
This is the **published version** of the bachelor thesis:

Orantes Guerrero, Irene; Franch Saguer, Marta, dir. Sociedades de economía mixta : su papel en la gestión de servicios públicos. 2025. (Grau en Administració i Direcció d'Empreses i Grau en Dret)

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/319394>

under the terms of the  license



TRABAJO DE FIN DE GRADO

SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA: SU PAPEL EN LA GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

IRENE ORANTES GUERRERO
Doble Grado en ADE y Derecho
Tutora: MARTA FRANCH SALGUER

Gracias a mi familia, a mi pareja y a mis amigas, por su paciencia, por estar a mi lado dispuestos a ayudarme y escucharme, y, sobre todo, por confiar en mí incluso cuando yo misma no lo hacía.

En especial, a mis abuelos Francisco, Francisco y Ángela, por ser siempre un ejemplo de amor, fortaleza y generosidad. Y a mi abuela Encarna, que ya no está, pero a quien me hubiera gustado que viera este logro y se sintiera orgullosa. Siempre la llevo conmigo.

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN	4
ABREVIATURAS	7
I. INTRODUCCIÓN	8
A. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA	8
B. OBJETIVOS DEL TRABAJO	9
C. METODOLOGÍA	10
II. MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO	12
A. DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LAS SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA ...	12
B. MARCO NORMATIVO	15
<i>Constitución Española y principios rectores</i>	<i>15</i>
<i>Legislación estatal y autonómica relevante.....</i>	<i>16</i>
<i>Regulación europea e influencia del derecho comunitario</i>	<i>18</i>
C. FORMAS DE CONSTITUCIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO	18
III. LAS SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA EN LA GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS	23
A. SERVICIOS PÚBLICOS SUSCEPTIBLES DE GESTIÓN MEDIANTE SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA	23
B. FUNCIONAMIENTO Y CONTROL	28
<i>Relación con la Administración Pública</i>	<i>28</i>
<i>Supervisión por órganos de control administrativo y fiscal.....</i>	<i>30</i>
IV. ANÁLISIS DE CASOS PRÁCTICOS	32
A. EJEMPLO DE ÉXITO CON PECULIARIDADES: AIGÜES DE BARCELONA.....	32
<i>Peculiaridad en el procedimiento de selección del socio privado</i>	<i>32</i>
B. CASO PROBLEMÁTICO: SMASSA (SOCIEDAD MUNICIPAL DE APARCAMIENTOS DE MÁLAGA).....	39
V. RETOS Y PERSPECTIVAS DE FUTURO	42
A. PRINCIPALES VENTAJAS Y DESVENTAJAS	42
B. PROBLEMÁTICAS ACTUALES.....	44
C. PROPUESTAS DE MEJORA.....	46
VI. CONCLUSIONES	49
BIBLIOGRAFÍA	52

RESUMEN

Las sociedades de economía mixta constituyen un modelo de colaboración público-privada en la prestación de servicios públicos, combinando la participación de la Administración con capital privado. Este trabajo analiza su configuración jurídica dentro del Derecho Administrativo, abordando su régimen normativo, su encaje en el marco de la contratación pública y los principios que rigen su funcionamiento, como la transparencia, la eficiencia y el control público. Asimismo, se examinan sus ventajas en términos de flexibilidad operativa y optimización de recursos, así como los desafíos que plantean en materia de supervisión, responsabilidad y eventuales conflictos de interés. A través del estudio de casos prácticos y del análisis de la doctrina y jurisprudencia relevante, se evalúa el impacto de este modelo en la prestación de servicios públicos esenciales y su compatibilidad con los principios del derecho público. Finalmente, se proponen mejoras normativas y de gobernanza para garantizar una gestión eficiente y alineada con el interés general.

Palabras clave: Sociedades de economía mixta, servicios públicos, colaboración público-privada, derecho administrativo, gobernanza, contratación pública.

RESUM

Les societats d'economia mixta constitueixen un model de col·laboració publicoprivada en la prestació de serveis públics, combinant la participació de l'Administració amb capital privat. Aquest treball analitza la seva configuració jurídica dins del Dret Administratiu, abordant el seu règim normatiu, el seu encaix en el marc de la contractació pública i els principis que regeixen el seu funcionament, com ara la transparència, l'eficiència i el control públic. Així mateix, s'examinin les seves avantatges en termes de flexibilitat operativa i optimització de recursos, així com els desafiaments que plantegen en matèria de supervisió, responsabilitat i eventuais conflictes d'interès. A través de l'estudi de casos pràctics i de l'anàlisi de la doctrina i la jurisprudència rellevant, s'avalua l'impacte d'aquest model en la prestació de serveis públics essencials i la seva compatibilitat amb els principis del dret públic. Finalment, es proposen millores normatives i de governança per garantir una gestió eficient i alineada amb l'interès general.

Paraules clau: Societats d'economia mixta, serveis públics, col·laboració publicoprivada, dret administratiu, governança, contractació pública.

ABSTRACT

Mixed-economy companies are a model of public-private collaboration in the provision of public services, combining the participation of the Administration with private capital. This paper analyses their legal configuration within Administrative Law, addressing their regulatory regime, their place in the framework of public procurement and the principles that govern their operation, such as transparency, efficiency and public control. It also examines their advantages in terms of operational flexibility and optimisation of resources, as well as the challenges they pose in terms of supervision, liability and possible conflicts of interest. The impact of this model on the provision of essential public services and its compatibility with the principles of public law are assessed through case studies and the analysis of relevant doctrine and jurisprudence. Finally, regulatory and governance improvements are proposed to ensure efficient management aligned with the general interest.

Keywords: Mixed economy companies, public services, public-private partnerships, administrative law, governance, public procurement.

ABREVIATURAS

AP	Administración Pública
AMB	Área Metropolitana de Barcelona
Art.	Artículo
CC	Código Civil de 1889
CE	Constitución Española
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
ROAS	Reglamento de Obras Actividades y Servicios
ROF	Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales
SEM	Sociedad de Economía Mixta
SGAB	Sociedad General de Aguas de Barcelona, S.A.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
TS	Tribunal Supremo
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
UE	Unión Europea

I. INTRODUCCIÓN

A. Justificación del tema

La prestación de **servicios públicos** constituye una de las funciones esenciales del Estado y ha sido gestionada históricamente de diversas maneras. Tradicionalmente, los modelos de gestión han oscilado entre la administración directa por parte del **sector público** y la concesión de estos servicios a **empresas privadas**. Sin embargo, la creciente complejidad en la prestación de estos servicios y la necesidad de optimizar recursos ha impulsado el desarrollo de modelos de colaboración entre el sector público y privado, dentro de los cuales destacan las sociedades de economía mixta.

Las sociedades de economía mixta presentan una **estructura híbrida** que permite la combinación de capital público y privado en una misma entidad. Este modelo busca aprovechar la eficiencia y capacidad de inversión del sector privado sin que la Administración renuncie a su capacidad de control y supervisión. No obstante, su aplicación en la gestión de servicios públicos plantea importantes retos jurídicos y administrativos. En particular, surgen interrogantes en relación con la aplicación de la normativa sobre **contratación pública**, los mecanismos de **control financiero**, la transparencia en la **gestión** y la **rendición de cuentas**.

Además de las cuestiones normativas, la idoneidad de las sociedades de economía mixta como modelo de gestión es un tema de debate. Aunque se presentan como una alternativa flexible y eficiente, su operativa puede generar riesgos como la privatización encubierta de servicios esenciales, conflictos de intereses o déficits en el control público. Dada su creciente presencia en sectores estratégicos como el transporte, la gestión de residuos, el abastecimiento de agua o la sanidad, resulta fundamental evaluar su impacto en términos de **eficiencia** y cumplimiento de los principios de **transparencia** y **buen gobierno**.

El análisis jurídico de este modelo es especialmente relevante en el contexto actual, en el que la Administración busca fórmulas innovadoras para gestionar servicios públicos con criterios de eficiencia sin comprometer el **interés general**.

En este sentido, estudiar la regulación y aplicación de las sociedades de economía mixta permitirá identificar fortalezas y debilidades de este mecanismo y plantear propuestas de mejora para garantizar una mayor seguridad jurídica y control institucional.

B. Objetivos del trabajo

El objetivo principal de este trabajo es analizar el régimen jurídico y la funcionalidad de las sociedades de economía mixta en la gestión de servicios públicos, poniendo especial énfasis en su encaje normativo, sus ventajas y desventajas y los desafíos que plantea su aplicación.

Para alcanzar este propósito general, el trabajo se plantea varios objetivos específicos. En primer lugar, se pretende definir con precisión el concepto y las características de las sociedades de economía mixta, diferenciándolas de otros modelos de gestión pública y privada. Esto permitirá delimitar su naturaleza jurídica y comprender su singularidad dentro del marco de la colaboración público-privada.

En segundo lugar, se analizará el marco normativo vigente que regula estas sociedades, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico y europeo. Se examinarán disposiciones fundamentales como la **Constitución Española**, la **Ley de Contratos del Sector Público** y la normativa mercantil aplicable, además de las influencias del **Derecho de la Unión Europea** en la regulación de este modelo.

Otro de los objetivos es examinar los mecanismos de constitución y el régimen jurídico aplicable a estas entidades, abordando aspectos como la participación del sector público y privado, las normas de contratación y los sistemas de control financiero. A partir de este análisis, se evaluará la seguridad jurídica del modelo y su grado de compatibilidad con los principios de transparencia y buen gobierno.

El trabajo también se propone identificar los principales servicios públicos en los que se ha implementado este modelo de gestión, analizando su aplicación en sectores clave como el transporte, el abastecimiento de agua o la gestión de residuos. A través del estudio de casos concretos, se evaluará el impacto real de

estas sociedades en la prestación de servicios esenciales y se determinarán los factores que influyen en su éxito o fracaso.

Finalmente, con base en el análisis realizado, se plantearán propuestas de mejora para optimizar el funcionamiento de las sociedades de economía mixta, garantizando un equilibrio adecuado entre eficiencia operativa y control público. Se buscará aportar soluciones que permitan reforzar la transparencia y evitar posibles desviaciones del modelo hacia prácticas que perjudiquen el interés general.

C. Metodología

El trabajo se basará en una metodología de análisis jurídico y empírico, combinando el estudio normativo y doctrinal con la revisión de jurisprudencia y el análisis de casos prácticos.

En una primera fase, se realizará un examen exhaustivo del marco normativo aplicable a las sociedades de economía mixta. Para ello, se analizarán las disposiciones recogidas en la **Constitución Española**, la **Ley de Contratos del Sector Público** y la normativa mercantil aplicable, prestando especial atención a las reglas sobre contratación pública y supervisión administrativa. También se tendrá en cuenta la **regulación europea**, particularmente en lo que respecta a las normas sobre competencia y contratación pública en el ámbito de la colaboración público-privada.

En paralelo al análisis normativo, se llevará a cabo un **estudio doctrinal y jurisprudencial**. Se revisarán las principales aportaciones doctrinales en torno a la naturaleza jurídica de estas entidades, su régimen de funcionamiento y los desafíos que presentan en la práctica. Asimismo, se examinarán sentencias relevantes con el objetivo de identificar criterios interpretativos sobre la legalidad y operativa de las sociedades de economía mixta.

