

GUÍA DE LA GESTIÓN DIRECTA DEL URBANISMO PARA LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA COMUNITAT VALENCIANA

Valencia, marzo 2022



GENERALITAT
VALENCIANA

Conselleria de Política
Territorial, Obres Públiques
i Mobilitat

TOTS
A UNA
veu

DIRECCIÓN

Vicente Joaquín García Nebot
Director General de Urbanismo

Anna Piñeiro Valls
Subdirectora General de Urbanismo

REDACCIÓN

Pedro García Capdepon
Abogado

DISEÑO Y MAQUETACIÓN

Isabel Giner Marco

Edita: Conselleria de Política Territorial,
Obres Públiques i Mobilitat
ISBN: 978-84-482-6696-7

© De la presente edición: Conselleria de Política
Territorial, Obres Públiques i Mobilitat

* Parte del contenido de esta Guía, ha sido obtenido de la **“Guía de procedimiento para la aprobación de los programas de actuación integrada en el Ayuntamiento de Valencia”** al cual agradecemos su colaboración.

Esta Guía esta disponible en la web del Ayuntamiento de Valencia a través del siguiente enlace: www.valencia.es/documents



ÍNDICE DE CONTENIDOS





ÍNDICE

ÍNDICE

0. PRÓLOGO	6
1. ¿QUÉ ES LA GESTIÓN URBANÍSTICA?	7
2. ¿QUIENES INTERVIENEN EN LA GESTIÓN URBANÍSTICA?	10
<i>La Administración:</i>	
<i>el Ayuntamiento y las entidades públicas</i>	10
<i>La propiedad</i>	10
<i>El urbanizador.....</i>	11
<i>La empresa constructora</i>	12
3. ¿CÓMO SE EJECUTA EL PLANTEAMIENTO EN LA COMUNITAT VALENCIANA	14
4. LOS CRITERIOS PARA ESTABLECER EL MODO O SISTEMA DE EJECUCIÓN DEL PLANTEAMIENTO.....	16
5. LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA ...	21
6. MODOS DE GESTIÓN DIRECTA DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA	24
7. LAS COMPETENCIAS SOBRE LA GESTIÓN URBANÍSTICA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	26
8. PREFERENCIA DEL TRLOTUP POR LA GESTIÓN DIRECTA DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA.....	28
9. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS FORMAS DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO EN LA GESTIÓN DIRECTA	31
<i>Gestión directa por la propia Administración</i>	31
<i>Organismos autónomos locales</i>	33
<i>Entidades públicas empresariales.....</i>	38
<i>Sociedades cuyo capital pertenezca en su integridad a la Administración local.....</i>	39



ÍNDICE

10. LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CAPITAL PÚBLICO	47
11. LA EMPRESA MIXTA	51
12. LA ELECCIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN	53
13. OPINIÓN DE LOS PROFESIONALES SOBRE LA GESTIÓN DIRECTA	54
14. ¿QUIÉN Y CUÁNDO DECIDE EL MODO DE GESTIÓN QUE SE VA A UTILIZAR PARA LA EJECUCIÓN DE UN PAI?	56
15. PECULIARIDADES Y VENTAJAS DE LA GESTIÓN DIRECTA EN LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA.....	58
16. CONTRATACIÓN DEL EMPRESARIO CONSTRUCTOR EN LA GESTIÓN DIRECTA	61
17. ¿LA EXPROPIACIÓN ES UN SISTEMA DE ACTUACIÓN EXTRAVAGANTE O UNA VARIANTE DE LA GESTIÓN DIRECTA?	63
18. EJEMPLO DE TRAMITACIÓN DE UN PROGRAMA DE ACTUACIÓN INTEGRADA A EJECUTAR POR GESTIÓN DIRECTA SIN INCLUIR LA APROBACIÓN O MODIFICACIÓN DE PLANEAMIENTO	65
1.- Inicio.....	65
2.-Presentación de la documentación	67
3.- Actuaciones previas a la información pública:	69
4.- Información pública (art. 55.2 Trlotup).....	69
5.- Resultado de la información pública	70
6.- Informes finales	70
7.- Informe-propuesta de resolución	70
8.- Aprobación definitiva	70
9.- Actuaciones posteriores	72
19. PREGUNTAS FRECUENTES (FAQ)	73



PRÓLOGO

PRÓLOGO

La gestión directa del urbanismo por la administración hunde sus raíces en el urbanismo tradicional español, con la única excepción del urbanismo gestionado por los propietarios del suelo, organizados en Juntas de Compensación, un sistema que demostró no ser demasiado eficaz para crear ciudad.

Sólo el sistema de ejecución por cooperación previsto en la legislación estatal entre los años 1976 y 1994, sirvió para que nuestras ciudades tuvieran un crecimiento ordenado y ágil. Este sistema, caracterizado por la dirección del proceso urbanístico por parte de la Administración, con la participación de las personas físicas y jurídicas propietarias del suelo como beneficiarias, desapareció, sin embargo, con el auge de la gestión indirecta.

El urbanismo valenciano evolucionó, desde la primera Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de 1994 hasta hoy, con la creación de la figura del agente urbanizador privado y su exitoso desarrollo, al amparo de las facilidades de financiación, hasta 2007. Ello provocó un abandono por las Administraciones Públicas de la gestión directa y, hasta el momento, ni sus propios organismos ni los servicios técnicos municipales han reactivado esta necesaria actividad pública, pese a que el vigente Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, tiene a la gestión directa como eje central de un urbanismo democrático, sostenible y productivo.

En este contexto, esta "GUIA DE LA GESTIÓN DIRECTA DEL URBANISMO PARA LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA COMUNITAT VALENCIANA" pretende reactivar dicho sistema de gestión por la Administración, indicando las vías que deben impulsarse por parte de los ayuntamientos y de sus organismos públicos en esta dirección.

Asimismo, la paulatina disminución de la gestión indirecta en el urbanismo valenciano hace necesaria la acción de la Administración, y, en ese sentido, esta Guía ofrece una oportunidad para que los Ayuntamientos retomen esta actividad.

Arcadi España García

*Conseller de Política Territorial,
Obras Públicas y Movilidad*

1

¿QUÉ ES LA GESTIÓN URBANÍSTICA?

¿QUÉ ES LA GESTIÓN URBANÍSTICA?

La gestión urbanística consiste esencialmente en llevar a la práctica las previsiones del planeamiento –y las del Ordenamiento jurídico– para urbanizar un territorio o mejorar sus dotaciones. De ahí la exigencia de que esa actividad esté legitimada por un planeamiento aprobado y vigente, salvo excepciones.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 1989 (RJ 1989, 7470) añade que «La ejecución del planeamiento no tiene como finalidad exclusiva la de convertir el “dibujo” que aquél traza (el plan) en una realidad sino también la de llevar a cabo la distribución equitativa de las cargas y beneficios del planeamiento». Veremos que cumple alguna otra finalidad.

La gestión urbanística es una de las actividades, junto al planeamiento y la disciplina urbanísticas, con las que se implementan las políticas de ordenación de la ciudad, que determinan cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos en el espacio físico y a cuyo servicio se disponen un conjunto de técnicas e instrumentos.

Se define, sobre todo, por ser **una función pública** y así se ha caracterizado el Urbanismo desde la Ley del Suelo de 1956, siendo uno de los principios capitales para la interpretación del Ordenamiento jurídico urbanístico¹.

Son funciones públicas aquellas actividades que por su naturaleza pertenecen al Estado y que se realizan para el logro de los fines esenciales de este, tales como la Defensa, la Policía, los tributos... incluyen facultades o derechos y prerrogativas, pero también deberes y obligaciones, conjunta e inseparablemente unidos a aquellos, que se imponen a la organización estatal.

La elaboración de los planes, su ejecución y control ya no son un contenido del derecho de propiedad. Desde hace mucho tiempo (al menos desde 1956) son auténticas actividades públicas, tareas que incumben a la Administración, es decir, competencias administrativas.

¹. Actualmente se reconoce en el artículo 4 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLRSRU).

1

¿QUÉ ES
LA GESTIÓN
URBANÍSTICA?

La aprobación de los Planes, de los Programas, del Proyecto de reparcelación, de los proyectos de expropiación y del Proyecto de urbanización, entre otras, son decisiones públicas realizadas en ejercicio de la potestad administrativa.

Como lógica consecuencia, **también son responsabilidades indeclinables de la Administración** lo cual se observa nítidamente en el planeamiento y en la disciplina urbanística, pero también alcanza a la gestión urbanística².

Esta naturaleza, que permite la intervención directa de la Administración y sus entes instrumentales en la ejecución de la urbanización, nunca ha sido un obstáculo para admitir la participación de los particulares en la gestión urbanística. *“La ejecución del planeamiento es claramente en nuestro Ordenamiento jurídico una función pública –art. 114.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo (de 1976)– en la que los propietarios del suelo a urbanizar pueden asumir mayor, menos o incluso nulo protagonismo según el sistema de ejecución que se aplique –compensación, cooperación o expropiación– (S.T.S. 30/10/1989, R.A. 7.478).*

Esa participación de los privados en la función pública ha venido realizándose con mayor o menor intensidad, según los particulares hayan asumido una nueva personalidad jurídico-pública (a través de las Juntas de Compensación en la legislación tradicional o las Agrupaciones de Interés Urbanístico de la legislación urbanística valenciana actual) o hayan mantenido su propia personalidad jurídico-privada, actuando como contratistas de la Administración pública (el Urbanizador empresario, seleccionado en concurrencia).

2. Como interpreta la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de noviembre de 1987, cualquiera que sea el sistema de ejecución que se siga. “La mayoría del sector doctrinal jurídico-urbanístico, ha dejado sentado definitivamente que el urbanismo es una función pública tanto en materia de planeamiento como en la de ejecución de los planes o gestión urbanística, pues así lo viene a consagrar el artículo 114 del TRLS’76, dada la función y titularidad de los intereses en juego”(STS 27 de abril de 1984, R.A. 2.581). “El urbanismo es una función pública, y, en tanto lo sea, nadie puede aligerar de responsabilidad a la Administración pública, y es por ello que, la colaboración de los particulares, ya sea por la vía concesional, ya por la vía asociativa (Junta de Compensación) ya por la vía del urbanismo concertado (Convenios urbanísticos) sólo puede estimarse y considerarse en el plano instrumental de la gestión como un complemento de actuación”. (STS 8 de julio de 1989, R.Arz. 5.729).

Guía de la Gestión directa del Urbanismo para la Administración Local en la Comunitat Valenciana

1

¿QUÉ ES LA GESTIÓN URBANÍSTICA?

Sin embargo, la colaboración de los particulares no ha supuesto nunca la transferencia del ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos, como se comprueba en la normativa de Contratos del Sector Público, en el artículo 85.2 Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y en el 95.1 del Texto Refundido de Disposiciones Legales en materia de Régimen Local.



2

¿QUIENES INTERVIENEN EN LA GESTIÓN URBANÍSTICA?

¿QUIÉNES INTERVIENEN EN LA GESTIÓN URBANÍSTICA?

Están llamados a participar en las actividades de la gestión urbanística varios sujetos.

La Administración: el Ayuntamiento y las entidades públicas

En primer término, **la Administración**, asumiendo, necesariamente y en cualquier caso, la dirección y el control de todo el proceso y la responsabilidad última de las actividades que se desarrollen. A ella le corresponde siempre la aprobación de los instrumentos técnicos necesarios, dictar los actos de autoridad y, especialmente, reservarse o conferir a un tercero la condición de Agente Urbanizador, propietario o empresario y aprobar el Programa de Actuación Integrada o Aislada, que se gestiona por reparcelación o por expropiación forzosa.

Puede ocurrir que la Administración asuma un mayor protagonismo y se convierta en urbanizadora de los terrenos. Son los casos de gestión directa. A estudiar esa posibilidad, que es una opción que, por decisión del Legislador valenciano, necesariamente han de plantearse en cada caso las Administraciones locales, se orienta esta guía.

La propiedad

Otros sujetos que deben participar inexorablemente en la gestión urbanística son los **propietarios y titulares de derechos sobre los terrenos afectados**, señalados en el artículo 75 Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, aprobado por Decreto legislativo 1/2021, de 18 de junio (TRLOTUP). Los propietarios podrán asumir en la gestión urbanística, una función activa, pasiva o incluso optar por excluirse de la urbanización y ser expropiados. Salvo en este último caso, ellos deben soportar los costes de urbanizar los terrenos por cuanto asumen también los beneficios que genera la urbanización de estos. Se ha dicho que la atribución de los aprovechamientos que crea el Plan es una donación modal, es decir, sujeta a condición.

2

¿QUIENES INTERVIENEN EN LA GESTIÓN URBANÍSTICA?

En la Comunitat Valenciana, siempre que la Administración haya rehusado la opción por la gestión directa, los propietarios, si lo desean y reúnen un porcentaje significativo de la propiedad sobre la que se va a actuar, podrán convertirse en Agentes urbanizadores sin necesidad de concurrir a un procedimiento competitivo, o como dice el TRLOTUP, en régimen de excepción licitatoria.

El urbanizador

Otro sujeto que normalmente participará en la gestión urbanística es el **Agente Urbanizador**. A él corresponde promover y financiar la ejecución de los actos de gestión. En algunas ocasiones, la Administración o los propietarios asumirán esta condición. Pero en caso contrario, siempre que la Administración considere que la actuación urbanística resulta económicamente viable, la Administración seguirá un procedimiento de licitación concurrencial, previsto en el TRLOTUP, para designar a un empresario mediante un convenio de naturaleza contractual. Cabrá igualmente seleccionar un socio para constituir en común una sociedad mixta, que será la que asuma la condición de urbanizadora.

En definitiva, el Urbanizador, según los artículos 73 y 118 TRLOTUP, es el sujeto responsable de promover y, en su caso ejecutar, una actuación urbanística sujeta a un Programa de Actuación Integrada. Todo PAI ha de designar a su urbanizador y regular sus compromisos, obligaciones y derechos.

Las funciones del agente urbanizador están definidas en el artículo 118.2 TRLOTUP:

- ▶ *Promover, gestionar y financiar la actuación programada, a su riesgo y ventura.*
- ▶ *Promover la redacción de los proyectos técnicos necesarios para ello.*
- ▶ *Contratar las obras públicas que comprenda dicha actuación de acuerdo con la legislación de contratos del sector público en los supuestos previstos en este texto refundido, gestionando su ejecución en calidad de parte promotora de ellas y respondiendo de su pago y demás obligaciones que legal o contractualmente haya asumido ante el contratista.*
- ▶ *Elaborar e impulsar la reparcelación.*

2

¿QUIENES INTERVIENEN EN LA GESTIÓN URBANÍSTICA?

- ▶ *Soportar el coste de urbanización correspondiente a los terrenos de su propiedad o que le sean adjudicados en concepto de retribución y obtener las retribuciones correspondientes a la ejecución del Programa de actuación de las personas propietarias adheridas.*
- ▶ *Asumir la adquisición de los terrenos que le sean transmitidos a cambio de su actividad urbanizadora y, cuando corresponda, también la de los terrenos de las personas propietarias que se abstengan de participar en la reparcelación.*
- ▶ *Promover las edificaciones y actividades privadas sobre las parcelas o inmuebles que se le adjudiquen como consecuencia del desarrollo del programa de actuación integrada, en los casos en que así se haya convenido por su interés social o por sus necesidades funcionales”.*

La empresa constructora

El último de los sujetos intervinientes en la gestión urbanística es el **empresario constructor** que se encargará de la ejecución de las obras de infraestructura, salvo que la convocatoria que debe efectuar el Agente Urbanizador para elegirlo quede desierta o cuando no se superen los umbrales económicos previstos para ello en el TRLOTUP, que no son excesivamente altos, y que se remiten a la normativa de contratación. En estos dos casos excepcionales, asumirá sus funciones el Agente Urbanizador directamente, si reúne los requisitos para hacerlo.

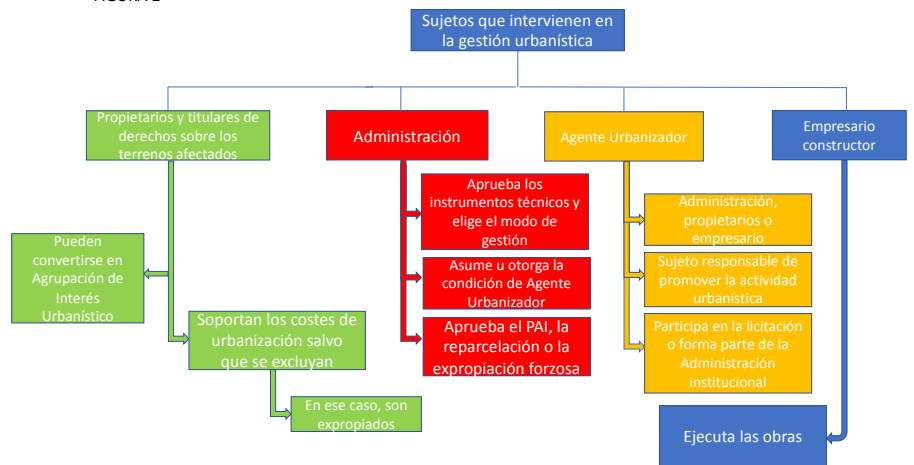


2

¿QUIENES INTERVIENEN EN LA GESTIÓN URBANÍSTICA?

