El futuro del sector público institucional local

SILVIA DíEZ SASTRE

*Profesora titular de Derecho Administrativo
(acr. catedrática de universidad).*

*Instituto de Derecho Local de la
Universidad Autónoma de Madrid*

- 1. Planteamiento**
- 2. La descentralización funcional en el ámbito local**
- 3. Tipos de entes del sector público institucional local**
 - 3.1. Tipología legal
 - 3.2. Mapa de la realidad local
- 4. Elección entre los tipos legales**
 - 4.1. Ejercicio de autoridad
 - 4.2. Estabilidad presupuestaria
 - 4.3. Medio propio o transferencia de competencias
- 5. Ejes para el diseño de un sector público local estratégico**
- 6. Bibliografía**

Resumen

El fenómeno de la descentralización funcional a través de la creación de entidades dependientes de las Administraciones territoriales presenta singularidades propias en el ámbito local. La creación de personificaciones instrumentales se ha regulado de la mano de las formas de gestión de los servicios públicos y de la iniciativa pública en la economía. Su evolución se ha vinculado a una serie de tópicos anclados en la dogmática tradicional, como son la huida del derecho administrativo —que tiene escasa cabida en un ámbito intensamente europeizado—, la excesiva expansión del sector público —que contrasta con la reducción progresiva del número de entes instrumentales en la última década—, así como la libertad organizativa para elegir entre distintas formas jurídicas —que está condicionada de forma directa por límites de derecho interno y de derecho europeo—. Transcurridos 40 años de la aprobación de la Ley de Bases de Régimen Local, el presente trabajo reflexiona sobre estos tópicos con el fin de identificar ejes que contribuyan en el futuro al diseño de un sector público institucional local estratégico.

Artículo recibido el 29/04/2025; aceptado el 12/05/2025.

Palabras clave: *poder de organización; sector público institucional; huida del derecho administrativo; descentralización funcional.*

The future of the local institutional public sector

Abstract

The phenomenon of functional decentralization through the creation of semi-autonomous government bodies exhibits unique characteristics at the local level. The establishment of these bodies has been regulated in conjunction with the forms of public service management and public economic initiative. Their analysis has often been linked to a series of common perceptions rooted in traditional legal dogma, such as the avoidance of public law—which has little relevance in an intensely Europeanized context—; the excessive expansion of the public sector—which contrasts with the progressive reduction in the number of instrumental entities over the last decade—; and the organizational freedom to choose between different legal forms—which is directly conditioned by the limits of domestic and European law. Forty years after the approval of the Ley de Bases del Régimen Local (Law 7/1985, of April 2), this article reflects on these topics to identify key areas that will contribute to the future design of a strategic local institutional public sector.

Keywords: organizational power; local institutional public sector (semi-autonomous government bodies); avoidance of public law; functional decentralization.

1

Planteamiento*

El poder de organización o potestad organizatoria faculta para crear, modificar y extinguir personas jurídicas u órganos administrativos, determinando sus funciones, competencias, nombramientos, atribuciones y personal¹. Este

* Este trabajo se enmarca en las actividades de investigación del Proyecto coordinado I+D+i de Retos de la Sociedad de la convocatoria de 2023: “La responsabilidad estratégica del Estado (STRATE 2.0)” (referencia: PID2023-149184OB). Agradezco a las personas que han evaluado este trabajo en el momento previo a su publicación. Las observaciones realizadas, a las que he tratado de atender de la mejor manera posible, han contribuido, sin duda, a completar y mejorar el resultado final.

1. Böckenförde (1973: 39); Burmeister (1991: 114); Rudolf (1998: 785).

poder se atribuye en el marco del Estado constitucional a distintos órganos públicos, combinando las formas jurídicas de la ley y el reglamento². Lógicamente, la potestad de organización corresponde a las entidades locales con autonomía constitucionalmente garantizada, tal y como dispone la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) (arts. 4.1.a, 20.3, 32.3, y 60 párr. 2.º), en consonancia con la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL) (art. 6.1)³. De hecho, la potestad autoorganizatoria puede considerarse parte del “núcleo mismo de la autonomía local”⁴, que se ejerce en el marco de la ley —a la que la Administración se vincula negativamente en el ámbito de la organización⁵—.

Una de las manifestaciones más relevantes de la potestad organizatoria de las Administraciones públicas es la creación de entidades personificadas. Estas entidades conforman, en sentido amplio, la denominada Administración indirecta, instrumental o institucional o, en la terminología contemporánea, el sector público institucional (art. 2 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, LRJSP). Por tal, se entiende un conjunto de entidades con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de las Administraciones territoriales, que responde a la búsqueda de un mayor grado de especialización en la organización administrativa con el fin de realizar, principalmente, prestaciones asistenciales fundamentales para la ciudadanía, como son los servicios públicos⁶. Se trata de instrumentos operativos de las Administraciones territoriales, de ahí su calificación como entes instrumentales⁷. Una de las características más importantes de esta forma de organización consiste en que su legitimidad no radica en el ejercicio de autoridad, sino en la realización de prestaciones públicas⁸.

La creación de entidades instrumentales se ha encuadrado dogmáticamente en la idea de descentralización funcional. No obstante, a diferencia de la descentralización territorial, en este caso no se produce un traslado total de la titularidad de la competencia o del servicio, cuya responsabilidad continúa correspondiendo a la Administración territorial correspondiente⁹. Legalmente

2. Sobre el origen de este poder en el derecho público alemán, Díez Sastre (2025). Con respecto a la consagración de este poder en el Estado constitucional y sus límites normativos, Parejo Alfonso (2009: 20, 49).

3. Lasagabaster Herrarte (2007: 68); Parejo Alfonso (2023: 96, 105, 111).

4. Parejo Alfonso (2023: 111).

5. Da cuenta de la jurisprudencia del Tribunal Supremo al respecto Parejo Alfonso (2023: 113).

6. Aludía a este fenómeno Fueyo (1951: 77). En la actualidad, por todos, Esteve Pardo (2015: 26).

7. López-Jurado (2020: 112).

8. Cirillo (2021: 243).

9. Díez Sastre (2025).

se han creado distintas formas de organización instrumental que transitan de la naturaleza jurídico-pública —en el ámbito local, organismos autónomos y entidades públicas empresariales— a la naturaleza jurídico-privada —fundaciones y sociedades mercantiles—¹⁰. Desde una perspectiva crítica, este fenómeno se ha asociado a la denominada “huida del derecho administrativo”, puesto que con la creación de nuevas personas jurídicas se ha buscado una mayor libertad y flexibilidad, gracias a la aplicación de un derecho singular y específico¹¹, especialmente cuando se aplica un régimen jurídico de derecho privado. A pesar de ello, la constitucionalidad de esta opción organizativa se ha confirmado en la jurisprudencia¹².

En el nivel local, dentro de la categoría más amplia de las entidades instrumentales, conviene individualizar a ciertas personificaciones que tienen como fin principal articular relaciones interadministrativas de colaboración y facilitar el ejercicio conjunto de competencias, así como la prestación de determinados servicios. Es el caso, especialmente, de las mancomunidades y de los consorcios. Estas fórmulas se han caracterizado como una manifestación de descentralización cooperativa¹³. La naturaleza de este tipo de entes difiere de las clásicas entidades instrumentales —especialmente en el caso de las mancomunidades—, en la medida en que pueden llegar a ser verdaderos titulares de competencias y, por tanto, gozar de una autonomía que no se reconocería a una entidad instrumental como un organismo autónomo o una sociedad mercantil pública¹⁴. De hecho, en el Inventario de Entes del Sector Público Estatal, Autonómico y Local se diferencia claramente entre el sector público institucional —en el que se incluye a organismos autónomos, entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles, fundaciones y consorcios— y el sector público administrativo —en el que aparecen las Administraciones territoriales y también las mancomunidades—, siguiendo la calificación de las mancomunidades en la LRBRL y de los consorcios en la LRJSP¹⁵.

Este trabajo tiene como objeto de estudio las entidades personificadas que conforman el sector público institucional local. Transcurridos cuarenta años de la aprobación de la LRBRL, se trata de atisbar cuáles deberían ser algunos de los ejes que contribuyan a su diseño futuro. Este ambicioso punto de partida se redimensiona, necesariamente, a través del planteamiento

10. Sigo la clasificación de Santiago Iglesias (2024: 296-297).

11. Clavero Arévalo (1962: 9); Baena del Alcázar (1964: 61).

12. STC 14/1986, de 31 de enero. Guimerá Rico (2020: 93 y ss.).

13. Martínez-Alonso Camps (2003: 110).

14. Martínez-Alonso Camps (2013: 65). En relación con los consorcios, Toscano Gil (2014: 100).

15. Velasco Caballero (2016: 50).

to metodológico. En ningún caso se trata de hacer un recorrido histórico exhaustivo sobre la evolución de las entidades instrumentales locales y su regulación en el derecho positivo. Tampoco se pretende ofrecer un análisis detallado del régimen jurídico de cada una de las formas organizativas y de las especialidades de sus órganos y su funcionamiento¹⁶, o resolver específicos problemas jurídicos que se derivan de su actividad. La finalidad es, simplemente, reflexionar sobre algunos de los tópicos más extendidos sobre las entidades instrumentales locales con carácter general que pueden condicionar su futuro; en concreto, la huida del derecho administrativo, la excesiva expansión del sector público local y la libertad en la elección de las formas organizativas. Entre las distintas aproximaciones que permitirían desarrollar el objeto de estudio, se ha optado por realizar una reflexión que combina tres perspectivas: dogmática, legal y empírica.

