Asunto: Informe sobre adecuación de la composición del Consejo de Administración de sociedad mercantil local.
Solicitante: **Ilmo. Ayuntamiento de Peñarroya-Pueblonuevo**
Expte.: 164/25-JADSC

INFORME JURÍDICO

ANTECEDENTES

- El Alcalde-Presidente del Ilmo. Ayuntamiento de Peñarroya-Pueblonuevo, remite escrito por el que expone que dicha corporación posee una sociedad mercantil local que fue constituida en el año 1996, señalando que conforme al artículo 15 de los Estatutos fundacionales de la misma la administración de dicha sociedad se confiará a un Consejo de Administración compuesto por tres miembros.

Asimismo, indica en su escrito los siguientes extremos:

- En sesión de la Junta General celebrada el 5 de septiembre de 2007, se acordó modificar el artículo 15 de los Estatutos para ampliar el número de miembros del Consejo de Administración a siete, si bien señala a este respecto que no se ha podido localizar documentación acreditativa de dicha modificación estatutaria.

  Posteriormente, en el mes de julio de 2008, tuvo lugar una nueva sesión de la Junta General, en la que se modificó el citado artículo 15, estableciendo el número de miembros del Consejo en cinco. Esta modificación se realizó por imperativo legal, de conformidad con lo establecido en los artículos 93 y 73 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, que limitan a cinco el número de miembros del órgano de administración en entidades vinculadas a municipios de población inferior a 20.000 habitantes.

- En la Junta General celebrada el 28 de junio de 2023, se procedió al nombramiento de un nuevo Consejo de Administración, formado por el Presidente de la sociedad y cinco consejeros, uno por cada grupo político con representación en la Junta General.

  Del mismo modo, en la Junta General de 31 de enero de 2025 se procedió al nombramiento del actual Consejo de Administración, compuesto igualmente por la Presidenta y cinco consejeros, uno por cada partido político representado.

En virtud de todo ello se solicita de estos Servicios Jurídicos se emita informe jurídico en relación con la validez y vigencia de las sucesivas modificaciones del artículo 15 de los Estatutos Sociales en cuanto a la composición del Consejo de Administración de la sociedad mercantil local de referencia, así como del ajuste a la legalidad de la actual composición del Consejo, integrada por la Presidencia más cinco consejeros y, en su caso, posibles recomendaciones sobre la conveniencia de regularizar o formalizar estatutariamente la situación actual.

pie_firma_conto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico del Serv. de Asesoría Jurídica XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX el 27-08-2025

NORMATIVA APLICABLE

- Ley 7/21985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).
- Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital (LSC).
- Ley 5/2020, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA).
- Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales (RSCL).

En virtud de ello, se emite el presente

INFORME

PRIMERO. El artículo 85.ter de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), dentro del capítulo referido a la gestión de los servicios públicos locales, establece, en lo que a la gestión mediante sociedades mercantiles se refiere, lo siguiente:

> *"Artículo 85 ter.*
> *1.* ***Las sociedades mercantiles locales se regirán íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado****, salvo las materias en que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero, de control de eficacia y contratación, y sin perjuicio de lo señalado en el apartado siguiente de este artículo.*
> *2. La sociedad deberá adoptar una de las formas previstas en el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, y en la escritura de constitución constará el capital que deberá ser aportado por las Administraciones Públicas o por las entidades del sector público dependientes de las mismas a las que corresponda su titularidad.*
> *3.* ***Los estatutos determinarán la forma de designación y el funcionamiento de la Junta General y del Consejo de Administración, así como los máximos órganos de dirección de las mismas****."*

Esto es, tras la reforma operada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local [1], el nuevo artículo 85 ter de la LRBRL introduce un régimen jurídico propio para las entidades instrumentales, entre ellas las sociedades mercantiles locales. Conforme a lo cual, las entidades instrumentales con forma societaria, cualquiera que sea su forma jurídica, se regirán por el Derecho privado, sin perjuicio de la aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, control económico-financiero, control de eficacia y contratación, y con sometimiento al control del Pleno de la corporación.