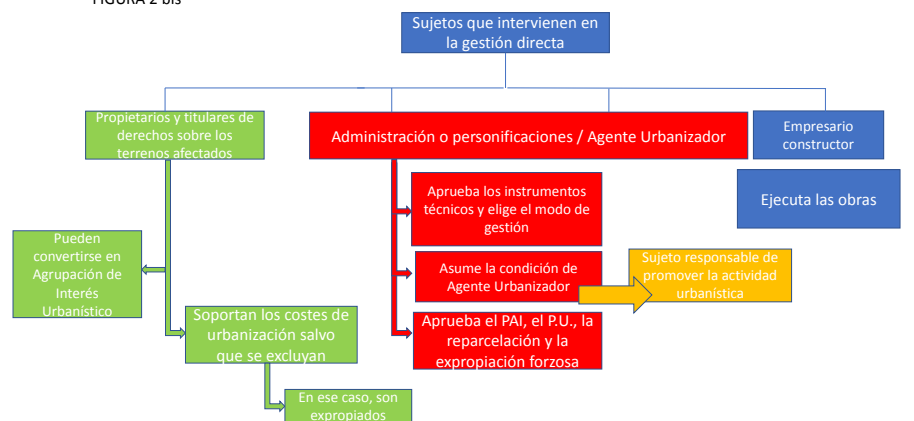
En la siguiente figura se reflejan los sujetos participantes en la gestión urbanística en general.

FIGURA 2



El siguiente cuadro refleja la participación de los sujetos implicados en la modalidad de gestión directa.

FIGURA 2 bis



3

¿CÓMO SE EJECUTA EL PLANTEAMIENTO EN LA COMUNITAT VALENCIANA

¿CÓMO SE EJECUTA EL PLANEAMIENTO EN LA COMUNITAT VALENCIANA?

En el Ordenamiento urbanístico valenciano, básicamente constituido en la actualidad por el TRLOTUP, se admiten como **modos de gestión urbanística**:

- ▶ **LA GESTIÓN DIRECTA**, y
- ▶ **LA GESTIÓN INDIRECTA**, que a su vez puede ser:
 - La gestión por propietarios
 - La gestión por agente urbanizador seleccionado en pública concurrencia.

El preámbulo de la LOTUP explicaba que **la gestión directa supone que la propia Administración decide asumir directamente la gestión urbanística sobre un conjunto de terrenos, incluidos en un Programa de Actuación Integrada.**

En la gestión directa, la Administración, por si misma o a través de los entes que ella crea y domina, asume la condición de Urbanizadora de un PAI.

Pues bien, la actividad de gestión urbanística por la modalidad de gestión directa presenta dos vertientes:

- ▶ **Jurídica (i)**
- ▶ **Material (ii)**

(i) una propiamente jurídica, que corresponde a las Administraciones públicas, según reitera el artículo 2 del reciente TRLOTUP, y no puede ser externalizada o cedida a terceros según lo previsto en su artículo 122: "Las funciones de autoridad que corresponden a la Administración actuante son indelegables." Las Comunidades Autónomas también disponen competencia en la gestión desde el punto de vista jurídico, aunque su papel principal consiste en dar aprobación definitiva a determinados expedientes que redacta el urbanizador y que tienen que ver con la ordenación estructural. Sin embargo, como veremos, la Administración autonómica también puede intervenir como Administración actuante.

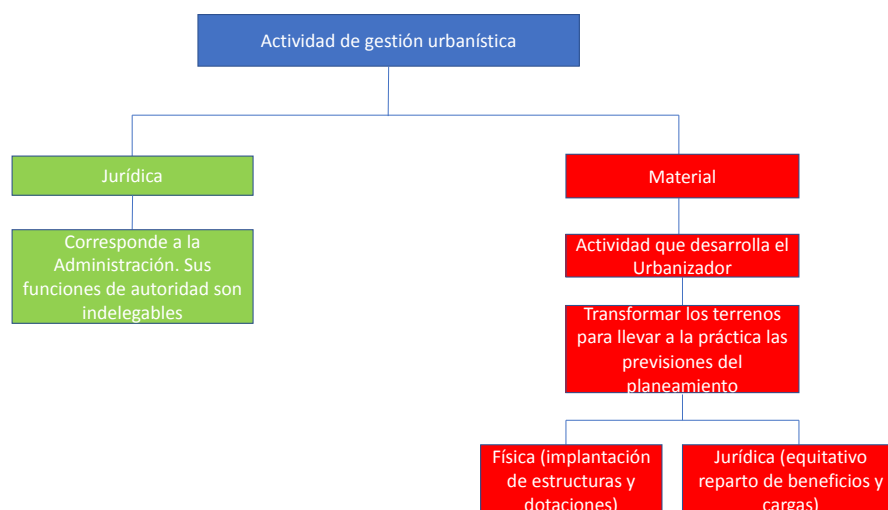
3

¿CÓMO SE EJECUTA EL PLANTEAMIENTO EN LA COMUNITAT VALENCIANA

(ii) **otra puramente material** es la actividad material de transformación que promueve un Urbanizador, cualquiera que sea su forma de selección y, en cualquier caso, aprueba la administración. Esa actividad consiste en promover la transformación de los terrenos con la finalidad de llevar a la práctica las previsiones del planeamiento. Esa transformación es:

- ▶ física (implantación de infraestructuras y dotaciones)
- ▶ y jurídica (el equitativo reparto de beneficios y cargas entre la propiedad, que supone el reparto de solares entre la propiedad normalmente:
 - A través de la **reparcelación** en la que se produce la subrogación real de las fincas iniciales en parcelas de resultado, ya ajustadas al planeamiento y la cesión a la Administración de los terrenos que le correspondan por las dotaciones públicas y por la participación de la Comunidad en las plusvalías, prevista en el artículo 47 de la Constitución.
 - También cabe que se actúe **por expropiación** en determinados casos. En la actividad de transformación jurídica, la intervención del urbanizador se limita a la formulación de los proyectos, quedando reservada su aprobación a la Administración actuante, que seguirá el procedimiento administrativo establecido.

Habitualmente, esa transformación de los terrenos consiste en una intervención sistemática, que abarca una gran superficie, afectando a numerosas fincas y que se ejecuta de forma conjunta, organizada por Unidades de Ejecución, que son ámbitos de gestión urbanística delimitados para su programación y ejecución conjunta.



4

LOS CRITERIOS PARA ESTABLECER EL MODO O SISTEMA DE EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO

LOS CRITERIOS PARA ESTABLECER EL MODO O SISTEMA DE EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO

Los modos admitidos en TRLLOTUP, según hemos visto, son los siguientes:



Las preferencias establecidas legalmente, son:

La prioridad establecida por el TRLLOTUP es la gestión directa, hasta el punto de que su artículo 119 obliga a la Administración a adoptar este sistema, **salvo** que rechace la gestión directa por falta de **medios personales o materiales**, aunque también admite justificar su negativa en “**otras circunstancias**”, que deberá motivar.

Cuando intervenga una Entidad local, que es el supuesto más frecuente, resultará aplicable la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen local que en su artículo 85

4

LOS CRITERIOS PARA ESTABLECER EL MODO O SISTEMA DE EJECUCIÓN DEL PLANTEAMIENTO

establece requisitos y condiciones para la elección de la forma concreta de la gestión directa. Son la **sostenibilidad y la estabilidad presupuestaria** para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de **rentabilidad económica y recuperación de la inversión**.

El artículo 132 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, prevé que las Entidades locales pueden acordar el establecimiento de entes descentralizados con personalidad jurídica propia, cuando así lo aconsejen la **necesidad de una mayor eficacia en la gestión, la complejidad de la misma, la agilización de los procedimientos, la expectativa de aumentar o mejorar la financiación o la conveniencia de obtener un mayor grado de participación ciudadana en la actividad de prestación de los servicios**³.

Los que hemos reseñado son aspectos de necesaria consideración por el Ayuntamiento, pero hay otros aspectos relevantes que también deben ser evaluados para determinar cuál sea el sistema de ejecución y la concreta modalidad que se vaya a aplicar. Los hemos relacionado sin especificar cómo juegan, es decir, si apoyan la gestión directa o la indirecta.

Son los siguientes:

► Económicos

- La situación económica y financiera del Ente local. ¿Qué inversión se va a tener que asumir para la prestación de esta actividad? ¿Podrá hacerle frente el Ayuntamiento? ¿Tiene capacidad de endeudamiento?
- Menores costes de la urbanización para los propietarios.
- La expectativa de aumentar o mejorar la financiación de una actuación prioritaria.

3. Artículo 24. LRBRL

1. Para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta, los municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada ayuntamiento les confiera, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio.

2. En los municipios señalados en el artículo 121 será de aplicación el régimen de gestión desconcentrada establecido en el artículo 128.

4

LOS CRITERIOS PARA ESTABLECER EL MODO O SISTEMA DE EJECUCIÓN DEL PLANTEAMIENTO

- Rentabilidad para el patrimonio de los Entes públicos.
- Ausencia o menor beneficio industrial del Agente Urbanizador
- Devengo de cuotas anticipadas para los gastos previstos de los próximos seis meses en la gestión directa.

► **Influencia en el mercado de promotores urbanísticos**

- Análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente y posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial.

► **Influencia sobre la estructura de la organización administrativa**

- Experiencia del Ayuntamiento en la gestión de servicios o actividades con estructuras dependientes.
- Idoneidad de los medios personales y materiales con que cuente la Administración en función de la complejidad de la intervención. Número de empleados y características del personal necesario para la gestión urbanística integral. Previsiones sobre la permanencia del personal que se haya de incorporar. Situación y evolución de la plantilla municipal.
- Capacidad de la Corporación para establecer y operar una entidad dependiente con los medios disponibles o con los contratos que pueda celebrar.
- El tamaño de la intervención y volumen y reiteración de las actuaciones previstas. La creación de una estructura organizativa, ya sea pública o privada, requiere tiempo y recursos e impone obligaciones añadidas que tienen lógica si van a ser productivas. Y ello dependerá, en buena medida, de la importancia de la actuación o de la suma de intervenciones que estén previstas en esta materia.

4

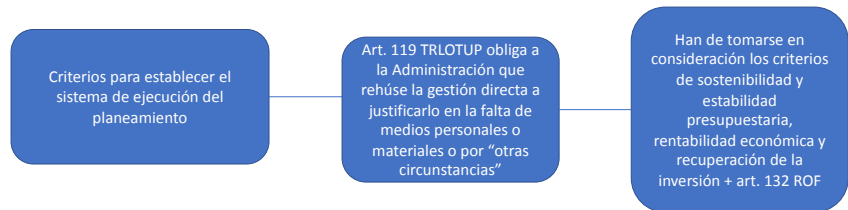
LOS CRITERIOS PARA ESTABLECER EL MODO O SISTEMA DE EJECUCIÓN DEL PLANTEAMIENTO

- ▶ **Incidencia en otras políticas públicas**
 - Necesidad de terrenos para el ejercicio de competencias sectoriales. Este aspecto tiene que ver con la elección del sistema de pago (en dinero o en terrenos) que en la gestión directa decide la Administración en lugar de cada propietario.
- ▶ **Por las prestaciones**
 - Eficacia y eficiencia en la ejecución de la urbanización
 - Control por la Administración de la ejecución de las infraestructuras.
 - Mayor experiencia del Agente Urbanizador empresario
- ▶ **Participación de los propietarios**
 - Mayor participación ciudadana en el proceso de transformación urbanística.
 - Mayor nivel de interlocución de los propietarios con el Agente Urbanizador (Administración o sus personificaciones).
- ▶ **Temporal**
 - Tiempo de ejecución de la urbanización.
- ▶ **Procedimiento de otorgamiento**
 - La agilización de la ejecución física de la urbanización y de los procedimientos jurídicos correspondientes. Tiempos en la gestión.
 - Mayor transparencia en el proceso.
- ▶ **Garantías de la ejecución**
 - Responsabilidad de la Administración o de los otros Agentes Urbanizadores por la correcta ejecución de la urbanización.

4

LOS CRITERIOS PARA ESTABLECER EL MODO O SISTEMA DE EJECUCIÓN DEL PLANTEAMIENTO

Algunos de estos criterios (sostenibilidad y estabilidad presupuestaria, medios personales o materiales disponibles, necesidad de una mayor os procedimientos, la expectativa de aumentar o mejorar la financiación o la cefcacia en la gestión, complejidad de la misma, la agilización de lonveniencia de obtener un mayor grado de participación ciudadana en la actividad de prestación de los servicios) **servirán también para elegir la forma de gestión directa** que vaya a seguir la Administración actuante.



5

LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA

LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA

En la Comunitat Valenciana, la gestión urbanística se desarrolla generalmente a través de **Programas de Actuación Integrada**, que son los instrumentos que ordenan el proceso de gestión urbanística.

De acuerdo con el artículo 114 TRLOTUP, el **contenido del Programa** comprende:

- ▶ Regular las relaciones entre personas propietarias, agente urbanizador y Administración. Es mucho más fácil en los supuestos de gestión directa porque quien asume la condición de Urbanizador es la propia Administración o sus personificaciones.
- ▶ Determinar los derechos y obligaciones de las personas afectadas, delimitando su contenido económico. Especialmente cómo van a contribuir los propietarios y cuáles son las obligaciones del Agente Urbanizador y el régimen de garantías para cuando se paga en terrenos.
- ▶ Planificar la cronología y etapas para el desarrollo de las obras y actuaciones reparcelatorias. Se pretende establecer el horizonte temporal de la ejecución y los plazos, aunque pueden ampliarse en determinadas circunstancias.
- ▶ Delimitar o redelimitar unidades de ejecución. Las UU.EE. se delimitan en los Planes y se pueden mantener o redelimitar en los Programas.
- ▶ Concretar reservas de terrenos para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Estas son reservas establecidas en la normativa urbanística que se localizarán sobre el terreno en el PAI.
- ▶ En su caso, programar la edificación de solares o la rehabilitación de edificios. Este apartado tiene sentido cuando se impongan esas obligaciones.

5

LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA

El **ámbito de actuación** de los PAI comprenderá una o varias Unidades de ejecución, pero podrá extenderse a nuevos terrenos viarios de conexión, y a las parcelas adyacentes que se conviertan en solares, salvo que, por consolidación, resulte imposible reparcelarlas.

Los **objetivos legales** que debe implementar el Programa de Actuación Integrada están señalados en el artículo 116 TRLOTUP y son los siguientes:

- ▶ Gestionar la transformación física y jurídica de las fincas afectadas.
- ▶ Urbanizar completamente las unidades de ejecución o parcelas que comprenda.
- ▶ Ejecutar las obras de conexión e integración adecuada de la urbanización con las redes generales exteriores.
- ▶ Suplementar las infraestructuras y espacios públicos o reservas dotacionales.
- ▶ Obtener gratuitamente, a favor de la Administración los suelos dotacionales públicos y las parcelas de la participación de la Comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.
- ▶ Ordenar el reparto equitativo de las cargas y beneficios.

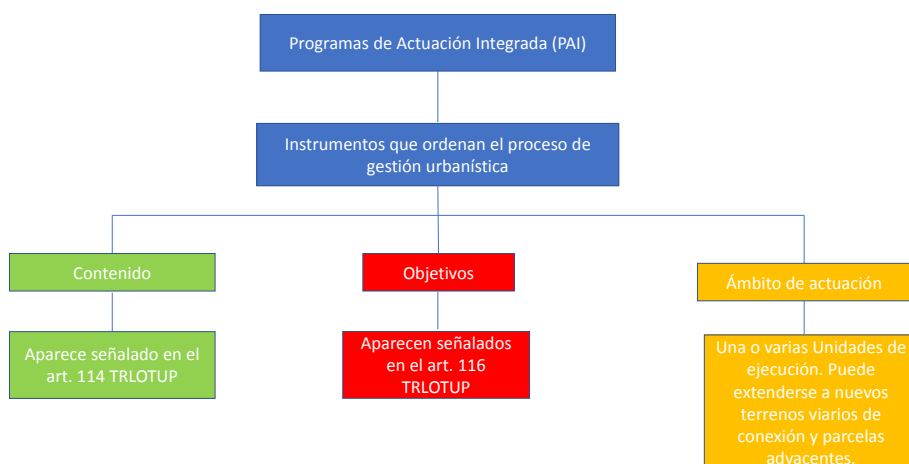
Los **Programas de Actuación Aislada**, a diferencia de los PAI, tienen por finalidad principal la edificación de solares o la rehabilitación de edificios y se desarrollarán mediante programa cuando no sea posible realizarlas directamente mediante licencia de obras. En estas actuaciones, las obras de urbanización se contemplan como obras accesorias para convertir la parcela en solar o cuando se trata de la urbanización y edificación de parcelas incluidas en pequeñas áreas urbanas de Municipios de carácter rural y con escasa población.

