

Colaboración entre Entidades locales y Comunidades Autónomas en la prestación de servicios públicos

Cristina Herrero Sánchez
Andrés de la Fuente Honrubia
Gustavo Hernández Sánchez

Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades locales.
Ministerio de Economía y Hacienda

INTRODUCCIÓN

España es un Estado descentralizado en el que los distintos niveles de gobierno ejercen su actividad de acuerdo con el reparto competencial vigente, cuya estructura básica está definida en la propia Constitución española. En este marco asistimos a un proceso de descentralización propiciado tanto por factores políticos como por cuestiones relacionadas con la eficiencia y la economía, ya que las características de determinados bienes y servicios aconsejan su prestación por parte de las Administraciones territoriales que, por razones de proximidad, están en mejores condiciones para responder a las demandas y necesidades de los ciudadanos.

Las Administraciones Públicas territoriales, Comunidades Autónomas y Entidades locales gestionan alrededor del 50% del gasto total de las Administraciones Públicas; casi en exclusiva, sanidad y educación y con una participación mayoritaria en actividades relacionadas con el medio ambiente, vivienda y actividades recreativas y culturales.

En este contexto, en los últimos años, se ha producido un aumento en el tamaño de los sectores públicos local y autonómico. Así, desde 2004, el número de entes locales y autonómicos incorporados a los inventarios de entes, que gestiona y publica el Ministerio de Eco-

nomía y Hacienda, han crecido en 551 y 634 entidades respectivamente. Por otro lado, muchos de estos entes están coparticipados por ambas Administraciones, constituyéndose así como un importante mecanismo de colaboración para la prestación de servicios públicos de interés común. Como exponente de esta situación puede observarse que alrededor del 25% de las sociedades mercantiles inventariadas por las Comunidades Autónomas tienen una participación directa de Entidades locales, o sus entes dependientes, porcentaje que se eleva a más del 80% en el caso de los consorcios.

El presente artículo se centrará en el estudio de la organización de las Administraciones Públicas territoriales desde la perspectiva de su actuación conjunta, para lo cual analizaremos las formas jurídicas en las que ésta se materializa y las ramas de actividad que concentran dicha colaboración. Además, en el caso de los consorcios, donde la regulación es escasa y heterogénea, se pretende realizar un análisis comparado de la regulación de esta figura, tanto en el ámbito estatal como en las diferentes disposiciones autonómicas reguladoras de la Administración Local.

1. MARCO JURÍDICO EN EL QUE SE DESENVUELVE LA COLABORACIÓN ENTRE ENTIDADES LOCALES Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1.1. Entes territoriales

La Constitución española de 1978 (CE) establece un modelo de Estado descentralizado. En su artículo 137 organiza territorialmente al Estado «en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan». Además señala que «todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses».

De este artículo pueden destacarse dos aspectos fundamentales: en primer lugar, la consideración de las distintas instancias como entes territoriales, que en consecuencia tendrán una serie de competencias orientadas a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos de su ámbito geográfico, y, en segundo lugar, la autonomía, que supone que los entes están facultados para decidir la forma en que han de cumplir los fines que les encomiende el sistema normativo dentro de los límites que fije el propio sistema.

Si bien la CE les otorga un carácter preferente, hay que apuntar que la tipología de entes locales no se agota con los municipios y provincias. El artículo 141.4 hace referencia a las islas, y el mismo artícu-

lo 141, en su apartado tercero, señala que «se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia». Pero es la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) la que se encarga, en su artículo 3, de enumerar las Entidades locales, clasificándolas en dos grupos: por un lado, el artículo 3.1 enuncia las «Entidades locales territoriales», que son el municipio, la provincia y la isla, en los archipiélagos balear y canario, y por otro lado, el artículo 3.2 señala que «gozan, asimismo, de la condición de Entidades locales» las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios. La diferencia fundamental entre las dos categorías radica en el carácter necesario de las Entidades locales territoriales, que imperativamente han de existir, mientras que las de la segunda categoría pueden constituirse o no, según sean creadas por la legislación de las Comunidades Autónomas o, en su caso, por el grupo de municipios que las constituyan.

1.2. Competencias

Una vez enumerados los distintos entes territoriales, hay que aludir a la distribución de competencias establecida por el ordenamiento jurídico, comenzando por la CE.

Respecto a las Comunidades Autónomas, la CE, en su Título VIII, sigue el sistema de listas más cláusula residual¹. Así, se pueden distinguir cuatro categorías: las competencias exclusivas del Estado, las propias de las Comunidades Autónomas, las competencias delegadas de las Comunidades Autónomas y finalmente las competencias compartidas o concurrentes con el Estado. En cuanto a las competencias compartidas con los Entes locales serán analizadas posteriormente, ya que la CE no las establece.

El artículo 149 recoge las competencias exclusivas del Estado con una enumeración que combina materias y facultades jurídicas, de manera que en ocasiones se reserva la materia en bloque al Estado (correspondiéndole todo tipo de facultades sobre la misma, como es el caso de la defensa o las relaciones internacionales), otras veces se

¹ El artículo 149.3 establece la cláusula residual en un sentido doble, ya que dice que «las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos», pero, además, «la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas».

atribuye un determinado sector de la materia (ferrocarriles y transporte comunitario), o finalmente se le puede encomendar un determinado tipo de potestades sobre una materia (por ejemplo, la legislación de la misma, como es el caso de la legislación mercantil, penal y penitenciaria).

Por lo que se refiere a las competencias propias de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el artículo 147.2 de la CE, los Estatutos de Autonomía contendrán «las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución». El 148.1 comienza diciendo que «las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias», para recoger a continuación un amplio listado de las mismas², sobre el que se volverá más adelante, y el 148.2 reconoce la posibilidad de «ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149», aludiendo a la facultad de incluir en sus Estatutos de Autonomía la competencia sobre las materias no atribuidas expresamente al Estado por la CE.

Las competencias delegadas de las Comunidades Autónomas suponen una ampliación extra estatutaria de competencias, bien a través de ley marco, de acuerdo con el apartado 1 del artículo 150 de la CE, o bien a través de las llamadas leyes de transferencia o delegación, a las que se refiere el apartado 2 de este mismo artículo.

² El listado del artículo 148.2 CE es extenso: «Organización de sus instituciones de autogobierno. Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio. Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable. Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales. La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía. Los montes y aprovechamiento forestales. La gestión en materia de protección del medio ambiente. Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales. La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial. Ferias interiores. El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional. La artesanía. Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma. Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma. El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma. Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial. Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio. Asistencia social. Sanidad e higiene. La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.»

Para terminar, hay que hablar de las competencias concurrentes o compartidas con el Estado, cuya existencia se deduce de los artículos 148 y 149, y que se producen, entre otros casos, cuando la legislación compete al Estado y la ejecución puede ser competencia de las Comunidades Autónomas, cuando el Estado se reserva la competencia para legislar en determinadas materias, pero otorga a las Comunidades Autónomas la facultad para legislar en cuanto afecte a sus singularidades, o finalmente, materias en las que el Estado se reserva la legislación básica y las Comunidades Autónomas pueden realizar tanto el desarrollo legislativo como la posterior ejecución de la competencia.

Por lo que se refiere a las **competencias de los entes locales**, la CE no las recoge explícitamente, sólo garantiza la autonomía local, estableciendo, en su artículo 149.1.18, la reserva del Estado para la regulación de «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas», que incluiría, por tanto, a la Administración Local y permitiría definir cuáles son sus competencias.

Esta regulación se concretó en la citada LBRL, que pasamos a analizar en lo relativo a las competencias de los entes locales. Así, es en los artículos 25 y 36 de la LBRL en los que se recogen los ámbitos materiales de actuación de los entes locales.

El artículo 25.1 LBRL otorga al municipio la posibilidad de «promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad vecinal», pero limita la actuación municipal, ya que la condiciona a que se haga «en el ámbito de sus competencias», que están definidas en las leyes según establecen los artículos 2 y 25 LBRL.

En el artículo 25.2 se enumeran las materias en las que el municipio ejercerá competencias «en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas». El listado no es homogéneo, por un lado aparecen materias que requieren de una concreción posterior por el legislador competente, como es el caso de la protección del medio ambiente, patrimonio histórico-artístico o protección civil, y por otro lado se recogen funciones específicas que no necesitan de un reconocimiento expreso por el legislador, como sucede con el suministro de agua y alumbrado público, servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales³.

³ El listado del artículo 25.2 incluye competencias en las siguientes materias: Seguridad en lugares públicos. Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas. Protección civil, prevención y extinción de incendios. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y

Por su parte, el artículo 26 regula los servicios mínimos que necesariamente deberá prestar el municipio, que en buena medida coinciden con los servicios específicos referidos anteriormente, aumentando el número de servicios por tramos de población⁴.

Finalmente, el artículo 28 de la LBRL regula mediante una cláusula general la posibilidad de que los municipios puedan «realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente».

En cuanto a las competencias propias de las provincias, el artículo 36 de la LBRL les otorga las que dispongan las leyes estatales y autonómicas y además una serie de técnicas de intervención, apoyo y asistencia en relación con los municipios, como son la «coordinación de los servicios municipales», «la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión», o «la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal».

Para completar la visión de las competencias de los entes locales hay que aludir a la delegación de competencias, posibilidad que el artículo 27 de la LBRL reconoce a la Administración del Estado y a la de las Comunidades Autónomas, y que para estas últimas se concreta

jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales. Patrimonio histórico-artístico. Protección del medio ambiente. Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores. Protección de la salubridad pública. Participación en la gestión de la atención primaria de la salud. Cementerios y servicios funerarios. Prestación de los servicios sociales y de promoción y inserción social. Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. Transporte público de viajeros. Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo. Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

⁴ Artículo 26.1: «Los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: a) En todos los municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas. b) En los municipios con población superior a 5.000 habitantes-equivalentes, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos. c) En los municipios con población superior a 20.000 habitantes-equivalentes, además: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público. d) En los municipios con población superior a 50.000 habitantes-equivalentes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.»

en algunas normas de régimen local, sobre todo a partir de las últimas modificaciones de los Estatutos de Autonomía, en las que se habla también de transferencia de competencias y se amplía su número respecto a las previstas en el artículo 25 de la LBRL⁵.

