

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| Prólogo | 17 |
| Introducción | 25 |
| Abreviaturas | 29 |
| Capítulo primero. Origen, esplendor y languidez de la actividad industrial del Estado. | 33 |
| 1. De la municipalización a los monopolios estatales. La actividad industrial como alternativa al fomento | 33 |
| 1.1. La (re)aparición de la sociedad mercantil como modo de gestión de los servicios públicos locales | 33 |
| 1.2. La expansión del modelo al ámbito estatal: «autarquía» y «desarrollismo» | 36 |
| A) Medidas de fomento y ordenación | 36 |
| B) Asunción directa de la función prestacional: la creación del INI | 38 |
| C) De la «autarquía» al «desarrollismo» | 39 |
| 2. La era dorada de las empresas nacionales. La organización como presupuesto para la integración de España en el incipiente orden económico internacional | 42 |
| 2.1. Los actores: La Ley de Entidades Estatales Autónomas . | 42 |
| 2.2. Los papeles: los Planes de Desarrollo | 45 |
| 2.3. El escenario: las leyes de patrimonio, de contratos y presupuestaria | 47 |
| 3. El declive: la renuncia de la Administración a la función prestacional | 53 |

| | |
|---|-----------|
| 3.1. Reconversión y privatizaciones | 53 |
| 3.2. La ordenación de los restos: las sociedades mercantiles «tuteladas» como instrumento de pura huida | 59 |
| 3.3. Nueva crisis, nuevas reestructuraciones: hacia el sistema actual | 60 |
| Capítulo segundo. El sector público empresarial. | 63 |
| 1. La realidad: las sociedades mercantiles en la Administración General del Estado | 63 |
| 1.1. Clasificación institucional | 63 |
| A) Grupo SEPI | 64 |
| B) Grupo PATRIMONIO | 71 |
| C) Grupo FOMENTO | 76 |
| 1.2. Clasificación por razón de la función pública que realizan | 77 |
| 2. Las normas (I): sector público empresarial vs. sector público administrativo | 78 |
| 2.1. El criterio contable de la producción de mercado como <i>summa divisio</i> de la actuación administrativa | 78 |
| 2.2. Sus repercusiones en el régimen jurídico de las sociedades públicas | 82 |
| 3. Las normas (II): el Sistema Europeo de Cuentas | 84 |
| 3.1. El perfeccionamiento de la identificación de los «centros de imputación»: la sustitución del concepto de «personas jurídicas» por el de «unidades institucionales» | 84 |
| 3.2. La descripción de «lo empresarial»: la formación de precios de mercado | 87 |
| 3.3. Sector público y sector privado: el concepto de control | 90 |
| 4. Las contradicciones que perduran y algunas propuestas para superarlas | 92 |
| 4.1. El problema de incluir a las sociedades mercantiles <i>ad nomen</i> en el sector público empresarial | 92 |
| 4.2. Una relectura de la doctrina constitucional sobre la instrumentalidad que permite intuir los límites de la huida al Derecho privado | 93 |
| 4.3. El necesario carácter mercantil de las sociedades de capital | 96 |
| 4.4. Los «casos dudosos» en el Reglamento SEC-2010 | 99 |

| | |
|--|----------------|
| Capítulo tercero. Las sociedades mercantiles estatales | 103 |
| 1. El concepto de empresa pública en la doctrina. Su identidad con el concepto de «productores de mercado» | 103 |
| 1.1. Elemento objetivo: la empresa como patrimonio. | 104 |
| 1.2. Elemento subjetivo: el empresario-organizador. Derechos y poderes | 106 |
| 1.3. El elemento funcional o teleológico: la producción para el mercado | 108 |
| 2. Las sociedades mercantiles como <i>forma</i> de empresa y su relación con el Derecho público | 110 |
| 2.1. La limitación de la responsabilidad patrimonial como privilegio vinculado a la ejecución de obras y actividades de interés general | 110 |
| 2.2. Su objeto: los vaivenes de su regulación durante el siglo XIX | 112 |
| 2.3. Su función económica: las sociedades mercantiles como <i>bombas</i> de capital | 119 |
| 2.4. Su especial estructura o por qué la Administración pública no sabe gestionar: los límites del <i>ius privatum singulare</i> | 120 |
| 3. Las sociedades mercantiles estatales | 124 |
| 3.1. El adjetivo «estatal»: del criterio de la propiedad al criterio del control | 124 |
| 3.2. Su definición legal en la LRJSP: insuficiente remisión al control | 126 |
| 3.3. Régimen jurídico: el artículo 113 LRJSP <i>vs.</i> el artículo 166.2 LPAP | 129 |
| 3.4. Su objeto: la cuestión de la atribución de potestades. | 132 |
| Capítulo cuarto. La iniciativa pública económica | 139 |
| 1. El título habilitante: la iniciativa pública económica | 139 |
| 1.1. Sentido y alcance del artículo 128.2 CE en la doctrina: acuerdos y desacuerdos. | 139 |
| 1.2. La iniciativa pública económica en la doctrina constitucional: el artículo 128.2 CE como puerta de entrada al derecho de la competencia | 147 |
| 2. El límite: la libertad de empresa | 149 |
| 2.1. Preliminar: de la libertad de comercio a la libertad económica | 149 |