---

[1] El artículo Primero.1 de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, disponía: "*1. Se modifican los artículos 4, 12, 13, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 32, 33.3, 34.1.c), k) y m), 34.2, 35, 36, 41, 44, 47, 52.2.a), 70, 73.3,* ***85****, 87, 108 y 117, el número 7 de la disposición adicional segunda y la disposición adicional quinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que quedan redactados de la siguiente forma: (...art. 85.ter ...-texto transcrito-). (...)*".

pie_firma_conto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico del Serv. de Asesoría Jurídica XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX el 27-08-2025

Ello nos conduce a una primera aseveración en relación con el asunto que estamos tratando, y es que la legislación básica estatal de régimen local no impone limitación alguna respecto ni de la designación y el funcionamiento ni así tampoco del número de miembros de los órganos sociales (Junta General y Consejo de Administración) de las referidas entidades mercantiles locales -sólo hace referencia expresa a estos órganos como de obligada existencia en éstas- remitiéndose para ello a lo que se disponga en los respectivos estatutos sociales que, a la postre, deben ser aprobados por el Pleno de la corporación y publicados en debida forma, entendiéndose no obstante que, a tenor de lo referido en el punto segundo de dicho artículo, su constitución se regulará asimismo acorde a lo que al respecto se disponga en el derecho mercantil, concretamente en lo que se disponga en la vigente Ley de Sociedades de Capital (LSC).

En este sentido, procede asimismo remitirnos a lo que la Ley 5/2020, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), dispone para las sociedades mercantiles locales del territorio andaluz, la cual, en su artículo 38, en parecida redacción a la que se da sobre esa misma materia por el ya referido artículo 85.ter LBRL, viene a disponer lo siguiente:

> "*Artículo 38. Sociedad mercantil local.*
> *1. Las sociedades mercantiles locales tendrán por objeto la realización de actividades o la gestión de servicios de competencia de la entidad local.*
> *2.* ***Las sociedades mercantiles locales se regirán, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten, por el ordenamiento jurídico privado****, salvo en las materias en las que sea de aplicación la normativa patrimonial, presupuestaria, contable, de control financiero, de control de eficacia y contratación, sin perjuicio de lo señalado en la legislación que resulte expresamente aplicable como garantía de los intereses públicos afectados.*
> *3. La sociedad mercantil local deberá adoptar alguna de las formas de sociedad mercantil con responsabilidad limitada y su capital social será íntegramente de titularidad directa o indirecta de una entidad local.*
> *4.* ***Los estatutos deberán ser aprobados por el pleno de la entidad local, que se constituirá como junta general de la sociedad,*** *y publicados con carácter previo a la entrada en funcionamiento de la sociedad. En ellos se determinará la forma de designación y funcionamiento del consejo de administración, los demás órganos de dirección de la misma y los mecanismos de control que, en su caso, correspondan a los órganos de la entidad local.*"

Al igual que sucede con la legislación básica estatal la regulación andaluza tampoco establece un régimen específico respecto de la designación y funcionamiento del consejo de administración de las sociedades mercantiles que sean creadas por las entidades locales andaluzas, ni así tampoco respecto del número de miembros de éste, remitiéndose igualmente a lo que se establezca en los respectivos estatutos sociales que apruebe el pleno corporativo - y respecto de los que se exige una publicación previa a la entrada en funcionamiento de la entidad-; si bien, para el caso concreto de la Junta General de dichas mercantiles locales sí que establece la legislación andaluza la condición de que debe ser el pleno de la corporación el que se constituirá como tal órgano social.

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico del Serv. de Asesoría Jurídica XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX el 27-08-2025

pie_firma_conto_dipu_01

SEGUNDO.- La Ley de Sociedades de Capital (Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, en adelante LSC) regula con carácter general los órganos de administración de todas las sociedades de capital (sociedades anónimas y sociedades de responsabilidad limitada), pero cabe decir que no contiene una regulación específica para las sociedades mercantiles públicas, esto es, sociedades íntegramente o mayoritariamente participadas por Administraciones Públicas.