La exposición parte, en primer lugar, con las líneas de evolución de la descentralización funcional a nivel local, que transita del derecho de la organización a su europeización con una perspectiva de mercado, limitando la huida del derecho administrativo (2.). En segundo lugar, se estudia brevemente la tipología de entes instrumentales en el nivel local, tanto desde la perspectiva del derecho vigente (3.1.) como de su realidad empírica, introduciendo una perspectiva crítica en torno a la dimensión del sector público institucional local (3.2.). Seguidamente, se identifican los principales límites que se han establecido a la elección entre los distintos tipos legales organizativos, tanto en el plano dogmático como legal (4.). La exposición concluye con unas conclusiones sobre los ejes que deberían orientar el diseño de un sector público institucional local estratégico en el futuro (5.).

2

La descentralización funcional en el ámbito local

Desde el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924 hasta la actualidad, la creación de entidades personificadas en el ámbito local ha evolucionado de la mano de la gestión de los servicios públicos locales y de la iniciativa pública en la economía. Antes de la entrada en vigor de la LRBRL, las características del servicio —obligatorio o no, prestado en régimen de

16. Al respecto, me remito, a Santiago Iglesias (2017) y Matilla Mahiques (2018: 433 y ss.) para las sociedades públicas locales, y a López de Castro García-Morato (2024) para cada uno de los tipos organizativos previstos legalmente.

monopolio o competencia— servían como referencia para definir el régimen jurídico de funcionamiento de los diferentes tipos organizativos¹⁷. La LRBRL, en su redacción original, estableció la posibilidad de gestionar de forma directa los servicios públicos locales a través de la propia entidad local o de una persona jurídica distinta, en la forma de organismo autónomo o sociedad mercantil, de titularidad íntegramente local (art. 85) —esta regulación se complementa por lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL) (arts. 95 y ss.)—. A estas modalidades organizativas se sumó la entidad pública empresarial con la reforma de la LRBRL acometida en 2003¹⁸. La legislación básica no establecía ningún criterio para elegir entre las distintas formas organizativas —sin perjuicio del límite del ejercicio de autoridad, al que se hace referencia más adelante—. Esto supuso que, en especial, la opción por las formas jurídico-privadas (sociedades mercantiles, principalmente) se empleara como técnica para eludir controles y flexibilizar y agilizar su funcionamiento, dando lugar a la denominada “huida del derecho administrativo”¹⁹.

Desde entonces, podría afirmarse que el tratamiento dogmático del fenómeno de la descentralización funcional ha estado lastrado por el juicio negativo que ha recibido la utilización de las formas organizativas para evitar la aplicación de garantías del derecho público. En un primer momento, se apuntó a la ausencia de garantías propias del derecho público en el funcionamiento de estas entidades, a las que se atribuyó el ejercicio de funciones públicas que estaban sometidas hasta entonces al derecho administrativo²⁰. En ese contexto, no se pretendía extender el derecho público al ejercicio de actividades industriales o económicas del Estado²¹, sino denunciar la desviación del ejercicio de funciones públicas de la organización administrativa sometida al derecho público y, adicionalmente, tratar

17. Estatuto Municipal de 1924; Ley Municipal de 1 de noviembre de 1935; Ley de Régimen Local, de 17 de julio de 1945; Decreto de 16 de diciembre de 1950, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945; Decreto de 24 de junio de 1955, por el que se aprueba el Texto Articulado de las Leyes de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945 y de 3 de diciembre de 1953; y Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. En Guimerá Rico (2020: 34 y ss.); Díez Sastre (2022a: 299).

18. Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas de Modernización del Gobierno Local.

19. La idea de huida al derecho privado (*Flucht ins Privatrecht*) se emplea por primera vez por Fleiner (1933: 326). Sobre su aplicación en el contexto español, *ex multis*, Fanlo Loras (1992:18); Esteve Pardo (1994: 876), Del Saz Cordero (1994: 74 y ss.); Laguna de Paz (1995: 201 y ss.); Martín-Retortillo (1996: 39 y ss.).

20. Desdentado Daroca (1999: 88).

21. Sobre la privatización del derecho público y la publicación del derecho privado, Malaret i García (1999: 17).

de esquivar los límites de endeudamiento impuestos paulatinamente por las autoridades europeas²².

En este punto, la tendencia a la privatización y la desregulación, que se impuso en las últimas décadas del siglo XX, constituyó una transformación de importante calado en las funciones del Estado, que también se proyectó sobre la organización administrativa²³. El proceso de desprendimiento del Estado de gran parte de su patrimonio empresarial conllevó la creación de una organización idónea para la regulación del mercado en un Estado calificado como Estado regulador y garante²⁴. En este ámbito, cobran especial importancia las formas de colaboración público-privada y el estudio de las formas de participación de los particulares en el ejercicio de funciones públicas²⁵. Se pasó, así, del predominio de la gestión directa de los servicios públicos en la primera mitad del siglo XX al protagonismo de la gestión indirecta, a través de contratos públicos, a finales del siglo XX y principios del XXI²⁶.

La crisis económica de principios del siglo XXI aceleró esta transición²⁷. La preocupación por la racionalidad y eficiencia de la organización administrativa había sido una constante en los estudios de derecho administrativo y, especialmente, de la organización administrativa, que complementa la perspectiva tuitiva de un sistema de garantías frente a la actuación del poder público²⁸. Era comúnmente admitido que la organización debía ser racional y eficaz y que debían suprimirse las estructuras innecesarias, inútiles o que tuvieran funciones repetitivas, atribuidas a otras²⁹. Sin embargo, la crisis económica plasmó esta tendencia a través de iniciativas legislativas concretas³⁰.

La reforma de la LRBRL mediante la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), así como la modificación del régimen básico vigente en torno al sector público institucional, son tributarias de este periodo. En el ámbito local, se retoca la LRBRL con el fin de introducir un juicio de sostenibilidad y eficien-

22. Al respecto, en detalle, Sánchez Morón (2018: 40-43).

23. Guimerá Rico (2020: 33 y ss.).

24. Parejo Alfonso (2009: 20, 37); Wahl (2013: 132); Esteve Pardo (2015: 48).

25. Steiner (1975: 222 y ss.); Canals Ametller (2003: *passim*); Esteve Pardo (2012: 34 y ss.).

26. Cantero Martínez (2010: 304 y ss.); Bel y Estruch (2012: 194).

27. Santiago Iglesias (2013: 131 y ss.); Darnacullea Gardella (2021: 379).

28. Villar Palasí (1952: 117).

29. Garrido Falla (1993: 7).

30. En España, el caso paradigmático es el de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (Chinchilla Marín, 2016: 376). No obstante, existen medidas anteriores. Da cuenta detallada de ellas Montoya Martín (2012: 183 y ss.). En relación con los procesos de racionalización organizativa local en el derecho comparado, Almeida Cerredá (2015: *passim*).

cia para utilizar las formas jurídicas que permiten someterse en mayor o menor medida al derecho privado —entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles— (art. 85.2.A párr. 2.º), y se introduce una D. A. 9.ª dedicada directamente al redimensionamiento del sector público local, que supone su reducción cuantitativa³¹. Con carácter básico, para todo el sector público, la Exposición de Motivos de la LRJSP (V) explica cómo la ley incorpora las conclusiones de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) —creada en octubre de 2012—, apoyadas en la necesidad de aplicar criterios de eficiencia y economía en la asignación de los recursos públicos conforme al artículo 31.2 de la Constitución Española (CE) y el principio de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE). Además, el artículo 86.2.a) LRJSP incorpora directamente un principio de subsidiariedad a favor del mercado. Solo cabrá utilizar una entidad instrumental estatal, que sea medio propio, cuando sea una opción más eficiente que la contratación pública y resulte sostenible y eficaz en términos de rentabilidad económica.

Paradójicamente, al tiempo que se producían estos cambios normativos, se produjo también un movimiento de “remunicipalización” de los servicios públicos locales³², que abogaba por la gestión directa, debido al fracaso de numerosas formas contractuales y concesionales. Sin embargo, el impulso de esta tendencia política se frenó con su puesta en práctica. La dificultad para revertir la gestión directa de un servicio se demostró igualmente vigente en el caso de la gestión indirecta, tanto por razones administrativas como, sobre todo, de índole laboral. Al respecto, conviene recordar la declaración de inconstitucionalidad, por la STC 122/2018, de 31 de octubre, de la D. A. 26.ª a) y b) de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2017, que limitaba la incorporación de personal laboral al sector público precisamente en el marco de este tipo de procesos de retorno a la gestión directa.

El brevísimo repaso realizado sobre la evolución de la descentralización funcional en el ámbito local pone al descubierto la asunción de varias premisas. La primera es que la utilización de formas jurídicas sometidas, en mayor o menor medida, al derecho privado, supone una forma de huida del derecho administrativo que debe combatirse. La segunda es que la gestión indirecta es, en principio, más eficiente económicamente que la gestión directa, y que el Estado debe ocupar únicamente un papel de supervisor y garante. El análisis de este segundo

31. Santiago Iglesias (2013: 111 y ss.); Martínez-Alonso Camps (2013: 75 y ss.).

32. Al respecto, *ex multis*, Font y Galán (2016: 19 y ss.); Tornos Mas (2016).

postulado excede del objetivo de este trabajo, que se ciñe al sector público institucional local y no comprende la gestión de servicios públicos de forma directa. Pero conviene detenerse en este punto con respecto a la idea de la huida del derecho administrativo, que recorre los estudios y las regulaciones sobre el sector público instrumental local en los últimos cuarenta años.

