

GUIA DE LA GESTIÓ DIRECTA DE L'URBANISME PER A L'ADMINISTRACIÓ LOCAL A LA COMUNITAT VALENCIANA

València, març 2022



GENERALITAT
VALENCIANA

Conselleria de Política
Territorial, Obres Públiques
i Mobilitat

TOTS
A UNA
veu

DIRECCIÓ

Vicente Joaquín García Nebot
Director General d'Urbanisme

Anna Piñeiro Valls
Subdirectora General d'Urbanisme

REDACCIÓ

Pedro García Capdepon
Advocat

DISSENY I MAQUETACIÓ

Isabel Giner Marco

Edita: Conselleria de Política Territorial,
Obres Públiques i Mobilitat
ISBN: 978-84-482-6697-4

© De la present edició: Conselleria de Política
Territorial, Obres Públiques i Mobilitat

* Part del contingut d'aquesta Guia, ha sigut obtingut de la **"Guia de procediment per a l'aprovació dels programes d'actuació integrada a l'Ajuntament de València"** al qual agraïm la seua col·laboració. Aquesta Guia està disponible al portal web de l'Ajuntament de València a través del següent enllaç: www.valencia.es/documentos



ÍNDEX DE CONTINGUTS





ÍNDEX

ÍNDEX

0	PRÒLEG.....	6
1	QUÈ ÉS LA GESTIÓ URBANÍSTICA?.....	7
2	QUI HI INTERVÉ?	10
	<i>L'administració:</i>	
	<i>l'Ajuntament i les entitats públiques</i>	<i>10</i>
	<i>La propietat.....</i>	<i>10</i>
	<i>L'urbanitzador</i>	<i>11</i>
	<i>L'empresa constructora.....</i>	<i>12</i>
3	COM S'EXECUTA EL PLANEJAMENT A LA COMUNITAT VALENCIANA?	14
4	ELS CRITERIS PER A ESTABLIR LA MANERA O SISTEMA D'EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT	16
5	ELS PROGRAMES D'ACTUACIÓ INTEGRADA.....	21
6	MODES DE GESTIÓ DIRECTA DELS PROGRAMES D'ACTUACIÓ INTEGRADA.....	24
7	LES COMPETÈNCIES SOBRE LA GESTIÓ URBANÍSTICA DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES	26
8	PREFERÈNCIA DEL TRLOTUP PER LA GESTIÓ DIRECTA DELS PROGRAMES D'ACTUACIÓ INTEGRADA.....	28
9	EL RÈGIM JURÍDIC DE LES FORMES DE PRESTACIÓ DEL SERVEI EN LA GESTIÓ DIRECTA	31
	<i>Gestió directa per la pròpia administració.....</i>	<i>31</i>
	<i>Organismes autònoms locals</i>	<i>33</i>
	<i>Entitats públiques empresarials.....</i>	<i>38</i>
	<i>Societats el capital de les quals pertanga en la seua integritat a l'administració local.....</i>	<i>39</i>



ÍNDEX

10 LES ENTITAS URBANÍSTIQUES DE CAPITAL PÚBLIC	47
11 L'EMPRESA MIXTA	51
12 L'ELECCIÓ DEL SISTEMA DE GESTIÓ	53
13 L'OPINIÓ DELS PROFESSIONALS SOBRE LA GESTIÓ DIRECTA	54
14 ¿QUI I QUAN DECIDEIX LA FORMA DE GESTIÓ QUE S'UTILITZARÀ PER A L 'EXECUCIÓ D'UN PAI?	56
15 PECULIARITATS I AVANTATGES DE LA GESTIÓ DIRECTA EN L'EXECUCIÓ DEL PROGRAMA.....	58
16 LA CONTRACTACIÓ DE L'EMPRESARI CONSTRUCTOR EN LA GESTIÓ DIRECTA.....	61
17 L'EXPROPIACIÓ ÉS UN SISTEMA D'ACTUACIÓ EXTRAVAGANT O UNA VARIANT DE LA GESTIÓ DIRECTA?	63
18 EXEMPLE DE TRAMITACIÓ D'UN PROGRAMA D'ACTUACIÓ INTEGRADA A EXECUTAR PER GESTIÓ DIRECTA SENSE INCLOURE L'APROVACIÓ O MODIFICACIÓ DE PLANEJAMENT	65
1.- Inici.....	65
2.-Presentació de la documentació.....	67
3.- Actuacions prèvies a la informació pública:.....	69
4.- Informació pública (art. 55.2 Trlotup)	69
5.- Resultat de la informació pública	70
6.- Informes finals	70
7.- Informe-proposta de resolució.....	70
8.- Aprovació definitiva	70
9.- Actuacions posteriors	72
19 PREGUNTES FREQUENTS (FAQ)	73