Lo esencial que procede señalar en cuanto a lo que aquí interesa respecto de los órganos de administración de las sociedades públicas, es sólo que, en la norma privada de referencia, LSC, este tipo de órganos viene regulado de forma general (para todas las sociedades de capital) en los artículos 209 a 251, en donde se determinan las formas de administración, composición, nombramiento, duración, retribución, deberes, responsabilidad, etc. en relación con los mismos, disponiéndose no obstante, en lo que a nombramiento y duración del mandato se refiere, que en las sociedades anónimas, los administradores son elegidos por la junta general (art. 214 LSC) [2] y su duración no podrá exceder de 6 años, siendo reelegibles (art. 221 LSC)[3].

En las sociedades limitadas, el cargo se desempeña por tiempo indefinido, salvo que los estatutos fijen plazo (art. 221.2 LSC).

En cuanto a la composición del órgano de administración, el artículo 210 LSC [4] viene a determinar que se pueden adoptar distintas modalidades como pueden ser: administrador único, varios administradores solidarios o mancomunados, o consejo de administración. Bajo esta regulación, el consejo de administración será obligatorio en la sociedades anónimas cuando hay más

---

2 El artículo 214 del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital (LSC), dispone:

"*Artículo 214. Nombramiento y aceptación.*

1. La competencia para el nombramiento de los administradores corresponde a la junta de socios sin más excepciones que las establecidas en la ley.

2. En defecto de disposición estatutaria, la junta general podrá fijar las garantías que los administradores deberán prestar o relevarlos de esta prestación.

3. El nombramiento de los administradores surtirá efecto desde el momento de su aceptación.".

3 El artículo 221 de la Ley de Sociedades de Capital (LSC), dispone:

"Artículo 221. Duración del cargo.

1. Los administradores de la sociedad de responsabilidad limitada ejercerán su cargo por tiempo indefinido, salvo que los estatutos establezcan un plazo determinado, en cuyo caso podrán ser reelegidos una o más veces por períodos de igual duración.

2. Los administradores de la sociedad anónima ejercerán el cargo durante el plazo que señalen los estatutos sociales, que no podrá exceder de seis años y deberá ser igual para todos ellos.

Los administradores podrán ser reelegidos para el cargo, una o varias veces, por períodos de igual duración máxima.".

4 La Ley de Sociedades de Capital (LSC), dispone en su artículo 210, en cuanto a la composición de los órganos de administración de las sociedades mercantiles en general, lo siguiente:

"Artículo 210. Modos de organizar la administración.

1. La administración de la sociedad se podrá confiar a un administrador único, a varios administradores que actúen de forma solidaria o de forma conjunta o a un consejo de administración.

2. En la sociedad anónima, cuando la administración conjunta se confíe a dos administradores, éstos actuarán de forma mancomunada y, cuando se confíe a más de dos administradores, constituirán consejo de administración.

3. En la sociedad de responsabilidad limitada los estatutos sociales podrán establecer distintos modos de organizar la administración atribuyendo a la junta de socios la facultad de optar alternativamente por cualquiera de ellos sin necesidad de modificación estatutaria.

4. Todo acuerdo que altere el modo de organizar la administración de la sociedad, constituya o no modificación de los estatutos sociales, se consignará en escritura pública y se inscribirá en el Registro Mercantil."

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico del Serv. de Asesoría Jurídica XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX el 27-08-2025

pie_firma_conto_dipu_01

de dos administradores (art. 242 LSC), con un mínimo de 3 miembros y un máximo de 12, y en las sociedades limitadas los estatutos pueden establecerlo libremente (art. 242.2 LSC).

Ahora bien, en lo que respecta a las sociedades mercantiles públicas, al ser sociedades de capital pero con socio único público (Ayuntamiento, Comunidad Autónoma, Estado, etc.), la aplicación de tales artículos de la Ley de Sociedades de Capital tiene carácter supletorio.

En cualquier caso, no podemos dejar de mencionar que la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, regula expresamente el régimen de las sociedades mercantiles, si bien únicamente de carácter estatal, en sus artículos 111 y ss., no resultando éstos de aplicación a las sociedades mercantiles de ámbito local que, como ya hemos referido, viene reguladas en cuanto a determinadas particularidades tanto en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), como legislación básica estatal, como en la Ley de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), como norma autonómica para los entes locales del territorio andaluz.