Desde hace aproximadamente dos décadas³³, la extensión progresiva del derecho de la Unión Europea ha constituido una reversión o freno de la huida del derecho administrativo³⁴. Se habla de un posible “retorno del derecho administrativo” que vendría de la mano de la Unión³⁵, aunque en realidad puede considerarse que se produce una expansión del ámbito de aplicación del derecho administrativo³⁶. La funcionalización de los conceptos organizativos incluidos en las normas europeas en distintos sectores —especialmente, en contratación pública, pero también en materia de personal³⁷— tiene como consecuencia la delimitación de un ámbito de aplicación de las normas del derecho administrativo independiente de las fórmulas organizativas y de su naturaleza, pública o privada. Estas normas se proyectan más allá de las clásicas Administraciones públicas, incluyendo a todo tipo de entes del sector público, así como a órganos constitucionales e, incluso, sujetos privados. De este modo, tiene lugar una “desustantivación del derecho administrativo” clásico³⁸.

En la práctica del sector público institucional local, la consecuencia de este proceso es la desaparición de una gran parte de los incentivos que motivaban la huida del derecho administrativo. Por esa razón, la argumentación con base en la huida al derecho privado para analizar el sector público instrumental local ha perdido gran parte de su sentido. La utilización de entidades instrumentales, de uno u otro tipo, se debe justificar, en la actualidad, por la mayor eficacia y especialización que pueda alcanzarse en la gestión de los asuntos públicos. La clave no radica entonces en la posible modulación del régimen jurídico de los concretos entes públicos, sino en el nombramiento de profesionales especializados en estas organizaciones, que pueda marcar diferencias en su mejor desempeño.

33. La fecha de referencia sería la aprobación de las directivas de contratación pública de 2004 (directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE, de 31 de marzo de 2004).

34. Mir Puigpelat (2013: 224); Chinchilla Marín (2016: 367 y ss.).

35. Sánchez Morón (2018: 48).

36. Al respecto, entre otros, Esteve Pardo (2012); García-Andrade Gómez (2019: 178-179); Caballero Sánchez (2021: 9 y ss.).

37. Esteban Miguel (2017: 119 y ss.); Cantero Martínez (2025).

38. Velasco Caballero (2020: 75).

3

Tipos de entes del sector público institucional local

3.1

Tipología legal

La configuración de un catálogo de formas jurídicas organizativas instrumentales en el ámbito local ha tenido como referencia la legislación estatal³⁹ —en primer lugar, la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) y, con posterioridad, la LRJSP—. Sin embargo, la legislación básica de régimen local no se refiere a las entidades institucionales en el ámbito de la organización, como sucede tradicionalmente en el caso del Estado —actualmente, en la LRJSP— y de las correspondientes normas autonómicas⁴⁰. La creación de estas entidades aparece en el Capítulo II, dedicado a las “Actividades y servicios”, del Título IV de la LRBRL (Bienes, actividades y servicios y contratación). Al hilo de la regulación de las formas de prestación de los servicios públicos aparece la posible creación de organismos autónomos, entidades públicas empresariales locales y sociedades mercantiles locales, cuyo capital social sea de titularidad pública (art. 85.2.A b], c] y d] LRBRL). Con posterioridad, se regula la creación y régimen jurídico de estas entidades (arts. 85 bis y 85 ter LRBRL), que se remite a la legislación estatal, en el caso de los organismos públicos, y al derecho privado, en el supuesto de las sociedades mercantiles.

Con respecto a las competencias para crear entidades instrumentales, en los municipios de régimen común, el pleno es competente para aprobar las formas de gestión de los servicios y los expedientes de municipalización (art. 21.2.f LRBRL). También en los municipios de gran población es el pleno el órgano llamado a crear entidades instrumentales y aprobar los expedientes de municipalización (art. 123.1.k LRBRL), aunque la iniciativa corresponda al ejecutivo municipal, formado por el alcalde y la junta de gobierno local⁴¹. Por su parte, la junta de gobierno local de los municipios de gran población se encarga de designar a los representantes municipales en los órganos colegiados de gobierno o de administración de los entes, fundaciones o sociedades en los que el ayuntamiento sea partícipe (art. 127.1.m LRBRL). Las fundaciones aparecen, de esta forma indirecta, como posible forma instrumental en el ámbito local. No se regulan en ningún otro lugar de la legis-

39. Martínez-Alonso Camps (2003: 112).

40. Montoya Martín (2012: 170).

41. Parejo Alfonso (2023: 137).

lación básica, de manera que se aplica la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, y, en su caso, la normativa autonómica correspondiente⁴².

La descripción del régimen local básico pone de manifiesto la opción regulativa uniforme para todas las entidades locales. No hay diferencias en torno al tipo de municipio, más allá de las referidas al reparto competencial interno. En las normas autonómicas de desarrollo es posible encontrar reglas más detalladas sobre la Administración instrumental, que modulan la legislación básica —aparecen figuras como las agencias públicas administrativas o empresariales, las sociedades interlocales y las fundaciones públicas locales—⁴³. En el caso de la legislación especial de Barcelona también aparecen algunas particularidades. En el tramo de regulación autonómica (Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona) destaca la consagración de consorcios legales en los que participan el Ayuntamiento y la Generalitat de Cataluña para gestionar competencias de forma mancomunada en vivienda, educación, servicios sociales y sanidad⁴⁴. Asimismo, mediante la reforma de la Carta por la Ley 3/2025, de 18 de marzo, se han modificado los preceptos relativos a las formas de gestión de los servicios y la iniciativa pública en la economía. En especial, se establece un régimen jurídico de control de eficacia y supervisión continua de las entidades personificadas (art. 48). La legislación especial de Madrid guarda silencio sobre estas cuestiones.

3.2 Mapa de la realidad local

La creación del Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local (INVENTE) en la LRJSP (arts. 82 y 83) ha sido fundamental para ofrecer información completa y fiable sobre la composición del sector público desde su creación⁴⁵. Conforme a los datos que se muestran en el siguiente gráfico, en 2025 el sector público institucional local se constituye por un total de 2611 entidades personificadas; entre ellas, 1329 se adscriben al sector empresarial —55 entidades públicas empresariales y 1262 socieda-

42. En el caso de Cataluña, por ejemplo, se aplicaría el Libro III del Código Civil de Cataluña (Martínez-Alonso Camps, 2013: 65).

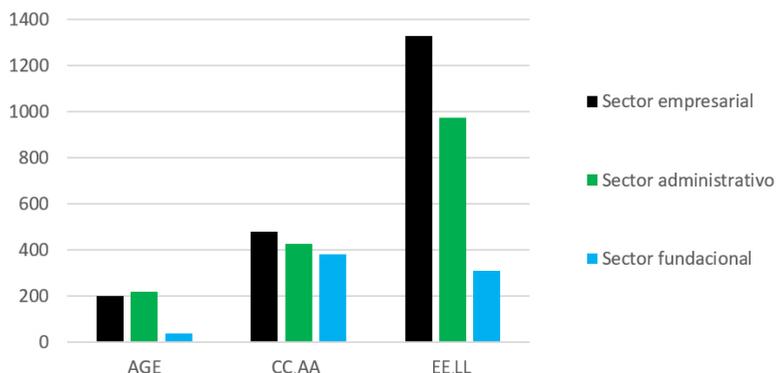
43. Sirva de ejemplo la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (arts. 33 y ss.).

44. Díez Sastre (2022b: 234).

45. Previamente es posible encontrar algunos datos de gran interés en trabajos doctrinales, elaborados a partir de los datos que ofrecía el Inventario de Entes del Sector Público Local. Así, en relación con el subsector societario local antes de 2013, Santiago Iglesias (2013: 110 y ss.).

des mercantiles—, 974 al sector administrativo —706 organismos autónomos y 268 consorcios—, y 308 al sector fundacional —303 fundaciones—⁴⁶.

Gráfico 1. Entidades instrumentales en función de su naturaleza económico-financiera, por nivel territorial (2025) [en número]



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INVENTE. Última consulta: 3 de abril de 2025.

Las cifras expuestas contrastan cuantitativamente con el total de la Administración General del Estado —453 entidades— y de las Administraciones autonómicas —1288—. Sin embargo, debe tenerse en cuenta el elevado número de entidades locales españolas a las que se adscriben las entidades instrumentales: 8130 ayuntamientos y 52 diputaciones provinciales, *consells insulars* y cabildos, sin tener en cuenta mancomunidades, áreas metropolitanas, comarcas y otras entidades locales existentes en el ámbito autonómico, en su caso. Si se coteja solo el número total de municipios y provincias con el volumen total de entidades instrumentales, resulta que el 32 por ciento de las entidades locales cuenta con algún ente instrumental; la cifra se reduce al 16 por ciento cuando se refiere a las entidades del sector empresarial. Ese mismo cálculo en el caso de las comunidades autónomas y ciudades autónomas se traduciría en el 68 por ciento para todo el sector público institucional y en un 25 por ciento para el sector empresarial.

46. Las variaciones en las cifras totales con respecto al desglose ofrecido podrían explicarse por la existencia de entidades adscritas a varias Administraciones públicas, cuya entidad de control es local. Estas entidades se computan por el INVENTE en la estadística agregada de entidades del sector público institucional local. Sin embargo, para identificar la naturaleza de las diferentes entidades, el buscador de entes del sector público institucional del INVENTE no permite realizar una búsqueda global de este tipo de entidades, en la medida en que solo permite elegir la Administración de adscripción y no la entidad de control a efectos de contabilidad nacional.