| | | |
|--|--|------------|
| 2.2. | La configuración constitucional de la libertad de empresa como derecho subjetivo de carácter fundamental y las dificultades que plantea. | 153 |
| 2.3. | La libertad de empresa como derecho estatutario | 158 |
| 3. | El marco común a ambos títulos: la economía de mercado | 159 |
| 3.1. | La economía de mercado como sistema jurídico | 159 |
| 3.2. | «Supremacía» de la Constitución vs. «primacía» del ordenamiento comunitario | 161 |
| Capítulo quinto. El procedimiento de constitución de las sociedades mercantiles estatales | | 165 |
| 1. | La «fase jurídico-administrativa» | 165 |
| 1.1. | La introducción de elementos reglados en el ejercicio de la potestad | 165 |
| 1.2. | El Plan de actuación | 168 |
| 1.3. | La propuesta de estatutos | 173 |
| 1.4. | Resolución: acuerdo de creación vs. autorización de la constitución | 179 |
| 2. | La «fase jurídico-privada» | 184 |
| 2.1. | La escritura pública y su inscripción registral | 184 |
| 2.2. | Razones de su innecesariedad. | 188 |
| 3. | El control de su ejercicio | 192 |
| 3.1. | Alcance del control judicial | 192 |
| 3.1. | Alcance del control notarial y registral | 194 |
| Capítulo sexto. La estructura organizativa. | | 199 |
| 1. | La Junta General/El Socio Único | 199 |
| 1.1. | Concepto | 199 |
| 1.2. | Competencias de la Junta: su contraste con las derogaciones de <i>ius publicum</i> | 202 |
| 2. | Los administradores. | 209 |
| 2.1. | Concepto y naturaleza de su relación con la sociedad: la teoría del vínculo y la función directiva. | 209 |
| 2.2. | El necesario carácter laboral en el sector público | 212 |
| A) | El «personal directivo» en el Estatuto Básico del Empleado Público | 212 |
| B) | La «alta dirección» en el RD 132/1985 | 213 |

| | | |
|---|--|------------|
| C) | «Máximos responsables» y «directivos» en el RD 451/2012 | 214 |
| D) | Los «altos cargos» en la Ley 31/2015, de 30 de marzo | 215 |
| 2.3. | Estatuto de los administradores en las SME | 218 |
| A) | Modos de organizar la administración | 218 |
| B) | Competencia para su nombramiento y requisitos personales | 223 |
| C) | Formalización contractual. Retribución e indemnizaciones | 225 |
| D) | Desempeño y responsabilidad | 230 |
| Capítulo séptimo. El régimen de personal | | 233 |
| 1. | El ámbito subjetivo de aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público. Principios de mérito y capacidad | 233 |
| 2. | La publicación del régimen de personal de las sociedades públicas tras la reforma laboral de 2012/2013 | 238 |
| 2.1. | Medidas de contención del gasto: los «recortes» | 238 |
| 2.2. | Medidas de flexibilidad: el despido objetivo en el sector público | 242 |
| A) | El fundamento: la reorganización empresarial | 242 |
| B) | El presupuesto: «causas económicas» vs. «insuficiencia presupuestaria sobrevenida» | 247 |
| 2.3. | Sus limitados efectos | 249 |
| 3. | Limitaciones a la contratación de personal en las leyes de presupuestos | 251 |
| 4. | El estatuto jurídico de los empleados de las sociedades públicas | 254 |
| 4.1. | Igualdad, mérito y capacidad en el acceso | 254 |
| 4.2. | Desempeño: el código de conducta de los empleados públicos | 257 |
| 4.3. | Remuneración y transparencia | 259 |
| 4.4. | Movilidad | 262 |
| Capítulo octavo. Régimen financiero, presupuestario y contable | | 265 |
| 1. | Evolución normativa y marco legal general. La progresiva intensificación del control | 265 |