1.3. Concurrencia de competencias autonómicas y locales

Comparando el listado del artículo 148.1 de la CE con los artículos 25 y 26 de la LBRL se observa una concurrencia competencial en un buen número de materias, por ejemplo, en vivienda, servicios sociales, protección del medio ambiente, turismo o bibliotecas. Además de estos listados, la LBRL contiene otra disposición que posibilita de forma explícita la existencia de competencias autonómicas y locales que recaigan sobre la misma materia. Se trata del ya citado artículo 28 de la LBRL, que recordemos contempla la posibilidad de que los municipios realicen actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas, tales como las relativas a educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente.

Habiendo asumido las Comunidades Autónomas en sus correspondientes Estatutos de Autonomía la práctica totalidad de las competencias recogidas en el artículo 148.1 de la CE, se produce en muchos supuestos un solapamiento de competencias entre las diversas Administraciones Públicas, de manera que apenas se encuentran ámbitos competenciales que sean exclusivos de una Administración.

El ejercicio de las competencias atribuidas a los entes locales se desarrolla dentro del marco establecido por las leyes estatales y autonómicas en función del ámbito sectorial en que se encuadren las distintas actividades. En la mayoría de los supuestos, a pesar de la denominada «segunda descentralización» en cuya virtud las Comunidades transfieren competencias a los entes locales, aquéllas se reservan, en la mayoría de los casos, facultades de ordenación o planificación general, de manera que siguen apareciendo competencias compartidas, haciéndose necesario el establecimiento de mecanismos de colaboración para no caer en ineficiencias ni duplicidades⁶.

⁵ La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, dedica los artículos 16 a 23 a regular la transferencia y delegación de competencias propias de la Junta de Andalucía. También la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, regula la delegación de competencias en los artículos 146 a 149.

⁶ De acuerdo con el artículo 103 de la CE: «La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.»

Entre los mecanismos previstos para esa colaboración conviene citar a los órganos creados por varias Comunidades, como el Consejo Andaluz de Concertación Local o el Consejo de Cooperación Local de Castilla y León⁷, que son órganos mixtos para el diálogo y la cooperación entre la Comunidad Autónoma y las Entidades locales, previéndose en ambos casos que el correspondiente Consejo, en el que las Entidades locales deberán estar representadas con criterios que aseguren la pluralidad política, territorial e institucional, sea consultado en la preparación de los anteproyectos de ley, disposiciones administrativas y planes que afecten de forma específica a las Entidades locales. No obstante, se trata de órganos colegiados, de carácter consultivo y deliberante, que no están dotados de personalidad jurídica y que no prestan servicios de forma directa, de modo que no son objeto de análisis en este trabajo.

1.4. Entes creados para la colaboración administrativa

Como se ha dicho anteriormente, de la existencia de competencias compartidas entre las instancias autonómicas y locales surge la necesidad de establecer mecanismos de cooperación.

Son varias las fórmulas jurídicas reconocidas por el ordenamiento que pueden ser utilizadas para la prestación de servicios de forma conjunta por entes públicos pertenecientes a distintas Administraciones: consorcios, fundaciones y sociedades mercantiles.

A continuación haremos un análisis de todas ellas, con especial referencia a los consorcios por un doble motivo: en primer lugar, el consorcio es una figura creada específicamente por el ordenamiento jurídico para la colaboración y cooperación entre distintas Administraciones, a diferencia de las sociedades y fundaciones, que tienen su origen en el ámbito privado y cuyo propósito no es, en principio, la colaboración interadministrativa, y en segundo lugar porque se trata de una fórmula cada vez más empleada, como se verá más adelante al estudiar su evolución numérica.

a) Consorcios

Al consorcio se refiere el artículo 57 de la LBRL diciendo que «la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administra-

⁷ Creados, respectivamente, por la Ley 20/2007, de 17 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local, y por la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 2/2011, de 4 de marzo, por la que se modifica la Ley 1/1998, de 4 de junio, de régimen local de Castilla y León y de creación del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León.

ción local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban».

Por su parte, el artículo 87 establece la posibilidad de que en el consorcio participen también «entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público».

Finalmente, 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), en su artículo 110, añade a lo dispuesto en la LBRL la mención de los estatutos de los consorcios, «que determinarán los fines de los mismos, así como las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero»; la referencia a sus órganos de decisión, que «estarán integrados por representantes de todas las entidades consorciadas en la proporción que se fije en los Estatutos respectivos», y por último la posibilidad de que «para la gestión de los servicios de su competencia pueda utilizar cualquiera de las formas previstas en la legislación de régimen local».

A partir de estos artículos se pueden enunciar los rasgos principales que caracterizan a los consorcios:

– *Personalidad jurídica propia e independiente*: el consorcio tiene personalidad jurídica diferente de la de los entes que se consorcian, gozando de capacidad de obrar, con las ventajas que puede suponer la creación de un ente específico en cuanto a flexibilidad y agilidad en la gestión.

– *Composición variable*: el consorcio requiere para su existencia de varias entidades, bien sean locales, autonómicas, estatales o incluso entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público. La heterogeneidad de su composición lo diferencia de las mancomunidades, que están formadas exclusivamente por municipios⁸ y cuyo análisis excede, por tanto, el ámbito de este trabajo. Existe la posibilidad de que en el consorcio se integren exclusivamente municipios⁹,

⁸ De acuerdo con el artículo 44 de la LBRL: «Se reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. Las mancomunidades tienen personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus Estatutos propios.»

⁹ Así lo establecen distintas leyes autonómicas, como la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, o la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, que hablan explícitamente de «consorcios locales».

aunque esta fórmula es cuestionada por parte de la doctrina y de la jurisprudencia.

– *Carácter voluntario*: la cooperación interadministrativa no puede ser impuesta, de manera que la creación de esta figura es libre para todos los entes intervinientes. Así, para el nacimiento de su personalidad jurídica se requiere de la existencia de un documento (generalmente un convenio o un acta de constitución) en el que de forma conjunta todos los participantes procedan a crearlo.

– *Estabilidad*: se crea un ente con personalidad jurídica porque se tiene vocación de permanencia, ya que en otro caso lo más apropiado sería acudir a un convenio o un acuerdo.

– *Finalidad*: gestión de servicios públicos o colaboración en asuntos de interés común.

– *Naturaleza jurídico-pública*: aunque no se derive claramente de los artículos traspuestos al dar cabida a entidades privadas sin ánimo de lucro, los consorcios son entes constituidos por voluntad de instancias públicas que persiguen fines de interés común, es decir, público, por lo que existe cierta unanimidad en la doctrina en considerar su naturaleza jurídico-pública, idea refrendada también por la jurisprudencia¹⁰.

– *Flexibilidad*: que deriva, en parte, de un cierto vacío normativo, al que luego se aludirá, y en parte también de las posibilidades de autorregulación que otorgan los Estatutos, que se aprueban por los miembros del consorcio, y constituyen la norma básica de la entidad, con la limitación de que no pueden incluir cláusulas contrarias a la legalidad vigente. Cumplido ese requisito, las distintas leyes autonómicas establecen contenidos mínimos para los estatutos, que pueden completarse en base a la autonomía de voluntad de los entes consorciados. Entre otros aspectos existe coincidencia en que ese contenido mínimo debe incluir la relación de entidades o instituciones consorciadas; los criterios de representación; el domicilio y sede social; los fines perseguidos; el régimen orgánico; el régimen de funcionamiento; el régimen financiero, presupuestario y contable; las especialidades del régimen relativo a recursos humanos, patrimonio y contratación; la duración del ente; los procedimientos de disolución y liquidación, y el procedimiento para la modificación de Estatutos.

¹⁰ Véase la Sentencia nº 458/2002, de 4 de abril, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, comentada en este sentido por FERREIRA FERNÁNDEZ, J. (2009): «Los consorcios del sector público autonómico: naturaleza y características», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 310, pág. 196.

Otro argumento indicativo de la flexibilidad es que al frente del consorcio suele encontrarse un órgano ejecutivo profesionalizado. De acuerdo con el artículo 110.4 del TRRL, «sus órganos de decisión estarán integrados por representantes de todas las Entidades consorciadas, en la proporción que se fije en los Estatutos», y en términos similares se expresan las distintas leyes autonómicas. No obstante, en la práctica suelen confluír en los consorcios, al menos, dos órganos: uno amplio, de carácter deliberante, en el que están representados todos los miembros (Junta de Gobierno, Asamblea General o Junta Rectora), y otro que se encarga de la gestión ordinaria del consorcio, así como de la ejecución de las decisiones adoptadas por la Junta de Gobierno, y que puede ser unipersonal, con un gerente o director, o colegiado, con una comisión ejecutiva u órgano similar, en el que, lógicamente, habrá un menor número de representantes de los entes miembros del consorcio.

El último rasgo que ayuda a defender la flexibilidad del consorcio es que por regla general éstos se crean para la realización de una sola actividad o la prestación de un único servicio de carácter general. Esto puede defenderse al menos en contraposición con otras figuras, como las mancomunidades, que suelen asumir la prestación de varios servicios simultáneamente, como, por ejemplo, abastecimiento de aguas, recogida de residuos sólidos...

Para completar la caracterización de los consorcios conviene efectuar un breve **análisis de la normativa** por la que se rigen, comparando las distintas disposiciones autonómicas en tres aspectos concretos: los entes intervinientes, el procedimiento para su creación y su régimen de presupuestación, contabilidad y control.