A efectos de su gestión, las actuaciones de rehabilitación tienen la consideración de Actuaciones Aisladas. Las de regeneración y renovación urbana tendrán la consideración de actuaciones Aisladas o Integradas.

5

LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA

Las Actuaciones Aisladas no van a ser examinadas en esta Guía. Tan solo diremos que utilizan técnicas semejantes a las que se emplean para las Actuaciones Integradas. En ambas se aprueba un Programa de Actuación, se fija la preferencia en la ejecución de la gestión directa por la Administración y sus personificaciones y, en su defecto, interviene el propietario o la Administración selecciona un urbanizador.





**MODOS
DE GESTIÓN
DIRECTA DE LOS
PROGRAMAS
DE ACTUACIÓN
INTEGRADA**

MODOS DE GESTIÓN DIRECTA DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA

En la fase de gestión urbanística, la actuación podría ser asistemática (actuaciones puntuales para la implantación de algún servicio) pero suele ser sistemática (completa, de todos los servicios que son necesarios para dotar a las parcelas de la condición de solar).

El TRLOTUP (2021) el sistema o modo de gestión directa se configura como una modalidad de gestión pública, alternativa y preferente a la gestión por propietarios y a la gestión por agente urbanizador.

El preámbulo de LOTUP explicaba que la gestión directa supone que la propia Administración decide actuar por sí misma en la gestión urbanística sobre un conjunto de terrenos, incluidos en un Programa de Actuación Integrada.

En la gestión directa, es la propia Administración o los entes que ella controla quienes asumen la condición de urbanizador de un PAI.

La regulación del sistema de gestión directa está contenida principalmente en los artículos 119, 123 y 164 TRLOTUP pero hay referencias a este modo de gestión dispersas en otros lugares de esa Ley (artículos 92, 117, 125, 127, 156, 158, 172, DA 3ª y DT 17ª). Pese a ser el modo de gestión prioritario, su regulación es la prevista para el modo de gestión indirecta, por urbanizador "empresario", con determinadas excepciones.

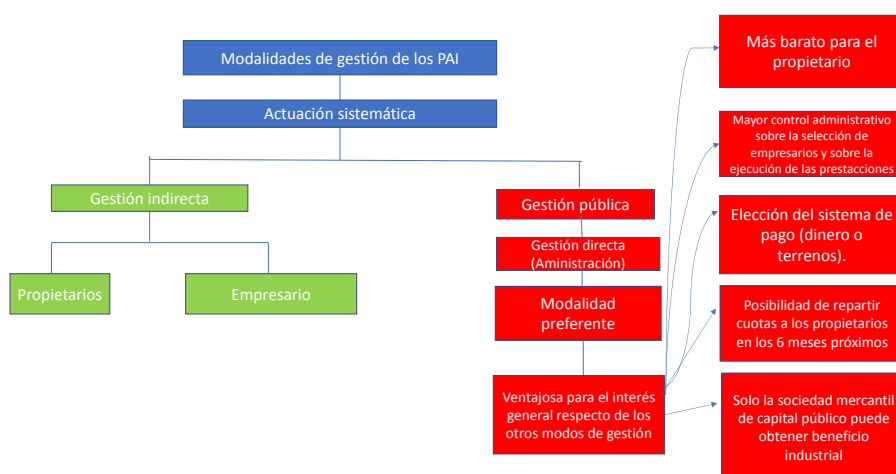
Las principales ventajas de la gestión directa son:

- ▶ Resultará más barato para el propietario al reducirse la cadena de empresarios intervinientes en el proceso.
- ▶ El control administrativo sobre la selección de los empresarios y sobre la ejecución de las prestaciones será muy superior al de los otros modos y la capacidad de interacción que pueden tener los propietarios con la entidad gestora será mayor en este caso.



MODOS DE GESTIÓN DIRECTA DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA

- ▶ En la gestión directa es la Administración quien elige la opción de pago en terrenos o en dinero. Desde esa perspectiva, servirá para potenciar las políticas de los Ayuntamientos en materia de industria y de viviendas sociales.
- ▶ Posibilidad que se otorga a la Administración de repartir cuotas de urbanización a los propietarios por los gastos previstos en los seis meses próximos, a diferencia de la gestión indirecta en la que las cuotas se reparten una vez aprobadas las certificaciones⁴.
- ▶ Imposibilidad de que el ente público perciba beneficios por la intervención como urbanizador. La STSJCV de 4 mayo señala que “El beneficio empresarial, en los casos de gestión directa, sólo podrá percibirlo el urbanizador que sea sociedad mercantil de capital íntegramente público.”



4. Se regula en el artículo 156.3 TRLOTUP, que dice: “3. Las cuotas de urbanización se devengarán a medida que el Agente urbanizador presente ante la Administración las correlativas certificaciones de obra o facturas justificativas. El cobro anticipado de inversiones futuras es posible en caso de gestión directa, pero solo tratándose de gastos previamente comprometidos y a ejecutar antes de seis meses y siempre que se haya inscrito la reparcelación en el registro de la propiedad. En todo caso, antes del inicio de las obras y después de la aprobación de la reparcelación, podrán girarse cuotas a cuenta del coste de los proyectos y de las indemnizaciones, según los documentos de programación aprobados.”

7

LAS COMPETENCIAS SOBRE LA GESTIÓN URBANÍSTICA DE LA ADMON. PÚBLICA

LAS COMPETENCIAS SOBRE LA GESTIÓN URBANÍSTICA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Los Municipios han venido ejerciendo tradicionalmente su competencia sobre gestión urbanística. Esa competencia municipal sobre la gestión urbanística es esencial para que el Municipio sea reconocible como tal por los ciudadanos y en esa medida está garantizada su atribución a esas Entidades locales por disposición constitucional, al contar con la garantía institucional de la autonomía local consagrada en los artículos 137 y 140 de la Constitución.

En la actualidad esa competencia les viene atribuida por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), cuyo artículo 25.2 prescribe: *“El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: (a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. (...)”*.

Asimismo, la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen local de la Comunidad Valenciana les asigna competencias en esta materia en su artículo 33.3, al establecer que *“Los Municipios valencianos tienen competencias propias en las siguientes materias: (...) d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística (...)”*.

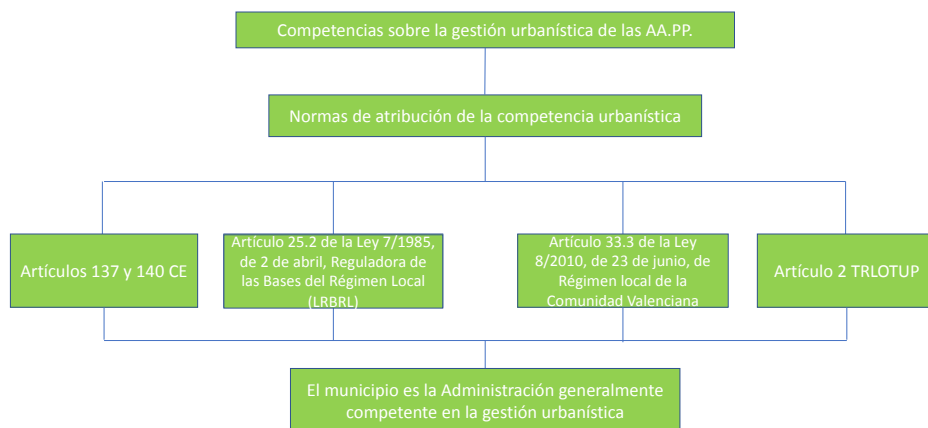
En la normativa urbanística valenciana, el artículo 2 TRLOTUP prescribe que *“la Generalitat y a los Municipios, que pueden ejercer las potestades de planeamiento, gestión y disciplina, referidas a las ordenaciones territorial y urbanística, de acuerdo con lo establecido en la presente ley”*.

Así pues, los Municipios tienen asignadas genéricamente las competencias de la gestión urbanística pero no son las únicas Administraciones públicas que pueden intervenir en este ámbito. El Estado y la Comunidad Valenciana asimismo pueden asumir la condición de “Administración actuante” en la gestión urbanística como medio para la ejecución de sus competencias en otros sectores de la actividad administrativa. Es el caso de la competencia en materias de viviendas sociales o de industria, que corresponden a esas Administraciones supramunicipales.

7

LAS
COMPETENCIAS
SOBRE LA
GESTIÓN
URBANÍSTICA
DE LA ADMON.
PÚBLICA

El Municipio es, por regla general, la Administración competente en la gestión urbanística.





PREFERENCIA DEL TRLOTUP POR LA GESTIÓN DIRECTA DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA

PREFERENCIA DEL TRLOTUP POR LA GESTIÓN DIRECTA DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA

El Legislador valenciano establece la prioridad por la gestión directa de forma clara y rotunda hasta el punto de que **cuando la Administración decida no convertirse en urbanizador, debe motivarlo en razones de falta de medios personales o materiales, aunque también admite “otras circunstancias” entre las que debemos entender incluido el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal.**

En principio, si no concurren los requisitos para asumir la gestión directa, la Administración debe utilizar la gestión pública indirecta a través de alguno de los modos previstos en TRLOTUP, que son la gestión por los propietarios o la designación del Agente urbanizador empresario. Veremos más adelante que el TR añade alguna otra opción y matiza algo más este esquema tan simple.

El TRLOTUP, al citar sucesivamente y sin distinguir un orden para los distintos modos de gestión directa, no ha establecido preferencias entre ellos, respetando así las previsiones **del artículo 85.2 LRBRL** que prioriza determinadas formas de gestión directa. Ese precepto dispone:

“Los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas a continuación:

A) Gestión directa:

- a) Gestión por la propia Entidad Local.*
- b) Organismo autónomo local.*
- c) Entidad pública empresarial local.*
- d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública”.*



8

PREFERENCIA DEL TRLOTUP POR LA GESTIÓN DIRECTA DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA

Y añade: *“Solo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) y d) cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b), para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Además, deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados. A estos efectos, se recabará informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”.* Concluye apostillando: *“La forma de gestión por la que se opte deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 9 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, en lo que respecta **al ejercicio de funciones que corresponden en exclusiva a funcionarios públicos.***

De esta manera, la LRBRL establece un orden de preferencia para los modos de gestión y una presunción, aunque admite prueba en contrario, sobre la **mayor eficiencia y sostenibilidad de los modos a) y b), exigiendo justificación para elegir las otras dos modalidades.** El criterio general de carácter material se concreta en la **elección de la forma de gestión directa más sostenible y eficiente.** El artículo 85.2 LRBRL obliga al ente local a tener que **buscar la fórmula no solo más eficiente sino también más sostenible,** es decir, aquella que responda a los criterios económicos de no incremento de la deuda y posibilidad de gestión con un presupuesto equilibrado. **Por ello la Corporación local no tiene varias opciones igualmente válidas para decidir el modo de gestión, sino que solo una o algunas serán conformes a Derecho: aquella modalidad o modalidades de gestión que sean las más sostenibles. Además, la sostenibilidad no se configura como un criterio absoluto sino relativo.** Es decir, que la norma no exige que la gestión sea sostenible, sino la más sostenible o, en otros casos, la menos insostenible.

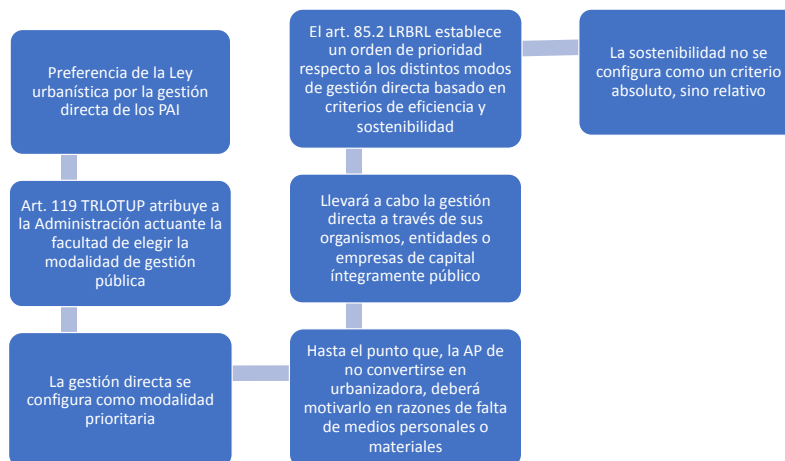
A la hora de valorar la mayor eficiencia y sostenibilidad de la gestión mediante Entidad pública empresarial o mediante Sociedad mercantil, *«se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión».*

8

PREFERENCIA DEL TRLOTUP POR LA GESTIÓN DIRECTA DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA

Así las cosas, **la gestión directa es prioritaria respecto a la gestión indirecta y a la de los propietarios o propietarias, y dentro de ella son preferentes la gestión por la propia Administración (que intervendrá con su estructura u organización, medios y presupuesto) o por Organismo autónomo local.** Será precisa una **justificación adicional** en los casos en que vaya a actuar por las modalidades de **entidad pública empresarial o de sociedad cuyo capital pertenezca íntegramente a la Corporación.** Además, como ya sabemos, si el Ayuntamiento pretende emplear la gestión por los propietarios o la gestión indirecta, contratando un empresario como urbanizador, también deberá justificarlo debidamente.

La elección de la concreta forma de prestación dentro de la gestión directa es discrecional porque se permite a la Administración actuante elegir entre varias opciones y se admite que sean más si se demuestran determinadas condiciones.



9

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS FORMAS DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO EN LA GESTIÓN DIRECTA

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS FORMAS DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO EN LA GESTIÓN DIRECTA

La gestión directa significa que la Administración llevará a cabo las actividades que constituyen las prestaciones a cargo de urbanizador con sus propios medios personales y materiales, o a través de algún ente sujeto a control por parte de esta, lo que se conoce en Derecho como personificaciones de la Administración.

Se admiten tradicionalmente cuatro formas para la gestión directa de los servicios públicos locales. El TRLOTUP incluye además dos previsiones peculiares que están ubicadas en un lugar distinto de la norma, pero que se ofrecen a los Municipios por el Legislador urbanístico valenciano como opciones adicionales para implementar la gestión directa de los Programas de Actuación Integrada. Se trata de las **Entidades urbanísticas de capital público y de las sociedades mixtas**.

En las páginas siguientes se hará referencia a las características más destacadas de cada una de ellas en relación con su régimen jurídico básico, personal, presupuestos y contabilidad, contratación, y gestión patrimonial.

Gestión directa por la propia Administración

Este modo de gestión se caracteriza por las notas a las que hace referencia el artículo 68.1 Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955 (RSCL).

La prestación se realizará materialmente por funcionarios y personal laboral de la propia plantilla, retribuidos con cargo a los presupuestos y que en su actuación dependen directamente de los actos de los órganos de gobierno del Ayuntamiento.

La actividad se ejercerá sin intermediarios, de modo que todos los poderes de decisión y gestión se retienen por la Entidad Local y por ello, la actividad está dirigida por el Alcalde (artículo 21.1 d) LRBRL), el Pleno municipal (artículo 22.2 f) LRBRL) o la



9

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS FORMAS DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO EN LA GESTIÓN DIRECTA

Junta de Gobierno Local (artículo 23.4 LRBRL), sin perjuicio de su dependencia inmediata del Jefe del Servicio o Sección que tenga específicamente atribuida la gestión de la actividad.

Se desarrolla dentro de la órbita del presupuesto ordinario, que absorberá ilimitadamente las pérdidas que se produzcan. La contabilidad no tiene especialidades. Es la general de la Corporación.

Naturalmente, cabe que la Corporación se provea de los bienes y servicios necesarios para la prestación del servicio. Los contratos que debe llevar a cabo la gestión del PAI se tendrán que sujetar a la legislación que regula la contratación de las Administraciones públicas, básicamente la Ley 9/2017 de 2017, de 8 de noviembre, 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.

Como cualquier otra actividad de gestión centralizada, normalmente está sujeta a la fiscalización previa de todos los actos que puedan implicar un compromiso de naturaleza económica por parte de la Intervención municipal.