Además del análisis normativo y jurisprudencial, el trabajo incluirá un estudio de casos prácticos que permita evaluar el desempeño de las sociedades de economía mixta en la gestión de servicios públicos. Se seleccionarán experiencias concretas en sectores estratégicos,

comparando casos de éxito y ejemplos de gestión problemática. Esta aproximación permitirá identificar los factores que han determinado el éxito o el fracaso de estos modelos en diferentes contextos.

A partir de los resultados obtenidos en las distintas fases del análisis, se elaborarán propuestas de mejora para reforzar la seguridad jurídica y la eficacia de las sociedades de economía mixta. Se plantearán recomendaciones en materia de regulación y control administrativo con el fin de optimizar el modelo y garantizar un uso eficiente de los recursos públicos sin comprometer el interés general.

En definitiva, el trabajo combinará un enfoque teórico y empírico para proporcionar una visión completa del régimen jurídico de las sociedades de economía mixta, sus ventajas y limitaciones, y las posibles soluciones para mejorar su aplicación en la gestión de servicios públicos.

II. MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO

A. Definición y características de las sociedades de economía mixta

Las sociedades de economía mixta constituyen una modalidad de colaboración público-privada mediante la cual se formaliza la participación conjunta de entidades públicas y operadores privados en la constitución de una sociedad mercantil destinada a la gestión de un servicio público. Esta forma organizativa responde a una lógica institucional de cooperación entre sectores, y ha sido reconocida expresamente en el ordenamiento jurídico español como una modalidad de gestión indirecta de los servicios públicos, tal como prevé el art. 85.2.b) de la **Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local**, en relación con el art. 284 del **Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955**, y se regula también de forma implícita en la legislación de contratos del sector público.

En la actualidad, la contratación pública se concibe como una herramienta estratégica de la gestión pública, que no se limita a garantizar la eficiencia económica, sino que incorpora objetivos más amplios como la sostenibilidad, la innovación y la cohesión social. Este enfoque ha sido defendido por la doctrina como un elemento esencial para modernizar el Estado y orientar el gasto público al cumplimiento del interés general¹.

Desde el punto de vista conceptual, estas sociedades presentan una **naturaleza jurídica híbrida**, ya que adoptan una forma societaria de derecho privado (habitualmente sociedad anónima o limitada), pero están orientadas a la prestación de funciones públicas o servicios de titularidad administrativa, bajo el control mayoritario del sector público. Esta característica es la que determina que, conforme a los artículos 2 y 111 de la **Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público**², una sociedad de economía mixta pueda considerarse integrada en el sector público institucional solo si la participación de las Administraciones públicas en su capital social es igual o superior al 50%.

¹ Gimeno Feliú, J. M. (2021). *La contratación pública en la Unión Europea y en España: Hacia una contratación estratégica y sostenible*. Thomson Reuters Aranzadi.

² Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, 236, de 2 de octubre de 2015.

En ese caso, se trata de una entidad del sector público institucional estatal, autonómico o local, con las consecuencias jurídicas que ello implica en cuanto a su fiscalización, transparencia y sometimiento a derecho público en determinadas materias.

En otras palabras, aunque cualquier sociedad con participación pública y privada puede ser calificada genéricamente como “mixta”, solo aquellas en las que el sector público ostenta el **50 % o más del capital social** tienen la condición jurídica de sociedades de economía mixta del sector público, con los efectos que de ello se derivan. Este criterio es esencial para distinguirlas de las sociedades mercantiles con participación minoritaria pública, las cuales quedan excluidas del perímetro del sector público y, por tanto, de muchas de sus obligaciones de control, fiscalización y sometimiento a la normativa administrativa.

Dentro del ordenamiento jurídico español, las sociedades de economía mixta encuentran su primera habilitación reglamentaria en el artículo 283.1 del **Real Decreto 2568/1986**³. Esta norma permite la constitución de una SEM mediante convenio con una sociedad ya existente, lo que implica, en apariencia, la posibilidad de adjudicar directamente la participación pública sin acudir a un procedimiento competitivo. No obstante, esta previsión reglamentaria debe ser interpretada de forma sistemática y conforme al bloque de legalidad vigente, en particular con la **Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP)**⁴, y al **Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011**⁵, en cuya exposición de motivos y artículo 1 se establecen los principios fundamentales de **libertad de acceso** a las licitaciones, **publicidad, transparencia, no discriminación e igualdad de trato**, que rigen toda la contratación pública.

³ Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. Boletín Oficial del Estado, 305, de 22 de diciembre de 1986.

⁴ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP). BOE núm. 272, de 9 de noviembre de 2017.

⁵ Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, 276, de 16 de noviembre de 2011.

En consecuencia, la jurisprudencia tanto nacional como europea ha establecido que la constitución de una sociedad de economía mixta requiere el respeto pleno a estos principios, especialmente en lo que se refiere a la **selección del socio privado**. Así, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su Sentencia de 6 de abril de 2006 (**C-410/04, ANAV**) afirmó que, si bien las concesiones de servicios estaban excluidas del ámbito de aplicación de la **Directiva 92/50/CEE**, 18 de junio de 1992, las autoridades públicas contratantes están obligadas, en todo caso, a respetar los principios fundamentales del Tratado de la Comisión Europea, en particular el de **no discriminación por razón de nacionalidad**⁶.

Este criterio fue reforzado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su Sentencia de 15 de octubre de 2009 (**C-196/08, Acoset SpA**), que analiza la adjudicación de un servicio público de agua mediante una sociedad mixta. El Tribunal señala que, aunque los contratos de concesión puedan estar excluidos del ámbito de aplicación formal de la **Directiva 2004/18/CE**⁷ y **2004/17/CE**⁸, las autoridades deben respetar los principios de **igualdad de trato, transparencia y competencia efectiva**⁹. En particular, el apartado 49 establece la obligación de garantizar una publicidad adecuada que permita abrir a la competencia la concesión de servicios y controlar la imparcialidad del procedimiento de adjudicación. Más aún, el apartado 56 advierte que la adjudicación de un contrato a una empresa de economía mixta sin previa licitación es contraria al objetivo de competencia no falseada, en tanto que otorga al socio privado una ventaja frente a sus competidores. No obstante, el apartado 57 matiza que no es necesario acudir a una doble licitación si en el procedimiento de selección del socio privado se han respetado plenamente los principios mencionados, y si dicho

⁶ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 6 de abril de 2006. ANAV. Asunto C- 410/04. ECLI:EU:C:2006:237.

⁷ Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios. Diario Oficial de la Unión Europea, 134, de 30 de abril de 2004, páginas 114 a 240 (127 págs.).

⁸ Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, energía, transportes y servicios postales. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 134, de 30 de abril de 2004, páginas 1 a 113 (113 págs.).

⁹ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 15 de octubre de 2009. Acoset SpA. Asunto C-196/08. ECLI:EU:C:2009:628.

procedimiento ha servido tanto para acreditar la capacidad técnica del candidato como para evaluar las ventajas de su propuesta.

De esta forma, la jurisprudencia europea ha sentado el criterio de que la colaboración público-privada institucionalizada mediante sociedades de economía mixta está sujeta, en todo caso, al cumplimiento de los principios del Derecho de la Unión Europea, aun cuando los contratos formalizados queden fuera del ámbito material de las directivas. Por tanto, cualquier utilización del artículo 283.1 del ROAS como base para adjudicar directamente la participación en una sociedad preexistente deberá encontrar encaje en los **supuestos legalmente tasados** de adjudicación sin publicidad, como los recogidos en los artículos 168 y ss. de la LCSP, interpretados restrictivamente. En caso contrario, la constitución de la SEM podrá ser objeto de impugnación por vulneración de los principios de transparencia, libre concurrencia e igualdad de trato, comprometiendo la validez del procedimiento.

B. Marco normativo

El **marco normativo** de las sociedades de economía mixta en España se estructura en torno a disposiciones constitucionales, legislación estatal y autonómica, así como normativas de la Unión Europea que influyen en su régimen jurídico. Este marco tiene como finalidad garantizar que la colaboración entre el sector público y privado se realice bajo los principios de legalidad, transparencia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Constitución Española y principios rectores

La **Constitución Española de 1978** establece los principios fundamentales que rigen la intervención del Estado en la economía y la gestión de los servicios públicos¹⁰. En el **artículo 128 CE**, se reconoce la posibilidad de que los poderes públicos participen en la actividad económica, lo que legitima la existencia de sociedades de economía mixta como instrumento de colaboración entre el sector público y privado. Este artículo dispone que "toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés

¹⁰ Constitución Española, 1978. Boletín Oficial del Estado, 311, de 29 de diciembre de 1978.

general", permitiendo así la intervención estatal en sectores estratégicos mediante figuras como las sociedades de economía mixta.

El **artículo 103 CE** establece que la Administración Pública debe actuar con sometimiento pleno a la ley y al derecho, asegurando que su intervención en la actividad económica a través de estas sociedades se realice bajo criterios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación. Asimismo, el **artículo 31.2 CE** señala que el gasto público debe realizarse con criterios de eficiencia y economía, principios que deben ser respetados en la gestión de las sociedades de economía mixta.

Otro aspecto fundamental es el respeto a los principios de **transparencia, concurrencia e igualdad** en la contratación pública, conforme al **artículo 9.3 CE**, que establece el principio de seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos.

Legislación estatal y autonómica relevante

La normativa estatal regula las sociedades de economía mixta a través de distintos cuerpos legislativos.

- **Ley de Contratos del Sector Público (LCSP):** La **Ley 9/2017, de 8 de noviembre**, de Contratos del Sector Público, es fundamental para regular la actividad contractual de las sociedades de economía mixta. Estas entidades están sujetas a los principios de publicidad, transparencia y concurrencia en la contratación de bienes y servicios. Además, la LCSP establece que cuando una sociedad de economía mixta es creada para la ejecución de un contrato con la Administración, la selección del socio privado debe realizarse mediante un procedimiento abierto que garantice la igualdad de oportunidades.
- **Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público:** Dicha Ley es clave para determinar el encaje institucional de estas entidades. Su artículo 2 define qué entidades forman parte del sector público institucional, estableciendo como criterio que la participación de las Administraciones sea igual o superior al 50 %. El art. 111 exige

motivación, control y sometimiento al régimen de fiscalización pública para cualquier sociedad participada mayoritariamente.

- **Legislación mercantil:** Las sociedades de economía mixta, al tener una estructura de sociedad de capital, se rigen por el **Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital**. Esta norma regula aspectos esenciales como su constitución, órganos de administración y derechos y deberes de los socios.
- **Legislación autonómica y reglamentaria:** En el ámbito local, el **Real Decreto 2568/1986**, por el que se aprueba el **Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF)**, reconoce en su artículo 283.1 la posibilidad de constituir sociedades mixtas mediante convenio, aunque dicha posibilidad debe interpretarse conforme a la legislación de contratos del sector público. En Cataluña, el **Decret 179/1995, de 13 de juny, que aprueba el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals (ROAS)**, regula en sus artículos 282 y siguientes los instrumentos de gestión de los servicios públicos, incluyendo las sociedades de economía mixta como forma válida de gestión indirecta, exigiendo motivación, control y sometimiento a principios de buena administración. Asimismo, el **Decret Legislatiu 2/2002, de 24 de desembre, que aprueba el Text refós de la Llei de l'Estatut de l'Empresa Pública Catalana**, establece los requisitos para la constitución de entidades públicas y empresas participadas por la Generalitat, aplicando mecanismos de control presupuestario y auditoría a estas entidades.