PRÒLEG

PRÒLEG

La gestió directa de l'urbanisme per l'administració afona les seues arrels en l'urbanisme tradicional espanyol, amb l'única excepció de l'urbanisme gestionat pels propietaris del sòl, organitzats en Juntes de Compensació, un sistema que va demostrar no ser massa eficaç per a crear ciutat.

Només el sistema d'execució per cooperació previst en la legislació estatal entre els anys 1976 i 1994, va servir perquè les nostres ciutats tingueren un creixement ordenat i àgil. Aquest sistema, caracteritzat per la direcció del procés urbanístic per part de l'Administració, amb la participació de les persones físiques i jurídiques propietàries del sòl com a beneficiàries, va desaparèixer, no obstant això, amb l'auge de la gestió indirecta.

L'urbanisme valencià va evolucionar, des de la primera Llei Reguladora de l'Activitat Urbanística de 1994 fins avui, amb la creació de la figura de l'agent urbanitzador privat i el seu reeixit desenvolupament, a l'empara de les facilitats de finançament, fins a 2007. Això va provocar un abandó per les Administracions Públiques de la gestió directa i, fins al moment, ni els seus propis organismes ni els serveis tècnics municipals han reactivat aquesta necessària activitat pública, malgrat que el vigent Text Refós de la Llei d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Paisatge, té a la gestió directa com a eix central d'un urbanisme democràtic, sostenible i productiu.

En aquest context, aquesta "GUIA DE LA GESTIÓ DIRECTA DE L'URBANISME PER A L'ADMINISTRACIÓ LOCAL EN LA COMUNITAT VALENCIANA" pretén reactivar aquest sistema de gestió per l'Administració, indicant les vies que han d'impulsar-se per part dels ajuntaments i dels seus organismes públics en aquesta direcció.

Així mateix, la gradual disminució de la gestió indirecta en l'urbanisme valencià fa necessària l'acció de l'Administració, i, en aqueix sentit, aquesta Guia ofereix una oportunitat perquè els Ajuntaments reprenguen aquesta activitat.

Arcadi España García

*Conseller de Política Territorial,
Obres Públiques i Mobilitat*

1

QUÈ ÉS LA GESTIÓ URBANÍSTICA?

QUÈ ÉS LA GESTIÓ URBANÍSTICA?

La gestió urbanística consisteix essencialment a portar a la pràctica les previsions del planejament –i les de l'ordenament jurídic– per a urbanitzar un territori o millorar-ne les dotacions. D'ací l'exigència que aqueixa activitat estiga legitimada per un planejament aprovat i vigent, excepte excepcions.

La sentència del Tribunal Suprem, de 23 d'octubre de 1989 (RJ 1989, 7470), afeg que: «*L'execució del planejament no té com a finalitat exclusiva la de convertir el "dibuix" que aquell traça (el pla) en una realitat, sinó també la de dur a terme la distribució equitativa de les càrregues i beneficis del planejament*». Veurem que compleix alguna altra finalitat.

La gestió urbanística és una de les activitats, al costat del planejament i la disciplina urbanística, amb les quals s'implementen les polítiques d'ordenació de la ciutat, que determinen com, quan i on han de sorgir o desenvolupar-se els assentaments humans en l'espai físic i al servei del qual es disposen un conjunt de tècniques i instruments.

Es defineix, sobretot, per ser **una funció pública** i així s'ha caracteritzat l'urbanisme des de la Llei del sòl de 1956, sent un dels principis capitals per a la interpretació de l'ordenament jurídic urbanístic¹.

Són funcions públiques aquelles activitats que per la seua naturalesa pertanyen a l'Estat i que es realitzen per a l'assoliment dels fins essencials d'aquest, com ara la defensa, la policia, els tributs... inclouen facultats o drets i prerrogatives, però també deures i obligacions, conjuntament i inseparablement units a aquells, que s'imposen a l'organització estatal.

L'elaboració dels plans, la seua execució i control, ja no són un contingut del dret de propietat. Des de fa molt temps (almenys des de 1956) són autèntiques activitats públiques, tasques que incumbeixen l'administració, és a dir, competències administratives.