En cuanto a los ingresos por cuotas de urbanización, cuya naturaleza ha sido ciertamente debatida en los últimos tiempos, el TS ha dictado dos sentencias (SSTS de 15 de junio de 2020 (RJ 2020, 1839) y de 4 octubre, (JUR\2021\327496)), en las que aclara la naturaleza de las cuotas urbanísticas giradas por la Administración urbanizadora, diciendo:

"(...) las obligaciones urbanísticas no tienen naturaleza tributaria, como se indica en la sentencia de 31 de octubre de 2017 (RJ 2017, 4796) cuando reproduce la sentencia de 19 de enero de 2017 (RJ 2017, 437) según la cual: "de acuerdo con una constante jurisprudencia, la carga impuesta a los propietarios de los terrenos afectados por una actuación urbanística de sufragar los costes de urbanización es la contrapartida, junto con la de efectuar las cesiones de los terrenos que establece la Ley, para que aquellos puedan obtener los aprovechamientos inherentes a la condición de urbanas de las parcelas resultantes. Consecuentemente tales cargas deben considerarse como compensación frente al beneficio obtenido (...)" "Se trata de obligaciones derivadas del ejercicio del derecho de propiedad en el ámbito de la función pública de ordenación territorial y urbanística llevada a cabo por la Administración en virtud de las facultades de planificación y ejecución que le atribuyen las normas sectoriales. Como dispone, en la actualidad, el art. 4 del referido TRLSRU de 2015, "la ordenación territorial y la urbanística son

9

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS FORMAS DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO EN LA GESTIÓN DIRECTA

funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de este.”

Organismos autónomos locales

Los Organismos Autónomos y las Entidades Públicas Empresariales son dos especies del mismo género Organismos Públicos.

Ambos son organizaciones instrumentales diferenciadas aunque dependientes de Administración. Tienen personalidad jurídica propia, al igual que su propio patrimonio y su tesorería, así como autonomía de gestión. Según el artículo 98 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), los Organismos autónomos desarrollan actividades atribuidas a la Administración Pública, tanto actividades de fomento, como prestacionales, de gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación.

La principal diferencia entre ellos es el tipo de actividad que desarrollan y su financiación, dado que las EE.PP.EE. se financian mayoritariamente por ingresos de mercado, mientras la financiación de los Organismos Autónomos se produce por ingresos de no mercado, básicamente transferencias de las Administraciones públicas.

Otra gran diferencia es que los Organismos Autónomos tienen la consideración de Administraciones públicas ex artículo 2.3 en relación con el 2.2.a) de la Ley 40/2015, si bien de carácter institucional, es decir, dependientes de una Administración territorial.

El régimen jurídico de ambos tipos de entidades debe ser analizado cuidadosamente cuando se trata de su aplicación a la esfera local pues el artículo 85.bis LRBRL establece un régimen general y unas especialidades. Estas últimas son claras, pero no lo es tanto cuando se trata de determinar su régimen jurídico general. Se trata de determinar si el artículo 85.bis, que fue añadido por Ley 57/2003 de 16 de diciembre, sigue haciendo referencia a los “*artículos 45 a 52 y 53 a 60 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, en cuanto les resultase de aplicación*”, que era la norma vigente a la sazón, aunque esa Ley ha sido derogada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP),

9

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS FORMAS DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO EN LA GESTIÓN DIRECTA

que no matiza esa derogación ni prevé la aplicación de la nueva Ley en los casos de referencias a la antigua. No conocemos pronunciamientos judiciales al respecto, pero la interpretación más lógica y menos problemática sería considerar que la norma supletoria debe ser la LRJSP, que sustituye a la LOFAGE.

En este sentido, el artículo 81.3 LRJSP dispone: “3. *Los organismos y entidades vinculados o dependientes de la Administración autonómica y local se regirán por las disposiciones básicas de esta ley que les resulten de aplicación, y en particular, por lo dispuesto en los Capítulos I y VI y en los artículos 129 y 134, así como por la normativa propia de la Administración a la que se adscriban*”. Esta referencia sería innecesaria para decir que a los Entes locales se les aplica la legislación aplicable a todas las Administraciones públicas. Se podría entender, pues, que la regulación de los Organismos Autónomos y las Entidades Públicas Empresariales para la Administración del Estado, sería aplicable también a las Administraciones locales que utilizan esas mismas Entidades, cuyo régimen jurídico básico se encuentra en la actualidad recogido en la LRJSP.

Mucho más claro está el régimen de las especialidades por razón de su dependencia de las Administraciones locales, previsto igualmente en el artículo 85.bis LRBRL, aplicable a las dos modalidades que estamos analizando. Son las siguientes:

- ▶ *Su creación, modificación, refundición y supresión corresponderá al Pleno de la entidad local, quien aprobará sus Estatutos. Deberán quedar adscritas a una Concejalía, Área u órgano equivalente de la entidad local, si bien, en el caso de las Entidades Públicas Empresariales, también podrán estarlo a un Organismo Autónomo Local. Excepcionalmente, podrán existir Entidades Públicas Empresariales cuyos Estatutos les asignen la función de dirigir o coordinar a otros entes de la misma o distinta naturaleza.*
- ▶ *El titular del máximo órgano de dirección de los mismos deberá ser un funcionario de carrera o laboral de las Administraciones públicas o un profesional del sector privado, titulados superiores en ambos casos, y con más de cinco años de ejercicio profesional en el segundo. En los Municipios señalados en el título X, tendrá la consideración de órgano directivo.*

9

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS FORMAS DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO EN LA GESTIÓN DIRECTA

- ▶ *En los Organismos Autónomos Locales deberá existir un Consejo rector, cuya composición se determinará en sus estatutos.*
- ▶ *En las Entidades Públicas Empresariales Locales deberá existir un Consejo de administración, cuya composición se determinará en sus Estatutos. El Secretario del Consejo de administración, que debe ser un funcionario público al que se exija para su ingreso titulación superior, ejercerá las funciones de fe pública y asesoramiento legal de los órganos unipersonales y colegiados de estas entidades.*
- ▶ *La determinación y modificación de las condiciones retributivas, tanto del personal directivo como del resto del personal, deberán ajustarse en todo caso a las normas que al respecto apruebe el Pleno o la Junta de Gobierno, según corresponda.*
- ▶ *Estarán sometidos a controles específicos sobre la evolución de los gastos de personal y de la gestión de sus recursos humanos por las correspondientes concejalías, áreas u órganos equivalentes de la entidad local.*
- ▶ *Su inventario de bienes y derechos se remitirá anualmente a la Concejalía, Área u Órgano equivalente de la Entidad local.*
- ▶ *Será necesaria la autorización de la Concejalía, Área u Órgano equivalente de la Entidad local a la que se encuentren adscritos, para celebrar contratos de cuantía superior a las cantidades previamente fijadas por aquélla.*
- ▶ *Estarán sometidos a un control de eficacia por la Concejalía, Área u Órgano equivalente de la Entidad local a la que estén adscritos.*
- ▶ *Cualquier otra referencia a órganos estatales efectuada en la Ley 6/1997, de 14 de abril, y demás normativa estatal aplicable, se entenderá realizada a los órganos competentes de la Entidad local. Las referencias efectuadas en el presente artículo a la Junta de Gobierno, se entenderán efectuadas al Pleno en los Municipios en que no exista aquélla.*

9

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS FORMAS DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO EN LA GESTIÓN DIRECTA

2. Los Estatutos de los Organismos Autónomos Locales y de las Entidades Públicas Empresariales Locales comprenderán los siguientes extremos:

- ▶ *La determinación de los máximos órganos de dirección del organismo, ya sean unipersonales o colegiados, así como su forma de designación, con respeto en todo caso a lo dispuesto en el apartado anterior, con indicación de aquellos actos y resoluciones que agoten la vía administrativa.*
- ▶ *Las funciones y competencias del organismo, con indicación de las potestades administrativas generales que éste puede ejercitar.*
- ▶ *En el caso de las Entidades Públicas Empresariales, los Estatutos también determinarán los órganos a los que se confiera el ejercicio de las potestades administrativas.*
- ▶ *El patrimonio que se les asigne para el cumplimiento de sus fines y los recursos económicos que hayan de financiar el organismo.*
- ▶ *El régimen relativo a recursos humanos, patrimonio y contratación.*
- ▶ *El régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, de intervención, control financiero y control de eficacia, que serán, en todo caso, conformes con la legislación sobre las Haciendas Locales y con lo dispuesto en el capítulo III del título X de esta ley.*

3. Los Estatutos deberán ser aprobados y publicados con carácter previo a la entrada en funcionamiento efectivo del organismo público correspondiente.”

El artículo 99 LRJSP dispone que “Los Organismos Autónomos se registrarán por lo dispuesto en esta Ley, en su ley de creación, sus estatutos, la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, y el resto de las normas de Derecho administrativo general (sobre todo la LPACAP, el TRLCSP y la LPAP) y especial que le sea de aplicación. En defecto de norma administrativa, se aplicará el Derecho común”. Por último, hay que precisar que este régimen jurídico general habrá de completarse con las disposiciones de los propios Estatutos de cada Organismo autónomo, que según el artículo 89.2 LRJSP podrán ordenar aspectos secundarios del funcionamiento de la Entidad para cumplir con los fines y el servicio encomendado, en el marco y con el alcance establecido por las disposiciones que fijen el régimen jurídico básico de dicho servicio.



EL RÉGIMEN
JURÍDICO DE
LAS FORMAS
DE PRESTACIÓN
DEL SERVICIO
EN LA GESTIÓN
DIRECTA

Desde el punto de vista presupuestario, los presupuestos de los Organismos autónomos se integrarán en el Presupuesto General del Municipio (artículo del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLRHL)).

Por lo que se refiere al sistema contable, los Organismos autónomos se someten al régimen de contabilidad pública, lo que implica la obligación de rendir cuentas al Tribunal de Cuentas de las respectivas operaciones, cualquiera que sea su naturaleza.

En cuanto al patrimonio del Organismo Autónomo Local, estos organismos son titulares de bienes propios, que son susceptibles de enajenación (artículo 181 b) de la TRLHL) y que serán registrados en Inventarios separados al general de la Corporación local (artículo 17.2 del RBEL). También se les puede ceder el uso o adscribir bienes por la Entidad Local para el cumplimiento de sus fines. La gestión y administración de sus bienes y derechos propios, así como de aquellos del Patrimonio de la Administración que se les adscriban para el cumplimiento de sus fines, será ejercida conforme a lo establecido para los Organismos Autónomos en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre.

Respecto a su actividad contractual, los Organismos autónomos locales están sometidos a la LCSP, según prevé su artículo 3, por la remisión que se hace a dicho Texto refundido en el artículo 100 LRJSP. El titular del máximo órgano de dirección del Organismo autónomo será el órgano de contratación.

En cuanto al régimen jurídico del personal al servicio de los Organismos autónomos, el artículo 100.1 de la LRJSP establece que podrá ser *«funcionario o laboral, y se regirá por lo previsto en la Ley 7/2007, de 12 de abril, y demás normativa reguladora de los funcionarios públicos y por la normativa laboral»*. La selección del personal habrá de hacerse de conformidad con los principios de igualdad, mérito y capacidad a través de procedimientos selectivos públicos (artículo 55 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público Real, aprobado por Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre). Además, el artículo 85 bis de la LBRL establece algunas especialidades en cuanto al control de la evolución de los gastos del personal y la gestión de los recursos humanos.



9

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS FORMAS DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO EN LA GESTIÓN DIRECTA

Entidades públicas empresariales

El artículo 103 LRJSP ofrece una tipificación de las Entidades públicas empresariales como aquellas *“entidades de Derecho público, con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía en su gestión, que se financian mayoritariamente con ingresos de mercado y que junto con el ejercicio de potestades administrativas desarrollan actividades prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación”*.

Se regirán por el Derecho privado, excepto en cuanto a la formación de la voluntad de sus órganos, el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en las Leyes, sus Estatutos, Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, y el resto de normas de Derecho administrativo general y especial que le sean de aplicación (artículos 85 bis de la LRBL y 104 de la LRJSP).

Mutatis mutandis, es válido el esquema que hemos pergeñado en el apartado que hemos dedicado a los Organismos autónomos, con alguna singularidad.

El patrimonio de las Entidades Públicas Empresariales estará compuesto, por sus propios bienes y por los bienes de la Entidad local que les hayan sido cedidos o adscritos, que conservarán su calificación jurídica originaria, especialmente si se trata de bienes de dominio público. La adscripción exige que los bienes únicamente puedan ser utilizados para el cumplimiento de sus fines. El artículo 107 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) establece el régimen de gestión de los bienes patrimoniales de las EE.PP.EE. Tratándose de bienes de dominio público, estas entidades podrán ejercitar las facultades y prerrogativas inherentes a estos bienes, en concreto, las relativas a su conservación, administración y defensa. Así, se infiere del artículo 41.3 de la LPAP.

Por lo que atañe al régimen de contratación de las Entidades Públicas Empresariales, según se infiere del artículo 106.6 de la LRJSP, les será de aplicación la LCSP17, como esta confirma en su artículo 3.

En cuanto al personal de las Entidades Públicas Empresariales, el artículo 106.2 LRJSP señala que *«se rige por el Derecho laboral, con las especificaciones dispuestas en este artículo y las excepciones relativas a los funcionarios públicos de la Administración*



**EL RÉGIMEN
JURÍDICO DE
LAS FORMAS
DE PRESTACIÓN
DEL SERVICIO
EN LA GESTIÓN
DIRECTA**

General del Estado, quienes se regirán por lo previsto en la Ley 7/2007, de 12 de abril y demás normativa reguladora de los funcionarios públicos o por la normativa laboral». Sin embargo, debido a la condición de Ente público de las EE.PP.EE., la selección de este personal se efectuará con respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad y mediante procedimiento que garantice la publicidad y competencia. Respecto al personal directivo hay que señalar que será nombrado atendiendo a criterios de profesionalidad y experiencia.

Hay que tener en cuenta que de la redacción del artículo 106 de la LRJSP, se deduce que el personal de las EE.PP.EE podrá tener la condición de laboral o de funcionario, pero únicamente se admiten los funcionarios en el supuesto de que ostentasen esta condición antes de integrarse en la entidad pública empresarial. No obstante, la relación que une a estos trabajadores que tienen la condición de funcionarios con la EPE es un vínculo de carácter laboral y, si surgiese alguna controversia, se ventilaría en la Jurisdicción laboral.

***Sociedades cuyo capital pertenezca en su
integridad a la Administración local***

Las Sociedades de capital perteneciente por completo a la Administración se rigen por el Ordenamiento jurídico privado con las peculiaridades señaladas en el artículo 85.ter LRBRL, que prescribe:

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

9

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS FORMAS DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO EN LA GESTIÓN DIRECTA

En esta modalidad, la normativa que aplica la Sociedad instrumental es el Derecho privado con las salvedades que se dirán. Estas sociedades no tendrán empleados funcionarios públicos en su calidad de tales, ni serán titulares de bienes demaniales.

Se exige en primer lugar, la creación de una Sociedad de naturaleza mercantil cuyo capital esté suscrito exclusivamente por la Administración pública, pero formalmente dotada de autonomía patrimonial y sujeta al Derecho propio de las Sociedades mercantiles de capital. Cabe igualmente utilizar una Sociedad pública ya existente e incluso adquirir una sociedad privada y modificar su capital y sus estatutos.

La Entidad local puede elegir entre la forma de sociedad anónima o la de responsabilidad limitada, según el artículo. 103 TRRL con las siguientes especialidades sobre lo dispuesto con carácter general en la LSC, que impone: *“1. En los casos en que el servicio o actividad se gestione directamente en forma de empresa privada, habrá de adoptarse una de las formas de Sociedad mercantil de responsabilidad limitada. La Sociedad se constituirá y actuará conforme a las disposiciones legales mercantiles, y en la escritura de constitución constará el capital, que deberá ser aportado íntegramente por la Entidad local, la forma de constituir el Consejo de Administración y la determinación de quienes tengan derecho a emitir voto representando al capital social.2. Cuando las pérdidas excedan de la mitad del capital social, será obligatoria la disolución de la Sociedad, y la Corporación resolverá sobre la continuidad y forma de prestación del servicio”.*

Algunos criterios para optar entre una u otra forma societaria podrían ser el importe de la inversión inicial en el capital social de la mercantil que se va a constituir, la diferente exigencia de requisitos con respecto a las aportaciones no dinerarias al capital social, simplificación de la gestión, o el carácter más o menos restrictivo del régimen de transmisión de las acciones o participaciones sociales.