Estas cifras globales deben acompañarse de una lectura en clave territorial. La distribución de la Administración institucional local es muy desigual a lo largo del mapa. En Andalucía, Cataluña, Euskadi, Comunidad Valenciana y Canarias, se detecta un mayor número de entidades instrumentales locales que en otras regiones —lo que no se explica únicamente por su tamaño y población, sino, con toda probabilidad, por una opción de política organizativa—. Si se desciende al nivel provincial, también existen fuertes variaciones —destacan Barcelona, donde se ubican 294 entidades, y Bizkaia, Madrid, Sevilla y Tarragona, donde se contabilizan algo más 100 entidades; por el contrario, en La Rioja hay 3, en Guadalajara 6, y en Palencia y Soria 7—⁴⁷. A esta distribución geográfica habría que añadir el reparto de las entidades instrumentales atendiendo al tamaño de las respectivas entidades locales. La tendencia a utilizar este tipo de formas organizativas está más extendida entre los municipios de mayor tamaño, reduciéndose su uso en los más pequeños⁴⁸.

No es el momento de realizar un análisis empírico más preciso de la realidad del sector público institucional local, pero sí es importante tener en mente la necesidad de los datos en el debate abierto en torno a este fenómeno organizativo. Existe una tendencia institucional y académica, auspiciada principalmente por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y las autoridades autonómicas de competencia, que sitúa a los municipios bajo el foco del buen funcionamiento del mercado. En particular, considera a las entidades instrumentales locales —especialmente, a las sociedades mercantiles que participan en la economía y prestan servicios públicos o satisfacen necesidades públicas— una amenaza para la competencia.

A su juicio, la iniciativa pública local en la economía debe justificarse con base en un principio de necesidad, cuando exista un fallo en el mercado o se busque otro objetivo de interés común, como la redistribución de bienes o la promoción de la cultura y la conservación del patrimonio⁴⁹. Esto es así, a pesar de que en España apenas existen sociedades locales que representen una iniciativa pública en la economía. La inmensa mayoría únicamente gestionan servicios públicos (por ejemplo, transporte urbano) o tareas locales (por ejemplo, gestión de la limpieza viaria). A lo que se suma la inexistencia de ningún mandato jurídico que haga excepcional el ejercicio de la iniciativa económica local⁵⁰. En otros países, como Alemania, no existe

47. Los datos manejados proceden del INVENTE. Última consulta: 17 de abril de 2025.

48. Ofrece datos al respecto, hace más de diez años, Santiago Iglesias (2013: 111-112).

49. Recientemente, en este sentido, la Autoridad Vasca de Competencia. *Incidencia de las Entidades locales en la actividad económica* (2025: 8, 26 y ss.).

50. Montoya Martín (2012: 172-173).

un discurso equivalente en contra de las entidades instrumentales locales, a pesar de que existe una intensa actividad pública local en la economía en mercados estratégicos como la producción de energía, el suministro de agua o la gestión de los residuos. La participación pública en esos sectores se fomenta e incluso se valora positivamente como una vía de incrementar los ingresos locales y mejorar la calidad de la prestación de los servicios públicos que tienen encomendados, aunque ese no sea el único motivo ni el principal, en muchas ocasiones, para crear este tipo de entidades⁵¹.

Con respecto a las entidades instrumentales que prestan servicios públicos, integradas en la organización administrativa y, por tanto, sustraídas a las reglas de licitación pública, las autoridades de competencia alertan de una posible reducción de la demanda pública de ciertos bienes y servicios en el mercado y de la consiguiente distorsión de la competencia. Por esa razón, la CNMC aboga por interpretaciones restrictivas con respecto a la creación y existencia de este tipo de entidades, así como en torno a la posibilidad de asignarles directamente la ejecución de servicios y tareas públicas. Se entiende que hay que evaluar la conveniencia de la utilización de estas entidades, valorando lo que el mercado ya ofrece, y atender a los riesgos que suponen para la competencia en términos de pérdida de eficacia y de menor eficiencia del mercado⁵².

En los argumentos expuestos se observa cómo las autoridades de competencia introducen *ex novo* criterios y ponderaciones en favor de la competencia a través de informes, guías y recomendaciones, que se apartan de los criterios y ponderaciones plasmados en el derecho vigente. Para ello, se apoyan en una imagen de un mercado ideal, eficiente, que dista mucho de la realidad en muchas ocasiones, especialmente en la variada y compleja realidad de las entidades locales⁵³. Se afirma, por ejemplo, que la utilización de medios propios “debe interpretarse de forma estricta”, cumpliendo los requisitos legales y los “principios de buena regulación y administración, de forma que se garantice, entre otras cosas, que los bienes y servicios afectados no pueden ser provistos en el mercado en mejores condiciones de calidad y precio”⁵⁴. Por supuesto, estos instrumentos de *soft law* no pueden considerarse en ningún caso vinculantes para las Administraciones públicas. Es más, su legitimidad puede ser cuestionada en la medida en que fomen-

51. Al respecto, en detalle, Burgi (2021: 168 y ss., 180).

52. CNMC. *Guía sobre contratación pública y competencia. Los encargos a medios propios y los convenios*. REF. G.2020-01, de 14 de febrero de 2023.

53. Sobre esta cuestión, Díez Sastre (2023: 340 y ss.).

54. CNMC. *Guía sobre contratación pública y competencia. Los encargos a medios propios y los convenios*. REF. G.2020-01, de 14 de febrero de 2023, 16.

tan un único principio, el de la competencia en el mercado, ligado a la eficiencia económica, que debe ponderarse necesariamente con otros principios e intereses en el marco del Estado social y democrático, como se refleja en el derecho positivo europeo y nacional y se ha reconocido por el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ámbito de la competencia⁵⁵.

Conviene recordar que la decisión de externalizar o no la gestión de determinado servicio público y la satisfacción de necesidades públicas, así como la iniciativa pública en la economía, corresponde a los Gobiernos locales, dentro de los límites jurídicos existentes. Ni en el derecho europeo, primario o secundario⁵⁶, ni en el derecho constitucional español, se ha consagrado un principio de subsidiariedad del Estado con respecto al mercado. En el plano legal, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), establece en su artículo 30.3 que los servicios se prestarán normalmente por la Administración por sus propios medios. En esta misma línea, en los artículos 63.3.a) y 116.4.f), lejos de obligar a justificar la utilización de los propios medios, se exige justamente lo contrario en la contratación de servicios: elaborar un informe en el que se constate la carencia de medios en la organización administrativa y la necesidad de acudir al mercado. Únicamente el legislador estatal ha dispuesto —bajo la clara influencia de la crisis económica de 2008— que la utilización de entidades instrumentales que ostenten la condición de medio propio o servicio técnico en el ámbito del Estado debe ser más eficiente que la contratación pública y resultar sostenible y eficaz, conforme a criterios de rentabilidad económica. El precepto en el que se consagra esta obligación, el artículo 86.2.a) LRJSP, es un precepto no básico, solo aplicable al Estado, conforme a la D. F. 4.^a2.c) LRJSP⁵⁷. No obstante, por vía interpretativa, se han aducido diversos argumentos —discutibles, a mi juicio— para justificar su aplicación en el ámbito local⁵⁸.

Por supuesto, las reglas de la competencia deben aplicarse a las entidades locales en la medida en que su conducta pueda infringirlas⁵⁹.

55. STJUE *Albany*, C-67/96, de 21 de septiembre de 1999, ECLI:EU:C:1999:430. Como señalan Wish y Baley (2024: 11): “*Competition is not a panacea to cure all problems*”.

56. En este sentido, la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, recuerda que los Estados miembros pueden prestar ellos mismos los servicios u organizarlos de una manera distinta a los contratos públicos (considerando 5), y reconoce en su articulado la “libertad de administración de las autoridades, regionales y locales [...] para decidir la mejor forma de gestión la ejecución de obras y la prestación de servicios [...] podrán optar por realizar sus funciones de interés público con recursos propios o en colaboración con otras autoridades o confiarlas a operadores económicos” (art. 2.1). Con respecto a la iniciativa pública en la economía, la Comunicación de la Comisión Europea de 20 de septiembre de 2000: “Los servicios de interés general en Europa” [COM (2000) 580 final], es neutral.

57. Díez Sastre (2019); Tejedor Bielsa (2022).

58. Una explicación detallada, en Fernández y Pérez (2023).

59. Malaret i García (2003: 573); Ortega Bernardo (2006: 88 y ss.).

Las autoridades de competencia son las llamadas a cumplir esa función. Para ello, será necesario realizar un examen caso por caso, que analice el concreto ámbito de actuación de la entidad instrumental local, el mercado relevante al que puede afectar y la gravedad de la afectación, la existencia de subvenciones a su actividad, etc.⁶⁰. De ese modo, se concretará si su actuación encaja en alguna de las conductas prohibidas en las normas de defensa de la competencia⁶¹ —conductas colusorias, abuso de posición dominante, prácticas restrictivas de la competencia o recepción de ayudas públicas prohibidas—⁶². La estructura de las normas de competencia imposibilita metodológicamente realizar un juicio global sobre una realidad compleja, como puede ser la utilización de ciertas fórmulas organizativas por parte de la Administración. Por esa razón, concluir que la iniciativa pública local en la economía o las entidades instrumentales locales que prestan servicios públicos son una amenaza, en general, para el buen funcionamiento del mercado, requiere, como mínimo, una sólida argumentación apoyada en datos, que deben incluir necesariamente estudios específicos de mercado.

Al respecto, se ha señalado más arriba que, de los datos disponibles, se deduce que, cuantitativamente, no parece existir un exceso de entidades instrumentales locales, en relación con lo que sucede en otros niveles territoriales y, podría añadirse, con lo que sucede en otros países de nuestro entorno —en Alemania hay 3382 empresas públicas locales—⁶³. Pero es que, además, cuando se analiza la evolución del sector institucional local, se aprecia una firme tendencia a su reducción. Como se muestra en el siguiente gráfico, desde 2015 hasta 2024 se ha producido una extinción progresiva de entidades instrumentales. En especial, llama la atención la destrucción del sector empresarial. En el periodo analizado se han creado un total de 213 sociedades mercantiles locales, pero han desaparecido 460. Es cierto que el abuso de las organizaciones instrumentales en el pasado exigió una operación de reestructuración. Pero la situación actual dista mucho de aquella, tanto por la realidad empírica como por las variaciones que, afortunadamente, ha experimentado el derecho positivo vigente, reduciendo al mínimo el espacio para la huida del derecho administrativo.