¹ Actualment es reconeix en l'article 4 del text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana, aprovat per Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre (TRLRUR).

1

QUÈ ÉS
LA GESTIÓ
URBANÍSTICA?

L'aprovació dels plans, dels programes, del projecte de reparcel·lació, dels projectes d'expropiació i del projecte d'urbanització, entre altres, són decisions públiques realitzades en exercici de la potestat administrativa.

Com a lògica conseqüència, **també són responsabilitats indeclinables de l'administració** la qual cosa s'observa nítidament en el planejament i en la disciplina urbanística, però també aconseguix a la gestió urbanística².

Aquesta naturalesa, que permet la intervenció directa de l'administració i els seus ens instrumentals en l'execució de la urbanització, mai ha sigut un obstacle per a admetre la participació dels particulars en la gestió urbanística. *"L'execució del planejament és clarament en el nostre ordenament jurídic una funció pública --art. 114.1 del text refós de la Llei del Sòl (de 1976)-- en la qual els propietaris del sòl a urbanitzar poden assumir major, menys o fins i tot nul protagonisme segons el sistema d'execució que s'aplique --compensació, cooperació o expropiació-- (S.T.S. 30/10/1989, R.A. 7.478).*

Aqueixa participació dels privats en la funció pública s'ha realitzat amb major o menor intensitat, segons els particulars hagen assumit una nova personalitat jurídic-pública (a través de les Juntes de Compensació en la legislació tradicional o les Agrupacions d'Interés Urbanístic de la legislació urbanística valenciana actual) o hagen mantingut la seua pròpia personalitat jurídic-privada, actuant com a contractistes de l'administració pública (l'urbanitzador empresari, seleccionat en concurrència).

2. Com interpreta la sentència del Tribunal Suprem de 16 de novembre de 1987, qualsevol que siga el sistema d'execució que se seguisca. "La majoria del sector doctrinal jurídic/urbanístic, ha deixat establert definitivament que l'urbanisme és una funció pública tant en matèria de planejament com en la d'execució dels plans o gestió urbanística, perquè així ho consagra l'article 114 del TRLS'76, donada la funció i titularitat dels interessos en joc" (STS 27 d'abril de 1984, R.A. 2.581). "L'urbanisme és una funció pública, i, en tant ho siga, ningú pot alleugerir de responsabilitat l'administració pública, i és per això que la col·laboració dels particulars, ja siga per la via concessional, ja per la via associativa (Junta de Compensació), ja per la via de l'urbanisme concertat (convenis urbanístics), només pot estimar-se i considerar-se en el pla instrumental de la gestió com un complement d'actuació" (STS 8 de juliol de 1989, R. Arz. 5.729).

Guia de la Gestió directa de l'Urbanisme per a l'Administració Local en la Comunitat Valenciana

1

QUÈ ÉS
LA GESTIÓ
URBANÍSTICA?

No obstant això, la col·laboració dels particulars no ha suposat mai la transferència de l'exercici de l'autoritat inherent als poders públics, com es comprova en la normativa de contractes del sector públic, en l'article 85.2 Llei reguladora de les bases de règim local, i en el 95.1 del text refós de disposicions legals en matèria de règim local.



2

QUI HI INTERVÉ?

QUI HI INTERVÉ?

Diversos subjectes estan cridats a participar en les activitats de la gestió urbanística.

L'administració: l'ajuntament i les entitats públiques

En primer terme, **l'administració**, assumint, necessàriament i en qualsevol cas, la direcció i el control de tot el procés i la responsabilitat última de les activitats que es desenvolupen. Li correspon sempre l'aprovació dels instruments tècnics necessaris, dictar els actes d'autoritat i, especialment, reservar-se o conferir a un tercer la condició d'agent urbanitzador, propietari o empresari i aprovar el programa d'actuació integrada o aïllada, que es gestiona per reparcel·lació o per expropiació forçosa.

Pot ocórrer que l'administració assumisca un major protagonisme i es convertisca en urbanitzadora dels terrenys. Són els casos de gestió directa. A estudiar aqueixa possibilitat, que és una opció que, per decisió del legislador valencià, necessàriament han de plantejar-se en cada cas les administracions locals, s'orienta aquesta *Guia*.