Antes de iniciar este análisis hay que llamar la atención sobre la ausencia de regulación que, hasta fechas recientes, existía en general en esta materia, de manera que en ocasiones se producía, y produce, una indeterminación en su adscripción jurídica al sector público que en cada caso corresponda, siendo difícil establecer cuáles son los controles a los que se deben someter en materia presupuestaria y financiera, o en la gestión de personal. No obstante, cada vez son más las normas autonómicas que regulan este tipo de entes, delimitando el régimen jurídico aplicable, fundamentalmente en los aspectos relativos a su creación y a su control presupuestario y financiero. Así, en 2010 aparecieron al menos siete leyes que contienen cláusulas referidas a los consorcios¹¹. Hay que apuntar, además, que no todas las

¹¹ La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía; el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía; la Ley 7/2010, de

Comunidades regulan la figura con la misma intensidad. Las normas en las que aparecen los consorcios suelen ser las distintas leyes de régimen jurídico, tanto autonómico como local, además de las referencias que en ocasiones figuran en sus leyes de Hacienda. Así, en alguna Comunidad, como Illes Balears, hay hasta tres leyes que regulan directamente el consorcio¹², mientras que en otras, como Asturias, no hay una normativa específica que los regule¹³.

Comenzando por los **entes intervinientes**, las distintas normas autonómicas respetan el artículo 87 de la LBRL, contemplando la posible participación de las diferentes Administraciones Públicas y dando cabida también a entes privados sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones Públicas. Respecto a esa participación privada, la mayoría de las normas no contienen ninguna limitación a la misma, aunque se pueden citar algunas particularidades. Así, el artículo 149 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia señala que en los consorcios que celebren las Entidades locales con entes privados «en todos los órganos de los que se dote al consorcio deberá garantizarse la presencia mayoritaria del sector público». Por el contrario, el artículo 270.3 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, reconoce implícitamente la posibilidad de que haya mayoría privada al hablar de «los consorcios en los que la participación pública sea mayoritaria...»¹⁴.

En cuanto al **procedimiento para su creación**, las distintas normas de régimen jurídico autonómico y también alguna de las de fi-

21 de julio, del sector público instrumental de Illes Balears; la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña; la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia; la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, y finalmente, en Murcia, la Ley 5/2010, de 27 de diciembre, de medidas extraordinarias para la sostenibilidad de las finanzas públicas.

¹² Ley 3/2003 de 26 de marzo, de Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears; Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, y Ley 7/2010, de 21 de julio, del sector público instrumental de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

¹³ No obstante, los consorcios están incluidos en el ámbito de aplicación del Decreto 13/2007, de 14 de febrero, por el que se establece la documentación que determinadas sociedades mercantiles, entidades y entes públicos, fundaciones y consorcios deben remitir a la Consejería competente en materia económica y presupuestaria, modificado por el Decreto 22/2008, de 27 de marzo.

¹⁴ En cualquier caso, se trataría de supuestos residuales. En el inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas sólo hay un consorcio en el que el porcentaje de voto nominal en los órganos de gobierno es de mayoría privada. Hay ocho en los que ese porcentaje alcanza el 50%.

nanzas exigen, en el caso de participación de la Comunidad, la autorización previa del correspondiente gobierno autonómico. Por su parte, las leyes autonómicas reguladoras de régimen local siguen un esquema similar, disponiendo que los órganos competentes de cada una de las entidades interesadas tienen que aprobar su participación en el consorcio y someter los Estatutos, o un proyecto o borrador de los mismos, a información pública como trámite previo a su aprobación. Una vez aprobados definitivamente los Estatutos y los acuerdos para la creación de los consorcios (aprobación que en el caso de las Entidades locales suele requerir de mayoría absoluta del Pleno), los entes intervinientes proceden a la constitución del consorcio mediante la firma del correspondiente convenio o acta fundacional. La suscripción del documento determinará el nacimiento de la personalidad jurídica del consorcio, salvo en el caso de Andalucía, en el que se otorga carácter constitutivo a la publicación de los Estatutos¹⁵.

En relación con la publicidad de los consorcios, hay que apuntar que buena parte de las normas exigen la publicación de sus Estatutos en el correspondiente *Diario Oficial*. En algunos casos sin ningún requerimiento más¹⁶, mientras que en otros supuestos la exigencia se extiende además a los acuerdos o convenios¹⁷, que también serán objeto de publicación.

Finalmente, son varias las normas reguladoras de los Registros de Entes Locales de las distintas Comunidades, que disponen la necesidad de inscripción de los consorcios en dichos Registros cuando la participación local sea mayoritaria¹⁸.

Para terminar el análisis normativo hay que hacer una breve referencia al **régimen de contabilidad, presupuestación y control** de los consorcios.

¹⁵ De acuerdo con el artículo 80.4 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, «la publicación de los Estatutos del consorcio en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* tendrá carácter constitutivo y determinará el nacimiento del mismo y el reconocimiento de su personalidad jurídica».

¹⁶ Véase el artículo 60 de la Ley 7/2010, de 21 de julio, de sector público instrumental de Illes Balears; el artículo 48 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, o el artículo 115 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña.

¹⁷ Véase el artículo 95 de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

¹⁸ Véase el artículo 4 de la Orden de 17 de septiembre de 2010 por la que se desarrolla la organización y el funcionamiento del Registro Andaluz de Entidades Locales, o el artículo 3 del Decreto 10/2004, de 13 de febrero, por el que se crea y regula el Registro de Entidades Locales de La Rioja.

Como se ha dicho anteriormente, la normativa dictada por las Comunidades pretende superar el vacío normativo en el que tradicionalmente se ha desenvuelto la figura del consorcio. Así, en ocasiones a través de las leyes de finanzas o de hacienda¹⁹ y otras veces mediante las leyes de régimen jurídico de las Comunidades²⁰, se ha tratado de delimitar los supuestos en los que se entiende que el consorcio queda sometido a la normativa autonómica. En el primer grupo de normas, las de hacienda autonómica, la sujeción se establece a efectos financieros y presupuestarios, y en las leyes de régimen jurídico o administración autonómica, desde un punto de vista más amplio, ya que se someterán a todo el ordenamiento autonómico²¹. Como particularidad, en el caso de Murcia, es en la Ley 5/2010, de 27 de diciembre, de medidas extraordinarias para la sostenibilidad de las finanzas públicas, en donde se establece, en su artículo 36, la sujeción de los consorcios financiados o controlados mayoritariamente por la Comunidad al régimen previsto en su ley de hacienda.

¹⁹ En este grupo se pueden incluir el Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda Foral de la Comunidad Autónoma de Aragón; la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de Hacienda de Canarias; la Ley 14/2006, de 24 de octubre de Finanzas de Cantabria; la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de Hacienda y del Sector Público de Castilla y León; el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, y la Ley 5/2007, de 19 de abril, de Hacienda de Extremadura.

²⁰ En este grupo se pueden incluir la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía; la Ley 3/2003, de 26 de marzo, de Régimen de la Administración de las Islas Baleares; la Ley 7/2010, de 21 de julio, de sector público instrumental de Illes Balears; la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña; la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia; la Ley 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración Foral de Navarra, y la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

²¹ En este sentido son significativas las normas de 2010 aludidas anteriormente. Así, la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia, habla explícitamente de «consorcios autonómicos»; la Ley 7/2010, de 21 de julio, del sector público instrumental de Illes Balears, se expresa en similares términos al definir en su artículo 58 los «consorcios de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears», mientras que en la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña, no se les da la definición de «autonómicos», pero sí se les incluye, cuando cumplen determinados requisitos, en el ámbito de aplicación de la Ley. También hay normas anteriores que utilizan una terminología similar, por ejemplo, el artículo 57 de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, define los «consorcios de la Comunidad Autónoma de La Rioja».

Los requisitos fijados por las distintas normas para someter a los consorcios al control financiero y presupuestario autonómico giran en torno a dos criterios: la financiación mayoritaria y el control de los órganos de gobierno, con algunas particularidades en la definición de estos dos términos²². Con independencia de esas diferencias, no hay homogeneidad en la combinación de los criterios elegidos. Así, en los casos de Andalucía, Aragón, Illes Balears, Cantabria, Región de Murcia o la Comunidad Foral de Navarra basta con que se cumpla uno de los dos criterios, financiación o control mayoritario de la Comunidad (y en el caso de Andalucía, la financiación mayoritaria puede producirse bien en la constitución o bien con posterioridad) para que el consorcio quede sometido al régimen económico-financiero, de control y contabilidad establecido en la correspondiente ley de hacienda o finanzas²³. En cambio, en Canarias, Castilla y León,

²² En cuanto a la financiación mayoritaria, en algunos casos se habla sólo de aportación inicial, como en el Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda Foral de la Comunidad Autónoma de Aragón; en otros se alude a la financiación inicial y al compromiso de financiación futura, como en la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia, y en otros casos no se especifica el momento, como en la Ley 7/2010, de 21 de julio, de sector público instrumental de Illes Balears.