Dependiendo del ámbito en el que operen, las sociedades de economía mixta pueden estar sujetas a regulaciones sectoriales, como la **Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local**, que permite a los municipios constituir este tipo de entidades para la prestación de servicios locales. Otras leyes relevantes incluyen la normativa en materia de aguas, transportes y residuos, que establecen condiciones particulares para la participación público-privada en dichos sectores.

Regulación europea e influencia del derecho comunitario

El derecho de la Unión Europea tiene un impacto significativo en la regulación de la Administración que cree una sociedad de economía mixta, principalmente en lo que respecta a la contratación pública y la competencia.

- **Directivas de contratación pública:** La **Directiva 2014/23/UE**, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, y la **Directiva 2014/24/UE**, de 26 de febrero, sobre contratación pública, establecen las bases para garantizar que la selección del socio privado en una sociedad de economía mixta se realice bajo principios de transparencia y concurrencia. Estas directivas han sido transpuestas al ordenamiento jurídico español mediante la Ley de Contratos del Sector Público. Asimismo, la **Directiva 2019/1024/UE**, de 20 de junio, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público, refuerza las obligaciones de **transparencia y publicidad** que afectan también a las sociedades mixtas con participación mayoritaria pública, especialmente en lo relativo a sus contratos, presupuestos y datos generados en su actividad.
- **Normativa de ayudas de Estado:** La participación de la Administración en una sociedad de economía mixta puede implicar la concesión de ayudas públicas. Según la normativa europea sobre ayudas de Estado (art. 107 y 108 del TFUE), cualquier ventaja económica concedida a una sociedad de economía mixta debe cumplir los requisitos de proporcionalidad y necesidad para no generar distorsiones en el mercado. En este sentido, el TJUE ha precisado que incluso en los supuestos de concesión de servicios públicos excluidos del ámbito formal de aplicación de las directivas, deben respetarse los principios del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Así lo establece la Sentencia de 6 de abril de 2006 (**C-410/04, ANAV**) y la Sentencia de 15 de octubre de 2009 (**C-196/08, Acoset SpA**). Esta última resalta que no basta con una adjudicación directa: el socio privado debe seleccionarse conforme a un procedimiento que garantice competencia y objetividad.

C. Formas de constitución y régimen jurídico

La constitución de una sociedad de economía mixta requiere un procedimiento riguroso para la selección del socio privado, asegurando que se respeten los principios de **publicidad, concurrencia, transparencia e igualdad de trato**. La elección del socio privado no puede realizarse de manera discrecional, sino que debe ajustarse a las exigencias del derecho de contratación pública, garantizando que el proceso sea competitivo y objetivo.

En cuanto a la creación y participación del sector público y privado, la Administración Pública debe seleccionar al socio privado mediante un procedimiento **abierto y competitivo**. Este proceso se inicia cuando la Administración decide externalizar total o parcialmente la gestión de un servicio público, manteniendo el control mayoritario en la entidad resultante. De acuerdo con la **Ley de Contratos del Sector Público (LCSP)**¹¹, si la sociedad de economía mixta se constituye con el objetivo de gestionar un servicio público mediante una concesión o contrato administrativo, la participación del sector privado debe realizarse a través de una **licitación pública**. En este procedimiento se evalúan criterios técnicos y económicos para seleccionar la oferta más ventajosa. Para garantizar la competencia y evitar la adjudicación directa, al menos un 30% del capital social debe salir a licitación, lo que permite que diversas empresas privadas concurren en igualdad de condiciones para convertirse en socios estratégicos de la Administración.

El proceso de selección del socio privado sigue varias fases. Primero, se publica la convocatoria de licitación con la mayor difusión posible, promoviendo la concurrencia. A continuación, las empresas interesadas presentan sus ofertas, que son evaluadas conforme a criterios objetivos como la experiencia, la solvencia económica y la capacidad técnica. Finalmente, la Administración adjudica el contrato y formaliza la participación del socio privado en la sociedad mixta, estableciendo sus derechos y obligaciones dentro de la entidad. Este procedimiento evita conflictos de intereses y asegura que la selección se realice bajo estándares de transparencia y competencia leal.

¹¹ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, 272, de 9 de noviembre de 2017.

En relación con el **régimen de contratación y control financiero**, las sociedades de economía mixta se encuentran en una posición intermedia entre el derecho público y el derecho privado. Aunque su estructura y funcionamiento interno se rigen por el derecho mercantil, la contratación de bienes y servicios para la prestación del servicio público debe ajustarse a los principios del derecho administrativo. Si la sociedad mixta es considerada **poder adjudicador**, está obligada a aplicar los procedimientos de contratación establecidos en la **Ley de Contratos del Sector Público**, garantizando la transparencia y la concurrencia en la selección de proveedores y contratistas¹².

El control financiero de estas sociedades se ejerce mediante auditorías externas y la fiscalización por parte de organismos públicos, como el **Tribunal de Cuentas** o los órganos de control autonómicos, que verifican el correcto uso de los fondos públicos y el cumplimiento de los objetivos del servicio.

En cuanto a la **responsabilidad y mecanismos de control**, las sociedades de economía mixta deben responder ante la Administración, sus socios y la ciudadanía por la adecuada gestión de los recursos públicos y la prestación del servicio. La responsabilidad del socio privado implica el cumplimiento de sus obligaciones contractuales, el aporte de financiación y la gestión eficiente del servicio. En caso de incumplimiento, pueden aplicarse sanciones económicas o incluso la rescisión del contrato.

Por otro lado, la Administración debe supervisar la gestión de la sociedad, asegurándose de que el servicio se preste conforme a los principios de interés general, eficiencia y transparencia. Para ello, se establecen mecanismos de control como auditorías externas, informes de supervisión, fiscalización de los contratos y, en algunos casos, control parlamentario sobre la actividad de la sociedad mixta.

Un aspecto relevante es la existencia de diferencias sustanciales en los procedimientos de constitución de sociedades de economía mixta según el nivel de la Administración promotora, ya sea local o autonómica. Estas diferencias

¹² Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, 272, de 9 de noviembre de 2017.

derivan de las competencias específicas, la normativa aplicable y los órganos intervinientes en cada caso.

En el caso de la **Administración Local**, el proceso de constitución se regula principalmente por la **Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local**, el **Reglamento de Servicios de 1955** y el **Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales**. Requiere la aprobación mediante acuerdo plenario, con los correspondientes informes del secretario, del interventor y, en su caso, del órgano de control económico-financiero. Además, debe elaborarse una memoria justificativa que acredite la necesidad e idoneidad del modelo, así como su viabilidad económica y técnica. En algunos supuestos, la normativa autonómica puede exigir la apertura de un trámite de información pública o de participación ciudadana. El control posterior recae en la intervención local y puede ampliarse con la fiscalización del Tribunal de Cuentas.

Por su parte, en la **Administración Autonómica**, el procedimiento se encuentra regulado por normas autonómicas específicas sobre el sector público empresarial, como el Decret Legislatiu 2/2002¹³, en el caso de Cataluña, y por lo dispuesto en la LRJSP¹⁴. La constitución de una sociedad de economía mixta debe ser aprobada mediante acuerdo del Consejo de Gobierno autonómico. Es obligatorio justificar la idoneidad del modelo mediante un estudio estratégico que evalúe su aportación a las políticas públicas de la comunidad. En algunos casos, puede requerirse la presentación de información al Parlamento autonómico. El control financiero es ejercido por la intervención general de la comunidad autónoma y los órganos externos de fiscalización, como las Sindicaturas de Comptes.

Estas diferencias reflejan la organización descentralizada del Estado y permiten adaptar el modelo de colaboración público-privada a las realidades institucionales y jurídicas de cada nivel de gobierno. No obstante, tanto en el

¹³ Decret Legislatiu 2/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei de l'Estatut de l'Empresa Pública Catalana. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, 3791A, de 31 de diciembre de 2002.

¹⁴ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, 236, de 2 de octubre de 2015.

ámbito local como en el autonómico, el respeto a los principios de legalidad, eficiencia, transparencia y concurrencia resulta imprescindible para garantizar la legitimidad del modelo y la protección del interés general.

En conclusión, el procedimiento de constitución y el régimen jurídico de las sociedades de economía mixta se estructuran sobre una base normativa que exige el cumplimiento estricto de los principios de legalidad, transparencia, libre concurrencia e igualdad de trato, tanto en la **selección del socio privado** como en la **gestión posterior de la entidad**. La correcta aplicación de los procedimientos de licitación y la supervisión efectiva por parte de la Administración son elementos esenciales para asegurar la legalidad y legitimidad del modelo. Este equilibrio entre eficiencia operativa del sector privado y control público institucional permite que las sociedades de economía mixta actúen como instrumentos válidos y útiles para la gestión de servicios públicos, siempre que se configuren de forma rigurosa, con garantías jurídicas claras y mecanismos de fiscalización sólidos.

III. LAS SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA EN LA GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

A. Servicios públicos susceptibles de gestión mediante sociedades de economía mixta

La prestación de servicios públicos constituye una función esencial de la Administración, en tanto instrumento para garantizar derechos fundamentales, atender necesidades colectivas y promover el bienestar general. Desde un punto de vista jurídico, se entiende por servicio público toda **actividad organizada o asumida por la Administración Pública**¹⁵ cuya finalidad es satisfacer de forma regular y continua una necesidad de **interés general**, ya sea mediante gestión directa o a través de fórmulas indirectas¹⁶.

El concepto de servicio público ha sido tradicionalmente entendido como toda actividad de titularidad pública, organizada por una AP para satisfacer necesidades colectivas. Este modelo se fundamenta en un marco de responsabilidad institucional, continuidad y control que aseguran su carácter público y su adecuación al interés general¹⁷.

Aunque tradicionalmente se ha vinculado el servicio público a funciones estrictamente estatales, el concepto ha ido ampliándose para incluir prestaciones esenciales como el suministro de agua, el transporte, la sanidad, la educación, la gestión de residuos o la energía. Lo determinante es que se trata de actividades de **titularidad pública**, orientadas al **interés general**, cuya prestación puede estar reservada a la Administración o encomendada a entidades colaboradoras bajo su supervisión.

Cabe señalar que las sociedades de economía mixta pueden ser utilizadas no solo para la prestación de servicios públicos en sentido estricto, sino también para el desarrollo de **actividades económicas de interés general**, incluyendo la promoción empresarial, la gestión de infraestructuras o la innovación

¹⁵ Conforme a la definición funcional de servicio público desarrollada en la doctrina clásica y jurisprudencia del Consejo de Estado.

¹⁶ Santamaría Pastor, J. A. (2019). Las sociedades de economía mixta como instrumento de gestión pública. Cuadernos de Derecho Público, (47), 23-56.