La propietat

Altres subjectes que han de participar inexorablement en la gestió urbanística són els **propietaris i titulars de drets sobre els terrenys afectats**, assenyalats en l'article 75 text refós de la Llei d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge, aprovat per Decret legislatiu 1/2021, de 18 de juny (TRLOTUP). Els propietaris podran assumir en la gestió urbanística, una funció activa, passiva o, fins i tot, optar per excloure's de la urbanització i ser expropiats. Excepte en aquest últim cas, ells han de suportar els costos d'urbanitzar els terrenys ja que assumeixen també els beneficis que en genera la urbanització. S'ha dit que l'atribució dels aprofitaments que crea el pla és una donació modal, és a dir, subjecta a condició.

2

QUI HI INTERVÉ?

A la Comunitat Valenciana, sempre que l'administració haja refusat l'opció per la gestió directa, els propietaris, si ho desitgen i reuneixen un percentatge significatiu de la propietat sobre la qual s'actuarà, podran convertir-se en agents urbanitzadors sense necessitat de concórrer a un procediment competitiu, o com diu el TRLLOTUP, en règim d'excepció licitatòria.

L'urbanitzador

Un altre subjecte que normalment participarà en la gestió urbanística és l'**agent urbanitzador**. Li correspon promoure i finançar l'execució dels actes de gestió. En algunes ocasions, l'administració o els propietaris assumiran aquesta condició. Però en cas contrari, sempre que l'administració considere que l'actuació urbanística resulta econòmicament viable, l'administració seguirà un procediment de licitació concurrencial, previst en el TRLLOTUP, per a designar un empresari mitjançant un conveni de naturalesa contractual. Cabrà igualment seleccionar un soci per a constituir en comú una societat mixta, que serà la que assumisca la condició d'urbanitzadora.

En definitiva, l'urbanitzador, segons els articles 73 i 118 TRLLOTUP, és el subjecte responsable de promoure i, si fa el cas, executar una actuació urbanística subjecta a un programa d'actuació integrada. Tot PAI ha de designar el seu urbanitzador i regular els seus compromisos, obligacions i drets.

Les funcions de l'agent urbanitzador estan definides en l'article 118.2 TRLLOTUP:

- ▶ *Promoure, gestionar i finançar l'actuació programada, al seu risc i ventura.*
- ▶ *Promoure la redacció dels projectes tècnics necessaris per a això.*
- ▶ *Contractar les obres públiques que comprega aquesta actuació d'acord amb la legislació de contractes del sector públic en els supòsits previstos en aquest text refós, gestionant la seua execució en qualitat de part promotora d'aquelles i responent del seu pagament i altres obligacions que legalment o contractualment haja assumit davant el contractista.*
- ▶ *Elaborar i impulsar la reparcel·lació.*

2

QUI HI INTERVÉ?

- ▶ *Suportar el cost d'urbanització corresponent als terrenys de la seua propietat o que li siguen adjudicats en concepte de retribució i obtenir les retribucions corresponents a l'execució del programa d'actuació de les persones propietàries adherides.*
- ▶ *Assumir l'adquisició dels terrenys que li siguen transmesos a canvi de la seua activitat urbanitzadora i, quan corresponga, també la dels terrenys de les persones propietàries que s'abstinguen de participar en la reparcel·lació.*
- ▶ *Promoure les edificacions i activitats privades sobre les parcel·les o immobles que se li adjudiquen a conseqüència del desenvolupament del programa d'actuació integrada, en els casos en què així s'haja convingut pel seu interès social o per les seues necessitats funcionals.*

L'empresa constructora

L'últim dels subjectes intervinents en la gestió urbanística és **l'empresari constructor**, que s'encarregarà de l'execució de les obres d'infraestructura, llevat que la convocatòria que ha d'efectuar l'agent urbanitzador per a triar-lo quede deserta o quan no se superen els límits econòmics previstos per a això en el TRLOTUP, que no són excessivament alts, i que es remeten a la normativa de contractació. En aquests dos casos excepcionals, assumirà les seues funcions l'agent urbanitzador directament, si reuneix els requisits per a fer-ho.