Respecto al control orgánico, algunas normas, como la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, la Ley 3/2003, de 26 de marzo, de Régimen de la Administración de las Islas Baleares, y la Ley 7/2010, de 21 de julio, de sector público instrumental de Illes Balears, hablan de «designación de más de la mitad de los miembros de los órganos de dirección», mientras que en otros casos, como en la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de Hacienda de Canarias, o la Ley 14/2006, de 24 de octubre, de Finanzas de Cantabria, se alude a que los actos del ente estén sometidos «al poder de decisión» de órganos de la Comunidad Autónoma, siguiendo la terminología de la Ley 43/2007, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

²³ No obstante, las leyes de finanzas pueden matizar los criterios de las normas de régimen jurídico. En este sentido se puede citar el caso andaluz, ya que al artículo 12.3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, le basta con que se cumpla uno de los requisitos (financiación mayoritaria en la constitución, compromiso de financiación mayoritaria o designación de más de la mitad de los miembros del órgano de dirección) para sujetar al consorcio «al régimen económico-financiero, de control y contabilidad establecido en la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía», mientras que el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, en su artículo 5, somete al régimen presupuestario, económico-financiero, de control y contabilidad de esa Ley a los consorcios en los que sea «mayoritaria la representación», entendiendo como tal que «más de la mitad de los miembros de los órganos de administración, dirección o vigilancia sean nombrados por la Administración de la Junta de Andalucía o por sus agencias y sociedades mercantiles del sector público andaluz», y en el caso de que no hubiera control orgánico, pero sí «financiación mayoritaria de la Junta de Andalucía», establece que «podrán quedar sometidos al control financiero previsto en esta Ley cuando, mediando razones justificadas para ello,

Extremadura y Galicia se requiere de la concurrencia de los dos requisitos, financiación mayoritaria y control orgánico por parte de la Comunidad para que el consorcio quede sujeto a los controles de sus leyes de hacienda, criterio que coincide con el expresado en la Ley 43/2007, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, para la delimitación de los consorcios integrados en el sector público estatal²⁴. Por último, son varias las Comunidades en las que se establece un único criterio: Castilla-La Mancha, Cataluña y La Rioja. Es interesante el caso de Castilla-La Mancha, donde únicamente se alude al criterio de financiación, pero en un doble supuesto, ya que el artículo 6 del Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, somete a los principios de esa ley a los consorcios «cuando la participación de la Administración regional en su financiación sea superior al 50%», y además cuando esa participación «sea inferior al 50%, pero sea mayoritaria en el consorcio en relación a la participación del resto de componentes individualmente», estableciendo así una cláusula de cierre que ayudaría a evitar situaciones de vacío legal, que pueden producirse con facilidad en los consorcios en aquellos casos en los que ninguno de los niveles territoriales ostente el control orgánico o financiero de la entidad. Para La Rioja se habla de «posición mayoritaria en la Junta de Gobierno»²⁵, que puede identificarse con el criterio del control orgánico, y, finalmente, en el caso de Cataluña se utiliza únicamente el criterio de financiación²⁶.

b) *Fundaciones*

El artículo 34 de la CE reconoce «el derecho de fundación, para fines de interés general, con arreglo a la Ley.» Por su parte, el artículo 8 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, tanto en

así lo acuerde el Consejo de Gobierno a propuesta de la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda».

²⁴ Artículo 2.1.h): «Los consorcios (...) cuando uno o varios de los sujetos enumerados en este artículo hayan aportado mayoritariamente a los mismos dinero, bienes o industria, o se haya comprometido, en el momento de su constitución, a financiar mayoritariamente dicho ente y siempre que sus actos estén sujetos directa o indirectamente al poder de decisión de un órgano del Estado.»

²⁵ Artículo 57 de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

²⁶ Así parece desprenderse del artículo 3 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña, que incluye dentro de su ámbito de aplicación a los consorcios «en los que participan de forma mayoritaria las Administraciones, organismos y entidades públicas...».

su apartado primero como en el cuarto, permite a las Entidades públicas la constitución de fundaciones²⁷.

El artículo 2 ofrece un concepto de fundaciones definiéndolas como «las organizaciones constituidas sin fin de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general», mientras que en el artículo 3.1 se recoge un listado no excluyente de esos fines²⁸, entre los cuales se encuentran la defensa del medio ambiente, la asistencia social o los fines culturales, laborales, sanitarios, o deportivos, que son materias en las que tienen competencias tanto la Administración Autonómica como la Local.

Las Administraciones Públicas pueden, por tanto, participar en fundaciones que destinen su patrimonio a la consecución de fines de interés general, y esos fines pueden coincidir con servicios que se correspondan con competencias compartidas por varias Administraciones, en cuyo caso la fundación serviría de vehículo de colaboración entre las distintas instancias públicas.

En cuanto a la forma de instrumentar esa colaboración, ésta se plasmará en los Estatutos, que de acuerdo con el artículo 11 de la Ley de Fundaciones recogen, entre otros extremos, los fines fundacionales, las reglas básicas para la aplicación de los recursos y la composición del patronato. Este último es el órgano de gobierno de la fundación, integrado por varios miembros o «patronos», tres al menos, de manera que lo lógico será que los entes públicos que participen en la fundación designen a alguno de los patronos, aunque no tiene por qué guardarse proporcionalidad entre la financiación y la representación en el patronato.

La utilización de las fundaciones, que se rigen por el derecho privado en la prestación de servicios públicos, es cuestionada por buena

²⁷ Artículo 8.1: «Podrán constituir fundaciones las personas físicas y las personas jurídicas, sean éstas públicas o privadas.» Artículo 8.4: «Las personas jurídico-públicas tendrán capacidad para constituir fundaciones, salvo que sus normas reguladoras establezcan lo contrario.»

²⁸ Artículo 3.1: «Las fundaciones deberán perseguir fines de interés general, como pueden ser, entre otros, los de defensa de los derechos humanos, de las víctimas del terrorismo y actos violentos, asistencia social e inclusión social, cívicos, educativos, culturales, científicos, deportivos, sanitarios, laborales, de fortalecimiento institucional, de cooperación para el desarrollo, de promoción del voluntariado, de promoción de la acción social, de defensa del medio ambiente, y de fomento de la economía social, de promoción y atención a las personas en riesgo de exclusión por razones físicas, sociales o culturales, de promoción de los valores constitucionales y defensa de los principios democráticos, de fomento de la tolerancia, de desarrollo de la sociedad de la información, o de investigación científica y desarrollo tecnológico.»

parte de la doctrina por entender que se trata de una fórmula para evitar el régimen jurídico-administrativo, eludiendo así parte de los controles en materia presupuestaria, de personal o de contratación. No obstante, cuando las fundaciones tienen el carácter de «Fundaciones del Sector Público»²⁹ son varias las normas que establecen controles para evitar esa huida del Derecho administrativo³⁰.

c) *Sociedades*

El artículo 6 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se refiere a las sociedades mercantiles como un instrumento de cooperación entre distintas Administraciones, ya que al regular los convenios de colaboración entre la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas señala que «cuando la gestión del convenio haga necesario crear una organización común, ésta podrá adoptar la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica o sociedad mercantil».

En el ámbito local, la posibilidad de prestar servicios públicos mediante sociedades mercantiles aparece recogida en diversas normas. Así, el artículo 85.2 de la LBRL se refiere a la «sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública» como una de las formas de gestión directa de servicios públicos de competencia local. En ese caso se trataría de una sociedad íntegramente perteneciente a la Enti-

²⁹ Se puede utilizar, por ejemplo, la definición que la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, ofrece en su Disposición Adicional Decimosexta, según la cual: «Se consideran fundaciones del sector público aquellas fundaciones en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias: a) Que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de las Administraciones Públicas, sus organismos públicos o demás entidades del sector público. b) Que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50% por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades.»

³⁰ Como sucede, por ejemplo, con la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que en su artículo 3.1.f) incluye a estas fundaciones dentro del sector público, por lo que tendrán el carácter de poder adjudicador, o, en materia de personal, la Disposición Adicional Primera de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, en cuya virtud al personal del sector público fundacional se le aplicarán los deberes que conforman el denominado código de conducta de los empleados públicos, los principios rectores del acceso al empleo público y de la selección del artículo 55 (aunque no el resto de requisitos contemplados por la Ley 7/2007), de manera que su personal será seleccionado con arreglo a los principios de igualdad, mérito y capacidad, y en cuanto a los órganos de selección deberán respetar, entre otros, los principios de publicidad, transparencia e imparcialidad. También se les aplica el cupo de reserva para personas con discapacidad del artículo 59. En lo demás, su personal se regirá por el derecho laboral común.

dad local. A continuación, el mismo artículo 85.2 de la LBRL hace referencia a la «gestión indirecta mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en la Ley de Contratos del Sector Público». Entre esas formas de gestión indirecta el artículo 253 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público incluye a la «sociedad de economía mixta en la que la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas». En esa sociedad podrían participar, por lo tanto, la Administración Local y la autonómica³¹.

En cuanto a las actividades, dadas las características de la sociedad mercantil, se tratará de la prestación de bienes y servicios con contenido económico, si bien hay que tener en cuenta que, de acuerdo con el artículo 85.3 de la LBRL, «en ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta ni mediante sociedad mercantil de capital social exclusivamente local los servicios públicos que impliquen ejercicio de autoridad».

Estas sociedades estarán sometidas al derecho privado, de manera que su organización y funcionamiento se ajustarán, en general, a la legislación mercantil, sin perjuicio de la aplicación de los Estatutos de la sociedad y de las particularidades que hayan podido establecer las distintas Administraciones en los acuerdos o normas que autoricen su participación en la entidad³².

Hay que apuntar, finalmente, que, al igual que sucede con las fundaciones, la utilización de sociedades mercantiles en la prestación de servicios públicos es cuestionada por suponer una huida del Derecho administrativo. Cuando se trata de sociedades participadas mayoritariamente por el sector público estarán sometidas a control en el ámbito presupuestario, contable y financiero, pero en cualquier caso se tratará de controles menos intensos que los aplicados a los entes de Derecho público³³.

³¹ En el mismo sentido el artículo 104.1 del 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, señala que «para la gestión indirecta de los servicios podrán las Entidades locales utilizar las formas de sociedad mercantil o cooperativa cuyo capital social sólo parcialmente pertenezca a la Entidad».

³² Así lo establece el artículo 104.2 del 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 al señalar que «en el acuerdo constitutivo podrán establecerse las especialidades internas, tanto estructurales como funcionales, que, sin perjuicio de terceros, exceptúen la legislación societaria aplicable en la medida necesaria para promover y desarrollar la empresa mixta de carácter mercantil o cooperativo».

³³ Así, disfrutan de una mayor flexibilidad, ya que su presupuesto es estimativo, aplican el régimen de contabilidad privada y no están sometidas a función interven-

2. ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES FORMAS JURÍDICAS DE COLABORACIÓN

Tal y como se ha comentado en el primer punto, dentro de las diversas formas de colaboración entre las Administraciones Públicas, cabe destacar aquellas en las que esta colaboración da lugar a una entidad con personalidad jurídica propia e independiente. En el presente apartado se ofrece un análisis de los consorcios, fundaciones y sociedades mercantiles participados conjuntamente por varias Administraciones, siempre y cuando la participación pública suponga una posición de dominio, directa o indirectamente. El estudio de estas entidades se centra en tres aspectos:

Evolución, situación actual y efecto previsto de las medidas de reordenación del sector público autonómico.