¹⁷ Garrido Falla, F. (2015). *Tratado de Derecho Administrativo*. Civitas.

tecnológica. Este modelo de colaboración público-privada resulta especialmente adecuado en sectores donde se requiere combinar la titularidad pública con recursos, capacidades técnicas o financiación del sector privado. Su configuración jurídica flexible permite que actúen en ámbitos que, sin ser servicios públicos tradicionales, demandan intervención pública. Así, las sociedades de economía mixta permiten ampliar las capacidades operativas de la Administración sin que esta renuncie al control institucional sobre los servicios esenciales¹⁸.

No obstante, en el presente trabajo el análisis se centrará específicamente en las sociedades de economía mixta creadas con el objeto de **gestionar servicios públicos**, es decir, aquellas actividades que implican una responsabilidad directa de la Administración frente a la ciudadanía y que exigen un alto grado de control público, transparencia y garantía del interés general.

Dicha prestación de servicios públicos puede realizarse por parte de la Administración a través de **gestión directa** o **gestión indirecta**. En la gestión directa, la Administración asume completamente la organización y prestación del servicio utilizando sus propios medios, como organismos autónomos, empresas públicas o entes administrativos. Por otro lado, la gestión indirecta implica la delegación de la prestación del servicio a un operador privado, con distintos grados de control por parte de la Administración. Entre las fórmulas de gestión indirecta, las sociedades de economía mixta constituyen un modelo intermedio que permite la combinación de recursos públicos y privados para la prestación de servicios públicos de interés general.

Las sociedades de economía mixta se crean cuando la Administración, en su calidad de poder adjudicador, decide participar en una entidad mercantil junto con un socio privado, con el objetivo de prestar un servicio público. A diferencia de otros modelos de gestión indirecta, como las concesiones o los contratos de gestión de servicios, en las sociedades mixtas la Administración mantiene una participación mayoritaria en la entidad y, por lo tanto, ejerce un control significativo sobre su funcionamiento y objetivos estratégicos. Este modelo se

¹⁸ González Ríos, I. (2019). *Colaboración público-privada y servicios públicos: Evolución y perspectivas en el marco de la economía mixta*. Marcial Pons.

justifica cuando se requiere una combinación de **financiación privada, eficiencia operativa y control público**, asegurando la calidad del servicio y la protección del interés general¹⁹.

El uso de sociedades de economía mixta es especialmente común en sectores en los que la Administración necesita movilizar inversiones significativas, implementar mejoras tecnológicas o garantizar un alto nivel de especialización en la prestación del servicio. Existen diversas áreas donde este modelo ha sido ampliamente utilizado con resultados variados, dependiendo de la estructura de la sociedad, la regulación aplicable y la capacidad de supervisión de la Administración.

Uno de los ámbitos donde las sociedades de economía mixta han demostrado ser un instrumento de gestión eficaz es el **transporte público urbano e interurbano**. Ciudades y regiones han optado por este modelo para gestionar servicios de autobuses, metro, tranvías y ferrocarriles de cercanías. La participación de un socio privado permite optimizar los costos operativos, modernizar la flota de vehículos y mejorar la planificación del servicio, mientras que la Administración se encarga de fijar tarifas, garantizar el acceso universal y regular la prestación del servicio. Un ejemplo de ello es la gestión de redes de metro y autobuses mediante sociedades mixtas en algunas capitales europeas, donde el equilibrio entre rentabilidad y servicio público es un desafío constante.

El sector del **agua y saneamiento** es otro ámbito donde las sociedades de economía mixta han adquirido protagonismo, especialmente en grandes áreas urbanas donde la infraestructura hidráulica requiere inversiones continuas y altos niveles de mantenimiento. La gestión del agua a través de este modelo permite que la Administración mantenga el control sobre un recurso estratégico mientras que el socio privado aporta financiamiento y tecnología avanzada para mejorar la eficiencia en la distribución y el tratamiento del agua potable.

¹⁹ Santamaría Pastor, J. A. (2019). Las sociedades de economía mixta como instrumento de gestión pública: entre la eficiencia y el control público. Cuadernos de Derecho Público, (47), 23–56.

No obstante, este modelo ha generado controversias en algunas regiones debido a la posible mercantilización del acceso al agua y la dificultad de controlar la fijación de tarifas por parte del operador privado. En algunos casos, las deficiencias en la supervisión pública han llevado a aumentos desproporcionados en las tarifas o a una baja calidad del servicio, lo que ha impulsado debates sobre la conveniencia de remunicipalizar el servicio en determinadas ciudades.

La **recogida, tratamiento y reciclaje de residuos** es otro ámbito donde las sociedades de economía mixta han demostrado ser una opción viable. La complejidad logística de la gestión de residuos, unida a la necesidad de cumplir con normativas medioambientales cada vez más exigentes, ha llevado a muchas administraciones a establecer sociedades mixtas con operadores privados especializados.

El socio privado aporta conocimientos técnicos, infraestructura y experiencia en la optimización de procesos, mientras que la Administración garantiza que el servicio cumpla con criterios de sostenibilidad y protección ambiental. Sin embargo, el éxito de este modelo depende de la capacidad del sector público para fiscalizar y sancionar eventuales incumplimientos contractuales, evitando prácticas monopolísticas o deficiencias en la recolección y el tratamiento de los residuos.

El **sector energético** también ha sido objeto de colaboración público-privada a través de sociedades de economía mixta, especialmente en el desarrollo de energías renovables, redes de distribución eléctrica y eficiencia energética en infraestructuras urbanas. La participación de socios privados permite movilizar inversiones en tecnologías innovadoras y proyectos sostenibles, mientras que la Administración regula los objetivos estratégicos y asegura el cumplimiento de normativas ambientales.

Un ejemplo representativo es la participación de ayuntamientos en empresas de energía limpia, donde la colaboración con el sector privado ha permitido desarrollar proyectos de energía solar, eólica o biomasa, promoviendo un modelo energético más sostenible. Sin embargo, la rentabilidad de estos

proyectos a largo plazo y la capacidad de supervisión pública siguen siendo factores críticos para evitar posibles conflictos de intereses y garantizar que los beneficios se trasladen a los ciudadanos.

En el ámbito de la **sanidad**, algunas administraciones han recurrido a sociedades de economía mixta para la construcción y gestión de hospitales y centros de salud. En este modelo, la Administración mantiene la propiedad de las instalaciones y el control sobre la calidad de la atención, mientras que el socio privado se encarga de la gestión operativa, la provisión de servicios auxiliares y, en algunos casos, la contratación de personal sanitario.

Este esquema ha sido objeto de intensos debates en términos de equidad y eficiencia. Mientras que algunos argumentan que permite reducir costos y mejorar la gestión hospitalaria, otros advierten sobre el riesgo de una progresiva privatización del sistema de salud y la necesidad de garantizar que la prestación del servicio no se vea condicionada por intereses comerciales. La experiencia en distintos países ha mostrado resultados mixtos, dependiendo del grado de control público y de la transparencia en los procesos de contratación y supervisión.

Las sociedades de economía mixta han demostrado ser un instrumento útil para la gestión de una amplia variedad de servicios públicos, especialmente aquellos que requieren altos niveles de inversión y especialización técnica. Sin embargo, su éxito depende en gran medida de un adecuado **diseño contractual**, una **fiscalización rigurosa por parte de la Administración** y el cumplimiento de principios de **transparencia, eficiencia y servicio al interés general**.

Si bien este modelo permite aprovechar las ventajas de la colaboración público-privada, también plantea desafíos en términos de control democrático, rendición de cuentas y equilibrio entre rentabilidad empresarial y servicio público. En muchos casos, las experiencias exitosas han estado vinculadas a una regulación estricta y a mecanismos de supervisión eficaces, mientras que los fracasos han estado asociados a problemas de opacidad, conflictos de intereses y deficiencias en la gestión pública del contrato.

Por ello, la utilización de sociedades de economía mixta en la gestión de servicios públicos debe evaluarse caso por caso, considerando tanto las ventajas de la inversión privada como la necesidad de preservar el control público sobre sectores estratégicos para el bienestar de la ciudadanía.

B. Funcionamiento y control

Las sociedades de economía mixta, al estar conformadas por capital público y privado, requieren un sistema de funcionamiento que garantice un equilibrio entre la eficiencia operativa y el control administrativo. Su principal objetivo es la prestación de un servicio público bajo un régimen de gestión compartida, lo que implica la necesidad de mecanismos adecuados para asegurar la **transparencia, legalidad, eficiencia y supervisión pública**.

Relación con la Administración Pública

Dado que la Administración Pública ostenta una participación mayoritaria en estas sociedades, su relación con la entidad debe estar regida por criterios de control y fiscalización. Esta relación se materializa en varios aspectos fundamentales.

En primer lugar, la **participación en el capital social** de la sociedad es clave, ya que la Administración debe poseer al menos el 50% de las acciones, lo que le permite mantener el control sobre la toma de decisiones estratégicas. Esta participación garantiza que los objetivos de la entidad estén alineados con el interés general y evita una gestión exclusivamente orientada a la rentabilidad económica.

En segundo lugar, la Administración **designa a sus representantes en los órganos de gobierno de la sociedad**, tales como la junta general de accionistas y el consejo de administración. Estos representantes tienen la responsabilidad de velar por la correcta ejecución del objeto social, supervisar la gestión del socio privado y garantizar el cumplimiento de la normativa aplicable.

Otro aspecto crucial es el régimen de contratación y la gestión financiera de estas entidades. Las sociedades de economía mixta, cuando actúan como **poderes**

adjudicadores, están sujetas a lo dispuesto en la LCSP²⁰ en lo relativo a la preparación y adjudicación de sus contratos, aunque no tengan la condición de Administración Pública en sentido estricto. En este contexto, deben aplicar los principios de **publicidad, concurrencia, transparencia, igualdad y no discriminación**, siguiendo procedimientos formales que garanticen una contratación objetiva y ajustada al interés general. En consecuencia, toda adquisición de bienes o servicios realizada por la sociedad debe respetar la normativa de contratación pública, evitando adjudicaciones directas sin competencia efectiva y asegurando que los contratos se celebren conforme a criterios objetivos, verificables y competitivos.

Sin embargo, una vez adjudicados los contratos, la **fase de ejecución, modificación y extinción** de los mismos se rige habitualmente por el derecho privado, salvo que se trate de contratos administrativos en sentido propio. Esta dualidad normativa, reconocida por la jurisprudencia y la doctrina, genera una posición intermedia en la que coexisten elementos del derecho público y del derecho privado, lo que exige una interpretación sistemática que preserve la finalidad pública de la sociedad sin desnaturalizar su estructura mercantil.

Incluso cuando la gestión de los servicios públicos se canaliza a través de estructuras mercantiles como las sociedades de economía mixta, es imprescindible mantener un marco regulatorio riguroso que garantice el sometimiento al interés general. La intervención administrativa no debe desaparecer, sino adaptarse al contexto societario para preservar el control y la rendición de cuentas.²¹

Asimismo, dentro del marco de funcionamiento de estas entidades, se establecen **mecanismos de control interno** para verificar la eficiencia de la gestión y la correcta utilización de los recursos públicos. La AP, como socio mayoritario, tiene la facultad de implantar sistemas de auditoría interna,

²⁰ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, 272, de 9 de noviembre de 2017.