Esto es, ceñidos a lo que respecta a las sociedades mercantiles locales, la cuestión queda encuadrada, desde el ámbito estrictamente legal, y en lo que al marco del derecho administrativo se refiere, de forma somera a lo que ya hemos tenido ocasión de tratar en el punto precedente, tanto en la normativa básica estatal como en la de régimen autonómico, y, a salvo de las materias que tales normas someten al ámbito de lo público (normativa patrimonial, presupuestaria, contable, de control financiero, de control de eficacia y contratación), y las meras referencias a la regulación estatutaria de los órganos de administración y gobierno y la obligatoriedad de la existencia de éstos en tales entidades, por lo demás, en el resto de las materias dentro del orden mercantil y social, es la normativa de derecho privado la que ha de tomarse como aplicable, como así específicamente se expresan aquellas normas públicas.

TERCERO.- Por otra parte, el Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales (RSCL), todavía vigente en una gran parte de su articulado, viene a disponer en sus artículo 71 a 73, y respecto de la regulación de lo que denomina prestación de servicios municipalizados o provincializados en régimen de gestión directa con órgano especial de administración, lo siguiente:

> *"Artículo 71.*
> *Los servicios municipalizados o provincializados en régimen de gestión directa con órgano especial estarán a cargo de un Consejo de Administración y de un Gerente.*
> *Artículo 72.*
> *El Consejo de Administración asumirá el gobierno y la gestión superior del servicio, con sujeción a un presupuesto especial, cuya aplicación le estará atribuida, y sus acuerdos serán recurribles en alzada ante la Corporación y los de ésta ejecutivos e impugnables ante los Tribunales competentes.*
> *Artículo 73.*
> *1. El Consejo de Administración será nombrado por la Corporación interesada, sin que exceda de cinco el número de sus miembros en los Municipios de población inferior a 20.000 habitantes ni de nueve en los de población superior o en los casos de provincialización, y habrán de pertenecer al mismo, como Concejales o Diputados, la mitad*

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico del Serv. de Asesoría Jurídica XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX el 27-08-2025

pie_firma_conto_dipu_01

más uno de los componentes y reclutarse el resto entre las categorías a que alude el artículo 57.
2. El Presidente del Consejo de Administración será designado por el de la Corporación, y el nombramiento habrá de recaer en uno de sus miembros pertenecientes a aquél."

Respecto de esta norma de régimen local hay que partir actualmente de dos premisas ciertas que se ciernen sobre la misma a la hora de aplicar algunos de sus preceptos como son, precisamente, los relativos a la composición de los órganos de administración de las sociedades mercantiles públicas: y es que, en primer término, estamos ante una norma de carácter reglamentario que en modo alguno puede contradecir los términos de las leyes que desarrolla, y, en segundo término, para mayor abundamiento de lo anterior, que se trata de una norma preconstitucional que, en cierta manera, y al menos en la materia que estamos tratando, se situaría contracorriente de la autonomía local que el texto constitucional predica y que las normas estatales referidas y aún más la normativa autonómica mencionada tienen por pretensión.

Cabe siquiera recordar a este respecto lo que dispone la Disposición Derogatoria de la Ley 7/21985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), específicamente en el apartado e) de la misma, cuando establece que:

"Disposición derogatoria.
Quedan derogadas, en cuanto se opongan, contradigan o resulten incompatibles con las disposiciones de esta Ley:
a) La Ley de Régimen Local, texto articulado y refundido, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955.
b) El texto articulado parcial de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local, aprobado por Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre.
c) La Ley 40/1981, de 28 de octubre, sobre Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, sin perjuicio de la vigencia transitoria del régimen de reclamaciones económico-administrativas en los términos previstos en la disposición transitoria décima.
d) La Ley 11/1960, de 12 de mayo, por la que se crea y regula la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local.
e) Cuantas otras normas, de igual o inferior rango, incurran en la oposición, contradicción o incompatibilidad a que se refiere el párrafo inicial de esta disposición.*".*