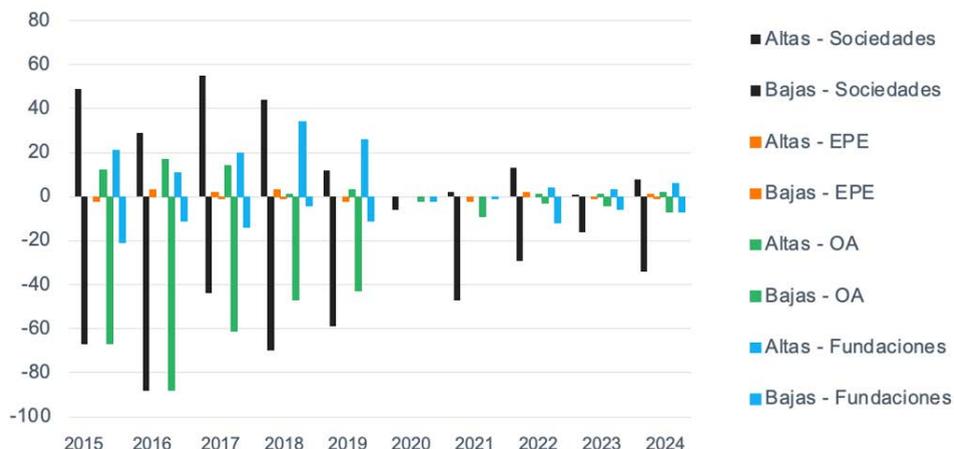
60. Existen análisis detallados del control que realizan las autoridades de competencia en sectores específicos en casos concretos. Al respecto, Ortega Bernardo (2014: 61 y ss.).

61. A nivel europeo, en el derecho primario, los arts. 101-102, 106, 107-108 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; a nivel nacional, la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

62. Wish y Baley (2024: 4-5).

63. Datos disponibles *online* en listflix.de. Última consulta: 22 de abril de 2025.

Gráfico 2. Altas y bajas de entidades instrumentales locales, por tipo (2015-2024) [en número]



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INVENTE. Última consulta: 3 de abril de 2025.

4

Elección entre los tipos legales

Una parte relevante del ejercicio del poder de organización consiste en determinar la concreta forma que adoptará un nuevo ente o un ente preexistente⁶⁴. En la dogmática tradicional del derecho de organización administrativa, se apunta a la existencia de libertad en la forma de elección entre los distintos tipos legales. El titular del poder de organización tendría cierto margen para optar por una u otra forma —principio de mutabilidad equivalente de las formas jurídicas—⁶⁵, siempre que no se afecten los derechos de los particulares y que se respeten los límites que existen a nivel interno o europeo⁶⁶. En ese sentido, desde el punto de vista de la autonomía local, la CEAL no recoge la libertad en la elección de las formas jurídicas, que podrá condicionarse legalmente en cada Estado⁶⁷. Existen, por tanto, límites que condicionan esa libertad, y que se proyectan normalmente sobre la utilización de formas de personificación jurídico-privada. Los principales serían los siguientes: la imposibilidad de ejercer autoridad a través de formas de dere-

64. Schuppert (1993: 590).

65. Villar Palasí (1952: 136). Aboga por cierta elasticidad en el ejercicio del poder de organización en el ámbito de la Administración prestacional, Forsthoft (1973: 410, 437).

66. Jestaedt (2006: 915); Gross (2022: 1147).

67. Lasagabaster Herrarte (2007: 69).

cho privado, los límites derivados de la estabilidad presupuestaria y la elección entre prestación de servicios e iniciativa pública en la economía. Como se verá seguidamente, la regulación de estos límites y su interpretación en la práctica plantean numerosos interrogantes. Junto a esos límites, existen parámetros de control de las decisiones organizativas, como el principio de proporcionalidad⁶⁸. No obstante, en la práctica, las decisiones organizativas de este tipo apenas si se someten a control judicial⁶⁹.

4.1 Ejercicio de autoridad

El límite más nítido a la libertad de elección entre formas organizativas se ha referido tradicionalmente al ejercicio de autoridad. El ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos no puede ser objeto de contratación con sujetos privados (art. 95.1 TRRL y arts. 17 y 284 LCSP), debe quedar en el ámbito de la organización administrativa⁷⁰. Dentro de la organización administrativa, el ejercicio de funciones de autoridad exige tradicionalmente la existencia de una entidad de naturaleza jurídico-pública. En este sentido, la LRJSP —al igual que las normas que la precedieron— prevé que las sociedades mercantiles no podrán disponer de “facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública, sin perjuicio de que excepcionalmente la ley pueda atribuirle el ejercicio de potestades administrativas” (art. 113). Este límite se centra en la naturaleza jurídica del ente que va a ejercer autoridad pública exclusivamente. Obvia, por ejemplo, que una entidad pública empresarial se somete en gran parte al derecho privado, aunque su naturaleza sea jurídico-pública (arts. 104-105 LRJSP).

Este límite centrado en la naturaleza jurídica de los entes públicos, pública o privada, se complementa por otros límites ligados al personal que debe realizar ciertas funciones. Así, la redacción original de la LRBRL (art. 92.2) reservaba a los funcionarios las funciones públicas que supusieran ejercicio de autoridad, fe pública, asesoramiento legal preceptivo, control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y contabilidad y tesorería (también, el art. 132 TRRL). En esa línea, el artículo 9.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (actualmente, mismo precepto del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30

68. Rivero Ortega (1998: 68-70).

69. Malaret y Marsal (2005: 62).

70. La Junta Consultiva de Contratación del Estado ha interpretado ese concepto en distintas ocasiones; entre otros, informes 2/06, de 24 de marzo, y 14/10, de 23 de julio.

de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, TREBEP), estableció que, “[e]n todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de funciones públicas o en la salvaguardia de los intereses generales [...] corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos [...]”. Esta regulación, de carácter básico⁷¹, influyó en la reforma de la LRBRL operada en 2013 por la LRSAL. El artículo 92.3, vigente en la actualidad, reserva a funcionarios de carrera el ejercicio de funciones que impliquen “participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales”. Y se precisa que son funciones públicas reservadas a dichos funcionarios las que impliquen ejercicio de autoridad. Surge la pregunta entonces en torno a los conceptos de potestad pública y ejercicio de autoridad que maneja el legislador básico⁷², y su conexión con el concepto de ejercicio de poderes públicos del derecho europeo⁷³.

La Sala 3.^a del Tribunal Supremo ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre estas cuestiones en los últimos años, creando una interesante jurisprudencia. En la primera ocasión —STS 2812/2020, de 14 de septiembre de 2020, ECLI:ES:TS:2020:2812—, la Sala analiza en casación la conformidad a derecho de un encargo a medio propio a Tragsatec, filial de la sociedad estatal TRAGSA. La posible tacha de ilegalidad derivaría de la atribución a esta entidad de funciones relacionadas con la tramitación de procedimientos sancionadores incoados por las Administraciones públicas. Curiosamente, para resolver la cuestión de interés casacional objetivo planteada, el Tribunal no centra su argumentación en la atribución de funciones que suponen ejercicio de autoridad a una sociedad mercantil⁷⁴. El razonamiento de la sentencia pivota en torno al artículo 9.2 TREBEP, centrado en el tipo de personal que tramitó el procedimiento sancionador, que no tenía carácter estatutario⁷⁵. Al respecto, el Tribunal afirma que cabría atribuir “funciones de auxilio material o de asistencia técnica” ocasionalmente y cuando la Administración carezca de medios. Considera inadmisibles acudir a estas entidades “con carácter general, de permanencia y de manera continua”. Y entiende, además, que deben ser funcionarios de carrera los que se encarguen

71. Cantero Martínez (2020: 142).

72. Aborda en detalle esta cuestión Cantero Martínez (2020: 140 y ss.), que analiza la evolución de la legislación y la jurisprudencia contencioso-administrativa y constitucional en torno a la interpretación estos conceptos.

73. Cantero Martínez (2010: 316).

74. De hecho, llama la atención que en el FJ 3, en el que se incorpora la solución a la cuestión casacional planteada, se hable de entidades públicas empresariales, en lugar de sociedades mercantiles, que son las que protagonizan el asunto.

75. León Acosta (2023).

de tareas como la recepción, notificación y elevación de propuestas de resoluciones, informes o dosieres en un procedimiento sancionador, porque eso comporta el ejercicio de potestades públicas.

En una segunda ocasión, la Sala 3.^a del Tribunal Supremo resuelve también un recurso de casación relativo a la participación de INECO —sociedad mercantil estatal— en la elaboración de los informes de recursos potestativos de reposición interpuestos ante la Administración General del Estado —STS 1613/2023, de 12 de abril de 2023, ECLI:ES:TS:2023:1613—⁷⁶. La respuesta dada a la cuestión de interés casacional objetivo suscitada matiza la jurisprudencia creada en la sentencia expuesta anteriormente. A juicio del Tribunal, sí cabe acudir a la colaboración de otras entidades, incluidas sociedades mercantiles públicas, “en determinadas circunstancias extraordinarias”, y cuando la Administración no tenga medios materiales o técnicos idóneos. Esa colaboración puede no solo referirse a “trabajos técnicos o materiales concretos o específicos”, sino comprender el “auxilio en la gestión y en la tramitación de procedimientos que tiene encomendados reservándose el órgano administrativo el control y la decisión que ponga fin al procedimiento”.