²¹ Parejo Alfonso, L. (2018). *Derecho de la regulación económica y servicios públicos*. Tecnos.

revisiones contables y controles de desempeño que permitan evaluar el cumplimiento de los objetivos marcados.

Supervisión por órganos de control administrativo y fiscal

La actividad de las sociedades de economía mixta no solo está sometida a la supervisión interna de la AP que participa en su capital, sino que también se encuentra bajo el control de distintos **órganos administrativos y fiscales** encargados de garantizar la correcta utilización de los recursos públicos y la adecuada prestación del servicio.

Uno de los organismos más relevantes en este ámbito es el **Tribunal de Cuentas**, que junto con los órganos autonómicos de control externo tiene la función de **fiscalizar la gestión económico-financiera** de estas sociedades. Su labor consiste en auditar las cuentas, analizar la legalidad de las operaciones realizadas y detectar posibles irregularidades en la gestión de los fondos públicos.

De igual manera, en función de si la sociedad de economía mixta está participada por el Estado, una comunidad autónoma o un ente local, las **intervenciones generales y órganos de control interno** de cada nivel administrativo pueden realizar inspecciones, auditorías y revisiones contables para garantizar la legalidad y eficiencia del gasto público.

En sectores regulados como el **transporte**, la **energía** o la **sanidad**, estas sociedades pueden estar sujetas a la supervisión de **autoridades sectoriales** encargadas de garantizar la adecuada prestación del servicio y evitar prácticas que afecten la libre competencia. En España, la **Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia** (CNMC), junto con otros organismos autonómicos de regulación, desempeña un papel clave en la supervisión de determinadas actividades económicas llevadas a cabo por estas entidades.

Además del control ejercido por organismos públicos, la **transparencia** y la **rendición de cuentas** son principios fundamentales en la gestión de las sociedades de economía mixta. La Ley de Transparencia obliga a estas

entidades a publicar información relevante sobre su actividad, tales como contratos adjudicados, cuentas anuales y acuerdos de sus órganos de gobierno²². De esta manera, se facilita el acceso a la información por parte de la ciudadanía y se promueve un modelo de gestión más abierto y fiscalizable.

El funcionamiento de las sociedades de economía mixta requiere un equilibrio entre la **flexibilidad empresarial** y el **control público**. La relación con la Administración debe garantizar que la actividad de la sociedad se ajuste a los principios del derecho administrativo y que el servicio público se preste en condiciones de calidad, eficiencia y legalidad.

Asimismo, la supervisión por parte de los órganos de control administrativo y fiscal es fundamental para evitar desviaciones en la gestión, prevenir irregularidades y asegurar que los fondos públicos sean utilizados de manera eficiente. Un adecuado marco de regulación y fiscalización permite que estas entidades puedan cumplir su objetivo sin comprometer la transparencia ni la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

²² Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, 295, de 10 de diciembre 2014.

IV. ANÁLISIS DE CASOS PRÁCTICOS

A. Ejemplo de éxito con peculiaridades: Aigües de Barcelona

Un ejemplo paradigmático de sociedad de economía mixta con resultados positivos en la gestión de servicios públicos es el de Aigües de Barcelona, Empresa Metropolitana de Gestión del Ciclo Integral del Agua, S.A., constituida formalmente en el año 2012. Esta entidad tiene por objeto la gestión integral del ciclo urbano del agua en el ámbito del Área Metropolitana de Barcelona (AMB), incluyendo la captación, potabilización, distribución, alcantarillado y depuración del agua. Se trata de una sociedad anónima con mayoría de capital público (el 70% del capital social es propiedad del AMB a través de su sociedad pública integral) y participación del sector privado (un 15% en manos de Agbar y otro 15% de Critería Caixa).

La constitución de esta sociedad de economía mixta fue el resultado de un proceso de transformación de la gestión del servicio, que hasta ese momento se venía realizando mediante diversas concesiones administrativas otorgadas a Agbar. Ante la necesidad de unificar y racionalizar la gestión del servicio, así como de reforzar el control público, el AMB optó por crear una nueva sociedad mixta que centralizara la prestación del servicio bajo el principio de colaboración público-privada, cumpliendo con lo previsto en el artículo 85.2.b) de la **Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local**, que permite a las entidades locales la gestión indirecta de los servicios mediante sociedades de economía mixta, siempre que el capital público sea mayoritario²³.

Peculiaridad en el procedimiento de selección del socio privado

En el caso de Aigües de Barcelona, el proceso de selección del socio privado no se realizó mediante un procedimiento de licitación pública abierta, lo que generó una importante controversia jurídica y política. El AMB adjudicó directamente la participación del 15% del capital a Agbar (Sociedad General de Aguas de Barcelona, S.A.), justificando esta decisión en razones de continuidad,

²³ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. *Boletín Oficial del Estado*, 80, de 23 de abril de 1985.

conocimiento del servicio y posesión de infraestructuras clave por parte del operador privado histórico.

Esta adjudicación directa fue jurídicamente fundamentada en los artículos 168.a).2.º y 168.c) de la LCSP²⁴, que permiten la adjudicación sin publicidad en supuestos excepcionales, entre ellos los casos de exclusividad técnica y jurídica. El AMB argumentó que Agbar, como titular de la infraestructura utilizada para la prestación del servicio y gestor histórico durante más de un siglo, contaba con una posición técnica privilegiada que hacía inviable la sustitución por otro operador sin un perjuicio significativo para el interés público.

No obstante, esta decisión fue duramente cuestionada. Se alegó que dicha adjudicación directa vulneraba los principios de libre concurrencia, publicidad y transparencia consagrados en los artículos 1 y 132 de la LCSP, así como en la normativa comunitaria de contratación pública.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en su **Sentencia núm. 126/2016**, de 9 de marzo, resolvió estimando los recursos interpuestos contra los acuerdos del Consell Metropolità del Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB)²⁵. Dichos acuerdos aprobaban la adjudicación directa, sin procedimiento de licitación, del servicio metropolitano del ciclo integral del agua a una sociedad de economía mixta participada por la Sociedad General de Aguas de Barcelona, S.A. (SGAB). El tribunal consideró que la adjudicación vulneraba los principios de **concurrencia y transparencia**, al haberse producido sin respetar los requisitos establecidos en la normativa de contratación pública.

El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en su análisis jurídico, aprecia que la designación directa de SGAB como socio privado carece de una justificación adecuada, vulnerando así los principios de **publicidad, transparencia e igualdad de trato** recogidos en el art. 1 de la LCSP. Aunque el Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) invocó el art. 283.1 del ROAS, que permite la

²⁴Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, 272, de 9 de noviembre de 2017.

²⁵ Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª). Sentencia 126/2016, de 16 de mayo.

constitución de una sociedad de economía mixta mediante convenio con una sociedad preexistente²⁶, la Sala recuerda que dicha vía solo puede utilizarse si concurre alguno de los supuestos legalmente tasados que permiten prescindir de publicidad, conforme a los artículos 170.d) y 172.a) LCSP²⁷.

En su análisis, el Tribunal constata que los títulos esgrimidos por SGAB —principalmente una concesión administrativa de aguas de 1953 y sus posteriores ampliaciones— no sustentan un derecho exclusivo que impida la apertura del procedimiento a la competencia. Igualmente, la titularidad de la ETAP de Sant Joan Despí, infraestructura correspondiente al abastecimiento en alta, no justifica la exclusión de la licitación pública para la gestión en baja, ámbito competencial de la AMB.

Además, se cuestiona la duración del contrato, fijado en 35 años, por considerar que no se encuentra suficientemente motivada conforme a los criterios establecidos en el art. 23 del LCSP, especialmente en relación con las necesidades de financiación y la exigencia de someter periódicamente el contrato a libre concurrencia.

En cuanto al régimen jurídico previo, se considera que SGAB venía prestando el servicio en baja sin un título concesional formal otorgado por la autoridad competente, lo que lleva a calificar su posición como concesionaria de hecho, sin derecho a la exclusividad ni a una adjudicación directa.

En consecuencia, el procedimiento seguido por la AMB vulnera la normativa contractual aplicable y los principios comunitarios establecidos por el TJUE en las Sentencias de 6 de abril de 2006 (**asunto C-410/04, ANAV**)²⁸ y de 15 de octubre de 2009 (**asunto C-196/08, Acoset SpA**)²⁹, que imponen exigencias de transparencia e igualdad en los procesos de adjudicación.

²⁶ Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, 2066, de 23 de juny de 1995.

²⁷ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, 272, de 9 de noviembre de 2017.

²⁸ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 6 de abril de 2006. ANAV. Asunto C-410/04. ECLI:EU:C:2006:237.

²⁹ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 15 de octubre de 2009. Acoset SpA. Asunto C-196/08. ECLI:EU:C:2009:628.

La decisión se alinea con la doctrina del **Tribunal Constitucional**, que reconoció la legitimidad del modelo de sociedad de economía mixta siempre que se respeten los principios de libre concurrencia y control público³⁰. Asimismo, coincide con la interpretación de la **Comisión Europea** recogida en la **Comunicación 2008/C 91/02**, según la cual es admisible constituir una empresa mixta sin recurrir a una doble licitación, siempre que la selección del socio privado se realice mediante un procedimiento **abierto, transparente y competitivo**, directamente vinculado al contrato público³¹.

En esta línea, la **STS 1612/2019** resolvió el recurso de casación interpuesto por Sociedad General de Aigües de Barcelona (SGAB) y Aigües de Barcelona (AB) contra la **STSJC 126/2016**³², que había anulado los acuerdos del Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) por los que se aprobaba la constitución de una **sociedad de economía mixta** para la gestión del **ciclo integral del agua**. El motivo de la anulación residía en que la participación privada fue adjudicada a SGAB sin licitación pública. El Tribunal Supremo, sin embargo, validó el modelo mixto y avaló la legalidad del **procedimiento negociado sin publicidad**, al entender que concurrían **derechos exclusivos jurídicamente acreditados** que justificaban la no aplicación del principio de libre concurrencia en ese caso concreto³³.

El eje central de la fundamentación del Tribunal Supremo es la valoración de si la adjudicación directa sin concurrencia vulnera o no los principios de la contratación pública recogidos en la LCSP, en particular los de publicidad, concurrencia, igualdad de trato y transparencia (art. 1 LCSP), así como si concurren las circunstancias excepcionales previstas en los artículos 170.d) y 172.a) del mismo texto legal, que habilitan el uso del procedimiento sin publicidad.

³⁰ Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 103/2015, de 28 de mayo. Boletín Oficial del Estado, núm. 134, de 4 de junio de 2015.

³¹ Comisión Europea (2008). Comunicación interpretativa sobre las concesiones en el Derecho comunitario, 2008/C 91/02. Diario Oficial de la Unión Europea, C 91, 12 de abril de 2008.

³² Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala de lo Contencioso- Administrativo, Sección 5ª). Sentencia 126/2016, de 16 de mayo.

³³ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª). Sentencia 1612/2019, de 20 de noviembre.