9

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS FORMAS DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO EN LA GESTIÓN DIRECTA

Por lo que se refiere a su constitución nos encontraríamos ante un supuesto de fundación simultánea, es decir, mediante el otorgamiento de la correspondiente escritura pública de constitución ante un Notario, compareciendo al acto una o varias personas que ostenten facultades de representación del Ayuntamiento, llevando a cabo en dicho acto la suscripción del capital social de la mercantil y adquiriendo con ello la condición de socio único para el Ente, si bien también es teóricamente posible la adquisición por el Ayuntamiento de las acciones o participaciones de una sociedad mercantil ya constituida con anterioridad, para la adaptación de sus estatutos a las especialidades requeridas por LRBRL, lo cual es siempre arriesgado por la posible existencia de pasivos ocultos, y de contingencias fiscales o laborales.

Como consecuencias principales del carácter unipersonal de la Sociedad, se encuentra la obligación de hacer constar dicha condición en toda la documentación de la Sociedad y la de legalizar un Libro Registro de Operaciones con el socio único (además de los libros obligatorios exigidos por la ley, tanto mercantiles como contables y tributarios), para registrar en el las relaciones contractuales que surjan entre el socio único y la Sociedad.

El Ayuntamiento será el único propietario del capital social de la mercantil. El capital deberá estar suscrito y totalmente desembolsado por el Ente público desde el momento de su constitución si se trata de una Sociedad de responsabilidad limitada, o desembolsado al menos en una cuarta parte en caso de que se constituya con la forma de Sociedad anónima.

La responsabilidad del Ayuntamiento, en ambas modalidades societarias, se limita estrictamente al capital que se aporta pues, según la legislación mercantil, los socios no responderán personalmente de las deudas sociales. Ello sin perjuicio del régimen legal de responsabilidad personal del órgano de administración de la Sociedad por el daño causado al realizar actos contrarios a la Ley, a los Estatutos sociales o sin la diligencia necesaria para el desempeño del cargo, y en los supuestos especiales de disolución legal por causa de pérdidas.

Todas las Sociedades de capital deben constituirse en escritura pública, tener su capital dividido en acciones (en el caso de Sociedad Anónima) o en participaciones sociales (en el caso de Sociedades de Responsabilidad Limitada) e inscribirse en el Registro Mercantil para la adquisición de personalidad jurídica propia y el beneficio de la responsabilidad limitada.



9

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS FORMAS DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO EN LA GESTIÓN DIRECTA

El funcionamiento interno de la Sociedad, así como la competencia de cada uno de sus órganos se regulará a través de sus estatutos cuya aprobación corresponde al Pleno del Ayuntamiento, que asumirá las funciones de Junta o Asamblea general. Igualmente, le corresponde la modificación de los mismos cuando proceda.

Sin perjuicio de lo anterior, en la escritura de constitución de la Sociedad, habrá de designarse un Órgano de administración para la misma, que podrá estar integrado por un Administrador único, dos o más Administradores mancomunados o solidarios o un Consejo de administración, órgano que ostentará las facultades de representación de la Sociedad para la realización de todas las actividades necesarias en orden a desarrollar el objeto social.

En cuanto al procedimiento y adopción de los acuerdos por parte de la Junta General de la Sociedad, que será el Pleno, habrá que estar a las normas que rigen la celebración de las sesiones de este órgano, aplicándose las normas reguladoras del régimen de las Sociedades mercantiles en las restantes cuestiones sociales.

Esta remisión a las normas administrativas para la adopción de acuerdos no se extiende al régimen de impugnación de los acuerdos adoptados por la Junta General, dado que la oposición a las decisiones que tome un órgano de la Sociedad debe efectuarse por los cauces previstos en la Ley para las Sociedades anónimas o limitadas.

El Ayuntamiento, en todo caso, se reserva el control de la empresa nombrando a los administradores y por medio de la censura de cuentas, ya que es obligatoria la formación de una cuenta general en la que deben incluirse las de las Sociedades mercantiles de capital íntegramente de propiedad de la misma.

Respecto a la aportación de bienes por parte del Municipio a una futura sociedad mercantil, conviene tener en cuenta determinados aspectos que exponemos seguidamente.

Las aportaciones del Municipio al capital social pueden ser tanto dinerarias como no dinerarias (in natura), pues así se deriva de la remisión general que los artículos 89.1 RSCL y 103.1 TRRL hacen a la legislación mercantil, sin que norma alguna prohíba las aportaciones no dinerarias siempre que el bien o el derecho en concreto sea susceptible de valoración económica. Las aportaciones in natura, se realizan directamente y no por subasta pública, pues de lo contrario se impediría la fundación de la sociedad en la medida en que los bienes objeto de aportación podrían ser adquiridos por personas distintas.



9

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS FORMAS DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO EN LA GESTIÓN DIRECTA

Legalmente se establecen exigencias diferentes respecto de la valoración de las aportaciones no dinerarias, ya que para las Sociedades anónimas, el artículo 67 del Texto Refundido de las Sociedades de Capital, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio (TRLSC), exige un informe elaborado al efecto por uno o varios expertos independientes designados por el Registrador Mercantil y, en el artículo 73 de la misma respecto de las sociedades de responsabilidad limitada, se establece la responsabilidad solidaria de los socios aportantes frente a la sociedad, de la realidad de las aportaciones no dinerarias efectuadas, aunque voluntariamente se pueden someter a informe de expertos independientes.

En cuanto a los bienes de la Sociedad, los bienes de dominio público no pueden ser objeto de aportación a la sociedad (Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 12 de septiembre de 1985), dado que por su propia naturaleza son inalienables e inembargables, situándose por ello al margen de cualquier actuación de los posibles acreedores, al quedar fuera del comercio de los hombres. La aportación de bienes de dominio público requeriría, en primer lugar, su desafeción de forma expresa a través de los expedientes de los artículos 81 de la LBRL y 8 del RBEL, o tácitamente por dejar de estar destinado al uso común transformándose en bienes patrimoniales, si bien parte de la doctrina ni tan siquiera admite una posible desafeción.

Por el contrario, las Entidades Locales sí podrán aportar como capital bienes patrimoniales del Municipio (y derechos reales sobre los mismos), puesto que el régimen jurídico de los mismos les convierte en susceptibles de ser enajenados, gravados y permutados mediante las formalidades dispuestas en el RBEL.

En cualquier caso, la aportación de bienes a la sociedad como negocio traslativo del dominio, implica la pérdida de la titularidad pública de los mismos que pasan a formar parte del patrimonio social de la empresa

No obstante lo dicho, la doctrina admite como título jurídico de aportación la "adscripción" de los bienes, esto es, la vinculación o asignación del uso y disfrute a la prestación del servicio público, sin que se altere en consecuencia su titularidad y la calificación demanial. La ventaja de la adscripción deriva de ser ésta un derecho real administrativo con amplio margen para su configuración administrativa y, además es inscribible en el Registro de la Propiedad.



9

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS FORMAS DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO EN LA GESTIÓN DIRECTA

En definitiva, la Sociedad podrá ser titular de derechos reales no dominicales sobre el dominio público, igual que puede serlo un concesionario. Estos derechos serán evaluados con arreglo a las normas técnicas o legales de valoración, contabilizados por la Sociedad e inscritos a su nombre en el Registro de la Propiedad.

El patrimonio social de la empresa podrá ser embargado sin restricciones. El patrimonio y el caudal de la Sociedades privadas no goza del carácter de inembargable que la Ley (artículo 4 de la LBRL) atribuye al patrimonio y caudales de la Administración local. Este privilegio puede aplicarse, en opinión de algún estudio de la materia, a los bienes y caudales de los Organismos autónomos, pero no a las Sociedades por carecer éstas de la condición de Administraciones públicas. Estas Sociedades han de ser demandadas ante los Tribunales ordinarios y las Sentencias de éstos deberán ser ejecutadas por los mismos y no por la Administración. Los Tribunales ordinarios podrán, por ende, despachar mandamientos de ejecución contra los bienes y caudales de las Sociedades de ente público local, y proceder en su caso a la venta forzosa de aquéllos.

Existen limitaciones, sin embargo, respecto a la venta de bienes por parte de las Sociedades privadas. Así, la doctrina científica no parece proclive que a través de la constitución de una Sociedad los entes locales puedan obviar el obstáculo de la pública subasta. En este sentido, algún autor considera que la enajenación voluntaria de bienes procedentes del ente local debe ser autorizada por la Administración matriz que, a su vez, deberá cumplir previamente todos los trámites legales de la enajenación, como si fuese de un bien propio de esta. No será así cuando se trate de la enajenación de los bienes adquiridos por la Sociedad, sobre todo cuando son objeto de su tráfico mercantil.

En cuanto al régimen económico-financiero y patrimonial, debe estarse a las determinaciones de la Ley 39/1988, de Haciendas locales, destacando por su interés los siguientes aspectos:

- ▶ Por lo que se refiere al sistema contable dicho texto legal declara la aplicabilidad del régimen de contabilidad pública a las Sociedades Mercantiles en cuyo capital tengan participación total o mayoritaria las Entidades Locales (art. 182), sin perjuicio de que se adapten a las disposiciones del Código de Comercio y demás legislación mercantil y al Plan General de Contabilidad.
- ▶ El sometimiento al régimen de contabilidad pública implica, como consecuencia ineludible, la obligación de rendir cuentas de las respectivas operaciones,

9

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS FORMAS DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO EN LA GESTIÓN DIRECTA

cualquiera que sea su naturaleza, al Tribunal de Cuentas (art. 182 TRLRHL). Adicionalmente, el artículo 185 establece la inspección de la contabilidad de las Sociedades Mercantiles dependientes de la Entidad Local, por parte de la Intervención, de acuerdo con los procedimientos que establezca el Pleno.

- ▶ En cuanto alcance de esta sujeción al régimen de contabilidad pública, debe entenderse solo en lo relativo a su obligación de rendir cuentas de todas las operaciones que realicen al Tribunal de Cuentas. En lo demás, ni están sujetas al régimen presupuestario (sustituido a efectos de consolidación en el Presupuesto General de la Entidad, por estados de previsión de gastos e ingresos), ni al control de legalidad propio de la función interventora (sino a los controles financieros y de eficacia previstos en los artículos 201 y 202 de la TRLRHL).

Sus relaciones con terceros se regirán por el Código de Comercio y demás legislación mercantil y como consecuencia de todo ello, es lógico que la propia Ley determine que el Plan General de Contabilidad al que deben acomodarse es el vigente para las empresas españolas en general y no el Plan General de Contabilidad Pública, reservado a las personas jurídico-públicas como son las propias Entidades Locales y sus Organismos Autónomos.

Desde el punto de vista presupuestario, el artículo 162 de la TRLRHL y los artículos 2 y 5 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril por el que se desarrolla el Capítulo I del Título VI de la TRLRHL, indican que en los Presupuestos Generales de la Entidad Local se incluirán las previsiones de ingresos y gastos de las Sociedades mercantiles cuyo capital pertenezca íntegramente a la respectiva entidad local.

Debe aprobarse un Programa de la Sociedad que será elaborado por ella, aunque la tramitación, aprobación y efectos se produce en el seno de la Administración.

Mención especial merece la materia de la concertación de créditos y avales en la medida en que su concesión está sujeta a ciertos límites y requisitos establecidos por el TRLHL.

Sobre el régimen de la contratación, las Sociedades públicas están sujetas a la LCSP, por mor del artículo 3 de dicha norma. Deberán actuar como poderes adjudicadores, aunque resulte chocante que jurisprudencialmente se haya considerado que cumplen los requisitos para serlo, por carecer de carácter industrial o mercantil (i.e. STS 21 de noviembre de 2012, interpretando la Ley 30/2007).

9

EL RÉGIMEN
JURÍDICO DE
LAS FORMAS
DE PRESTACIÓN
DEL SERVICIO
EN LA GESTIÓN
DIRECTA

El personal que resulte contratado por la Sociedad lo será en régimen laboral.

Según dispone el artículo 93 RSCL, *“Los Consejeros serán designados libremente por la Junta general entre personas especialmente capacitadas y por periodos no inferiores a dos años ni superiores a seis. El número de Consejeros no excederá del fijado en el artículo 73. Los miembros de la Corporación podrán formar parte del Consejo de Administración hasta un máximo del tercio del mismo y afectaran a los Consejeros las incapacidades e incompatibilidades que para ejercer cargos representativos señalan la Ley y el Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales”.*

En cuanto a las restricciones generales para acordar la realización de la gestión urbanística por este medio, debemos recordar que, al igual que ocurre con las EE.PP.EE., sólo podrá hacerse uso de este modo de gestión cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas de prestación por la propia Corporación y la prestación por Organismo autónomo para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión.



10

LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CAPITAL PÚBLICO

LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CAPITAL PÚBLICO

Las cuatro formas ya expuestas son las que recogen el artículo 85 LBRL y el 118 TRLOTUP.

Sin embargo, **la disposición adicional 3ª TRLOTUP, aprobado el 18 de junio de 2021, regula las Entidades urbanísticas de capital público**, asignándoles un objeto mucho más amplio que la pura gestión urbanística, y de ese modo, *“la Generalitat, las Diputaciones provinciales y los Municipios, así como los Entes instrumentales dependientes podrán crear y servirse de Entidades urbanísticas de capital público para gestionar las competencias urbanísticas y especialmente para los fines de redacción, gestión y ejecución del planeamiento, consultoría y asistencia técnica, prestación, implantación, ampliación, conservación o mantenimiento de servicios y actividades urbanizadoras, de ejecución de equipamientos, así como la gestión y explotación de las obras y servicios resultantes.(apartado 1) .*

Estas Entidades urbanísticas de capital público se configuran en esa disposición adicional del TRLOTUP como unas Entidades que **pueden adoptar cualquiera de las formas de las Entidades integrantes del Sector público**. Se excepcionan, pues, a estos efectos, las preferencias del legislador de Régimen local de un tipo de personificación concreto. **Las Entidades urbanísticas de capital público se regirán por las normas que regulen con carácter general la forma de personificación elegida.**

Se les permite asumir encomiendas de las actuaciones y se configuran como medio propio de la Administración matriz, siendo aplicable el régimen establecido al efecto en la legislación de contratos del sector público y en la legislación de régimen jurídico del sector público para la ejecución de actuaciones específicas que se le encarguen o encomienden.

En los estatutos sociales o, en su defecto, en el acuerdo de constitución de estas sociedades se incluirán las bases de colaboración con otros entes públicos y, en su caso, privados, las cuales contemplarán los aspectos técnico-urbanísticos, económico-financieros, de gestión y explotación de las obras o servicios resultantes de la actuación.

10

LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CAPITAL PÚBLICO

Otra de las **diferencias con el régimen general es la regulación de las aportaciones a Sociedades**, que, según el TRLOTUP “*podrán hacerse en efectivo o en cualquier clase de bienes y derechos evaluables económicamente, pertenecientes tanto a su patrimonio ordinario como a sus patrimonios públicos de suelo o de naturaleza demanial*”. Sin embargo, la aportación de bienes de naturaleza demanial habrá que entenderla circunscrita a los derechos administrativos sobre las pertenencias demaniales pues el régimen de los bienes de dominio público es intangible para el legislador ordinario, al preverse en el artículo 132 de la Constitución el carácter inalienable de estos bienes.

Decíamos que el objeto de estas entidades urbanísticas es mucho más amplio que la gestión urbanística. En efecto, así se prevé en el apartado 5 de esta disposición adicional 3ª cuando dice que “*En el objeto de estas entidades urbanísticas deberá constar expresamente:*

- a) *La elaboración y redacción de planeamiento de desarrollo, proyectos de urbanización y cualesquiera informes, estudios y asistencia técnica de contenido urbanístico.*
- b) **La promoción, gestión y ejecución de actuaciones urbanísticas.** *Si la Administración urbanística actuante optara por aportar o transmitir a la entidad los terrenos o aprovechamientos urbanísticos de que sea propietaria y resulten afectados por la actuación urbanística encomendada, esta aportación o transmisión podrá ser en pleno dominio o limitarse al derecho de superficie, o a otro u otros derechos reales existentes constituidos al efecto.*
- c) *La gestión, promoción y ejecución del patrimonio público de suelo, conforme al destino que le es propio. A tal efecto, la entidad podrá asumir titularidades fiduciarias de disposición, correspondiendo las dominicales a la administración titular.*
- d) *La gestión de las expropiaciones para la ejecución de planeamiento u obras determinadas.*
- e) *La conservación de la urbanización y la gestión de los servicios que en esta se deben prestar de ciclo integral del agua, suministro de energía eléctrica, alumbrado público e infraestructuras de telecomunicaciones.”*

Aunque este apartado regula con carácter imperativo un determinado objeto (social) de estas Entidades, ello no significa que deban desarrollar todas las actividades que en el se recogen, bastando con que asuman alguna de ellas.