Delimitación de la Administración Pública a la que pertenecen (posición de dominio) y del subsector de las Administraciones Públicas en el que se incluyen a efectos de la aplicación de la normativa de estabilidad presupuestaria (metodología de contabilidad nacional).

Identificación del sector de actividad, de acuerdo con la clasificación CNAE, en el que desarrollan sus competencias.

Para este fin se ha utilizado como fuente de información el inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas, cuya creación y mantenimiento están regulados en los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 10 de abril de 2003 relativos al suministro de información al Ministerio de Hacienda y al Consejo para el desarrollo de las funciones que a ambos órganos les otorga la normativa en materia de estabilidad presupuestaria. Así mismo, la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, establece, en su artículo 6.1. c), el suministro de información, por parte de las Comunidades Autó-

tora. En materia de contratación tendrán el carácter de poder adjudicador, de acuerdo con el artículo 3.1.d) de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, y en cuanto al personal, al igual que sucede con el personal del sector público fundacional, se le aplica la Disposición Adicional Primera de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, en cuya virtud el personal del sector público empresarial debe cumplir los deberes que conforman el denominado código de conducta de los empleados públicos, los principios rectores del acceso al empleo público y de la selección del artículo 55 (aunque no el resto de requisitos contemplados por la Ley 7/2007), de manera que su personal será seleccionado con arreglo a los principios de igualdad, mérito y capacidad, y en cuanto a los órganos de selección deberán respetar, entre otros, los principios de publicidad, transparencia e imparcialidad. También se les aplica el cupo de reserva para personas con discapacidad del artículo 59. En lo demás, su personal se regirá por el derecho laboral común.

nomas al Ministerio de Economía y Hacienda, sobre el detalle de todas sus unidades dependientes.

De acuerdo con esta normativa, en el inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas se integran las Administraciones Generales de cada una de las Comunidades Autónomas; los organismos autónomos y entes públicos vinculados o dependientes de la Administración General de las Comunidades Autónomas; las universidades y entidades y fundaciones en las que éstas participen; las sociedades mercantiles en las que la Comunidad tenga participación mayoritaria en su capital social, la mayoría de los derechos de voto o la facultad de nombrar a la mayor parte de los miembros del consejo de administración; las instituciones sin ánimo de lucro que estén controladas o financiadas mayoritariamente por alguno de los sujetos enumerados y los consorcios que las Comunidades Autónomas hayan podido constituir con otras Administraciones Públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés general. Así mismo se incluyen las sociedades mercantiles u otros entes en los que participen los sujetos enumerados anteriormente junto a otras Administraciones Públicas o entidades privadas, aun cuando ninguna Comunidad Autónoma, individualmente considerada, ostente una posición de dominio, directa o indirecta, sobre la sociedad o entidad participada y siempre y cuando dicha Entidad deba ser considerada pública debido a que esté controlada mayoritariamente por el sector Administraciones Públicas en su conjunto. De esta forma, el citado inventario integra aquellas entidades con personificación jurídica propia constituidas con la finalidad de llevar a cabo la colaboración interadministrativa, siempre y cuando exista un dominio público del conjunto de los niveles territoriales intervinientes, y por esta razón es la herramienta utilizada para llevar a cabo el presente análisis en relación a la colaboración autonómica-local. Los datos que se ofrecen a continuación utilizan especialmente esta fuente de información y aparecen referidos a la situación vigente a 1 de julio de 2010 en la medida en que se trata de los últimos datos publicados. A este respecto debe indicarse que los mismos son objeto de actualización semestral cada 1 de junio y 1 de diciembre, reflejando, respectivamente, la situación existente a 1 de enero y 1 de julio del año correspondiente.

Así mismo se ha utilizado la información incorporada al informe sobre el inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas, de actualización semestral, que se publica en el apartado de Informes sobre el sector público autonómico de la web del Ministerio de Economía y Hacienda y que ofrece, entre otras cuestiones, una información sistematizada de la última publicación, con

especial referencia a las posiciones de dominio de las Comunidades Autónomas sobre los entes inventariados y sus principales datos de sectorización.

2.1. Los consorcios coparticipados por Entidades locales y autonómicas

a) Volumen y evolución

Según los datos disponibles en la última actualización del inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas, el número de consorcios existentes a 1 de julio de 2010, en los que concurren entidades locales y autonómicas, se eleva a 556 unidades, representando un 85,4% del total de consorcios integrados en dicho inventario.

De estas unidades, en 414 entidades participan exclusivamente Entidades locales y autonómicas. En otros 44 consorcios participa además la Administración General del Estado o alguna de sus entidades dependientes, mientras que la colaboración de Entidades locales y autonómicas con entidades privadas asciende a 75 entes. Finalmente, en 23 unidades concurren todos los tipos de consorciados descritos, esto es, Entidades locales, autonómicas y estatales, así como entidades privadas.

Atendiendo a los datos por Comunidades Autónomas, se observa cómo las Comunidades de Andalucía, Illes Balears y Cataluña son las que aglutinan el mayor porcentaje de estas entidades, representando entre las tres Comunidades el 67,1% de los consorcios vigentes a 1 de julio de 2010. Esta circunstancia pone de manifiesto que en dichas Comunidades Autónomas se ha recurrido al consorcio como forma de gestión de un determinado sector de actividad, como veremos en el apartado siguiente. Así, de los 143 consorcios constituidos en Andalucía, 93 unidades corresponden a los consorcios de las Unidades Territoriales de Empleo, Desarrollo Local y Tecnológico constituidos de forma paritaria entre la Comunidad Autónoma y los ayuntamientos, mancomunidades y, en su caso, Diputaciones Provinciales, correspondientes. Por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Illes Balears, en torno al 20% de los consorcios constituidos se refieren a consorcios de aguas, e idéntico porcentaje representan los consorcios del Plan Mirall, relativos a la recuperación y mejora de centros históricos y turísticos. Finalmente, la Comunidad Autónoma de Cataluña mantiene una mayor diversidad en los sectores afectados por los consorcios constituidos, destacando en cualquier caso los de carácter urbano y sanitarios.

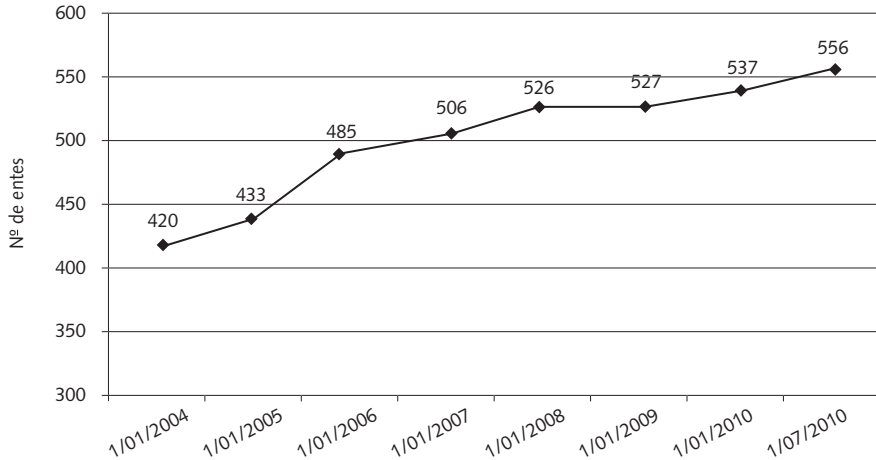
Por lo que respecta a la evolución registrada en los últimos años, se aprecia un aumento en el número de consorcios en el periodo 2004-2010, al registrarse 136 consorcios más a 1 de julio de 2010 con respecto a la situación existente a 1 de enero de 2004, siendo en Cataluña y Baleares donde mayor incremento se ha producido en la utilización de esta figura, con un aumento de 44 y 37 consorcios respectivamente. La variación interanual se sitúa en un intervalo del 2 al 4%, con la excepción del ejercicio 2008, en el que se mantuvo prácticamente el número de consorcios, y el ejercicio 2005, en el que se registró un incremento del 12%, incidiendo especialmente en esta evolución la constitución de consorcios en la Comunidad Autónoma de Illes Balears.

CUADRO I.
CONSORCIOS COPARTICIPADOS SEGÚN TIPO DE COMPONENTE

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Entidades Locales (EELL)	Estado y EELL	EELL y privados	Estado, EELL y privados	TOTAL ENTES
Andalucía	130	8	2	3	143
Aragón	9	0	3	0	12
Principado de Asturias	3	1	4	1	9
Illes Balears	84	3	5	0	92
Canarias	6	2	0	2	10
Cantabria	2	1	0	2	5
Castilla y León	5	1	4	1	11
Castilla-La Mancha	4	3	1	4	12
Cataluña	84	12	40	2	138
Extremadura	6	1	7	1	15
Galicia	13	3	2	0	18
Comunidad de Madrid	22	4	1	1	28
Región de Murcia	24	0	4	3	31
Comunidad Foral de Navarra	5	1	0	0	6
La Rioja	2	0	0	0	2
Comunitat Valenciana	15	3	2	0	20
Ceuta	0	0	0	0	0
Melilla	0	0	0	0	0
Varios	0	1	0	0	4
TOTAL	414	44	75	23	556

Fuente: Elaboración propia a partir del inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas, disponible en <http://serviciostelematicos.meh.es/PubInvCCAA/SECCIONES/frmSelComunidad.aspx>

GRÁFICO I.
EVOLUCIÓN DE LOS CONSORCIOS PARTICIPADOS POR
COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTIDADES LOCALES



Aun cuando las cifras anteriores se corresponden con la evolución registrada hasta el 1 de julio de 2010, resulta interesante anticipar en qué medida pueden verse afectados los consorcios con coparticipación local y autonómica por los procesos de reestructuración iniciados en algunas Comunidades Autónomas con la finalidad de ajustar y reducir sus estructuras empresariales o asociativas. Así, atendiendo a las diferentes normas y disposiciones aprobadas por las Comunidades Autónomas, puede observarse que la reducción prevista afecta especialmente a las mismas Comunidades en las que la figura del consorcio había adquirido un protagonismo principal, así como a la Región de Murcia.