| | | |
|---|--|------------|
| 2. | Los controles clásicos | 270 |
| 2.1. | Control interno: la triple función de la IGAE | 270 |
| 2.2. | Control externo: el Tribunal de Cuentas. | 274 |
| 3. | Los controles ¿nuevos? | 275 |
| 3.1. | El control de eficacia y la supervisión continua | 275 |
| 3.2. | La documentación necesaria para ejercerlo: los deberes contables en las sociedades mercantiles públicas. | 279 |
| 4. | El verdadero control: la capacidad de determinar la política general o el programa de actuación de la sociedad | 285 |
| 4.1. | Los presupuestos de explotación y capital | 285 |
| 4.2. | Los programas de actuación plurianual | 286 |
| 4.3. | Los contratos-programa. | 288 |
| 5. | Balance: algo más que una relación «de dependencia» | 289 |
| Capítulo noveno. Contratos | | 293 |
| 1. | Ámbito de aplicación. | 293 |
| 1.1. | Subjetivo: «poderes adjudicadores» vs. «productores de mercado» | 293 |
| 1.2. | Ámbito objetivo: contratos onerosos vs. cooperación horizontal y vertical | 301 |
| 1.3. | Ámbito cuantitativo: contratos SARA y contratos menores | 304 |
| 2. | Régimen de contratación de las sociedades mercantiles públicas | 305 |
| 2.1. | Dualidad de regímenes: «poderes adjudicadores» vs. sociedades mercantiles que no tengan esa condición | 305 |
| 2.2. | Reglas comunes: la preparación de los contratos. | 307 |
| 2.3. | Las diferencias (I): la creciente asimilación de los contratos de los poderes adjudicadores a los de las administraciones públicas | 310 |
| 2.4. | Las diferencias (II): los contratos de las sociedades mercantiles que no tienen la consideración de poder adjudicador | 314 |
| 3. | Relaciones de cooperación. | 319 |
| 3.1. | Cooperación vertical: los encargos a medios propios | 319 |
| 3.2. | Cooperación horizontal | 326 |

| | |
|--|------------|
| Capítulo décimo. La extinción de la sociedad y sus efectos | 329 |
| 1. La responsabilidad patrimonial de las sociedades mercantiles públicas | 329 |
| 2. El concurso de acreedores en las sociedades públicas | 333 |
| 2.1. El presupuesto subjetivo: los poderes adjudicadores, excluidos | 333 |
| 2.2. El presupuesto objetivo: insolvencia vs. garantía pública del pago de la deuda | 337 |
| 2.3. El presupuesto formal: solicitud del concurso vs. transformación y reestructuración del sector público | 342 |
| 3. La disolución de la sociedades mercantiles estatales | 343 |
| 3.1. La extinción voluntaria: derecho a cesar en la actividad vs. transformaciones y reestructuraciones del sector público | 343 |
| A) La transformación de las entidades del sector público estatal | 344 |
| B) Operaciones de reestructuración del patrimonio público empresarial | 346 |
| C) La enajenación de las participaciones | 348 |
| 3.2. La extinción obligada | 352 |
| 3.3. Sus distintos efectos | 354 |
| A) En derecho mercantil, la liquidación | 354 |
| B) En derecho administrativo, la subrogación | 354 |
| Epílogo. Fundamento y límites de la huida al Derecho privado . | 361 |
| 1. La economía de mercado como sistema jurídico. Sus objetivos y consecuencias para el Derecho público | 361 |
| 2. Estado-Administración y Estado empresario. Distinción determinante del régimen jurídico, público o privado | 363 |
| 3. Las bases del estatuto de la empresa pública | 365 |
| 4. La iniciativa pública económica. Las desigualdades aceptables con los empresarios privados | 366 |
| Bibliografía | 369 |