10

LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS DE CAPITAL PÚBLICO

Los medios para la realización del objeto social, están previstos en el apartado 6º de esa misma disposición adicional. Serán los siguientes:

- a) *Adquirir, transmitir, construir, modificar y extinguir toda clase de derechos sobre bienes muebles o inmuebles que autorice la legislación vigente, en orden a la mejor consecución de la urbanización, edificación y aprovechamiento del área de actuación.*
- b) *Realizar directamente convenios con los organismos competentes, que deban coadyuvar, por razón de su competencia, al mejor éxito de la gestión.*
- c) *Enajenar, incluso anticipadamente, las parcelas que darán lugar a los solares resultantes de la ordenación, en los términos más convenientes para asegurar su edificación en los plazos o de la forma prevista. La misma facultad le asistirá para enajenar los aprovechamientos urbanísticos otorgados por el planeamiento y que habrán de materializarse en las parcelas resultantes de la ordenación.*
- d) *Ejercitar la gestión de los servicios implantados, hasta que sean formalmente asumidos por el organismo competente si ello se considerara adecuado para los intereses generales.*
- e) *Actuar como medio propio de la Administración urbanística, o como entidad puramente privada en las actuaciones de que se trate y en concurrencia plena con terceras personas o entidades.*
- f) *Ser beneficiaria de las expropiaciones urbanísticas que deban realizarse en desarrollo de su actividad. Cuando la entidad actúe como beneficiaria de la expropiación en caso de incumplimiento del deber de edificar por la propiedad, asumirá frente a la Administración el deber de edificar en los plazos que se fijen en el convenio que regule la actuación, que en ningún caso podrán ser más largos que los otorgados inicialmente por la persona propietaria.*

La Entidad pública podrá constituirse en Sociedad pública de conservación, gestión y prestación de servicios asignados por la legislación local a la Administración local en esta materia, según prevé el apartado 7º de la adicional.

Finalmente, se establece para el caso de extinción, la liquidación de las entidades urbanísticas que se seguirán por las previsiones de sus estatutos y de la legislación que sea aplicable por razón del tipo de Sociedad de que se trate.”

10

LAS ENTIDADES
URBANÍSTICAS
DE CAPITAL
PÚBLICO

En definitiva, estas Entidades urbanísticas de capital público son un instrumento versátil y muy potente para desarrollar las actividades urbanísticas por la Generalitat y los Municipios valencianos. Incluso por sus Entes instrumentales. Deberá tenerse muy en cuenta esta opción que ofrece TRLOTUP para organizar la gestión urbanística directa.





LA EMPRESA MIXTA

LA EMPRESA MIXTA

Como hemos visto, el Texto Refundido de la Ley urbanística valenciana permite asumir la condición de urbanizador a la Administración, en régimen de gestión directa del Programa de Actuación Integrada y la impone como sistema o modo prioritario. Salvo renuncia motivada, la actuación se desarrollará por las formas de la gestión directa, bien por la propia Administración o bien a través de sus organismos, entidades o empresas de capital íntegramente público. Además de las cinco modalidades de la gestión directa (Administración actuando por sí misma, Organismo Autónomo, Entidad Pública Empresarial, Sociedad de capital íntegramente público y Entidad urbanística de capital público aunque esta última no es una nueva forma de gestión sino adaptación de las anteriores).

Ahora veremos una figura que juega una doble función.

La sociedad mixta es concebida por el Legislador de 2021 como un supuesto de gestión indirecta, que corresponde a la naturaleza que se le ha venido reconociendo tradicionalmente. **El TRLOTUP, en el artículo 119, prevé la sociedad mixta** para el supuesto de que la Administración no decidiese la gestión directa pero apreciase la viabilidad de la actuación. En este caso, estamos ante una gestión indirecta pero en vez de seleccionar un Agente Urbanizador empresario, habrá una selección para ser accionista o partícipe de una sociedad mixta.

No obstante, en el artículo 125 TRLOTUP, la “empresa mixta” se contempla como forma de gestión directa ampliada pues se admite que las entidades designadas inicialmente por gestión directa, acudan posteriormente a esta fórmula para el desarrollo de “actividades concretas”, cuando razones de interés público lo aconsejen.

En este último sentido, el **artículo 125 TRLOTUP hace referencia a la gestión del Programa de Actuación Integrada mediante empresa mixta.**

11

LA
EMPRESA
MIXTA

En su primer apartado faculta a las Administraciones públicas, Entes y Organismos del sector público competentes para la gestión directa del PAI para acometer su gestión mediante empresas mixtas, constituidas para el desarrollo de actuaciones concretas, cuando razones de interés público lo aconsejen.

La constitución de empresas mixtas, de acuerdo con el segundo inciso, se realizará de conformidad con la legislación vigente en esta materia, cumpliendo asimismo las reglas, garantías y plazos y las condiciones de transparencia y libre concurrencia establecidos para la gestión indirecta de los Programas de Actuación Integrada.

Según el apartado segundo, podrá cederse la condición de Agente Urbanizador que ostente la Administración o Empresa pública cuando la evolución de las circunstancias económicas lo aconseje, con las mismas garantías que para su constitución.

Y el apartado tercero señala una importante excepción a las reglas de la gestión indirecta al decir que “La tramitación y aprobación del programa de actuación integrada, una vez constituida la empresa mixta conforme al apartado anterior, se realizará de acuerdo con la regulación establecida para la gestión directa. Asimismo, regirá en estos supuestos lo previsto en el artículo 164 de este texto refundido respecto de la selección de la empresa constructora en los supuestos de gestión directa”.



12

LA ELECCIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN

LA ELECCIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN

Conforme al artículo 119 TRLOTUP, la gestión directa es el medio preferente para la gestión urbanística, con las restricciones señaladas. Y en su defecto, como primera alternativa, la Administración deberá asignar la condición de urbanizador a los propietarios, si lo solicitasen y reuniesen la superficie y el quorum de propietarios necesario. Solo en los casos de ausencia de los requisitos para asignarla a los propietarios, y siempre que se aprecie la viabilidad de la actuación, podrá el Ayuntamiento designar a un particular como urbanizador o elegir un socio para constituir una empresa mixta, mediante el procedimiento de pública concurrencia previsto en el artículo indicado.

Como ya se ha dicho, cuando la Administración rehúse asumir la condición de urbanizador por gestión directa, debe justificarlo o motivarlo, en los términos del artículo 35 LPACAP, para garantizar los derechos de los interesados y, en último término, facilitar la fiscalización judicial, impuesta para todos los actos y disposiciones administrativo en los artículos 103 y 106 de la Constitución. Cuando falta la motivación, surge la arbitrariedad, es decir, la decisión dictada por mero capricho del órgano administrativo, prohibida por el artículo 9.3 de la Constitución. La motivación para excluir la gestión directa debe producirse razonando, con argumentos consistentes, aunque puedan ser discutibles, la insuficiencia de medios personales o materiales "u otras circunstancias" que no pueden ser ajenas a las condiciones subjetivas y objetivas que exige el Programa.

13

OPINIÓN DE LOS PROFESIONALES SOBRE LA GESTIÓN DIRECTA

LA OPINIÓN DE LOS PROFESIONALES SOBRE LA GESTIÓN DIRECTA

Las consultas que hemos realizado a **profesionales expertos** en estas materias nos ofrecen los siguientes resultados:

- ▶ Las ventajas de la gestión directa frente a otros modos de gestión se cifran en una mayor intervención del Ayuntamiento en la toma de decisiones, y mayor seguridad para los propietarios, al ser de aplicación íntegra el régimen de garantías jurídico público. Asimismo permite priorizar el mejor y más respetuoso desarrollo en el territorio. En la práctica, aumenta el control sobre la ejecución de las actuaciones. Para los propietarios también es ventajoso porque los costes de urbanización son menores ya que la Administración no percibe beneficio empresarial.
- ▶ La principal dificultad para la gestión directa consiste en la falta de medios personales y técnicos de los servicios municipales. Pero la gestión directa es posible, y no requiere incrementar las plantillas municipales. Las carencias municipales pueden ser suplidas con la contratación de asistencia técnica para el proceso de planificación, reparcelación, redacción de los proyectos y dirección de las obras, y un contrato de obra pública para la ejecución de las obras de urbanización. La tramitación de esos contratos es muy habitual en las Administraciones locales.
- ▶ La proporción de los Programas que se han ejecutado por gestión directa respecto al total de Programas tramitados ha sido escasa.
- ▶ La prioridad de la gestión directa que establece el TRLOTUP es un punto de partida, pero lo que realmente impulsaría la gestión directa sería la mejora de la capacidad operativa de los Ayuntamientos, para lo cual deberían aumentar sus medios personales y materiales. Además, habría que explicar, facilitar y apoyar esta modalidad desde los servicios urbanísticos de la Generalitat y Diputaciones.

13

OPINIÓN DE LOS PROFESIONALES SOBRE LA GESTIÓN DIRECTA

- ▶ Para que los Ayuntamientos utilizaran más la gestión directa, sería necesario, dotar a los Ayuntamientos de más recursos tanto personales como económicos.
- ▶ La opinión más generalizada entre los especialistas es la necesidad de financiación de estos Programas de gestión directa. También se ha planteado crear un servicio de asistencia técnica a municipios por la Generalitat o las Diputaciones Provinciales para la elaboración y tramitación de los Programas, así como para su posterior ejecución.



14

¿QUIÉN Y CUÁNDO
DECIDE EL MODO
DE GESTIÓN
QUE SE VA A
UTILIZAR PARA
LA EJECUCIÓN
DE UN PAI?

¿QUIÉN Y CUÁNDO DECIDE EL MODO DE GESTIÓN QUE SE VA A UTILIZAR PARA LA EJECUCIÓN DE UN PAI?

A tenor del artículo 119.1 TRLOTUP, **corresponde a la Administración actuante elegir razonadamente la modalidad de gestión pública, directa o indirecta, al programar cada Actuación Integrada.**

La **iniciativa para promover los Programas de Actuación Integrada**, según el artículo 126 TRLOTUP, corresponde a la Administración urbanística actuante, generalmente al Ayuntamiento, de oficio o a instancia de una persona particular, sea o no propietaria.

El **procedimiento** de programación en régimen de gestión directa se regula en el artículo 123 TRLOTUP. Según prevé este precepto, las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias pueden promover Programas de Actuación Integrada, así como los instrumentos para su desarrollo y ejecución, mediante gestión directa, por sí mismas o a través de los Organismos, Entidades o Sociedades que hemos visto más arriba.

Los PAI en régimen de gestión directa se tramitarán conforme al procedimiento previsto en el capítulo II o en el capítulo III, del título III del libro I TRLOTUP. Cuando no incorporen instrumento de planeamiento alguno, y el plan que ejecute el Programa haya sido sometido a evaluación ambiental y territorial estratégica conforme a la legislación estatal y al TRLOTUP, se tramitarán conforme al procedimiento señalado en el artículo 61 de esa norma, sin que deban efectuarse las actuaciones de evaluación ambiental estratégica previstas en los artículos 52 y 53. Más abajo se inserta un ejemplo de tramitación de un PAI en régimen de gestión directa.

La **competencia** para aprobar los Programas de Actuación Integrada en los Municipios de régimen ordinario corresponde al Alcalde, ex artículo 21.j) LRBRL, que hace referencia a la aprobación *“de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización”*. En los Municipios de gran población, la

14

¿QUIÉN Y CUÁNDO DECIDE EL MODO DE GESTIÓN QUE SE VA A UTILIZAR PARA LA EJECUCIÓN DE UN PAI?

aprobación de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización, según el artículo 127 se atribuye a la Junta de Gobierno Local.

Hay que advertir que cuando se promueve el Programa de oficio por la Admisión no es el único momento en que el Ayuntamiento puede decidir someter un PAI a gestión directa. Cabe también que, **presentada una consulta previa a la Administración** por un propietario o empresario, se “redirige” el procedimiento de determinación de la modalidad de gestión a la gestión directa si la iniciativa fuera presentada por quien no tuviera la condición de propietario a que se refiere el artículo 127.4 TRLOTUP. Tras su admisión a trámite, el Ayuntamiento puede imponer la gestión directa del Programa.

Cabe asimismo que el Ayuntamiento decida establecer la gestión directa en el mismo momento de resolver sobre la alternativa técnica del Programa tramitado por particulares, para establecer la **gestión indirecta**, conforme a lo señalado en el artículo 130.6 LOTUP, debiendo el Ente Urbanizador adjudicatario indemnizar a quien propuso la alternativa técnica seleccionada, reintegrándole los gastos de proyectos, debidamente justificados, así como un premio del 20 por 100 de dichos gastos, salvo pacto en contrario, conforme al artículo 136 TRLOTUP.

Hemos de advertir que antes de resolver sobre el modo de gestión del PAI, el artículo 85 LRBRL exige la constancia en el expediente de la memoria justificativa del asesoramiento recibido en donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados. A estos efectos, se recabará informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Debemos reseñar también que la colaboración de los propietarios no está descartada en la gestión directa. Por el contrario, se les faculta para ello, exigiéndoles su constitución en una Agrupación de Interés Urbanístico. Esa colaboración en la ejecución de la actuación urbanizadora, se producirá en los términos que se establezcan reglamentariamente, mediante suscripción del convenio urbanístico correspondiente.

15

PECULIARIDADES Y VENTAJAS DE LA GESTIÓN DIRECTA EN LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

PECULIARIDADES Y VENTAJAS DE LA GESTIÓN DIRECTA EN LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

Las principales diferencias establecidas en TRLOTUP entre la gestión directa y los otros modos alternativos son las siguientes:

- ▶ El régimen jurídico establecido en TRLOTUP para el Empresario Constructor es bien distinto según se trate de un Programa de gestión directa o indirecta por urbanizador empresario. En los casos de gestión directa, el régimen del empresario constructor será el del contratista de obras o de servicios con alguna especialidad de la que daremos cuenta inmediatamente. Lo selecciona la Administración o la Entidad personificada siguiendo el procedimiento establecido para el contrato de obras.
- ▶ Según el artículo 123 TRLOTUP, *“Las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, por sí mismas o a través de organismos, entidades o empresas de capital íntegramente público, mediante gestión directa, pueden promover Programas de Actuación Integrada, así como los instrumentos para su desarrollo y ejecución”.*
- ▶ En relación con el pago de los derechos de los propietarios que renuncien a participar en la urbanización, en gestión directa se prevé que en el trámite de exposición al público de la reparcelación se puedan subastar las fincas de propietarios que se hayan abstenido de participar y subrogar al comprador en el lugar del propietario no interesado en participar (artículo 92 TRLOTUP).
- ▶ Sobre los límites a la reclasificación de terrenos en la alternativa técnica del PAI: En la gestión directa se eliminan las restricciones a la reclasificación de más del 10 por 100 o la modificación del uso dominante de los suelos o aumentar o reducir en más del 10 por 100 de la edificabilidad (art. 117.3 TRLOTUP).