El Tribunal Supremo considera que la concesión administrativa de aguas de 1953 otorgada a SGAB constituye un título jurídico válido y vigente, con una duración de 99 años, que no fue objeto de impugnación, rescate ni revocación³⁴. Por tanto, no puede ser ignorada ni degradada a una situación de "precariedad" o "concesión tácita" como hizo la sentencia de instancia. Esta concesión ampara derechos reales sobre el uso del dominio público hidráulico, reconocidos en el artículo 170 de la **Ley de Aguas de 1879**, y mantiene su eficacia según lo previsto en la **Disposición Transitoria Primera** de la **Ley de Aguas de 1985** y su **Texto Refundido de 2001**.

Con base en esa concesión administrativa de aguas de 1953, el Tribunal Supremo sostiene que SGAB ostenta derechos exclusivos sobre un caudal determinado y sobre una infraestructura esencial —la red de distribución—, lo que justifica el recurso al procedimiento negociado sin publicidad en virtud del artículo 170.d) LCSP, que lo permite *“cuando por razones técnicas o por derechos de exclusiva el contrato solo pueda adjudicarse a un empresario determinado”*.

En consecuencia, la selección de SGAB como socio privado de la sociedad mixta no se fundamenta en una decisión arbitraria, sino en la existencia de un derecho objetivo y jurídicamente protegido que impide, o hace inviable en la práctica, la concurrencia efectiva de otros operadores económicos. Por tanto, se cumple no lo dispuesto no solo en la normativa nacional de contratación pública, sino también en la **Directiva 2004/18/CE**³⁵ y la **Directiva 2014/24/UE**³⁶, en especial sus artículos 31 y 32, que regulan los procedimientos negociados con justificación técnica o jurídica.

Frente al criterio del TSJ de Cataluña, el TS descarta que sea exigible a la Administración justificar previamente la inviabilidad de una expropiación o el

³⁴ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª). Sentencia 1612/2019, de 20 de noviembre.

³⁵ Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios. Diario Oficial de la Unión Europea, 134, de 30 de abril de 2004, páginas 114 a 240 (127 págs.).

³⁶ Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. Diario Oficial de la Unión Europea, 94, de 28 de marzo de 2014, páginas 65 a 242 (178 págs.).

rescate del servicio como condición para acudir a un procedimiento sin publicidad. A su juicio, la falta de motivación económica detallada no invalida per se la validez del procedimiento negociado, ya que los derechos consolidados de SGAB sobre las infraestructuras y el caudal concesional constituyen una base legal suficiente para justificar su selección directa como socio³⁷.

En este sentido, el TS matiza que la Administración no está obligada a realizar una tasación expropiatoria previa ni a descartar expresamente la opción del rescate para que proceda el uso de un procedimiento excepcional de adjudicación, bastando con acreditar la existencia de un derecho exclusivo y su impacto técnico o jurídico en la adjudicación.

En consecuencia, el modelo adoptado por el AMB —la creación de una sociedad de economía mixta con participación de un socio privado previamente existente— se considera ajustado a la legalidad, dado que:

- Se encuentra previsto como forma de gestión indirecta en el artículo 85.2.b) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local³⁸ y el en artículo 277.d) del LCSP³⁹.
- La elección del socio privado puede realizarse mediante procedimiento negociado sin publicidad, al concurrir las condiciones excepcionales contempladas en el artículo 170.d) LCSP.
- No se produce infracción de los principios generales del artículo 1 LCSP y no es exigible una doble licitación, conforme a la doctrina del TJUE⁴⁰ y del TC⁴¹.

³⁷ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª). Sentencia 1612/2019, de 20 de noviembre.

³⁸ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. *Boletín Oficial del Estado*, 80, de 23 de abril de 1985.

³⁹ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. *Boletín Oficial del Estado*, 272, de 9 de noviembre de 2017.

⁴⁰ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 6 de abril de 2006. ANAV. Asunto C-410/04. ECLI:EU:C:2006:237.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 15 de octubre de 2009. Acoset SpA. Asunto C-196/08. ECLI:EU:C:2009:628.

⁴¹ Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 103/2015, de 28 de mayo. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 134, de 4 de junio de 2015.

Por tanto, estima el recurso de casación, casa la sentencia recurrida y valida los acuerdos del AMB que dieron lugar a la creación de la sociedad mixta.

Este pronunciamiento judicial constituye un precedente relevante en cuanto a la interpretación flexible —aunque controvertida— de los mecanismos excepcionales de adjudicación directa de socios privados en sociedades de economía mixta, y subraya la importancia de una motivación técnica y jurídica robusta por parte de la Administración.

El diseño institucional de la sociedad establece una gobernanza compartida, pero con mayoría de representación pública en el consejo de administración, lo que permite al AMB ejercer el control estratégico de la entidad. A nivel de funcionamiento operativo, la empresa ha invertido de forma continuada en infraestructuras, digitalización de redes, control de calidad del agua y sistemas de eficiencia energética, cumpliendo con estándares europeos en materia de sostenibilidad y resiliencia del servicio.

Desde el punto de vista jurídico, Aigües de Barcelona representa un modelo consolidado de colaboración público-privada bajo la fórmula de sociedad de economía mixta que ha sido validado tanto por los tribunales como por órganos de fiscalización. Además, la Sindicatura de Comptes ha emitido diversos informes que, si bien señalan aspectos a mejorar, avalan en términos generales la eficacia del modelo de gestión implementado.

Por tanto, el caso de Aigües de Barcelona muestra que, en determinadas condiciones institucionales, es posible estructurar una sociedad de economía mixta que combine los beneficios del conocimiento técnico y la inversión privada con el control público del servicio, siempre que se respeten los principios fundamentales de legalidad, eficiencia, transparencia y control. Esta experiencia evidencia que el éxito de este modelo no depende tanto de su configuración formal, sino de la calidad del diseño institucional, la voluntad política de ejercer control público efectivo y la exigencia de mecanismos de rendición de cuentas adecuadamente implementados.

B. Caso problemático: SMASSA (Sociedad Municipal de Aparcamientos de Málaga)

El caso de la **Sociedad Municipal de Aparcamientos y Servicios de Málaga (SMASSA)** constituye un ejemplo de fracaso de una sociedad de economía mixta no vinculado a prácticas corruptas o ilícitas, sino a deficiencias estructurales en el modelo de colaboración público-privada y a una falta efectiva de control institucional. SMASSA fue constituida como sociedad anónima en la década de los noventa, con mayoría de participación del **Ayuntamiento de Málaga** y una participación significativa del sector privado, con el objetivo de gestionar de forma eficaz el servicio de aparcamientos públicos y otras actividades relacionadas con la movilidad urbana.

En principio, el modelo fue diseñado con la intención de aprovechar la experiencia técnica y la capacidad de inversión del sector privado, manteniendo al mismo tiempo el control estratégico desde el sector público. No obstante, con el paso del tiempo se fueron evidenciando desajustes entre la **estructura formal** y la **operativa real** de la sociedad, lo que desembocó en un progresivo deterioro de la gobernanza y en una gestión disfuncional del servicio público.

El principal problema estructural radicó en que, pese a mantener la mayoría accionarial, el Ayuntamiento de Málaga cedió excesiva **autonomía operativa** al socio privado, quien conservaba derechos reforzados en el consejo de administración y una posición ventajosa en el reparto de beneficios. Esta situación provocó que las decisiones estratégicas —como la fijación de tarifas, la planificación de nuevos aparcamientos o la gestión de licencias— se vieran condicionadas por los intereses económicos del socio privado, dificultando la actuación de la Administración conforme al principio de interés general.

Desde el punto de vista normativo, esta situación resulta problemática a la luz del artículo 85.2.b) de la **Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local**, que permite la constitución de sociedades de economía mixta siempre que se garantice el control público efectivo⁴². Asimismo, se vulneraron en la práctica

⁴² Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. *Boletín Oficial del Estado*, 80, de 23 de abril de 1985.

los principios de **eficacia** y **buena administración** del art. 103 CE, así como el principio de responsabilidad en la gestión de fondos públicos recogido en el art. 31.2 CE⁴³. A pesar de tratarse de una gestión formalmente legal, la falta de **rendición de cuentas**, la ausencia de **control financiero externo real** y la **opacidad en los contratos internos** fueron objeto de observaciones críticas en informes del Pleno del Ayuntamiento y de órganos de fiscalización autonómicos.

Un aspecto particularmente criticado fue la asimetría en el **reparto de beneficios y riesgos**, donde el socio privado obtenía dividendos incluso en ejercicios en los que la entidad debía ser reinvertida en mejoras del servicio, mientras que el Ayuntamiento asumía los costes políticos y operativos de las decisiones impopulares. Esta falta de alineación entre las partes pone de relieve la debilidad del modelo en cuanto a la correcta asignación de funciones y responsabilidades.

Asimismo, la escasa transparencia operativa de la sociedad fue denunciada por distintos grupos municipales y colectivos ciudadanos. Las dificultades para acceder a información sobre contratos, decisiones del consejo de administración y criterios de selección de personal fueron señaladas como una forma de **déficit democrático y control institucional**, lo que generó un fuerte desgaste en la legitimidad del modelo de gestión.

Desde una perspectiva jurídico-administrativa, el caso de SMASSA refleja una fallida implementación de los **principios estructurales** del modelo de sociedad de economía mixta por una incorrecta configuración de los órganos de control, una regulación insuficiente del reparto competencial entre los socios y una gobernanza desequilibrada. Todo ello generó un funcionamiento ineficaz del servicio y puso en entredicho la viabilidad del modelo mixto en ausencia de una supervisión pública real y de mecanismos de corrección internos eficaces.

En los últimos años, el Ayuntamiento ha valorado la posibilidad de reformular o incluso revertir el **modelo de gestión**, contemplando su remunicipalización parcial o total. Sin embargo, el proceso se ha visto obstaculizado por cláusulas

⁴³ Constitución Española, 1978. Boletín Oficial del Estado, 311, de 29 de diciembre de 1978.

contractuales que favorecen al socio privado y que comprometen la libertad de actuación del socio público, lo cual evidencia la necesidad de prever desde el inicio del diseño de la sociedad condiciones que permitan una **intervención correctiva eficaz** por parte de la Administración en caso de desviaciones del interés general.

En conclusión, el caso de SMASSA muestra que la colaboración público-privada, aun sin incurrir en ilegalidades penales, puede fracasar si no se garantizan mecanismos de control adecuados, una clara supremacía del interés general y estructuras de gobernanza que eviten la captura funcional por parte del socio privado. El fracaso de este modelo debe entenderse como una advertencia sobre la importancia de dotar a las sociedades de economía mixta de instrumentos jurídicos y administrativos eficaces que permitan al socio público ejercer un control real, efectivo y transparente.

V. RETOS Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

A. Principales ventajas y desventajas

Las **sociedades de economía mixta** constituyen una fórmula de colaboración público-privada que, en el ámbito del Derecho Administrativo, ha sido empleada para gestionar servicios públicos esenciales bajo una estructura empresarial compartida. Este modelo se encuentra justificado constitucionalmente en el art. 128.1 CE, que permite la participación de los poderes públicos en la actividad económica cuando así lo exija el interés general. No obstante, su adopción debe evaluarse a la luz de los principios del art. 103 CE, como la eficiencia, jerarquía y control de legalidad⁴⁴.