De esta forma, la Comunidad Autónoma de Andalucía, mediante Acuerdo de 27 de julio de 2010 (*BOJA*, nº 147, de 28/07/2010) ha previsto la extinción por una comisión liquidadora de los Consorcios Unidades Territoriales de Empleo y Desarrollo Local y Tecnológico, adscribiendo el resultante de esta liquidación, con carácter preferente, al Servicio Andaluz de Empleo y secundariamente a las Administraciones Locales. Igualmente se ha previsto la integración del Consorcio Centro de Transporte de Mercancías de Málaga en la empresa Red Logística de Andalucía, S. A.

Por su parte, en la Comunidad Autónoma de Illes Balears se ha previsto una profunda reestructuración de los consorcios coparticipados según el borrador del proyecto presentado por el gobierno balear con fecha 2 de junio de 2010. Así, los consorcios relativos al

Plan Mirall, al Plan D y de Aguas se dividen para cada caso en tres consorcios (Mallorca, Menorca e Ibiza), integrándose en alguno de ellos todos los consorcios preexistentes sobre estas materias, por lo que se pasaría de 64 consorcios a un total de 9. De igual manera se ha previsto la integración de otros 16 consorcios en seis entidades, cinco de ellas de nueva creación, y la extinción adicional de otras dos entidades (Consortio para el Fomento del Uso del Catalán (COFUC) y Consortio de Menorca Reserva de la Biosfera).

En relación a Cataluña, la Comunidad ha previsto, mediante acuerdo de 1 de junio de 2010, la extinción de 9 consorcios coparticipados con Entidades locales y la desvinculación en otros 2.

Igualmente es destacable la reducción prevista en la Región de Murcia, en la que se prevé la extinción de 25 consorcios y la desvinculación en otro, por lo que la Comunidad pasaría de los 31 consorcios coparticipados actualmente a un total de 5 entidades.

También afecta este proceso a la Comunidad Autónoma de Galicia, que ha previsto por Decreto 36/2011, de 17 de febrero, la integración de tres consorcios de incendios y salvamento en un consorcio provincial de nueva creación, y a las Comunidades de Castilla-La Mancha y Madrid, donde también está prevista la extinción de dos consorcios en la primera (Consortio Parque Arqueológico de Segóbriga y Consortio Parque Arqueológico de Recópolis) y uno en la segunda (Consortio Escuela de Hostelería La Barranca).

b) Control y sectorización

Una vez analizado el volumen y evolución de consorcios en los que Entidades locales y Comunidades Autónomas coparticipan, conviene detenerse en quién ostenta el control de estas entidades, para lo cual se analiza el porcentaje de voto atribuido a las distintas Administraciones en los órganos de gobierno, así como, en su caso, el subsector institucional del sector Administraciones Públicas al que quedan adscritas, atendiendo a la metodología de cuentas nacionales, indicándose a continuación los porcentajes que representan los distintos casos analizados sobre los consorcios sobre los que se dispone de información en relación a su composición.

De esta forma, en el 23% de los consorcios analizados la Comunidad Autónoma asume un papel director al ostentar más del 50% de los derechos de voto en su órgano de gobierno, quedando sectorizadas en su inmensa mayoría como Administraciones Públicas en el subsector Comunidades Autónomas.

CUADRO 2. CONTROL DE CONSORCIOS COPARTICIPADOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTIDADES LOCALES

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Total consorcios	Participación CCAA > 50%	Participación EELL > 50%	Participación Estado > 50%	CCAA y EELL = 50%	Resto	Sin dato disponible
Andalucía	143	7	15	2	84	8	27
Aragón	12	2	7		1	2	
Principado de Asturias	9		2		1	1	5
Illes Balears	92	28	47		9	6	2
Canarias	10	1	5	2		2	
Cantabria	5			1	2	2	
Castilla y León	11		4		2	4	1
Castilla-La Mancha	12	3	2			5	2
Cataluña	138	35	15		43	38	7
Extremadura	15	3	5			7	
Galicia	18	2	10		2	3	1
Comunidad de Madrid	28	8			14	5	1
Región de Murcia	31	22	2		2	5	
Comunidad Foral de Navarra	6		2		1	0	3
La Rioja	2					0	2
Comunitat Valenciana	20	2	10		1	0	5
Varios	4			1		3	
TOTAL	556	113	126	6	162	93	56

Fuente: Elaboración propia a partir del inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas, disponible en <http://serviciostelematicos.meh.es/PubInv/CCAA/SECCIONES/fmSelComunidad.aspx>

Por su parte, en el 25% de los consorcios las Entidades locales mantienen una mayoría en los derechos de voto, si bien su sectorización resulta más diversa, estando pendientes de clasificar la mitad de estos consorcios, según los últimos datos disponibles en el inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas.

Por otro lado, especialmente significativo es el caso de los consorcios con constitución paritaria entre Entidades locales y Comunidades Autónomas, con un 32% de los casos analizados, si bien una parte importante de los mismos corresponden a los anteriormente aludidos Consorcios Unidades Territoriales de Empleo y Desarrollo Local y Tecnológico. En estos casos, la práctica totalidad de las unidades sectorizadas como Administraciones Públicas figuran en el subsector Comunidades Autónomas.

El último supuesto sería aquel en el que los derechos de voto de entidades autonómicas y locales son inferiores al 50%, representando dichos consorcios el 20% de las entidades analizadas. En estos casos la sectorización corresponde en mayor medida, y por este orden, a las Comunidades Autónomas y al Estado, y en menor medida a las Entidades locales.

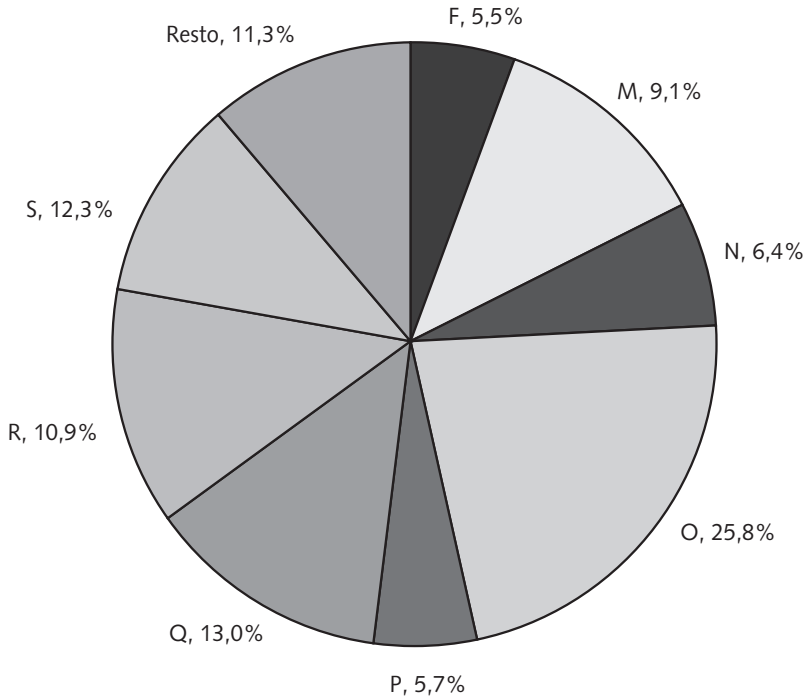
c) Sectores de actividad

La figura del consorcio resulta más o menos proclive a su utilización atendiendo al tipo de actividad o prestación de servicios realizada. Por ello, analizando las actividades ejercidas por los consorcios coparticipados por el ámbito local y autonómico, según las distintas ramas de actividad previstas en la Clasificación Nacional de Actividades Económicas, se pueden extraer las siguientes conclusiones.

En torno al 25% de las actividades ejercidas por los consorcios analizados se llevan a cabo en materia de Administración Pública y Seguridad Social obligatoria (rama O), destacando a continuación otras ramas, relativas a actividades sanitarias y de servicios sociales (rama Q), actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento (rama R) y otros servicios (rama S), que vienen a representar porcentajes del 10 al 13% del conjunto de actividades analizadas.

También resultan destacables, por orden de importancia, otros sectores de actividad, como los relativos a actividades profesionales, científicas y técnicas (rama M), actividades administrativas y servicios auxiliares (rama N), educación (rama P) y construcción (rama F), todos ellos con porcentajes que oscilan entre el 5 y el 10%.

GRÁFICO 2.
PRINCIPALES GRUPOS DE ACTIVIDAD DE CONSORCIOS



Sectores de actividad: F (Construcción); M (Actividades profesionales, científicas y técnicas); N (Actividades administrativas y servicios auxiliares); O (Administración Pública y defensa; Seguridad Social obligatoria); P (Educación); Q (Actividades sanitarias y de servicios sociales); R (Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento); S (Otros servicios).

Fuente: Elaboración propia a partir del inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas, disponible en <http://serviciostematicos.meh.es/PubInvCCAA/SECCIONES/frmSelComunidad.aspx>

2.2. Las sociedades mercantiles coparticipadas por Entidades locales y autonómicas

a) Volumen y evolución

Según los datos disponibles en la última actualización del inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas, el número de sociedades mercantiles existentes a 1 de julio de 2010, en las que concurren Entidades locales y autonómicas, se eleva a 151 unidades, lo cual equivale al 22% de las sociedades mercantiles integradas en el inventario de entes.

En estas sociedades concurren diversos accionistas, si bien resulta de interés indicar el carácter público o privado de los mismos. Así, en

33 de las 151 sociedades están presentes los tres niveles de la Administración, esto es, Entidades locales, Comunidades Autónomas y Estado, si bien en 17 de ellas la participación pública es total, mientras que en las 16 restantes, además, se integran accionistas privados. Finalmente, cabe indicar que en la mitad de las entidades analizadas existe algún tipo de participación de accionistas privados, si bien en 62 sociedades la participación de componentes privados concurre con Entidades locales y autonómicas.