15

PECULIARIDADES Y VENTAJAS DE LA GESTIÓN DIRECTA EN LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

- ▶ Sobre los documentos de la proposición jurídico-económica, la proposición jurídico-económica se formalizará en una memoria y unas normas de actuación, que sustituyen al convenio urbanístico en la gestión directa. (art 117.4 TRLOTUP).
- ▶ Respecto a la garantía, en lugar de la constitución de la garantía de promoción del Programa de Actuación Integrada que TRLOTUP exige a los propietarios y al urbanizador, en la gestión directa, bastará con que la Administración actuante, los organismos, entidades o empresas de capital íntegramente público, comprometan crédito con cargo a su presupuesto por el importe equivalente a un 5 por 100 del coste total de las cargas del programa. En el supuesto sociedades urbanísticas o entes sometidos al Derecho privado podrán garantizar la actuación mediante el compromiso de incluir dicha cantidad en sus propias previsiones de ingresos o gastos o documento similar, en los de presupuestos de sus Administraciones titulares o mediante el otorgamiento de las garantías exigidas a un agente urbanizador privado. (art 158.3 TRLOTUP).
- ▶ En el pago de la retribución al urbanizador por los propietarios, la gestión directa presenta dos especialidades relevantes:
 - La elección del medio de pago de las cuotas por los propietarios al urbanizador deja de ser una decisión de cada uno de ellos (art. 149.1 TRLOTUP). En gestión directa, la Administración actuante determinará cuando proceda a la aprobación del Programa de Actuación si los propietarios y titulares de derechos afectados por la actuación urbanizadora abonan los gastos de urbanización en metálico o en terrenos (art. 149.4) Esta previsión tiene lógica si la urbanización de los terrenos sirve para ejercitar otras competencias como la construcción de polígonos industriales o de viviendas sociales, que no se verían favorecidas si los propietarios eligiesen el pago en metálico al urbanizador.
 - El régimen de cobro a los propietarios en las modalidades de gestión por propietarios o por agente urbanizador empresario también es diferente. En gestión indirecta las cuotas de urbanización se devengan a medida que el urbanizador presente ante la Administración las

15

PECULIARIDADES Y VENTAJAS DE LA GESTIÓN DIRECTA EN LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

correlativas certificaciones de obra o facturas justificativas. De esa manera, son pagos posteriores a la ejecución de las prestaciones. Sin embargo, en los casos de gestión directa, se admite el cobro anticipado de inversiones futuras, pero sólo cuando se trate de gastos previamente comprometidos y a ejecutar antes de seis meses y siempre que se haya inscrito la reparcelación en el Registro de la propiedad. En todo caso, antes del inicio de las obras y después de la aprobación de la reparcelación, podrán girarse cuotas a cuenta del coste de los proyectos y de las indemnizaciones, según los documentos de programación aprobados. (artículo 156.3 TRLOTUP)

- ▶ Sobre el riesgo y ventura de las actuaciones: En el artículo 139 LOTUP se establece el principio de riesgo y ventura del agente urbanizador, sin perjuicio de lo establecido respecto de los casos de fuerza mayor y de retasación de cargas. No obstante, el art. 119 TRLOTUP exige, en los casos de urbanizador distinto de la propia Administración urbanística o sus entidades instrumentales, será siempre a riesgo y ventura del agente urbanizador y comportará la transferencia del riesgo operacional inherente a la realización del conjunto de actuaciones que incorpore la adjudicación.
- ▶ La cesión de la condición de urbanizador a una sociedad mixta cabe en la gestión directa cumpliendo unas determinadas condiciones.

16

CONTRATACIÓN DEL EMPRESARIO CONSTRUCTOR EN LA GESTIÓN DIRECTA

LA CONTRATACIÓN DEL EMPRESARIO CONSTRUCTOR EN LA GESTIÓN DIRECTA

El empresario constructor es el sujeto responsable de ejecutar el proyecto de urbanización o proyectos de obras que desarrollen el programa de actuación integrada (artículo 163.1 TRLOTUP).

Se requiere un empresario constructor en el sistema de ejecución por urbanizador empresario y en el de gestión por los propietarios, salvo en los casos en que, por su reducido importe las obras no alcancen el umbral de la regulación armonizada para los contratos de obras (5.382.000€⁵) o de concesión de obra pública, o por quedar desierto el proceso de selección, se pudiera prescindir de esta figura (art. 163.2 TRLOTUP). En los supuestos de cuantía inferior a los umbrales establecidos, no hace falta licitar y en los casos de ausencia de licitadores, el agente urbanizador asumirá, por sí mismo o por una tercera persona, la ejecución de la obra por falta de ofertas que concurran a la licitación, cumpliendo lo establecido en su pliego. El contratista deberá estar clasificado cuando lo exija la legislación de contratos del sector público.

La relación el agente urbanizador y la empresa constructora tiene carácter privado, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 163 TRLOTUP. La Administración solo intervendrá en esta relación por exigencia de interés público fundada en derecho. El urbanizador puede reservarse la posesión civil de las obras, sin perjuicio de las prerrogativas legales de la Administración respecto al dominio público.

Hay una previsión expresa en el TRLOTUP para el caso de que la baja que se obtenga en la licitación para seleccionar al empresario constructor se trasladará a los propietarios.

5. Según dispone el artículo 20.1 LCSP, con la cuantía actualizada por Orden HFP/1499/2021, de 28 de diciembre.

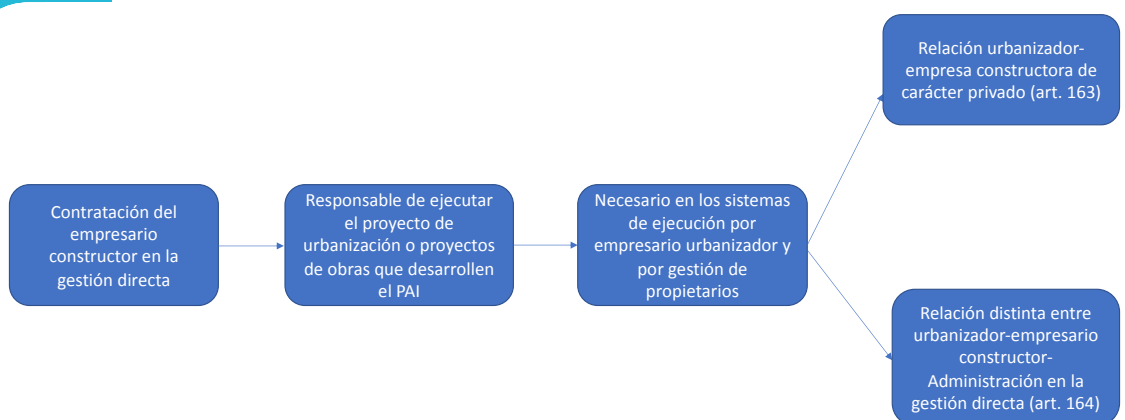
16

CONTRATACIÓN DEL EMPRESARIO CONSTRUCTOR EN LA GESTIÓN DIRECTA

Este es el sistema de relaciones cuando se trata de la gestión por Urbanizador empresario o propietario. Pero las relaciones entre urbanizador, empresario constructor y Administración son distintas en la gestión directa.

Cuando se actúa por gestión directa, la relación entre estos tres sujetos se regula por el artículo 164 TRLOTUP. Presenta diferencias con lo establecido en el artículo 163, pues *“La contratación del empresario constructor por la Administración en los supuestos de gestión directa se ajustará a lo dispuesto en la legislación de contratos del sector público”*, permitiéndose en este caso, como especialidad, que el precio se pague precisamente con el remate de la subasta de las parcelas que se asignen a la Administración en pago de las cargas de urbanización, comprometiéndose el contratista a aceptar esos términos. Si las posturas de la subasta fuesen insuficientes para pagar al empresario constructor, éste se adjudicará las parcelas correspondientes en pago. Asimismo, podrá estipularse, como modalidad de pago, que la Administración ceda los créditos y garantías de retribución en metálico hasta cubrir el importe del contrato. No podrá ser retribuido en terrenos de forma distinta a la antes expuesta.

El contrato que se suscriba entre el Ente público y este Empresario constructor podrá ser de obra y servicios, para encomendar también al empresario constructor la elaboración del proyecto de reparcelación y las tareas auxiliares de ésta.



17

¿LA EXPROPIACIÓN ES UN SISTEMA DE ACTUACIÓN EXTRAVAGANTE O UNA VARIANTE DE LA GESTIÓN DIRECTA?

En artículo 103 TRLOTUP se regula “la Gestión de Programas de Actuación por la modalidad de expropiación” como técnica operativa de gestión de suelo.

Los Programas de Actuación se gestionan, como norma general, por reparcelación. No obstante, podrán desarrollarse mediante expropiación forzosa cuando concurren razones de especial urgencia o necesidad pública, de acuerdo con el Capítulo IV del Título primero del Libro II, de la gestión urbanística, del TRLOTUP. Esa referencia, junto a la limitación de los modos de gestión y la prioridad de la gestión directa, hacen que sea en el sistema de gestión directa en el que se pueda implantar esta técnica de gestión por expropiación.

No estamos hablando de la expropiación al propietario que no desea participar en el proceso de gestión urbanística y debe ser expropiado. En este apartado nos referimos a la expropiación sistemática, de todos los terrenos de la Unidad de Ejecución.

Además de los casos de especial urgencia o necesidad pública, el Programa de Actuación Integrada se ejecutará por expropiación en los supuestos previstos en el artículo 103.2 TRLOTUP, es decir, en los siguientes supuestos:

- ▶ Cuando la consolidación generalizada por la edificación de los terrenos impida la función equidistributiva de la reparcelación. Esta circunstancia suele darse en las zonas edificadas no urbanizadas que suelen existir en muchos ámbitos de la Comunitat Valenciana como las urbanizaciones irregulares de vivienda originalmente de segunda residencia incluso en polígonos industriales no urbanizados adecuadamente.

¿LA EXPROPIACIÓN
ES UN SISTEMA
DE ACTUACIÓN
EXTRAVAGANTE
O UNA VARIANTE
DE LA GESTIÓN
DIRECTA?

17

¿LA EXPROPIACIÓN
ES UN SISTEMA
DE ACTUACIÓN
EXTRAVAGANTE
O UNA VARIANTE
DE LA GESTIÓN
DIRECTA?

- ▶ Por tratarse de la implantación de edificios o actividades cuya gran dimensión impida dividir el solar en lotes reparcelables. La existencia de necesidades logísticas y de parcelas mínimas de grandes dimensiones hacen que, en ante una propiedad muy atomizada, sea imposible reparcelar el suelo aun con la constitución de los indeseables proindivisos entre propietarios y propietarias de distintos orígenes.
- ▶ Cuando la actuación revista un especial interés público o social, que destaque frente a otras actuaciones ordinarias, o
- ▶ Cuando falte la colaboración de la iniciativa privada.



18

EJEMPLO DE TRAMITACIÓN DE UN PROGRAMA DE ACTUACIÓN INTEGRADA A EJECUTAR POR GESTIÓN DIRECTA SIN INCLUIR LA APROBACIÓN O MODIFICACIÓN DE PLANEAMIENTO

EJEMPLO DE TRAMITACIÓN DE UN PROGRAMA DE ACTUACIÓN INTEGRADA A EJECUTAR POR GESTIÓN DIRECTA SIN INCLUIR LA APROBACIÓN O MODIFICACIÓN DE PLANEAMIENTO

Es el supuesto más sencillo y, seguramente el que con más frecuencia van a encontrarse los Ayuntamientos de reducida población, para quienes se redacta este ejemplo.

Según lo establecido en el artículo 123.2 TRLOTUP, un PAI en régimen de gestión directa se tramitará por el procedimiento del capítulo II o del capítulo III, del título III del libro I. Pero en el caso de que *“no incorporen ningún instrumento de planeamiento, y este haya sido sometido a evaluación ambiental y territorial estratégica conforme a la legislación estatal y a el presente texto refundido, se tramitarán conforme al procedimiento del artículo 61 de este texto refundido, sin que deban efectuarse las actuaciones de evaluación ambiental estratégica previstas en los artículos 52 y 53”*.

El procedimiento a seguir será el siguiente:

1.- INICIO

- ▶ Resolución del Alcalde solicitando informe al Secretario Municipal y al Jefe de los Servicios Técnicos sobre los requisitos, la competencia para tramitarlo y aprobarlo y los trámites que han de seguirse para la aprobación del Programa de Suelo Urbano, asumiendo el propio Ayuntamiento la condición de Actuación Integrada (PAI) por gestión directa de una Unidad de Ejecución en urbanizador

18

EJEMPLO DE TRAMITACIÓN DE UN PROGRAMA DE ACTUACIÓN INTEGRADA A EJECUTAR POR GESTIÓN DIRECTA SIN INCLUIR LA APROBACIÓN O MODIFICACIÓN DE PLANTEAMIENTO

- ▶ Emisión de los informes solicitados. En especial, harán referencia a la posibilidad (y obligación legal) de que el Ayuntamiento asuma la gestión directa del PAI al no existir insuficiencia de medios personales o materiales u “otras circunstancias”, que afecten a la gestión del PAI y que habrán de quedar justificadas en el expediente.
- ▶ Decreto incoando de oficio el procedimiento por considerar, en principio y salvo lo que resulte del expediente, la conveniencia de que el Ayuntamiento asuma la gestión directa de la función urbanizadora en aplicación de los artículos 119 y 126 y 127 TRLOTUP, realizando el encargo de elaboración del Programa a los Servicios Técnicos municipales o contratando esos trabajos a un empresario competente, a través de licitación de un contrato de servicios.

Ese documento de inicio del procedimiento, según el artículo 127.2 TRLOTUP deberá expresar las características esenciales de esa iniciativa y justificar la oportunidad de la actuación urbanística, con el siguiente contenido:

- Objetivos del programa (art. 116 TRLOTUP)
- Alcance, ámbito y contenido de la alternativa que se propone.
- Desarrollo previsible del programa.
- Descripción del territorio antes de la aplicación del plan en el ámbito afectado.
- Efectos previsibles sobre el medio ambiente y sobre los elementos estratégicos del territorio, y
- Su incidencia en los instrumentos de planificación urbanística y sectorial existentes.

Como partimos del supuesto de que se trata de urbanizar una Unidad de ejecución en Suelo Urbano ordenado directamente por el Plan General de Ordenación Pormenorizada, el PAI no está sujeto al procedimiento de evaluación ambiental y territorial, según dispone el artículo 46.4 TRLOTUP.

18

EJEMPLO DE
TRAMITACIÓN DE
UN PROGRAMA
DE ACTUACIÓN
INTEGRADA A
EJECUTAR POR
GESTIÓN DIRECTA
SIN INCLUIR LA
APROBACIÓN O
MODIFICACIÓN DE
PLANTEAMIENTO

2.-PRESENTACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN

Se deben aportar al expediente los documentos referidos en el art. 117 de la LOTUP:

2.1. La Alternativa Técnica de Programa (art. 117.2 LOTUP):

- a)** Plano de ordenación del ámbito de actuación, que refleje la ordenación pormenorizada previamente aprobada que el PAI vaya a gestionar.
- b)** Memoria justificativa del cumplimiento de las condiciones de integración con el entorno.
- c)** Proyecto de las obras programadas, con:
 - 1º Una memoria en la que se describa el objeto de las obras, que recogerá los antecedentes y situación previa a las mismas, las necesidades a satisfacer y la justificación de la solución adoptada, detallándose los factores de todo orden a tener en cuenta.
 - 2º Los planos de conjunto y de detalle necesarios para que la obra quede perfectamente definida, así como los que delimiten la ocupación de terrenos y la restitución de servidumbres y demás derechos reales, en su caso, y servicios afectados por su ejecución.
 - 3º El pliego de prescripciones técnicas particulares, donde se hará la descripción de las obras y se regulará su ejecución, con expresión de la forma en que esta se llevará a cabo, las obligaciones de orden técnico que correspondan a la empresa contratista, y la manera en que se llevará a cabo la medición de las unidades ejecutadas y el control de calidad de los materiales empleados y del proceso de ejecución.
 - 4º Las referencias de todo tipo en que se fundamentará el replanteo de la obra.
 - 5º El estudio de seguridad y salud o, en su caso, el estudio básico de seguridad y salud, en los términos previstos en las normas de seguridad y salud en las obras.
 - 6º Si el programa conlleva compromiso de edificación o rehabilitación, bastará el proyecto básico respecto de las obras de edificación o rehabilitación.
- d)** Inventario preliminar de construcciones y plantaciones que se puedan ver afectadas.

18

EJEMPLO DE
TRAMITACIÓN DE
UN PROGRAMA
DE ACTUACIÓN
INTEGRADA A
EJECUTAR POR
GESTIÓN DIRECTA
SIN INCLUIR LA
APROBACIÓN O
MODIFICACIÓN DE
PLANTEAMIENTO

2.2. La Proposición Jurídico-Económica (art. 117.4 LOTUP) que regulará las obligaciones y derechos de la Administración (urbanizador) y de las personas propietarias adheridas al programa de actuación integrada, de conformidad con lo establecido en el TRLOTUP y en la legislación del Estado

Al tratarse de gestión directa, la proposición contendrá una memoria y unas normas de actuación

2.2.1.- Memoria:

Memoria Jurídica de Programa con el siguiente contenido mínimo:

- ▶ Identificación de la actuación integrada y de sus parámetros urbanísticos esenciales.
- ▶ Regulación de obligaciones y derechos de los propietarios adheridos al PAI y de la Administración.
- ▶ Los plazos que se proponen para la ejecución del PAI, determinando las fases en que se realizarán las obligaciones y compromisos establecidos en el mismo y el plazo total de ejecución de la actuación. Este último plazo será susceptible de prórrogas expresas, por causa justificada, otorgadas antes de la fecha prevista de caducidad, y cumpliendo las limitaciones establecidas en el artículo 115.5 de este texto refundido.

