

SANTIAGO IGLESIAS, Diana: *Las sociedades de economía mixta como forma de gestión de los servicios públicos locales*, Iustel, Madrid, 2010, 356 págs.

La presente monografía constituye el primer fruto de la brillante tesis doctoral europea defendida por Diana SANTIAGO IGLESIAS, bajo la dirección del profesor José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, quien ha escrito para esta obra un esclarecedor prólogo.

El objeto de este riguroso trabajo de investigación es el estudio de las sociedades de economía mixta gestoras de servicios públicos locales; las cuales, de modo nítido y preciso, la autora define como «aquellas sociedades mercantiles en cuya gestión y capital social participan necesariamente un Ente local y un ente del sector privado y que, teniendo por objeto social la realización de actividades configuradas o susceptibles de ser configuradas como servicios públicos locales, erogan de forma efectiva, al menos, un servicio público de titularidad del Ente local que actúa como socio».

Antes que nada, hay que señalar que este libro de Diana SANTIAGO IGLESIAS viene a colmar una importante laguna existente en los estudios sobre la gestión indirecta de los servicios públicos, en particular de los locales. Es notorio que, en este ámbito, la doctrina se ha centrado fundamental-

mente en el análisis de la concesión, pretiriendo el examen de las demás fórmulas gestoras: el concierto, la gestión interesada y las sociedades de economía mixta.

Tal hecho se revela especialmente grave en el caso de las sociedades de economía mixta, si se tienen en cuenta dos factores: por una parte, la constante expansión que esta forma de gestión de los servicios públicos ha experimentado en los últimos años —especialmente en el ámbito local, donde, además, tiene su origen— y, por otra parte, los numerosos problemas que se plantean en relación con la utilización de este instrumento de gestión de servicios públicos.

El creciente interés de los entes locales por la utilización de estas sociedades se debe, entre otros motivos, a las importantes ventajas que presentan frente a las demás modalidades gestoras, sobre todo en el actual contexto de crisis económica, ya que esta fórmula permite a los entes locales, por un lado, obtener el apoyo financiero que necesitan para la prestación de los concretos servicios públicos —gracias a las aportaciones que al capital social realizan los particulares— y, por otro lado, mantener un fuerte control sobre la gestión de los mismos —a través, por ejemplo, del establecimiento de derechos de veto en relación con la adopción de los acuerdos decisivos en la vida de la sociedad—.

Por otra parte, hay que señalar que las dudas y problemas que se plantean a la hora de emplear esta fórmula de gestión de los servicios públicos derivan: de la dispersión normativa existente en esta materia y, en consecuencia, de la dificultad de fijar la prelación entre las reglas que les resultan de aplicación; de la obsolescencia de algunas de las disposiciones en las que se regulan este tipo de sociedades, como es el caso del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, y de la radical transformación que recientemente han sufrido sectores normativos, como por ejemplo el de la contratación administrativa, como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

En el ámbito metodológico se debe destacar que, para llevar a cabo su investiga-

ción sobre las sociedades de economía mixta, Diana SANTIAGO IGLESIAS ha optado por emplear, de modo combinado, tres métodos: el método exegético, el método teleológico y el método comparado.

En primer lugar, utilizando el método exegético, analiza el tenor literal de las distintas normas que regulan el régimen jurídico de las sociedades de economía mixta, para determinar cuál es su concreto contenido y alcance; en segundo lugar, empleando el método teleológico, confronta —y, en su caso, coherente— el resultado del análisis anterior con los fines que, con dichas disposiciones, se pretende perseguir para evitar que una interpretación exclusivamente literal frustre la consecución de los mismos; y, en tercer lugar, siguiendo el método crítico-comparado, la autora coteja la interpretación resultante de las actuaciones anteriores con las vigentes en otros ordenamientos —en particular, en el italiano y en el portugués, donde existe una problemática similar a la planteada en España—, con el fin de comprobar si la solución que, en principio, se propone en nuestro ordenamiento para cada conflicto es la mejor posible o si cabe perfeccionarla a la luz de las respuestas dadas en los citados ordenamientos.

Por lo que respecta al contenido de esta monografía, hay que advertir que la misma consta de dos partes, tituladas, respectivamente, «Concepto, naturaleza y caracteres esenciales de las sociedades de economía mixta gestoras de servicios públicos locales» y «El régimen jurídico de las sociedades de economía mixta gestoras de servicios públicos locales».