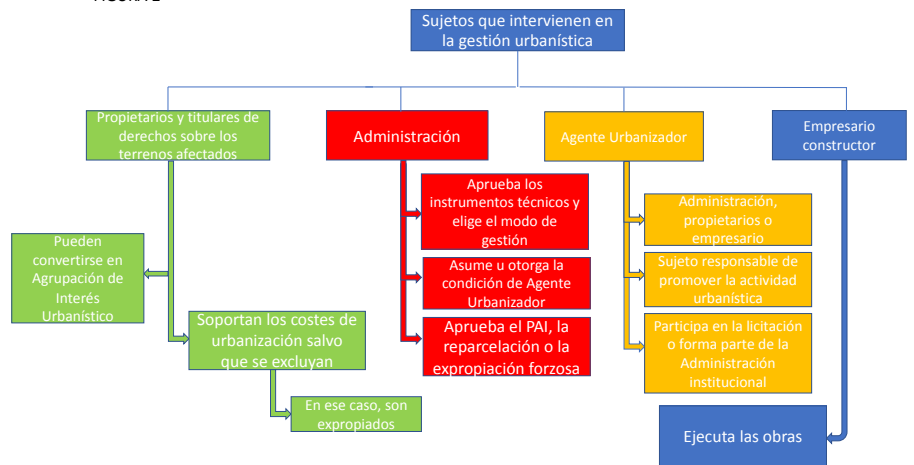


2

QUI HI INTERVÉ?

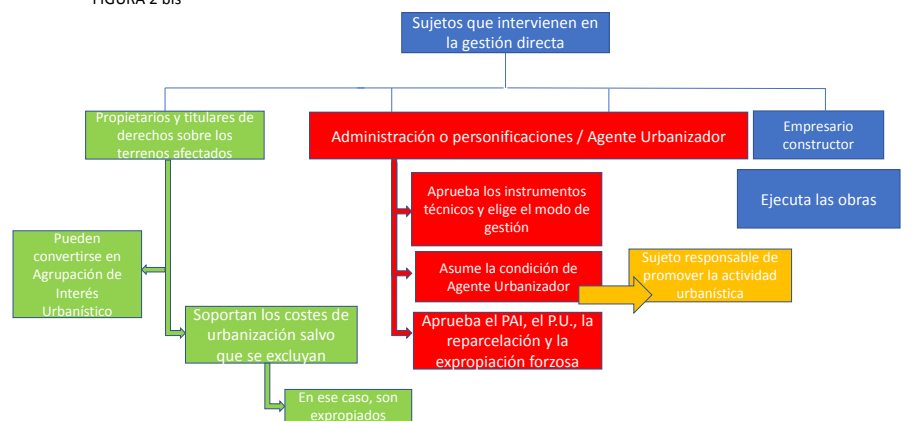
En la figura següent es reflecteixen els subjectes participants en la gestió urbanística en general.

FIGURA 2



El quadre següent reflecteix la participació dels subjectes implicats en la modalitat de gestió directa.

FIGURA 2 bis



3

COM S'EXECUTA EL PLANEJAMENT A LA COMUNITAT VALENCIANA?

COM S'EXECUTA EL PLANEJAMENT A LA COMUNITAT VALENCIANA?

En l'ordenament urbanístic valencià, bàsicament constituït en l'actualitat pel TRLOTUP, s'admeten com a **formes de gestió urbanística**:

- ▶ **LA GESTIÓ DIRECTA**, i
- ▶ **LA GESTIÓ INDIRECTA**, que al seu torn pot ser:
 - La gestió per propietaris
 - La gestió per agent urbanitzador seleccionat en pública concurrència.

El preàmbul de la LOTUP explicava que **la gestió directa suposa que la pròpia administració decideix assumir directament la gestió urbanística sobre un conjunt de terrenys, inclosos en un programa d'actuació integrada.**

En la gestió directa, l'administració, per si mateixa o a través dels ens que ella crea i domina, assumeix la condició d'urbanitzadora d'un PAI.

Doncs bé, l'activitat de gestió urbanística per la modalitat de gestió directa presenta dos vessants:

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

(i) un pròpiament jurídic, que correspon a les administracions públiques, segons reitera l'article 2 del recent TRLOTUP, i no pot ser externalitzat o cedit a tercers segons el que es preveu en el seu article 122: *"Les funcions d'autoritat que corresponen a l'administració actuant són indelegables."* Les comunitats autònomes també disposen competència en la gestió des del punt de vista jurídic, encara que el seu paper principal consisteix a donar aprovació definitiva a determinats expedients que redacta l'urbanitzador⁴. i que tenen a veure amb l'ordenació estructural. No obstant això, com veurem, l'administració autonòmica també pot intervenir com a administració actuant.