Sin necesidad de definir en abstracto el concepto de potestad pública o la noción de ejercicio de autoridad, parece claro que en el ejercicio de la potestad sancionadora y en la resolución de recursos administrativos se considera imprescindible que participen funcionarios. Y, salvo casos excepcionales, los funcionarios se integrarán en una entidad de naturaleza jurídico-pública. Además, parece que el Tribunal Supremo se alinea con la jurisprudencia europea, al entender que la autonomía decisoria propia del ejercicio de las prerrogativas de poder público supone la adopción de decisiones definitivas y vinculantes⁷⁷; de manera que deberá haber funcionarios para la toma de la decisión final, pero no necesariamente para la tramitación del concreto procedimiento. Esta interpretación ayuda a conocer mejor el alcance del límite del ejercicio de autoridad en la actualidad, pero convendría mejorar la regulación a este respecto. En cualquier caso, es claro que la elección de forma organizativa queda limitada en atención a las funciones que debe o puede desempeñar la entidad de que se trate.

76. En el mismo sentido, STS 5057/2023, de 26 de octubre de 2023, ECLI:ES:TS:2023:5057; STS 870/2024, de 12 de febrero de 2024, ECLI:ES:TS:2024/870; STS 3153/2024, de 6 de junio de 2024, ECLI:ES:TS:2024:3153; y STS 3161/2024, de 5 de junio de 2024, ECLI:ES:TS:2024:3161.

77. SSTJUE de 5 de diciembre de 1989, COM c. República Italiana, C-3/88, ECLI:EU:C:1989:606; y 22 de octubre de 2009, COM c. República Portuguesa, C-438/08, ECLI:EU:C:2009:651, referidas al ejercicio de poder público. Al respecto, Cantero Martínez (2010: 318).

4.2 Estabilidad presupuestaria

A lo largo de la exposición se ha aludido a la importancia de la normativa aprobada como reacción a la crisis económica para configurar el sector público instrumental. Los mandatos de la disciplina presupuestaria europea se utilizaron como justificación para introducir distintas reformas normativas, desde la modificación del artículo 135 CE hasta la aprobación de la LRSAL⁷⁸. En este proceso de adaptación normativa, llama la atención cómo han penetrado en el derecho de la organización algunos de los conceptos elaborados en el marco de la disciplina presupuestaria, que tienen carácter funcional⁷⁹. De esta manera se crea otro límite a la elección entre formas organizativas, que atiende fundamentalmente a la actividad.

En primer lugar, la consideración de un ente como entidad pública empresarial requiere que se financie mayoritariamente con ingresos de mercado. Esa financiación mayoritaria con ingresos de mercado se producirá cuando el ente tenga la consideración de productor de mercado de conformidad con el Sistema Europeo de Cuentas (SEC-2010⁸⁰) (art. 107.3 LRJSP). Para confirmar si un ente es productor de mercado o no hay que realizar caso por caso un test cuantitativo —que las ventas cubran al menos la mitad de los costes de producción— y un test cualitativo —que el productor tenga un comportamiento de mercado suficiente y que se evalúe la existencia de circunstancias de mercado—⁸¹. Esta misma característica —ser considerado productor de mercado o no conforme al SEC-2010— se utiliza por la legislación de contratos públicos para considerar Administraciones públicas a consorcios y otras entidades de derecho público. Se aplicará un régimen jurídico u otro en atención a la financiación mayoritaria o no con ingresos de mercado (art. 3.2.b LCSP).

En segundo lugar, junto a la penetración de los criterios de disciplina presupuestaria en la propia clasificación organizativa de los entes, ya se ha dicho que el legislador nacional ha introducido criterios de rentabilidad económica en la elección de los distintos tipos instrumentales. Cuando se regulan las formas de gestión directa, se impone un mandato de optar por la “forma más sostenible y eficiente” (art. 85.2 LRBRL). Además, se añade un

78. Marco Peñas (2025: 77).

79. En torno al impacto de la disciplina presupuestaria en el derecho público, Marco Peñas (2025: 78 y ss., 98).

80. Reglamento (CE) n.º 549/2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea.

81. En detalle, Díez y Marco (2019: 99 y ss.).

límite para optar por la constitución de una entidad pública empresarial o de una sociedad mercantil: debe acreditarse en una memoria justificativa que estas formas “resultan más sostenibles y eficientes” que la gestión directa por la entidad local o el organismo autónomo; a esos efectos deben tenerse en cuenta “los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión” (art. 85.2, 2.º párr., LRBRL). Claramente, en este caso el límite a estas formas organizativas no tiene que ver con la naturaleza jurídica —como sucedía en el caso del límite al ejercicio de autoridad pública, impuesto solo a las sociedades mercantiles—, sino que trata de actuar como freno a la huida del derecho administrativo, puesto que ambas formas organizativas se someten en gran medida al derecho privado. Asimismo, parece que el legislador quiere limitar la complejidad de las técnicas organizativas que vinculaban a varias entidades instrumentales dependientes entre sí.

Por último, hay que tener en cuenta un límite más a la elección entre formas organizativas que está ligado a la estabilidad presupuestaria, aunque su efecto tenga carácter indirecto. Se trata de la obligación de que todas las entidades personificadas se adscriban a una Administración o a varias Administraciones —es el caso, por ejemplo, de los consorcios, las agrupaciones europeas de cooperación territorial y ciertas sociedades y fundaciones, principalmente—. Además, estos entes deben tener en todo caso una entidad de referencia que ejerza control en términos de contabilidad nacional (SEC-2010) (art. 82.2 LRJSP). Esta obligación presupuestaria incide en la forma de interpretar el régimen jurídico-administrativo⁸². De esa circunstancia presupuestaria y contable se deduce la existencia de una relación de dependencia o control, que no siempre tiene el mismo grado de intensidad ni las mismas consecuencias en el plano administrativo —debiendo diferenciar entre distintos planos o dimensiones del derecho administrativo—.

4.3

Medio propio o transferencia de competencias

El último de los límites en la elección de formas organizativas tiene que ver con la dificultad para discernir a nivel interno la forma en que se relacionan las Administraciones con sus entidades instrumentales dependientes. Al respecto, debe recordarse que el derecho europeo no se proyecta sobre formas jurídicas concretas. Utiliza conceptos funcionales para abarcar las diver-

82. Sobre el impacto de las normas de disciplina presupuestaria en la delimitación del sector público local, Marco Peñas (2019: 220 y ss.).

sas realidades nacionales⁸³. Piénsese en el concepto de “organismo de derecho público” de la normativa de contratación pública, que se proyecta sobre todo tipo de entes personificados, en la medida en que no opere como un privado en el mercado y esté sometido, de uno u otro modo, al control de una Administración pública⁸⁴. De este modo, se consigue trazar la línea divisoria entre el Estado y el mercado⁸⁵. En este sentido, regirían las reglas organizativas y no de mercado en dos casos: cuando se produce una transferencia de competencias y no hay contrato público (art. 1.6 Directiva 2014/24/UE, no transpuesto en la LCSP)⁸⁶, y cuando existen los requisitos de la cooperación público-pública vertical, lo que supone que, existiendo contrato, se excepciona de las reglas de licitación (art. 12.1, 2 y 3 Directiva 2014/24/UE, transpuesto mediante el artículo 32 LCSP). Nótese que estas reglas solo se proyectan sobre la relación con entidades personificadas, no con órganos especializados sin personalidad jurídica. Se establece, de esta manera, un condicionamiento claro sobre la utilización de entidades instrumentales.

Con respecto al detalle de la regulación, tradicionalmente, en España, se ha interpretado que, en el momento de la creación de entidades instrumentales locales para la gestión directa de servicios públicos, es habitual que se produzca una transferencia de competencias —en sentido amplio—, de acuerdo con el artículo 85 bis 2 LRBRL⁸⁷. El problema está en determinar si esa transferencia de competencias cumple con las exigencias europeas establecidas en esos casos. De acuerdo con la jurisprudencia europea, la entidad creada debe contar con autonomía decisoria y financiera⁸⁸. La autonomía decisoria puede ser discutible cuando los órganos de dirección y gestión de la entidad están ocupados por representantes de la Administración matriz, exclusivamente —el caso paradigmático es la composición del consejo de administración de una sociedad mercantil local por una representación proporcional de los grupos políticos del pleno—⁸⁹. Distinto sería si esos órganos estuvieran compuestos por profesionales especializados en el ámbito de actuación de la entidad. Con respecto a la autonomía financiera, habría que atender a la forma de financiación, si se realiza conforme a la actividad realizada o de forma global —con subvenciones de

83. En detalle, Díez Sastre (2025).

84. Art. 2.4 Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, y art. 3.2.d) LCSP.

85. Malaret i García (1998: 52); Díez Sastre (2025).

86. Díez Sastre (2023: 356).

87. Villar Rojas (2018: 82).

88. El *leading case* es la STJUE *Remondis*, C-51/15, de 21 de diciembre de 2016, ECLI:EU:C:2016:985.

89. Santiago Iglesias (2013: 114).

explotación, por ejemplo—. La clave está, entonces, en acomodarse en la práctica a las exigencias de autonomía impuestas por el derecho europeo, que ponen de manifiesto la necesidad de especialización y profesionalización de los entes instrumentales.