La primera parte se divide, a su vez, en dos capítulos. En el primero de ellos, tras exponer las diferentes definiciones de estas sociedades manejadas por la doctrina e identificar, a partir de ellas, sus elementos característicos, Diana SANTIAGO IGLESIAS construye, cuidadosamente, el concepto de sociedad de economía mixta gestora de servicios públicos locales que antes se ha expuesto. Una vez definidas analiza su naturaleza jurídica, llegando a la conclusión de que, si bien se trata de entes privados, tienen un régimen jurídico mixto, público-privado, es decir, esencialmente de Derecho

privado, pero con relevantes particularidades de Derecho público. Partiendo de esta afirmación, en el último apartado de este capítulo, por un lado, determina las reglas administrativas y mercantiles que resultan de aplicación a este tipo de sociedades y la prelación entre las mismas y, por otro lado, indica el modo de conjugar ambos ordenamientos, defendiendo que en caso de contradicción entre lo establecido por las normas administrativas y lo dispuesto por las normas mercantiles debe prevalecer la regulación contenida en las primeras; no obstante, la autora individúa una serie de fundamentadas y relevantes excepciones, *rectius* límites, a esta solución general.

En el segundo capítulo de esta primera parte de la obra, Diana SANTIAGO IGLESIAS procede a examinar, exhaustivamente, cada uno de los elementos que definen a las sociedades de economía mixta gestoras de servicios públicos locales.

Así, en primer lugar, determina las formas societarias que éstas pueden adoptar, utilizando para ello dos criterios: que su objeto social pueda consistir en la realización de actividades constitutivas de un servicio público local y que la responsabilidad de los socios —en particular, del socio público— se halle limitada. En segundo lugar, aborda el estudio de la figura de los socios, en el seno del cual, tras especificar los posibles socios privados y públicos, analiza el papel que cada uno de ellos ha de desempeñar en la gestión de la sociedad, lo que implica determinar si los entes locales, en cuanto socios públicos, han de gestionar ordinariamente la sociedad o bien si deben limitarse a tomar parte, únicamente, en las decisiones más importantes, dejando en manos del socio privado la gestión diaria de la misma, opción esta última por la que se decanta la autora. En tercer lugar, expone el régimen del capital social, haciendo especial referencia, por una parte, a las aportaciones al mismo —en concreto, a su objeto, a la forma en que se han de realizar y a su valoración económica— y, por otra parte, al porcentaje que ha de alcanzar la participación pública en el capital social. Por último, en este capítulo estudia diferentes cuestiones relacionadas con el objeto social de este tipo de socie-

dades; siendo obligado hacer aquí una especial mención tanto a la interesante determinación de las actividades que pueden llevar a cabo estas sociedades como a la precisa delimitación del ámbito territorial en el que éstas pueden actuar que efectúa la autora.

La segunda parte de la monografía consta de cuatro capítulos, en los que Diana SANTIAGO IGLESIAS investiga los aspectos más relevantes del régimen jurídico de estas sociedades, relativos a su constitución, organización y funcionamiento; a las relaciones que mantienen con la Administración titular del servicio cuya gestión tienen atribuida y con terceras personas, y, finalmente, a su modificación y extinción.

En el capítulo primero, la autora examina el procedimiento de constitución de este tipo de sociedades, distinguiendo en él dos fases, que estudia de forma independiente: una de carácter jurídico-administrativo y otra de carácter jurídico-mercantil. En relación con la primera fase, Diana SANTIAGO IGLESIAS, por un lado, explica el procedimiento de elección de la sociedad de economía mixta como modo de gestión de un determinado servicio por los entes locales y determina las posibles formas de creación de la misma —descartando aquellas previstas en determinados preceptos del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales que entiende que han sido derogados tácitamente, entre otras normas, por la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público— y, por otro lado, expone los aspectos más relevantes del procedimiento de adjudicación del contrato de gestión de servicios públicos, a través del que se selecciona al socio privado y se atribuye la gestión del servicio a la sociedad de economía mixta. En cuanto a la explicación de la segunda fase, la jurídico-mercantil, en primer lugar, hay que subrayar la novedad e interés práctico de la propuesta de contenido mínimo de los estatutos de estas sociedades que Diana SANTIAGO IGLESIAS realiza en esta obra, en la medida en que su seguimiento permitirá incrementar notablemente la transparencia y seguridad jurídica en el uso de esta fórmula de gestión de servicios públicos, y, en segundo lugar, se debe evidenciar la clara y concreta determinación de los procedimientos mercantiles suscep-

tibles de ser empleados para la fundación de estas sociedades que se realiza en esta monografía.