Memoria viabilidad económica y de sostenibilidad económica del Programa con el siguiente contenido mínimo:

- ▶ Modalidad de retribución al urbanizador, incluyendo el coeficiente de canje y la correlativa valoración del suelo a efectos de la retribución en terreno en su caso. Según el artículo 149.4 TRLOTUP, en la gestión directa, la Administración actuante determinará en la aprobación del programa de actuación si las personas propietarias y titulares de derechos afectados por la actuación urbanizadora abonarán los gastos de urbanización en metálico o en terrenos.
- ▶ Valoración del suelo efectuada.
- ▶ Una estimación de cada uno de los conceptos económicos constitutivos de las cargas de la actuación y su coste máximo total, según los conceptos enunciados en el artículo 150 TRLOTUP, desglosando para cada uno de ellos: los costes por fases y partidas; las cargas globales máximas; y las cargas unitarias repercutidas por metro cuadrado de terreno originario y por unidad de aprovechamiento.
- ▶ Definición, en su caso, de las cargas de actuación referidas en el art. 150 TRLOTUP, justificando la imputación a los propietarios individuales correspondientes.

18

EJEMPLO DE
TRAMITACIÓN DE
UN PROGRAMA
DE ACTUACIÓN
INTEGRADA A
EJECUTAR POR
GESTIÓN DIRECTA
SIN INCLUIR LA
APROBACIÓN O
MODIFICACIÓN DE
PLANTEAMIENTO

2.2.2.- Normas de Actuación

2.3.- Aportación de notas simples de las fincas registrales afectadas por la actuación, relacionadas con las parcelas catastrales correspondientes

3.- ACTUACIONES PREVIAS A LA INFORMACIÓN PÚBLICA:

Emisión de Informes en el plazo de 10 días: En ellos se verificará que la documentación del Programa está en condiciones de ser sometida al proceso de participación pública y de información Pública y a informe de los Servicios, Administraciones Públicas y organismos afectados que deban informar.

4.- INFORMACIÓN PÚBLICA (art. 55.2 TRLOTUP)

- ▶ Resolución del Alcalde de sometimiento a información pública durante un período mínimo de 45 días (artículo 55 TRLOTUP)
- ▶ Publicación en el DOGV y prensa escrita de gran difusión y en la Web municipal.
- ▶ Simultáneamente, se consultará a organismos afectados y empresas suministradoras de agua, energía eléctrica, gas, telefonía y telecomunicaciones, para que emitan informe sobre las necesidades y condiciones técnicas mínimas imprescindibles de los proyectos, obras e instalaciones que deban ejecutarse con cargo a la actuación urbanística;
- ▶ Solicitud de informe a los Servicios municipales correspondientes. La falta de emisión de esos informes permitirá proseguir la tramitación de las actuaciones.

18

EJEMPLO DE
TRAMITACIÓN DE
UN PROGRAMA
DE ACTUACIÓN
INTEGRADA A
EJECUTAR POR
GESTIÓN DIRECTA
SIN INCLUIR LA
APROBACIÓN O
MODIFICACIÓN DE
PLANTEAMIENTO

5.- RESULTADO DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Si se precisan modificaciones sustanciales, se requerirá en todo caso un Documento Corregido. En caso de que los cambios sean sustanciales, antes de adoptarlos, por Resolución del Alcalde:

- ▶ Se someterán a Información Pública adicional por el plazo de 20 días, acompañados de los informes y alegaciones que sustenten la modificación propuesta, procediendo a su publicación en el DOGV, prensa escrita y en la Web municipal.
- ▶ Se Notificarán a los interesados.

6.- INFORMES FINALES

Entre ellos, debe figurar el informe del Interventor municipal sobre sostenibilidad económica y estabilidad presupuestaria para la Hacienda municipal de la ejecución del PAI por gestión directa asumiendo el Ayuntamiento la condición de urbanizador.

7.- INFORME-PROPUESTA DE RESOLUCIÓN

Si no se introducen cambios sustanciales o tras una nueva información pública, en su caso, se emitirá informe propuesta por los SS.TT., definiendo las condiciones necesarias para la aprobación del PAI, de conformidad con todos los informes.

8.- APROBACIÓN DEFINITIVA

El órgano competente en los Ayuntamientos de régimen ordinario es el Alcalde, según lo establecido por el artículo 21.1.j) LRBRL y, en caso de que proceda la aprobación, el contenido del Decreto de la Alcaldía será el siguiente:

Resumen de la tramitación y de los informes y asesoramiento recibido.

El contenido decisorio del Decreto será:

- 1º. Aprobar el Programa de Actuación Integrada a ejecutar por gestión directa, asumiendo el propio Ayuntamiento la condición de urbanizador.
- 2º. Aprobar el Proyecto de Urbanización, indicando el órgano de seguimiento.

18

EJEMPLO DE TRAMITACIÓN DE UN PROGRAMA DE ACTUACIÓN INTEGRADA A EJECUTAR POR GESTIÓN DIRECTA SIN INCLUIR LA APROBACIÓN O MODIFICACIÓN DE PLANTEAMIENTO

- 3º. Estimar o desestimar alegaciones. (Si se hubiesen presentado)
- 4º. Requerir a los SS.TT. municipales para que en el plazo máximo de 2 meses siguientes a la notificación del acuerdo, presenten los documentos corregidos del Proyecto de Urbanización y de las Normas de Actuación, condicionando la eficacia del presente acuerdo al cumplimiento de este requerimiento. (Si hiciese falta)
- 5º. Comprometer crédito por el importe equivalente a un 5 por 100 del coste total de las cargas del programa y
- 6º. Pagar o consignar la indemnización a la que se refiere el artículo. 92.3 TRLOTUP, con carácter previo a la aprobación del Proyecto de Reparcelación.
- 7º. Ordenar la inscripción del Programa en el Registro de Programas de Actuación.
- 8º. Ordenar la publicación del acuerdo en el BOP, indicando número de registro y fecha de inscripción en el Registro de Programas de Actuación, así como reseña en la página Web municipal, adjuntando como Anexo las Normas de Actuación.
- 9º. Facultar, tan ampliamente como proceda en derecho, al Alcalde para dictar cuantas resoluciones y realizar cuantas actuaciones, tanto de índole jurídica como material, resulten necesarios para la plena efectividad y ejecución de este acuerdo. En concreto, queda facultado expresamente para declarar que se han subsanado las deficiencias señaladas e incorporado las correcciones y modificaciones parciales impuestas, una vez comprobada tal circunstancia por los Servicios Municipales competentes.
- 10º Notificar el presente acuerdo a los interesados y comunicarlo a los Servicios Municipales.
- 11º Ofrecer a, las personas propietarias la posibilidad de colaborar con la Administración actuante en la ejecución de la actuación urbanizadora, previa negociación y suscripción del convenio urbanístico correspondiente.

18

EJEMPLO DE
TRAMITACIÓN DE
UN PROGRAMA
DE ACTUACIÓN
INTEGRADA A
EJECUTAR POR
GESTIÓN DIRECTA
SIN INCLUIR LA
APROBACIÓN O
MODIFICACIÓN DE
PLANTEAMIENTO

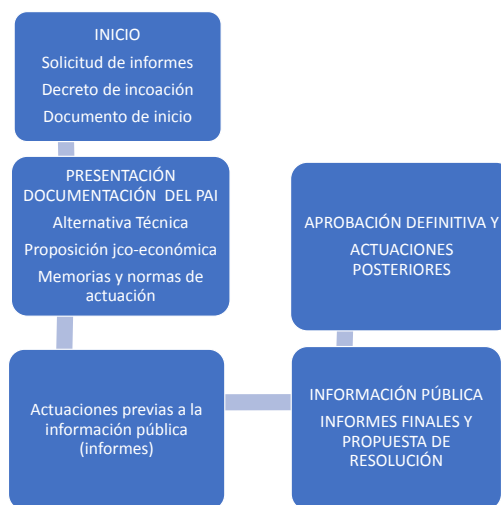
9.- ACTUACIONES POSTERIORES

Adoptado el acuerdo y una vez haya adquirido eficacia, el servicio gestor del expediente controlará el cumplimiento de las previsiones del acuerdo plenario aprobado.

En caso de cumplimiento y presentación de la documentación corregida, previa comprobación de la adecuación de la misma, solicitando al efecto los informes necesarios procederá en cumplimiento del propio acuerdo a:

- ▶ Inscribir el Programa en el Registro Municipal correspondiente.
- ▶ Publicar en el BOP el acuerdo aprobatorio del PAI, el texto íntegro de las Normas de Actuación, no registro y fecha de inscripción en el Registro de Programas dActuación.
- ▶ Insertar la documentación en la página web municipal certificada por el Secretario.
- ▶ Remitir el Proyecto de Urbanización diligenciado a los SS.TT., encargados del seguimiento de la obra.
- ▶ Comunicar al Servicio de Gestión Urbanística la eficacia del acuerdo.

EJEMPLO DE TRAMITACIÓN DE PAI POR GESTIÓN DIRECTA





PREGUNTAS FRECUENTES (FAQ)



19

PREGUNTAS FRECUENTES (FAQ)

PREGUNTAS FRECUENTES (FAQ)

■ **¿Cuáles son los modos o sistemas de ejecución urbanística admitidos en el TRLOTUP?**

El TRLOTUP prevé dos modos de gestión urbanística: uno es la gestión por los propietarios y el otro es la gestión pública. Y dentro de esta última se distingue entre las formas de gestión directa que lleva a cabo la Administración o sus personificaciones públicas o privadas y las formas de gestión indirecta.

■ **¿La gestión directa es una modalidad preferente o prioritaria en TRLOTUP sobre la gestión por los propietarios y respecto a la que se efectúa por agente urbanizador empresario?**

En efecto, así lo establece clara y rotundamente el artículo 119 TRLOTUP.

■ **¿En qué supuestos puede la Administración rehusar la gestión directa?**

Cuando justifique la falta de medios personales o materiales para ejecutar con garantías la gestión urbanística, aunque también admite "otras circunstancias" que el TRLOTUP no identifica.

■ **¿Está obligada la Administración a motivar su decisión cuando vaya a emplear esta modalidad?**

El TRLOTUP no exige motivación cuando se decida imponer la gestión directa. La exige cuando la Administración decida no convertirse en urbanizador ni directamente ni por sus personificaciones. Es en ese caso cuando la Ley requiere motivarlo en razones de falta de medios personales o materiales, aunque también admite "otras circunstancias". El artículo 35 LPACAP establece los supuestos en que deben motivarse los actos y no sería aplicable a este caso.



**PREGUNTAS
FRECUENTES
(FAQ)**

■ **¿Cuáles son las formas admitidas de la gestión directa?**

Son cuatro más una variante y una alternativa.

La gestión por la propia Administración (que intervendrá con su estructura u organización, medios y presupuesto), por Organismo autónomo local, Entidad pública empresarial y sociedad cuyo capital pertenezca íntegramente a la Corporación. La variante es la Entidad urbanística de capital público. La alternativa es la empresa mixta, que se permite en determinados casos de gestión directa.

■ **¿Alguna de ellas es preferente?**

En sentido estricto, no hay preferencia de una de ellas sobre las restantes. Las dos primeras citadas se presumen más sostenibles y más estables presupuestariamente y son preferidas a las otras. Las dos siguientes, deben justificarlo. La variante es una novedad del TRLOTUP que puede tomar la forma de cualquiera de las modalidades anteriores. En cuanto a la forma alternativa, la empresa mixta que se considera forma de gestión directa es una decisión posterior a la determinación de la forma de gestión directa inicial.

■ **¿Pueden usar los Ayuntamientos la Entidad Urbanística de Capital Público como forma de gestión directa?**

La disposición adicional 3ª TRLOTUP lo permite expresamente.

■ **¿Cuáles son los criterios que sirven para decidir sobre la forma en la gestión directa?**

Como hemos justificado en el capítulo correspondiente, por imperativo legal, habrán de tomarse en consideración los criterios de sostenibilidad y estabilidad presupuestaria, la rentabilidad económica y recuperación de la inversión.

El establecimiento de Entes descentralizados con personalidad jurídica propia, debe decidirse en función de la necesidad de una mayor eficacia en la gestión, la complejidad de la misma, la agilización de los procedimientos, la expectativa de aumentar o mejorar la financiación o la conveniencia de

19

PREGUNTAS FRECUENTES (FAQ)

obtener un mayor grado de participación ciudadana en la actividad de prestación de los servicios.

Hay varios criterios complementarios para resolver sobre la modalidad de gestión directa, que hemos expuesto en el capítulo 4 de esta Guía.

■ **¿Quién decide si determinadas formas de gestión directa ofrecen estabilidad presupuestaria y sostenibilidad económica?**

El órgano competente para aprobar el PAI, pero la LRBRL exige informe del Interventor municipal y dejar constancia del asesoramiento recibido, con lo cual da a entender que será habitual contar con un asesoramiento externo especializado.

■ **¿Qué beneficios obtendría el Ente público por usar la gestión directa?**

La disposición adicional 3ª TRLOTUP establece cuáles son las singularidades sobre el régimen general que se permiten a las Entes Urbanísticos de Capital Público. Todas ellas son ventajas para el Ente público interviniente. Destacan el régimen de aportaciones de bienes y los medios para la realización del objeto social. Son diferencias muy significativas.

■ **Si los propietarios proponen a la Administración asumir la gestión del Programa, ¿la Administración está vinculada por esa propuesta?**

No lo está. Debe decidir en función de los criterios legales que han sido expuestos y en beneficio del interés público. No obstante, esta es una posibilidad, dirigida por la Administración, reduce de forma sustancial la conflictividad.

■ **¿Cuáles son las ventajas para la Administración de la gestión directa sobre la gestión indirecta?**

La gran ventaja es poder ejecutar las Unidades de Ejecución con criterios más racionales y de ordenación armónica y de conjunto, orientados exclusivamente en el interés público y no solo basados en la demanda del Mercado inmobiliario.



**PREGUNTAS
FRECUENTES
(FAQ)**

Se pueden urbanizar terrenos prescindiendo de la rentabilidad económica inmediata, incluso a falta de iniciativa empresarial o de la propiedad y permite obtener suelo en mejores condiciones para el desarrollo de otras políticas públicas.

La Administración establece el modo de pago, pudiendo señalar el pago en terrenos con lo que favorece las políticas de los Ayuntamientos en materia de industria y de viviendas sociales.

La Administración puede repartir cuotas de urbanización a los propietarios por los gastos previstos en los seis meses próximos.

■ ¿Cuáles son las ventajas de la gestión directa para el propietario?

En la gestión directa no se excluye al propietario. Lo que se sustituye es el Agente Urbanizador. Las ventajas más relevantes serían la reducción de la cadena de intervinientes, desapareciendo el Agente Urbanizador (es la posición que asume la Administración o sus personificaciones) y la selección con los procedimientos de la LCSP del Empresario constructor, lo que debería abaratar el coste de la urbanización. Cabe añadir que la gestión directa aumenta el control de las prestaciones y mejora la participación de los ciudadanos y la transparencia. Se admite la venta anticipada de las fincas de propietarios que rehúsen participar y deban ser expropiados. Aunque, por otra parte, se permite a la entidad interviniente que se financie con las cuotas de los próximos seis meses, en lugar de cobrar tras la expedición de las certificaciones, es decir, con la obra ejecutada. En la gestión directa no se traslada el riesgo de la operación al Agente urbanizador empresario al no existir esta figura.

Podemos resumir los principales beneficios de la gestión directa para los propietarios con los siguientes ítems:

- ▶ Resultará más baratas las cuotas de urbanización para el propietario al reducirse la cadena de empresarios intervinientes en el proceso.
- ▶ Mayor control administrativo sobre la selección de los empresarios y sobre la ejecución de las prestaciones y la capacidad de interacción que pueden tener los propietarios con la entidad gestora será asimismo mayor en este caso.
- ▶ Imposibilidad de que el ente público perciba beneficios por la intervención como urbanizador. La STSJCV de 4 mayo señala que “El beneficio empresarial, en los casos de gestión directa, sólo podrá percibirlo el urbanizador que sea sociedad mercantil de capital íntegramente público.”



**PREGUNTAS
FRECUENTES
(FAQ)**

■ **¿Quién decide que se aplique la gestión directa?**

Según el artículo 119.1 TRLOTUP, corresponde a la Administración actuante elegir razonadamente la modalidad de gestión pública, directa o indirecta, al programar cada Actuación Integrada. La Administración actuante será habitualmente el Ayuntamiento. La competencia corresponde al Alcalde o a la Junta de Gobierno local, según se trate de Ayuntamientos en régimen ordinario o de gran población, respectivamente.

■ **¿Cuándo lo hace?**

Al aprobar el Programa de Actuación Integrada.

■ **¿Cabe la cesión de la condición de urbanizador a una sociedad mixta en la gestión directa?**

Así lo permite el artículo 125.2 TRLOTUP.

■ **¿La gestión directa exige la expropiación de los terrenos de la Unidad de Ejecución?**

No. Puede haber gestión directa con mantenimiento de los propietarios y reparcelación.



GENERALITAT
VALENCIANA

Conselleria de Política
Territorial, Obres Públiques
i Mobilitat

TOTS
A UNA
veu