En el caso de que una entidad instrumental no tuviera autonomía suficiente como para entender que existe transferencia de competencias, habría que aplicar las reglas de la cooperación público-pública vertical (medios propios). Esto implica que no existan intereses privados en la entidad; que esté controlada por la Administración matriz, de forma análoga a sus propios servicios; y que realice más del 80 por ciento de su actividad para la Administración matriz⁹⁰ —esos requisitos pueden predicarse de varias Administraciones de forma conjunta, sin que la participación minoritaria en el capital social, por ejemplo, sea un criterio determinante—⁹¹. El problema está en dirimir si es posible que dentro de la regulación prevista en la LRBRL (arts. 85 y 86) convivan tanto la transferencia de competencias como los encargos a medios propios, o si estas formas son excluyentes⁹². En la práctica, esta falta de correspondencia clara entre las normas nacionales y las europeas da lugar a problemas de funcionamiento en relación con las entidades instrumentales.

5

Ejes para el diseño de un sector público local estratégico

La exposición realizada ha tratado de abordar desde una perspectiva crítica algunos de los tópicos fundamentales que recorren el tratamiento del sector público instrumental local: la huida del derecho administrativo, la expansión desmedida del número de entidades instrumentales, y la libertad existente para elegir entre distintas formas organizativas. Si bien estas asunciones en torno a las personificaciones instrumentales tuvieron su justificación en el pasado, la normativa vigente y las circunstancias presentes obligan a redimensionar su importancia para explicar y abordar este fenómeno organizativo. No se trata, por tanto, de desdeñar estos argumentos, sino de aquilatar su relevancia en la actualidad para evitar un juicio apresurado sobre el sector público institucional local. Ese debe ser, quizás, uno de los ejes sobre el que debe articularse el diseño futuro del sector público local, capaz de

90. Díez Sastre (2023: 352-353).

91. Al respecto, la jurisprudencia fijada en la STS 1205/2024, de 4 de julio, ECLI:ES:TS:2024:3898.

92. Al respecto, Vilalta Reixach (2019); Amoedo-Souto y Cutrín (2019); Arimany Lamoglia (2020).

garantizar la prestación de los servicios públicos y reforzar el sector público en sectores estratégicos⁹³.

A partir de ahí debe atenderse a problemas concretos. El más relevante es, sin duda, la necesidad de revisar la normativa del sector público institucional a la luz del derecho europeo⁹⁴. En este ámbito se ha experimentado un proceso de europeización progresivo que se ha realizado de forma dispersa —en la normativa local, en la normativa de régimen jurídico y en la legislación de contratación y de disciplina presupuestaria, fundamentalmente—. El resultado es una regulación nacional que desconfía de las personificaciones instrumentales, especialmente de las que se someten al derecho privado, y que institucionaliza límites a su eficiencia y competitividad. Por ejemplo, que los medios propios no puedan participar en las licitaciones de la Administración matriz (art. 32.2.d *in fine* LCSP) impide cumplir el requisito de productor de mercado del SEC-2010 que consiste en la presencia de competencia⁹⁵. Esta decisión impacta en las posibilidades de diseñar una entidad eficiente y competitiva.

En esta tarea de revisión de la normativa aplicable a las entidades instrumentales locales, pueden ser útiles dos pautas. La primera es la conveniencia de adaptar el régimen jurídico aplicable a las distintas entidades locales (gran población, menor tamaño), atendiendo al principio de diferenciación en el ámbito local. Es llamativo que la potestad de autoorganización en términos de creación de entes instrumentales se regule del mismo modo en el conjunto de las entidades locales. Ya ha habido algunas propuestas en este sentido en la doctrina, que consideran oportuno limitar la posibilidad de crear sociedades a municipios de un tamaño mínimo de 50 000 habitantes —que son los que, en la práctica, requieren este tipo de forma organizativa—⁹⁶. La segunda pauta es la necesidad de utilizar las entidades instrumentales para introducir una mayor profesionalización y especialización en determinados ámbitos de actuación. Eso pasa por renunciar a reproducir el reparto de representación política en los órganos que dirigen su funcionamiento.

Por último, conviene no olvidar algunas situaciones habituales en la práctica. En primer lugar, el régimen jurídico aplicable a las entidades instrumentales, especialmente a las que tienen forma jurídico-privada, no está definido suficientemente, en muchas ocasiones, en las normas generales

93. A nivel europeo, sirva de ejemplo el Reglamento (UE) 2021/2085, del Consejo, de 19 de noviembre de 2021, por el que se establecen las empresas comunes en el marco de Horizonte Europa.

94. Ya se manifestaba en este sentido, hace más de diez años, Montoya Martín (2012: 164 ss.).

95. Marco Peñas (2025: 108-109).

96. Santiago Iglesias (2013: 131).

de derecho administrativo. En esa situación, es frecuente que las entidades instrumentales apliquen el régimen jurídico de las Administraciones. Esta decisión les hace perder eficacia cuando su legitimidad radica, fundamentalmente, en esa razón. Por esa razón, convendría precisar su régimen jurídico con mayor detalle. En segundo lugar, los órganos de gobierno de las entidades locales deben hacerse cargo del deber de supervisión y control de las entidades instrumentales que les corresponde. No es infrecuente que el ayuntamiento no se encargue de resolver los recursos de alzada impropios que procedan contra la actuación de sus entidades instrumentales —en el ámbito de la contratación pública, por ejemplo, cuando no cabe recurso especial⁹⁷— o que no conozca de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial derivadas de la gestión de un servicio público por una entidad instrumental⁹⁸. Estas situaciones dificultan la actividad de las entidades instrumentales por razones ajenas a su funcionamiento.

6 Bibliografía

- Almeida Cerredá, M. (2015). Tres procesos contemporáneos de reforma de las organizaciones administrativas locales: orígenes, finalidades y líneas de actuación coincidentes. En M. Almeida Cerredá, C. Tubertini y P. Costa Gonçalves (dirs.), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa* (pp. 29-44). Madrid: Civitas.
- Amoedo-Souto, C.-A. y Cutrín Domínguez, M. (2019). El impacto de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, en la gestión directa de servicios públicos locales a través de medios propios. *Revista de Administración Pública*, 210, 393-432.
- Arimany Lamoglia, E. (2020). Gestión directa y descentralizada de servicios públicos locales: encargo a medio propio o transferencia de competencias. *Revista de Administración Pública*, 213, 141-178.
- Baena del Alcázar, M. (1964). Los entes funcionalmente descentralizados y su relación con la Administración central. *Revista de Administración Pública*, 44, 59-119.
- Bel, G. y Estruch, A. (2012). La gestión de los servicios públicos locales: ¿por qué se privatizan los servicios públicos y qué efectos tiene la privatización? *Anuario de Derecho Municipal*, 5, 193-205.

97. Art. 44.6, párr. 2.º, LCSP.

98. Al respecto, en detalle, Delgado Castro (2023).

- Böckenförde, E.-W. (1973). Organ, Organisation, juristische Person. Kritische Überlegungen zu Grundbegriffen und Konstruktionsbasis des staatlichen Organisationsrecht. En C.-F. Menger (ed.). *Fortschritte des Verwaltungsrechts. Festschrift für Hans J. Wolff zum 75. Geburtstag*. München: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung.
- Burgi, M. (2021). La actividad económica de los municipios alemanes en el mercado de la producción de energía. *Anuario de Derecho Municipal 2020*, 14, 167-181.
- Burmeister, G. C. (1991). *Herkunft, Inhalt und Stellung des institutionellen Gesetzesvorbehalts. Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Verwaltungsorganisationsrechts*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Caballero Sánchez, R. (2021). La extensión del Derecho administrativo y su proyección contencioso-administrativa. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 4, 7-65.
- Canals Ametller, D. (2003). *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad: control, inspección y certificación*. Granada: Comares.
- Cantero Martínez, J. (2010). La incidencia del fenómeno de la externalización en la Administración General del Estado. ¿Existe algún límite? *Documentación Administrativa*, 286-287, 297-334.
- (2020). El ejercicio de funciones de autoridad por funcionarios interinos (a propósito de la jurisprudencia sobre la policía local). *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, 14, 139-160.
 - (2025). La publicación de la selección del personal del sector público institucional. Implicaciones. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 238, versión online.
- Chinchilla Marín, C. (2016). El Derecho de la Unión Europea como freno a la huida del Derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*, 200, 361-383.
- Cirillo, G. P. (2021). *Sistema istituzionale di diritto comune*. Milano: Wolters Kluwer, CEDAM.
- Clavero Arévalo, M. F. (1962). *Personalidad jurídica, Derecho general y Derecho singular en las Administraciones autónomas. Conferencia inaugural del curso 1962-1963*. Madrid: Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios.
- Darnaculleta Gardella, M.^a M. (2021). Rasgos del Derecho Administrativo contemporáneo. En J. M.^a Rodríguez de Santiago, G. Doménech Pascual y L. Arroyo Jiménez (coords.). *Tratado de Derecho Administrativo*, volumen I (pp. 377-441). Madrid: Marcial Pons.