CUADRO 3.
SOCIEDADES MERCANTILES COPARTICIPADAS SEGÚN TIPO
DE COMPONENTE

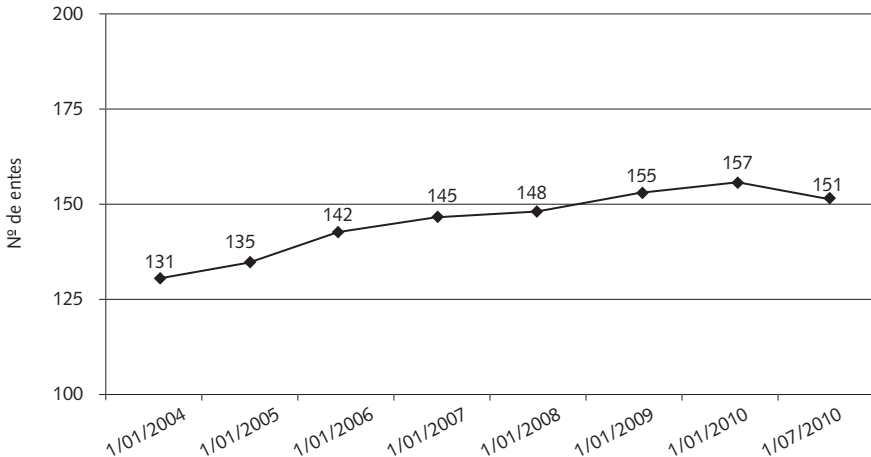
COMUNIDAD AUTÓNOMA	Entidades Locales (EELL)	Estado y EELL	EELL y Privados	Estado, EELL y Privados	TOTAL ENTES
Andalucía	8	1	20	7	36
Aragón	10	1	6	3	20
Principado de Asturias	2	1	6		9
Illes Balears	2		2		4
Canarias	8	2	6	1	17
Cantabria	7	1			8
Castilla y León	1	3	1	1	6
Castilla-La Mancha			1	1	2
Cataluña	5	2	8	2	17
Extremadura					0
Galicia	4		4		8
Comunidad de Madrid			2		2
Región de Murcia	3	2	2	1	8
Comunidad Foral de Navarra	1	1	1		3
La Rioja	2	1	1		4
Comunitat Valenciana	3	2	1		6
Varios			1		1
TOTAL	56	17	62	16	151

Fuente: Elaboración propia a partir del inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas, disponible en <http://serviciostelematicos.meh.es/PubInvCCAA/SECCIONES/frmSelComunidad.aspx>

Atendiendo a los datos por Comunidades Autónomas, se observa cómo las Comunidades de Andalucía, Aragón, Canarias y Cata-

luña son las que aglutinan el mayor porcentaje de sociedades, representando entre las tres Comunidades el 59,6% de las sociedades vigentes a 1 de julio de 2010. Si bien en el caso de los consorcios, tal y como se ha expuesto anteriormente, la concentración en determinadas Comunidades Autónomas obedecía fundamentalmente a la utilización de esta figura para la gestión de determinados sectores o ciertos tipos de actividad, en el caso de las sociedades mercantiles no cabe extraer esta conclusión, ya que del análisis de las sociedades mercantiles constituidas en estas Comunidades Autónomas se puede advertir que se corresponden a sectores muy diversos.

GRÁFICO 3.
EVOLUCIÓN DE LAS SOCIEDADES MERCANTILES PARTICIPADAS
POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTIDADES LOCALES



Por lo que respecta a la evolución registrada en el número de sociedades mercantiles vigentes en los últimos años, cabe concluir que se ha mantenido una tendencia creciente en la constitución «neta» de sociedades desde el ejercicio 2004 al 2010, al registrarse 20 entidades más a 1 de julio de 2010 con respecto a la situación existente a 1 de enero de 2004, siendo en Aragón y Andalucía donde se registra un mayor incremento neto, con 9 y 5 sociedades respectivamente. Por lo que se refiere a la evolución anual registrada, los incrementos anuales en términos porcentuales se sitúan en un intervalo del 1 al 3% aproximadamente, con la excepción de dos anualidades. Por un lado, en el ejercicio 2005 el número de entidades de esta naturaleza aumentó un 5,2%, al registrarse una creación neta de 7 sociedades, mientras que en el ejercicio 2008 el incremento fue del 4,7%, con un incremento de 6 entidades.

Aun cuando las cifras anteriores se corresponden con la evolución registrada hasta el 1 de julio de 2010, resulta interesante anticipar en qué medida pueden verse afectadas las sociedades mercantiles con coparticipación local y autonómica por los procesos de reestructuración iniciados en algunas Comunidades Autónomas con la finalidad de ajustar y reducir sus estructuras empresariales o asociativas. Así, atendiendo al análisis de las diferentes normas y disposiciones aprobadas por las Comunidades Autónomas, puede observarse que la reducción prevista afecta a siete Comunidades.

En primer lugar, la Región de Murcia es la Comunidad que mayor reducción de sociedades mercantiles coparticipadas ha previsto, dado que el Acuerdo del Consejo Gobierno de 25/02/2011 prevé la extinción de tres entidades (Soc. para la Promoción Turística del Noroeste, S. A. (SODETUR); INDUSTRIALHAMA, S. A., y Urbanizadora Municipal, S. A.) y la enajenación de la participación en otras dos [S. A. de Promoción y Equipamiento de Suelo de Lorca (SAPRELORCA) y Centro Integrado de Transportes de Murcia, S. A. (CITMUSA)].

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Andalucía, mediante Acuerdo de 27 de julio de 2010 (*BOJA*, nº 147, de 28/07/2010) ha previsto la baja por fusión en la entidad «Red Logística de Andalucía, S. A.» de dos sociedades mercantiles, «Parque Logístico de Córdoba, S. A.» y «Zona de Actividades Logísticas de Algeciras, S. A.», que junto con otras entidades pasarán a integrarse en la nueva entidad constituida.

También se ven afectadas dos sociedades mercantiles por el proceso de reestructuración previsto en la Comunidad de Madrid por la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, donde se prevé la disolución de la «Sociedad Pública de Turismo Madrid, S. A.» y la enajenación de las participaciones en la entidad «Centro de Transportes de Coslada, S. A.».

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Canarias y la de Cataluña han previsto cada una de ellas la baja de una entidad por disolución, «Canarias Congress Bureau, Maspalomas Gran Canaria, S. A.» y «Túnel de Toses, S. A.», respectivamente. La Comunidad Foral de Navarra establece, en su Acuerdo de 16 de diciembre de 2010, la baja por fusión de «Territorio Roncalia, S. L.», y la Comunidad de Castilla y León dispone en la Ley 9/2010 la fusión de ADE Parques Tecnológicos y Empresariales de C. y L., S. A., en otra entidad coparticipada por entidades locales (Centros Europeos de Empresas e Innovación de Castilla y León, S. A.).

En cualquier caso debe indicarse que la efectividad de las medidas indicadas anteriormente no resulta inmediata, dado que los procesos de disolución y fusión conllevan los correspondientes trámites previstos legalmente, lo que en ocasiones puede dar lugar a que entre el momento de iniciar las actuaciones correspondientes y la inscripción definitiva en el Registro Mercantil de la fusión, y especialmente de la disolución de la sociedad, exista un importante lapso temporal.

b) Capital social, control y sectorización

El análisis efectuado sobre el número de sociedades mercantiles puede completarse atendiendo a la significación económica de las mismas, para lo cual cabría considerar el capital social medio de las sociedades analizadas, el cual asciende, para el conjunto de entidades, a 10.950.730 euros. Esta variable resulta igualmente de interés como matización del análisis por Comunidades Autónomas anteriormente realizado en la medida en que se observa cómo Cataluña pasa a ser la primera Comunidad en términos de capital social medio, con más de 30 millones de euros; Aragón la segunda, con casi 20 millones de euros por sociedad, y Andalucía la tercera, con algo más de 11 millones de euros.

Otro aspecto a destacar es el análisis del tipo de accionista que ostenta el control de estas entidades, para lo cual se analiza el porcentaje de participación en el capital social que mantienen las distintas Administraciones, así como los datos relativos al subsector institucional del sector Administraciones Públicas al que quedan adscritas, en su caso, atendiendo a la metodología de cuentas nacionales.

De esta forma, en 54 sociedades mercantiles la Comunidad Autónoma mantiene un porcentaje de participación nominal superior al 50%, entendiéndose por porcentaje nominal el resultante de sumar las participaciones de los componentes de dichas sociedades que en último extremo estén controlados por la Administración de la Comunidad Autónoma o sus organismos y entidades públicas. El 64,8% de estas sociedades no han quedado sectorizadas en el sector Administraciones Públicas según los datos obrantes en el inventario de entes, mientras que el 20,4% sí están integradas en dicho sector institucional, estando el resto pendientes de sectorizar.