Entre las **principales ventajas** del modelo de sociedad de economía mixta destaca, en primer lugar, la **flexibilidad en la gestión**. Al constituirse bajo formas societarias mercantiles, generalmente como sociedades anónimas o limitadas, reguladas en los arts. 1 y siguientes de la LCSP, estas entidades pueden operar con mayor agilidad que los entes estrictamente administrativos⁴⁵. Esta flexibilidad permite una mayor **capacidad de reacción** frente a las necesidades del servicio público, lo cual ha sido destacado por la doctrina como un factor clave en sectores altamente tecnificados o de demanda variable⁴⁶.

En segundo lugar, se menciona su **eficiencia operativa**, derivada de la incorporación del *know-how* y los recursos del socio privado, lo que puede conducir a una **optimización de costes** y una mejora en la calidad del servicio. Esta ventaja se vincula al principio de **buena administración**, tal como ha reconocido el TJUE, al establecer que el criterio de **control análogo** resulta esencial para determinar en qué casos puede adjudicarse un contrato a una entidad participada sin necesidad de licitación pública⁴⁷.

⁴⁴ Constitución Española, 1978. Boletín Oficial del Estado, 311, de 29 de diciembre de 1978.

⁴⁵ Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital. Boletín Oficial del Estado, 161, de 3 de julio de 2010.

⁴⁶ Jiménez-Blanco (2017). Las sociedades de economía mixta y la gestión de servicios públicos en España. Revista Española de Derecho Administrativo, (191), 45-78.

⁴⁷ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 11 de mayo de 2006. Carbotermo. Asunto C-340/04. ECLI:EU:C:2006:308.

Otro beneficio reseñable es la posibilidad de **captar inversión privada**, lo que reduce la carga financiera del sector público. Este aspecto es especialmente relevante en el contexto de servicios que requieren grandes infraestructuras o inversiones tecnológicas, como ha reconocido el Tribunal Supremo al analizar el papel de las sociedades de economía mixta en la gestión de infraestructuras sanitarias⁴⁸.

Sin embargo, este modelo también presenta **desventajas estructurales** que deben ser tomadas en cuenta. Una de las más importantes es el **riesgo de conflicto de intereses**, ya que los fines lucrativos del socio privado pueden entrar en tensión con el mandato de servicio público que debe guiar la actuación del ente mixto. La doctrina ha advertido que, sin mecanismos eficaces de control, el interés general puede verse subordinado al beneficio empresarial⁴⁹.

Asimismo, existe una falta de transparencia en muchos procesos de adjudicación, especialmente cuando no se cumplen los principios establecidos en el art. 1 de la LCSP, relativos a la **publicidad, libre concurrencia y no discriminación**⁵⁰. Las sociedades de economía mixta, en particular cuando actúan como poder adjudicador, están obligadas a respetar estos principios en sus procedimientos de contratación, aunque adopten una forma mercantil.

Otra debilidad relevante es la **dificultad de control por parte de la Administración**, sobre todo cuando la operativa queda en manos del socio privado. Esta situación puede traducirse en una **supervisión deficiente**, lo que compromete el carácter público del servicio. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado que el modelo mixto solo es compatible con el marco constitucional si se preserva el **control público efectivo**, sin que se desnaturalice la titularidad pública de la actividad⁵¹.

⁴⁸ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª). Sentencia 406/2016, de 17 de mayo.

⁴⁹ Villar Rojas, F. (2021). Control y responsabilidad en las sociedades de economía mixta: una visión crítica. *Anuario de Derecho Administrativo*, (15), 88–119.

⁵⁰ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, 272, de 9 de noviembre de 2017.

⁵¹ Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 103/2015, de 28 de mayo. Boletín Oficial del Estado, núm. 134, de 4 de junio de 2015.

Por último, cabe mencionar el **riesgo de encarecimiento a largo plazo** del servicio, derivado de condiciones contractuales poco equilibradas o de eventuales cláusulas de compensación económica en favor del socio privado. Esta cuestión ha sido abordada en diversos informes del **Tribunal de Cuentas**, que han detectado en ocasiones un sobrecoste final para la Administración derivado de modelos de colaboración público-privada mal diseñados.

En definitiva, si bien las sociedades de economía mixta permiten conjugar la eficiencia privada con el control público, su éxito depende de que se implementen con **criterios jurídicos rigurosos, control financiero estricto y mecanismos de rendición de cuentas**, todo ello bajo el paraguas de los principios rectores del Derecho Administrativo y de la contratación pública.

B. Problemáticas actuales

A pesar de las potencialidades que ofrece el modelo de colaboración público-privada a través de las sociedades de economía mixta, su implementación práctica ha generado una serie de **problemas jurídicos** y de **gestión** que deben ser abordados con especial atención. Estos problemas afectan tanto a la fase de constitución como a la de funcionamiento, y pueden poner en riesgo la legitimidad, eficiencia y control democrático de estos entes.

Una de las principales problemáticas es la **inseguridad jurídica** derivada de la falta de una regulación sistemática y clara sobre las sociedades de economía mixta. Aunque la LCSP⁵² y la LRJSP⁵³ aportan ciertas directrices, no existe un régimen jurídico integral que establezca de forma detallada los criterios para su constitución, control y disolución. Esta **laguna normativa** genera disparidades entre distintas administraciones y deja un amplio margen de discrecionalidad que puede desembocar en actuaciones arbitrarias.

En segundo lugar, se detecta una opacidad en los **procesos de selección del socio privado**, especialmente cuando no se aplica correctamente la normativa

⁵² Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, 272, de 9 de noviembre de 2017.

⁵³ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, 236, de 2 de octubre de 2015.

de contratación pública. La utilización de procedimientos negociados sin publicidad, en ocasiones amparados por interpretaciones amplias de los derechos exclusivos o la experiencia previa del operador, ha sido objeto de **críticas doctrinales y judiciales**, al considerarse que vulneran los principios de concurrencia e igualdad de trato.

Asimismo, se ha constatado una deficiencia en los **mecanismos de control público** sobre la gestión de estas entidades. Aunque la Administración conserva la participación mayoritaria, no siempre ejerce de forma efectiva sus facultades de supervisión ni controla de manera rigurosa la ejecución del servicio. Esto puede dar lugar a una captura del **control operativo** por parte del socio privado, desnaturalizando el carácter público de la entidad y limitando la rendición de cuentas⁵⁴.

Otra cuestión crítica es la confusión entre el **régimen jurídico público y privado**. Las sociedades de economía mixta se rigen internamente por el derecho mercantil, pero están sometidas en gran medida al derecho público, especialmente en materia de contratación y control financiero. Esta **dualidad normativa** provoca inseguridad para los operadores económicos y para la propia Administración, que debe moverse en un terreno híbrido en el que no siempre están bien definidos los límites competenciales ni las responsabilidades legales.

También se ha identificado una falta de homogeneidad en los **criterios de fiscalización** por parte de los órganos de control externo, como los Tribunales de Cuentas o las sindicaturas autonómicas. La diversidad de modelos de gobernanza, la complejidad de la titularidad del capital y la dispersión de datos económicos dificultan una evaluación comparativa y eficaz de los resultados obtenidos.

Por último, existe un riesgo estructural de **desnaturalización del modelo**, especialmente cuando las sociedades de economía mixta se constituyen no para mejorar la prestación del servicio, sino para eludir **controles administrativos** o evitar la aplicación estricta del derecho público. En estos casos, el modelo deja

⁵⁴ Muñoz Machado, S. (2020). El régimen jurídico de las sociedades de economía mixta: problemática actual y perspectivas futuras. *Revista de Administración Pública*, (212), 67–102.

de responder a una lógica de interés general y se convierte en un instrumento de flexibilización sin garantías suficientes, lo cual compromete su legitimidad y su eficacia a largo plazo.

En definitiva, si bien las sociedades de economía mixta pueden ser herramientas válidas para la gestión de servicios públicos, su uso debe estar sometido a una evaluación rigurosa, una regulación clara y unos **mecanismos de control reforzados**. Solo así se podrá garantizar que cumplen su función como **instrumento de colaboración institucional** y no como vehículo de privatización encubierta o de elusión normativa.

C. Propuestas de mejora

A la luz de las problemáticas expuestas, se hace imprescindible la formulación de propuestas normativas, administrativas y organizativas que permitan fortalecer el modelo de las sociedades de economía mixta como instrumento de gestión de servicios públicos, asegurando el respeto a los principios constitucionales y la eficacia en la prestación. Estas propuestas deben centrarse en **mejorar el control, reforzar la transparencia, clarificar el marco normativo y racionalizar su aplicación práctica**.

En primer lugar, resulta prioritario reforzar los **mecanismos de control público**, tanto en su vertiente preventiva como sancionadora⁵⁵. Esto exige, en términos prácticos, dotar a los órganos de intervención, auditoría interna y control económico-financiero de mayores recursos materiales y humanos, así como garantizar su independencia funcional y técnica respecto de los órganos gestores de las sociedades mixtas. A tal fin, debería impulsarse una reforma normativa que imponga la obligatoriedad de controles específicos sobre estas entidades, especialmente cuando gestionan servicios públicos esenciales o disponen de una participación privada significativa. El **Tribunal de Cuentas**, en varios de sus informes, ha destacado la debilidad de los mecanismos actuales y ha urgido a una fiscalización más intensa y sistemática de estas fórmulas organizativas. En el ámbito autonómico, las **Sindicaturas de Comptes** y

⁵⁵ Casado Ollero, A. (2022). La gestión indirecta de servicios públicos y la participación del sector privado: retos para la gobernanza pública. *Revista General de Derecho Administrativo*, (61).

los **Consejos de Cuentas** deben ampliar su ámbito de actuación respecto a estas entidades, asegurando una supervisión externa real.

En segundo término, se propone establecer estándares jurídicamente exigibles de **transparencia activa**, en consonancia con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y su desarrollo autonómico⁵⁶. Dichos estándares deben incluir la obligación de publicar de forma **accesible** y **actualizada** los siguientes documentos: estatutos sociales, convenios entre socios, informes de auditoría, actas de los consejos de administración, contratos suscritos por la entidad, retribuciones de los directivos y planes estratégicos de inversión. La jurisprudencia contencioso-administrativa ha reconocido el derecho de los ciudadanos a acceder a esta información incluso cuando la sociedad mixta actúa como entidad de derecho privado, en la medida en que está gestionando recursos públicos o funciones de interés general. El refuerzo de la transparencia constituye una condición indispensable para una rendición de cuentas efectiva y para la legitimación democrática de la colaboración público-privada.

En tercer lugar, debe acometerse una **revisión normativa** del propio modelo de sociedad de economía mixta, con el fin de limitar su utilización a los supuestos en los que exista una justificación **razonada y técnica** de su conveniencia frente a otras formas de gestión. En esta línea, se propone establecer como requisito obligatorio la elaboración de un **informe de viabilidad técnica, jurídica y económica**, con carácter previo a la creación de una SEM, que valore alternativas como la gestión directa mediante medios propios o la concesión administrativa. Este informe debería incluir una **evaluación de impacto ex ante**, que justifique el modelo elegido con base en criterios de eficiencia, control, calidad del servicio y sostenibilidad financiera.