- Del Saz Cordero, S. (1994). La huida del Derecho administrativo: últimas manifestaciones. Aplausos y críticas. *Revista de Administración Pública*, 133, 57-98.
- Delgado Castro (2023). La responsabilidad patrimonial por daños causados por las entidades mercantiles municipales. Aspectos procedimentales (Dictamen 198/2023, de 4 de mayo de 2023). *Cuadernos de Derecho Local*, 63, 491-503.
- Desdentado Daroca, E. (1999). *La crisis de identidad del Derecho Administrativo: privatización, huida de la regulación pública y Administraciones independientes*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Díez Sastre, S. (2019). ¿Se debe aplicar el artículo 86 LRJSP a los medios propios locales? *Blog del idluam.org*, 9 de enero de 2019.
- (2022a). El sector público local. En T. Font i Llovet (dir.). *Las reformas y propuestas de mejora de la legislación local de España. 1999-2022* (pp. 297-314). Barcelona: Diputación de Barcelona y Fundación Democracia y Gobierno Local.
 - (2022b). Consorcios legales de Barcelona. En T. Font i Llovet (dir.). *La Carta Municipal de Barcelona y el derecho a la ciudad*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.
 - (2023). ¿Y si licitar no siempre fuera la forma más eficiente para proveerse de bienes y servicios? *Revista Galega de Administración Pública, EGAP*, 66, 329-364.
 - (2025). Teoría general del Derecho de la Organización Administrativa. En J. M.^a Rodríguez de Santiago, G. Doménech Pascual y L. Arroyo Jiménez (coords.). *Tratado de Derecho Administrativo*, volumen II. Madrid: Marcial Pons (en prensa).
- Díez Sastre, S. y Marco Peñas, E. (2019). La reestructuración del sector público a partir de la normativa de contratación pública y disciplina presupuestaria. *Revista CEFLegal*, 223-224, 75-112.
- Esteban Miguel, A. (2017). Cuestiones actuales de las relaciones laborales de las sociedades públicas locales. *Anuario de Derecho Municipal 2016*, 10, 115-137.
- Esteve Pardo, J. (1994). La personalidad jurídica en el Derecho público y la dialéctica Estado-sociedad. Perspectiva histórica. En A. Pérez Moreno (coord.). *Administración instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Tomo II (869-880). Madrid: Civitas.
- (2012). La extensión del Derecho público. Una reacción necesaria. *Revista de Administración Pública*, 189, 11-40.
 - (2015). *Estado Garante. Idea y Realidad*. Madrid: Innap Investiga.
- Fanlo Loras, A. (1992). *El debate sobre colegios profesionales y cámaras oficiales*. Madrid: Civitas.
- Fernández Ramos, S. y Pérez Monguió, J. M.^a (2023). Los encargos a medios propios: ¿recurso ordinario o excepcional? *Revista General de Derecho Administrativo*, 61, versión online.

- Fleiner, F. (1933). *Instituciones de Derecho Administrativo*. Barcelona: Editorial Labor.
- Font i Llovet y Galán Galán (2016). Principio democrático, autonomía local, estabilidad presupuestaria y servicios públicos: ¿hacia la cuadratura del círculo? *Anuario del Gobierno Local 2015/2016*, 11-31.
- Forsthoff, E. (1973). *Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Band I, Allgemeiner Teil*, 10.ª ed. München: C. H. Beck.
- Fueyo, J. F. (1951). La distribución orgánica y territorial de la Administración desde el punto de vista de la racionalización de su funcionamiento. *Revista de Administración Pública*, 5, 61-86.
- García-Andrade Gómez, J. (2019). El “sector público” como referente actual del Derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*, 209, 175-208.
- Garrido Falla, F. (1993). La Administración única: problemática de una obviedad. *Revista de Administración Pública*, 130, 7-22.
- Gross, T. (2022). Die Verwaltungsorganisation als Teil der Staatsorganisation. En A. Voßkuhle, M. Eifert y C. Möllers (eds.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band I, 3.ª ed. München: C. H. Beck.
- Guimerá Rico, J. J. (2020). *Las sociedades públicas. Fundamento y límites de la huida al Derecho privado*. Madrid: INAP.
- Jestaedt, M. (2006). Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts. En W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann y A. Voßkuhle. *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band I, 1.ª ed. München: C. H. Beck.
- Laguna de Paz, J. C. (1995). La renuncia de la Administración al Derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*, 136, 201-229.
- Lasagabaster Herrarte, I. (2007). *La Carta Europea de la Autonomía Local*. Madrid: Iustel.
- León Acosta, M. (2023). El ejercicio del *ius puniendi* por sujetos privados. A propósito del artículo 107.4 de la Ley 6/2011, de movilidad de la Comunidad Valenciana. *Revista General de Derecho Administrativo*, 63 (versión online).
- López de Castro García-Morato, L. (2024). El sector público local. En F. Velasco Cabañero (dir.). *Tratado de Derecho Local*. Madrid: Marcial Pons.
- López-Jurado, F. B. (2020). Los criterios doctrinales de clasificación de las organizaciones administrativas. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 1, 101-146.

- Malaret i García, E. (1998). Servicios públicos, funciones públicas, garantías de los derechos de los ciudadanos: perennidad de las necesidades, transformación del contexto. *Revista de Administración Pública*, 145, 49-87.
- (1999). El Derecho de la Administración pública: Derecho público y Derecho privado; la relevancia de los principios constitucionales. En VV. AA. *Derecho público y Derecho privado en la actuación de la Administración pública* (pp. 9-31). Madrid: Marcial Pons.
 - (2003). Servicio público, actividad económica y competencia. ¿Presenta especificidades la esfera local? *Revista de Estudios de la Administración Local*, 291, 567-608.
- Malaret i García, E. y Marsal Ferret, M. (2005). *Las fundaciones de iniciativa pública: un régimen jurídico en construcción*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- Marco Peñas, E. (2019). Delimitación del sector público local y estabilidad presupuestaria. *Anuario de Derecho Municipal 2018*, 12, 218-243.
- (2025). La influencia de la disciplina presupuestaria europea en la configuración y aplicación del Derecho público de los Estados miembros. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 11, 75-116.
- Martín-Retortillo, S. (1996). Reflexiones sobre la “huida” del Derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*, 140, 25-67.
- Martínez-Alonso Camps, J. L. (2003). Las personificaciones instrumentales y la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. *Anuario del Gobierno Local 2013*, 107-142.
- (2013). Les personificacions instrumentals locals: estat de la qüestió. *Revista catalana de dret públic*, 47, 61-86.
- Matilla Mahiques, L. (2018). *La estructura organizativa y el régimen jurídico de las sociedades públicas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Mir Puigpelat, O. (2013). El Derecho administrativo español en el actual espacio jurídico europeo. En A. von Bogdandy y O. Mir Puigpelat (coords.), *Ius Publicum Europaeum. El Derecho administrativo en el espacio jurídico europeo* (pp. 195-290). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Montoya Martín, E. (2012). Nuevas perspectivas sobre la gestión de los servicios locales: incidencia de la crisis económica y necesidad de racionalización del sector público instrumental. *Anuario de Derecho Municipal 2011*, 5, 163-192.
- Ortega Bernardo, J. (2006). Competencias, servicios públicos y actividad económica de los municipios. (Presupuestos actuales para su delimitación y su ejercicio). *Revista de Administración Pública*, 169, 55-98.

- (2014). La aplicación de las normas de la competencia a los gobiernos y administraciones locales y sus excepciones al amparo de la legislación de régimen local. *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía*, 876, 57-74.
- Parejo Alfonso, L. (2009). *Organización y poder de organización. Las potestades organizatoria y reglamentaria del complejo orgánico-funcional Gobierno y Administración*. Madrid: Iustel.
- (2023). La potestad de autoorganización de los entes integrantes de la Administración local. Especial referencia a los municipios de gran población. *Cuadernos de Derecho Local*, 63, 91-143.
- Rivero Ortega, R. (1998). *Administraciones públicas y Derecho privado*. Madrid: Marcial Pons.
- Rudolf, W. (1998). *Verwaltungsorganisation*. En H.-U. Erichsen (ed.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 11.ª ed. Berlin: Walter de Gruyter.
- Sánchez Morón, M. (2018). El retorno del derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*, 206, 37-66.
- Santiago Iglesias, D. (2013). La transformación del sector empresarial local: perspectiva de las sociedades municipales en el actual contexto de crisis económica. *Anuario de Derecho Municipal 2012*, 6, 101-138.
- (2017). Empresas locales. En F. Velasco Caballero (dir.). *Tratado de Derecho Económico Local*. Madrid: Marcial Pons.
 - (2024). Administraciones y sectores públicos locales. En F. Velasco Caballero y M.ª M. Darnacullea Gardella (dirs.). *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid: Marcial Pons (disponible *online* en abierto).
- Schuppert, G. F. (1993). *Verfassungsrecht und Verwaltungsorganisation*. *Der Staat*, 32, 581-608.
- Steiner, U. (1975). *Öffentliche Verwaltung durch Private*. Hamburg: Hansischer Gildenverlag, Joachim Heitmann & Co.
- Tejedor Bielsa, J. (2022). De medios propios, encargos y mayor eficiencia de la contratación pública, *Blog de espublico.es*, de 29 de agosto de 2022.
- Tornos Mas, J. (2016). La remunicipalización de los servicios públicos locales. Algunas precisiones conceptuales. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 58-59, 32-49.
- Toscano Gil, F. (2014). La reforma del régimen legal de los consorcios administrativos: ¿modificación de sus notas características o mutación de su naturaleza jurídica? *Anuario del Gobierno Local 2014*, 75-103.

- Velasco Caballero, F. (2016). Régimen jurídico-organizativo de la Administración local tras la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público de 2015. *Anuario de Derecho Municipal 2015*, 9, 25-59.
- (2020). *Administraciones públicas y Derechos administrativos*. Madrid: Marcial Pons.
- Vilalta Reixach, M. (2019). De nuevo sobre los negocios jurídicos excluidos de la Ley de contratos del sector público: encargos a medios propios personificados y transferencia de competencias entre entidades públicas. *Revista Galega de Administración Pública*, 56, 261-295.
- Villar Palasí, J. L. (1952). *Administración y planificación*. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica.
- Villar Rojas, F. J. (2018). El impacto de la nueva Ley de Contratos del Sector Público en la gestión de los servicios públicos locales. *Anuario de Derecho Municipal 2017*, 11, 75-101.
- Wahl, R. (2013). *Los últimos cincuenta años del Derecho administrativo alemán*. Madrid: Marcial Pons.
- Wish, R. y Baley, D. (2024). *Competition Law*, 11.^a ed. Glasgow: Oxford University Press.