En el capítulo segundo, la autora aborda el estudio de las relaciones *ad intra* en las sociedades de economía mixta, es decir, el análisis de su organización y funcionamiento interno. En relación con su ordenación, expone las principales características y particularidades que presentan los órganos de este tipo de sociedades, frente a las demás sociedades mercantiles. En cuanto a su funcionamiento interno, Diana SANTIAGO IGLESIAS en este trabajo da respuesta a tres cuestiones capitales: cómo se debe organizar la participación del ente local en la administración de las sociedades de economía mixta, apostando por la conveniencia de que exista una estructura organizativa dentro del ente local en la que se concentre la actividad de participación del mismo en la gestión de la sociedad; en qué ha de concretarse dicha participación, determinando cuáles son las principales responsabilidades de gestión del ente local en cuanto socio; y, por último, cuáles son los mecanismos de control recíproco existentes entre el socio público y el privado, aclarando cómo se articula el control interno del funcionamiento de la sociedad.

El tercer capítulo constituye un complemento indispensable del anterior, ya que en él la autora analiza la otra cara de las relaciones societarias: las relaciones *ad extra* de la sociedad. En el estudio de las mismas distingue entre las relaciones que mantiene la sociedad con la Administración titular del servicio cuya gestión tiene atribuida y las relaciones que ésta entabla con terceras personas. Respecto de las primeras expone, por un lado, los derechos y deberes que les corresponden a estas sociedades y, por otro lado, las prerrogativas con las que cuenta el ente local como titular del servicio, así como su función de supervisor externo de la actividad de la sociedad. A su vez, Diana SANTIAGO IGLESIAS centra el análisis de las relaciones de la sociedad con terceras personas en el examen del régimen de contratación de bienes, servicios y personal de las mismas y en el análisis del control del funcionamiento de la sociedad a través de medios externos, como pueden

ser ciertos organismos públicos —Tribunal de Cuentas u órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas—, auditores independientes o, incluso, los propios usuarios del servicio.

En el cuarto y último capítulo de esta monografía, la autora aborda el estudio de dos cuestiones cardinales. En primer lugar, la modificación subjetiva de la sociedad, es decir, las posibilidades de alteración de la composición del accionariado de la sociedad permitidas por el ordenamiento jurídico vigente. En este punto, Diana SANTIAGO IGLESIAS entiende que se debe hacer prevalecer sobre el principio mercantil de la libre transmisión de acciones la regulación sobre contratación administrativa, de modo que cualquier operación de este tipo debe encontrarse sujeta a autorización del ente local. Y, en segundo lugar, la última fase de la vida de estas sociedades. En este punto, la autora identifica las causas de disolución que les resultan de aplicación y expone el procedimiento de liquidación y extinción de las mismas y sus consecuencias, especialmente las relativas a la reversión de determinados bienes y derechos.

En definitiva, se puede afirmar que esta monografía constituye un trabajo científico oportuno y cabal que se caracteriza, fundamentalmente, por un tratamiento exhaustivo del tema objeto de investigación. Asimismo, hay que destacar la riqueza y el rigor metodológico empleados en la indagación; la claridad y precisión técnica utilizadas en la exposición y la originalidad e indudable utilidad práctica de las soluciones propuestas a los problemas individuados a lo largo del estudio. Por todo ello, hay que concluir que este libro constituye una obra más que recomendable para quienes, tanto desde una perspectiva teórica como práctica, estén interesados en el importante tema de la gestión indirecta de los servicios públicos locales, tengan o no conocimientos previos sobre esta cuestión; no cabe duda de que, en todo caso, ninguno de ellos quedará, ni por asomo, decepcionado con su lectura.

Marcos ALMEIDA CERREDA
Universidad de
Santiago de Compostela