Además, se recomienda que, una vez en funcionamiento, las sociedades mixtas estén sometidas a una **evaluación periódica ex post** que permita valorar su

⁵⁶ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, 295, de 10 de diciembre 2014.

desempeño y justificar su mantenimiento, transformación o disolución. Este mecanismo de revisión periódica puede ser instrumental para evitar la **rigidez institucional** y promover una gestión orientada a resultados, ajustada a los intereses públicos.

Finalmente, se propone **armonizar y sistematizar el régimen jurídico aplicable a estas entidades**, estableciendo en la legislación básica del sector público, en particular en la LCSP⁵⁷ y en la LRJSP⁵⁸, un **título específico** que regule las sociedades de economía mixta, fijando las obligaciones mínimas en materia de gobernanza, contratación, fiscalización y transparencia. Esta armonización permitiría superar la actual dispersión normativa y aportar mayor seguridad jurídica tanto a la Administración como a los operadores privados.

En suma, las reformas propuestas no buscan eliminar el modelo de sociedad de economía mixta, sino perfeccionarlo desde la óptica del **Derecho Administrativo** y del interés general, asegurando que estas entidades cumplan con su función instrumental sin erosionar los **principios básicos del Estado social y democrático de Derecho**.

⁵⁷ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, 272, de 9 de noviembre de 2017.

⁵⁸ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, 236, de 2 de octubre de 2015.

VI. CONCLUSIONES

Las sociedades de economía mixta representan una fórmula jurídica compleja, pero valiosa, dentro del marco del **Derecho Administrativo**, para la gestión de servicios públicos mediante **colaboración público-privada**. A lo largo de este trabajo se ha analizado su **configuración normativa**, su encaje dentro del **sector público institucional**, así como sus implicaciones prácticas y jurídicas en la prestación de servicios esenciales.

Desde un punto de vista conceptual, se ha constatado que las sociedades de economía mixta son entidades de **naturaleza híbrida**, constituidas con participación mayoritaria del **sector público y capital privado**, orientadas a la consecución de fines de interés general. Su inclusión en el sector público institucional está supeditada a que las Administraciones Públicas ostenten **al menos el 50 % del capital social**, lo que conlleva consecuencias jurídicas relevantes en cuanto a fiscalización, transparencia y sometimiento al derecho administrativo.

En el plano normativo, se ha examinado el régimen jurídico aplicable, tanto en el ámbito estatal como autonómico y europeo. La **Constitución Española**⁵⁹, la **LCSP**⁶⁰, la **LRJSP**⁶¹ y la **normativa comunitaria** en materia de contratación y competencia, constituyen el núcleo normativo que rige su funcionamiento. Especial relevancia tiene la obligación de cumplir los principios de **publicidad, libre concurrencia y transparencia** en la selección del socio privado, así como en los procedimientos de contratación.

El estudio ha evidenciado **diferencias procedimentales** entre las **administraciones locales y autonómicas** a la hora de constituir sociedades de economía mixta. Mientras que en el ámbito local la constitución debe ser aprobada por el pleno y contar con una memoria justificativa que acredite su viabilidad, en el ámbito autonómico el proceso se somete a la decisión del

⁵⁹ Constitución Española, 1978. Boletín Oficial del Estado, 311, de 29 de diciembre de 1978.

⁶⁰ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, 272, de 9 de noviembre de 2017.

⁶¹ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, 236, de 2 de octubre de 2015.

Consejo de Gobierno y, en ocasiones, al control parlamentario. En ambos casos, la necesidad de justificar la conveniencia del modelo frente a otras formas de gestión y de establecer **mecanismos de control** resulta esencial.

En cuanto a la selección del socio privado, se ha subrayado que debe llevarse a cabo mediante procedimientos **abiertos y competitivos**, salvo en supuestos excepcionales expresamente previstos en la LCSP⁶², siempre debidamente justificados. La jurisprudencia nacional y europea ha reiterado que cualquier adjudicación directa sin **concurrentia efectiva** puede vulnerar el ordenamiento jurídico, comprometiendo la validez del procedimiento y el principio de **igualdad de trato**.

Asimismo, se ha examinado el papel de las sociedades de economía mixta en la prestación de **servicios públicos esenciales** como el abastecimiento de agua, el transporte, la gestión de residuos, la sanidad o la energía. Estos servicios requieren un alto grado de especialización técnica y financiación, lo que justifica en determinados contextos la participación del sector privado, siempre bajo el **liderazgo y control del sector público**.

El análisis comparado de dos casos prácticos, Aigües de Barcelona y SMASSA (Málaga), ha permitido ilustrar tanto las potencialidades como los riesgos del modelo. El primero muestra un ejemplo de **colaboración estructurada** que ha sido validada por el **Tribunal Supremo**, aunque no exenta de controversia inicial. El segundo revela los problemas que surgen cuando no existe un **control efectivo** por parte de la Administración, lo que puede dar lugar a una pérdida de soberanía en la toma de decisiones y a un deterioro de la legitimidad institucional.

Entre las ventajas del modelo, se destacan la **flexibilidad operativa**, la **eficiencia** derivada del conocimiento técnico del socio privado y la posibilidad de **captar inversión** sin recurrir exclusivamente a recursos públicos. No obstante, también se han identificado debilidades significativas: la **ambigüedad**

⁶² Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, 272, de 9 de noviembre de 2017.

normativa derivada de su naturaleza dual, la posible **opacidad en la gestión**, los **conflictos de intereses** y las dificultades en el **control y fiscalización**.

Por último, se han propuesto **medidas de mejora** orientadas a reforzar la seguridad jurídica del modelo, garantizar una transparencia real, establecer controles eficaces y limitar su uso a los supuestos donde realmente se justifique su idoneidad. Se ha abogado por una regulación más clara y sistemática que permita armonizar los criterios jurídicos aplicables y garantizar el equilibrio entre eficiencia y control público.

En suma, las sociedades de economía mixta pueden ser una herramienta útil y legítima en la gestión de servicios públicos, pero su éxito depende de un diseño institucional riguroso, de un marco normativo robusto y de una voluntad política clara de preservar el interés general frente a los intereses particulares. Solo así es posible garantizar que este modelo contribuya efectivamente al fortalecimiento del Estado social y democrático de Derecho.

BIBLIOGRAFÍA

A. Doctrina

i. Libros y monografías

Garrido Falla, F. (2015). *Tratado de Derecho Administrativo*. Civitas.

Gimeno Feliú, J. M. (2021). *La contratación pública en la Unión Europea y en España: Hacia una contratación estratégica y sostenible*. Thomson Reuters Aranzadi.

González Ríos, I. (2019). *Colaboración público-privada y servicios públicos: evolución y perspectivas en el marco de la economía mixta*. Marcial Pons.

Parejo Alfonso, L. (2018). *Derecho de la regulación económica y servicios públicos*. Tecnos.

Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2023). *Gestión pública y derecho administrativo global*. Dykinson.

ii. Artículos y estudios académicos

Jiménez-Blanco, A. (2017). *Las sociedades de economía mixta y la gestión de servicios públicos en España*. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (191), 45-78.

Muñoz Machado, S. (2020). *El régimen jurídico de las sociedades de economía mixta: problemática actual y perspectivas futuras*. *Revista de Administración Pública*, (212), 67-102.

Santamaría Pastor, J. A. (2019). *Las sociedades de economía mixta como instrumento de gestión pública: entre la eficiencia y el control público*. *Cuadernos de Derecho Público*, (47), 23-56.

Villar Rojas, F. (2021). *Control y responsabilidad en las sociedades de economía mixta: una visión crítica*. *Anuario de Derecho Administrativo*, (15), 88-119.

Casado Ollero, A. (2022). “La gestión indirecta de servicios públicos y la participación del sector privado: retos para la gobernanza pública”. *Revista General de Derecho Administrativo*, (61).

B. Legislación y normativa

Constitución Española, 1978. *Boletín Oficial del Estado*, 311, de 29 de diciembre de 1978.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. *Boletín Oficial del Estado*, 80, de 23 de abril de 1985.

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. *Boletín Oficial del Estado*, 272, de 9 de noviembre de 2017.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. *Boletín Oficial del Estado*, 236, de 2 de octubre de 2015.

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, 295, de 10 de diciembre 2014.

Decret Legislatiu 2/2002, de 24 de desembre, pel qual s’aprova el Text Refós de la Llei de l’Estatut de l’Empresa Pública Catalana. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 3791A, de 31 de diciembre de 2002.

Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s’aprova el Reglament d’obres, activitats i serveis dels ens locals. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 2066, de 23 de junio de 1995.

Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital. *Boletín Oficial del Estado*, 161, de 3 de julio de 2010.

Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. *Boletín Oficial del Estado*, 276, de 16 de noviembre de 2011.

Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. *Boletín Oficial del Estado*, 305, de 22 de diciembre de 1986.

Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. *Boletín Oficial del Estado*, 196, de 15 de julio de 1955.

Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, relativa a la adjudicación de contratos de concesión. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 94, de 28 de marzo de 2014, páginas 1 a 64 (64 págs.).

Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 94, de 28 de marzo de 2014, páginas 65 a 242 (178 págs.).

Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, energía, transportes y servicios postales. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 134, de 30 de abril de 2004, páginas 1 a 113 (113 págs.). *Derogada por la Directiva 2014/24/UE, pero citada en jurisprudencia relevante como base interpretativa del concepto de poder adjudicador y de contratación pública in-house.*

Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 134, de 30 de abril de 2004, páginas 114 a 240 (127 págs.). *Derogada por la Directiva 2014/24/UE, pero citada en jurisprudencia relevante como base interpretativa del concepto de poder adjudicador y de contratación pública in-house.*

Directiva 2019/1024/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector

público. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 172, de 26 de junio de 2019, páginas 56 a 83 (28 págs.).

Comisión Europea (2008). *Comunicación interpretativa sobre las concesiones en el Derecho comunitario*, 2008/C 91/02. *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 91, 12 de abril de 2008.

C. Jurisprudencia relevante

Tribunal Constitucional (Pleno). *Sentencia 103/2013, de 25 de abril*. Boletín Oficial del Estado, núm. 102, de 29 de abril de 2013.

Tribunal Constitucional (Pleno). *Sentencia 103/2015, de 28 de mayo*. Boletín Oficial del Estado, núm. 134, de 4 de junio de 2015.

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª). *Sentencia 406/2016, de 17 de mayo*.

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª). *Sentencia 1612/2019, de 20 de noviembre*.

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª). *Sentencia 126/2016, de 16 de mayo*.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 6 de abril de 2006. ANAV. Asunto C-410/04. ECLI:EU:C:2006:237.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 15 de octubre de 2009. Acoset SpA. Asunto C-196/08. ECLI:EU:C:2009:628.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 11 de enero 2005. Stadt Halle. Asunto C-26/03. ECLI:EU:C:2005:5.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 13 de noviembre de 2008. Coditel Brabant. Asunto C-324/07. ECLI:EU:C:2008:621.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 11 de mayo de 2006. Carbotermo. Asunto C-340/04. ECLI:EU:C:2006:308.

Tribunal de Cuentas, 21 de diciembre de 2022. Informe núm. 1278/2022.