Partiendo pues de dicha doble perspectiva, el valor jurídico actual del referido artículo 73.1 RSCL de 1955, vendría a situarse en un plano muy secundario dado que, si bien no ha sido derogado formalmente, su contenido contradice lo establecido por la LRBRL (norma posterior y jerárquicamente superior), no ya en cuanto a que, en términos generales, ésta última se remite al Derecho privado en la materia objeto de análisis, sino que, asimismo, valiéndose del principio de autonomía de la voluntad de los entes locales en el marco de la autonomía local constitucionalmente promulgada, no establece ninguna limitación respecto de la composición de los órganos sociales de administración de los entes mercantiles que estos venga a crear. Y, por ende, cabría igualmente señalar que, dada dicha remisión al derecho privado, los límites que aquel texto reglamentario vendría a imponer, no se ajustarían así tampoco a la legislación mercantil vigente, que no prevé límites algunos al número de consejeros en los órganos de administración, dejando ello a lo que los propios estatutos sociales pudieran fijar expresamente.

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico del Serv. de Asesoría Jurídica XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX el 27-08-2025

pie_firma_conto_dipu_01

Actualmente, tanto la doctrina científica como la jurisprudencia relacionada, tanto constitucional como del Tribunal Supremo, camina en ese sentido, y así lo entiende el profesor D. XXXXXXXXXXXXXXX (Universidad de Oviedo (España)), en su artículo "*La STC 137/2018 de 13 de diciembre: un recordatorio sobre la constitución de sociedades mercantiles locales y una oportunidad para reflexionar sobre su gobierno*[5]," al analizar dicha resolución del Tribunal Constitucional, la cual, a la postre, sirve igualmente de argumento para entender como este tribunal hace una declaración en cuanto que el art. 85 ter.3 LRBRL se remite a los estatutos sociales respectivos para la regulación de la designación y funcionamiento de los órganos de gobierno sociales y, en consecuencia, como el régimen de composición del consejo debe resolverse en clave estatutaria y mercantil, quedando tácitamente sin efecto las limitaciones reglamentarias del RSCL de 1955. Igualmente el Tribunal Supremo en sentencias tales como la de 6 de noviembre de 2023 (declara que, conforme al art. 85 ter LRBRL, las sociedades mercantiles locales se rigen por el ordenamiento jurídico privado); de 2 de diciembre de 2020 (se reafirma la sujeción de las sociedades municipales al Derecho privado en lo relativo a su régimen interno); y 13 de abril de 2021 (se insiste en la naturaleza mercantil de las sociedades locales, excluyendo la aplicación de preceptos reglamentarios obsoletos), se mantiene en esa línea de obsolescencia del texto reglamentario referido.

Es por ello que, a modo de conclusión, nos cabe señalar que, a nuestro juicio, y en consideración de los fundamentos expuestos, en materia de composición del órgano de administración de las sociedades mercantiles locales, en lo que respecta al número mínimo y/o máximo de miembros de éste, el texto reglamentario del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales (RSCL), habría de considerarse tácitamente derogado o, cuando menos, inaplicable por obsolescencia y/o contradicción normativa con las normas legales básicas y de desarrollo autonómico aplicables en la materia y, en consecuencia, el número de miembros del Consejo de Administración de tales entidades habría de determinarse por los propios estatutos sociales de la respectiva entidad mercantil, sin quedar por ello vinculado a un número máximo en función de la población del municipio.

Es cuanto tengo que informar, señalando que la opinión jurídica que se recoge en el presente informe se somete a la de cualquiera otra mejor fundada en derecho.

Córdoba, a (*fecha y firma electrónica*).
El Técnico Consultor jurídico. Asesoría Jca. Diputación de Córdoba.
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

[5] El artículo doctrinal "*La STC 137/2018 de 13 de diciembre: un recordatorio sobre la constitución de sociedades mercantiles locales y una oportunidad para reflexionar sobre su gobierno.*", del profesor D. Diego Rodríguez Cembellín (Universidad de Oviedo (España), fue publicado por la Revista "REALA" del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), en su número 12, de marzo de 2019.

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en www.dipucordoba.es/tramites (Validación de Documentos)
Firmado por Consultor Técnico del Serv. de Asesoría Jurídica XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX el 27-08-2025

pie_firma_conto_dipu_01