En el resto de sociedades, esto es, aquellas en las que las Comunidades Autónomas no mantienen una posición mayoritaria, pueden diferenciarse aquellas en las que la posición mayoritaria proviene de otros agentes de aquellas otras sociedades en las que ninguna Administración o ningún componente privado ostenta dicha posición mayoritaria. En

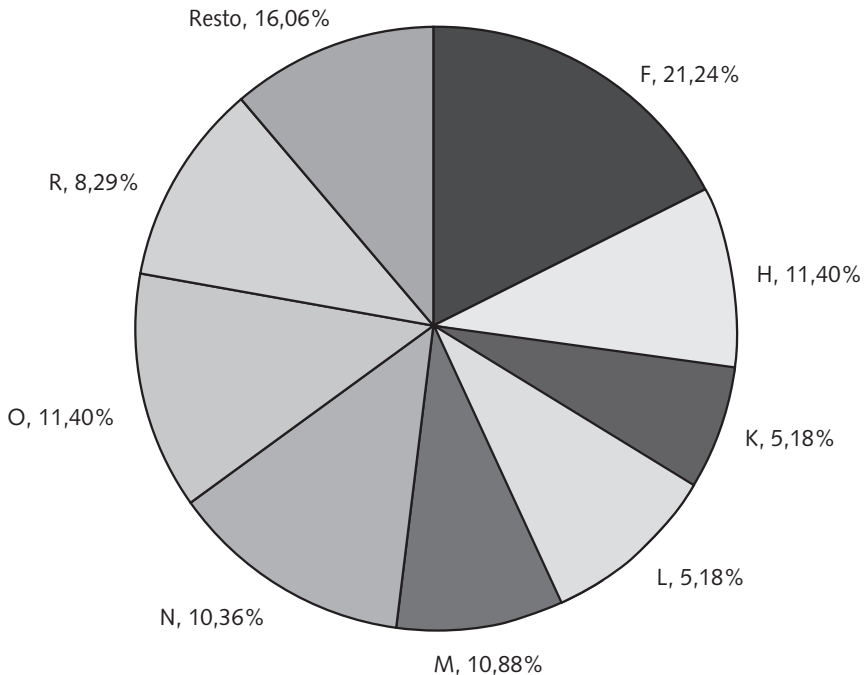
CUADRO 4. SOCIEDADES MERCANTILES COPARTICIPADAS SEGÚN TIPO DE COMPONENTE

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Capital social total	Capital social medio	% participación nominal medio por CCAA	% participación directo EELL	% participación directo Estado	% participación directo privados
Andalucía	410.631.499,72	11.406.430,55	49,8	32,5	10,8	6,6
Aragón	383.949.552,31	19.197.477,62	85,7	9,0	0,8	4,5
Principado de Asturias	30.053.209,45	3.339.245,49	41,4	14,3	9,0	35,3
Illes Balears	3.633.474,15	908.368,54	53,6	30,9	0,0	15,5
Canarias	81.730.784,37	4.807.693,20	31,5	46,7	2,0	7,8
Cantabria	10.233.180,88	1.279.147,61	77,2	21,9	1,0	0,0
Castilla y León	35.091.662,00	5.848.610,33	82,3	9,6	2,6	5,5
Castilla-La Mancha	19.175.939,10	9.587.969,55	73,2	9,4	1,5	15,9
Cataluña	525.751.505,81	30.926.559,17	45,2	5,5	0,1	10,1
Extremadura	-	-	-	-	-	-
Galicia	39.970.536,58	4.996.317,07	88,5	9,4	0,0	2,2
Comunidad de Madrid	18.105.728.,52	9.052.864,26	51,1	10,0	0,0	38,9
Región de Murcia	16.056.181,13	2.007.022,64	55,0	26,5	12,2	6,3
Comunidad Foral de Navarra	2.363.643,00	787.881,00	17,4	46,2	35,6	0,8
La Rioja	31.044.304,66	7.761.076,17	90,0	1,4	1,0	7,6
Comunitat Valenciana	43.447.875,25	7.241.312,54	55,8	0,9	1,4	1,6
Varios	2.321.164,17	2.321.164,17	32,5	26,4	0,0	41,1
TOTAL	1.653.560.241,10	10.950.730,07	58,6	15,7	3,5	8,1

Fuente: Elaboración propia a partir del inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas, disponible en <http://serviciostelematicos.meh.es/PubInvCCAA/SECCIONES/frmSelComunidad.aspx>

el primer caso cabe concluir que en 23 sociedades las Entidades locales mantienen una posición de dominio con porcentajes de participación directos superiores al 50%, cifra que asciende a 8 entidades en el caso de componentes privados. Por último, no hay ninguna entidad coparticipada por los tres niveles de la Administración en la que el Estado mantenga una posición mayoritaria, si bien existen 10 sociedades constituidas en el ámbito de proyectos de alta velocidad en las que el Estado mantiene un 50% del capital social, dividiéndose el 50% restante entre Entidades locales y Comunidades Autónomas de forma paritaria. Por lo que se refiere a la sectorización de estas entidades, sólo el 19,8% quedan integradas en el sector Administraciones Públicas (9 en el subsector Estado, 8 en Comunidades Autónomas y 2 en Entidades locales), mientras que el 39,6% no se integra en dicho sector institucional, quedando el resto pendientes de sectorización.

GRÁFICO 4.
PRINCIPALES GRUPOS DE ACTIVIDAD DE SOCIEDADES MERCANTILES



Sectores de actividad: F (Construcción); H (Transporte y almacenamiento); K (Actividades financieras y de seguros); L (Actividades inmobiliarias); M (Actividades profesionales, científicas y técnicas); N (Actividades administrativas y servicios auxiliares); O (Administración Pública y defensa; Seguridad Social obligatoria); R (Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento).

Fuente: Elaboración propia a partir del inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas, disponible en <http://serviciostematicos.meh.es/PubInvCCAA/SECCIONES/frmSelComunidad.aspx>

c) Sectores de actividad

En este último apartado se ofrece información sobre las principales ramas de actividad en las que las sociedades mercantiles coparticipadas por Entidades locales y Comunidades Autónomas mantienen mayor presencia. Para ello, tal y como se ha indicado en el caso de los consorcios, se utilizan los grupos de actividad previstos en la Clasificación Nacional de Actividades Económicas.

Así, cabe destacar que es el sector de la construcción (rama F) en el que se concentran el mayor número de actividades desarrolladas por las sociedades mercantiles analizadas al representar el 21,2% del total de actividades revisadas.

A continuación se observan cuatro sectores de actividad con una presencia similar en torno al 11%, siendo éstos las ramas H (Transporte y almacenamiento), N (Actividades administrativas y servicios auxiliares), M (Actividades profesionales, científicas y técnicas) y O (Administración Pública y Seguridad Social obligatoria).

2.3. Las fundaciones coparticipadas por Comunidades Autónomas y otras Administraciones Públicas

En el caso de la figura fundacional el análisis viene condicionado por la información disponible en el inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas en la medida en que no resulta posible discernir el carácter local o estatal de los patronos que componen los órganos de gobierno de las fundaciones participadas por las Comunidades Autónomas. No obstante, sí se pueden extraer conclusiones sobre el grado de colaboración de la Administración autonómica con el resto de Administraciones territoriales que exponemos a continuación brevemente.

Así, de la información contenida en el apartado componentes de las fundaciones incluidas en el inventario de entes se puede concluir que el 55,7% de las mismas tiene un control mayoritario por parte de las Comunidades Autónomas o sus entes dependientes, si bien en el 30,0% de las mismas participan también otras Administraciones Públicas.

Por otro lado, en el 9,6% de las fundaciones inventariadas el control corresponde a Entidades locales, Estado o conjuntamente a ambos.

Finalmente, en el 15,6% de las fundaciones el control de las Administraciones Públicas se produce de forma conjunta entre todas ellas, si bien en el 38,5% de las mismas la composición en el patronato es de forma paritaria entre Comunidades Autónomas, por un lado, y Estado y Entidades locales, por el otro.

El resto de entidades hasta llegar al 100% se corresponden con fundaciones en las que su integración en el inventario viene condicionada por estar financiadas de forma mayoritaria por cualquier de los entes incluidos en dicho inventario.

**CUADRO 5.
CONTROL DE FUNDACIONES COPARTICIPADAS POR
COMUNIDADES AUTÓNOMAS JUNTO A ESTADO
Y ENTIDADES LOCALES**

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Total fundaciones	Participación CCAA > 50%	Participación EELL y Estado > 50%	Participación pública conjunta > 50%	Financiación mayoritaria sin control
Andalucía	68	42	3	13	10
Aragón	22	9	1	5	7
Principado de Asturias	13	2	2	3	6
Illes Balears	26	16	1	5	4
Canarias	15	11	1	3	0
Cantabria	11	9		1	1
Castilla y León	44	26	4	4	10
Castilla-La Mancha	26	10	2	7	7
Cataluña	55	45	2	4	4
Extremadura	15	11		3	1
Galicia	66	15	24	13	14
Comunidad de Madrid	30	20	1	6	3
Región de Murcia	24	17		4	3
Comunidad Foral de Navarra	13	9	1		3
La Rioja	10	8			2
Comunitat Valenciana	51	23	4	6	18
Varios	12	6	2	1	3
TOTAL	501	279	48	78	96

Fuente: Elaboración propia a partir del inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas, disponible en <http://serviciotelematicos.meh.es/PubInvCCAA/SECCIONES/frmSelComunidad.aspx>

Sobre la base del anterior análisis cabría concluir que la figura fundacional se constituye igualmente como un instrumento habitual para la colaboración de las distintas Administraciones Públicas, ya que en la mitad de las fundaciones inventariadas, aproximadamente, tienen presencia la Comunidad Autónoma y otra Administración territorial en el órgano de gobierno de la fundación.

3. CONCLUSIONES

La atribución de competencias a los distintos niveles de las Administraciones Públicas establecida en la normativa vigente exige la colaboración entre éstas con el fin de evitar duplicidades en la prestación de los servicios públicos, cuestión imprescindible en una organización administrativa eficiente.

Esta colaboración conlleva, en ocasiones, la constitución de entes con personalidad jurídica propia a quienes se les encomienda la realización de una determinada actividad de interés general. Las sociedades mercantiles, las fundaciones y, principalmente, los consorcios son las formas jurídicas en que se personifica la prestación conjunta de servicios públicos, con especial intensidad en el ámbito de los entes territoriales: Comunidades Autónomas y Entidades locales.

En particular, los consorcios son la figura específicamente creada por el ordenamiento jurídico para la colaboración y cooperación interadministrativa, lo que justifica la evolución creciente de este tipo de entidades registrada en los últimos años y la preocupación autonómica por cubrir el vacío legal existente, hasta fechas recientes, en su regulación.

Por último, hay que tener en cuenta que los procesos de reordenación del sector público autonómico iniciados por casi todas las Comunidades afectan a estas unidades como parte integrante de dicho sector.