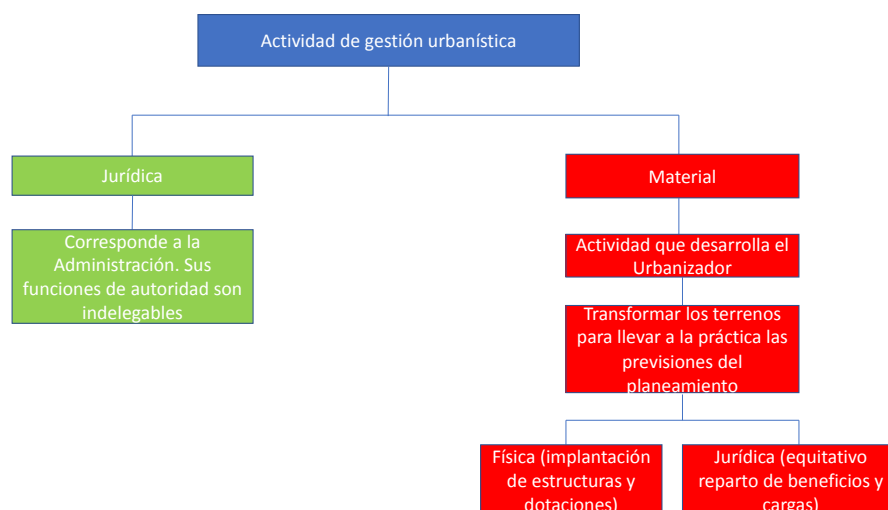
3

COM S'EXECUTA EL PLANEJAMENT A LA COMUNITAT VALENCIANA?

(ii) un altre purament material és l'activitat material de transformació que promou un urbanitzador, qualsevol que en siga la forma de selecció i, en qualsevol cas, aprova l'administració. Aqueixa activitat consisteix a promoure la transformació dels terrenys amb la finalitat de portar a la pràctica les previsions del planejament. Aqueixa transformació és:

- ▶ física (implantació d'infraestructures i dotacions)
- ▶ i jurídica (l'equitatiu repartiment de beneficis i càrregues entre la propietat, que suposa el repartiment de solars entre la propietat normalment:
 - a través de la **reparcel·lació** en la qual es produeix la subrogació real de les finques inicials en parcel·les de resultat, ja ajustades al planejament, i la cessió a l'administració dels terrenys que li corresponguen per les dotacions públiques i per la participació de la Comunitat en les plusvàlues, prevista en l'article 47 de la Constitució.
 - També escau que s'actue **per expropiació** en determinats casos. En l'activitat de transformació jurídica, la intervenció de l'urbanitzador es limita a la formulació dels projectes, quedant reservada la seua aprovació a l'administració actuant, que seguirà el procediment administratiu establert.

Habitualment, aqueixa transformació dels terrenys consisteix en una intervenció sistemàtica, que abasta una gran superfície, i afecta nombroses finques, i que s'executa de manera conjunta, organitzada per unitats d'execució, que són àmbits de gestió urbanística delimitats per a la seua programació i execució conjunta.

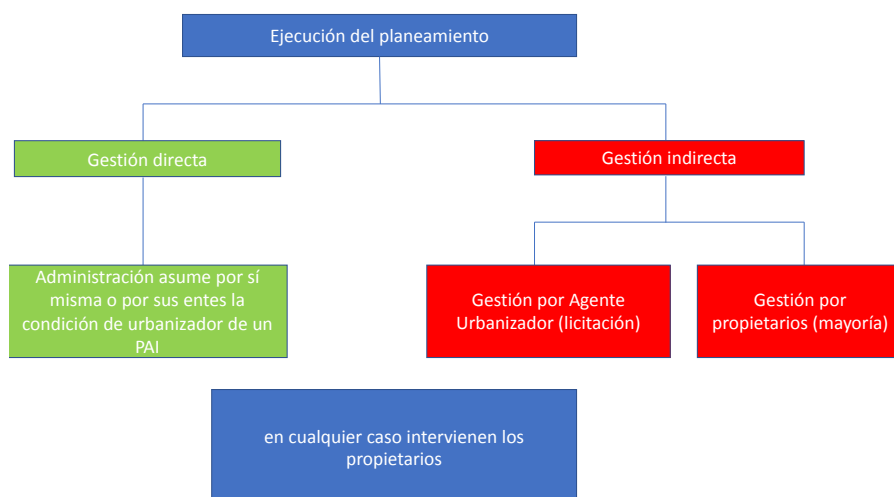


4

ELS CRITERIS PER A ESTABLIR LA MANERA O SISTEMA D'EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

ELS CRITERIS PER A ESTABLIR LA MANERA O SISTEMA D'EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

Les formes admeses en TRLOTUP, segons hem vist, són les següents:



Les preferències establides legalment, són:

La prioritat establerta pel TRLOTUP és la gestió directa, fins al punt que el seu article 119 obliga l'administració a adoptar aquest sistema, **llevat que** rebutge la gestió directa per falta de **mitjans personals o materials** , encara que també admet justificar la seua negativa en "altres circumstàncies", que haurà de motivar.

Quan intervinga una entitat local, que és el supòsit més freqüent, resultarà aplicable la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, que en el seu article 85 estableix

4

ELS CRITERIS PER A ESTABLIR LA MANERA O SISTEMA D'EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

requisits i condicions per a l'elecció de la forma concreta de la gestió directa. Són la **sostenibilitat i l'estabilitat pressupostària** per a la qual cosa s'hauran de tindre en compte els criteris de **rendibilitat econòmica i recuperació de la inversió**.

L'article 132 del Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals, aprovat per Reial decret 2.568/1986, de 28 de novembre, preveu que les entitats locals poden acordar l'establiment d'ens descentralitzats amb personalitat jurídica pròpia, quan així ho aconsellen la **necessitat d'una major eficàcia en la gestió, la seua complexitat, l'agilitació dels procediments, l'expectativa d'augmentar o millorar el finançament, o la conveniència d'obtenir un major grau de participació ciutadana en l'activitat de prestació dels serveis**³.

Els que hem ressenyat són aspectes de necessària consideració per l'ajuntament, però hi ha altres aspectes rellevants que també han de ser avaluats per a determinar quin serà el sistema d'execució i la concreta modalitat que es vaja a aplicar. Els hem relacionats sense especificar com juguen, és a dir, si donen suport a la gestió directa o la indirecta.

Són els següents:

► Econòmics

- La situació econòmica i financera de l'ens local. Quina inversió s'haurà d'assumir per a la prestació d'aquesta activitat? Podrà fer-li front l'Ajuntament? Té capacitat d'endeutament?
- Menors costos de la urbanització per als propietaris.
- L'expectativa d'augmentar o millorar el finançament d'una actuació prioritària.

3. Article 24. LRBRL

1. Per a facilitar la participació ciutadana en la gestió dels assumptes locals i millorar-la, els municipis podran establir òrgans territorials de gestió desconcentrada, amb l'organització, funcions i competències que cada ajuntament els conferisca, ateses les característiques de l'assentament de la població en el terme municipal, sense perjudici de la unitat de govern i gestió del municipi.

2. En els municipis assenyalats en l'article 121 serà aplicable el règim de gestió desconcentrada establert en l'article 128.

4

ELS CRITERIS PER A ESTABLIR LA MANERA O SISTEMA D'EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

- Rendibilitat per al patrimoni dels ens públics.
- Absència o menor benefici industrial de l'agent urbanitzador
- -Meritació de quotes anticipades per a les despeses previstes dels pròxims sis mesos en la gestió directa.

▶ **Influència en el mercat de promotors urbanístics**

- Anàlisi del mercat, relatiu a l'oferta i a la demanda existent i possibles efectes de l'activitat local sobre la concurrència empresarial.

▶ **Influència sobre l'estructura de l'organització administrativa**

- Experiència de l'ajuntament en la gestió de serveis o activitats amb estructures dependents.
- Idoneïtat dels mitjans personals i materials amb què compte l'administració en funció de la complexitat de la intervenció. Nombre d'empleats i característiques del personal necessari per a la gestió urbanística integral. Previsions sobre la permanència del personal que s'haja d'incorporar. Situació i evolució de la plantilla municipal.
- Capacitat de la corporació per a establir i operar una entitat dependent amb els mitjans disponibles o amb els contractes que puga celebrar.
- La grandària de la intervenció i volum i reiteració de les actuacions previstes. La creació d'una estructura organitzativa, ja siga pública o privada, requereix temps i recursos i imposa obligacions afegides que tenen lògica si seran productives. I això dependrà, en bona part, de la importància de l'actuació o de la suma d'intervencions que estiguen previstes en aquesta matèria.

4

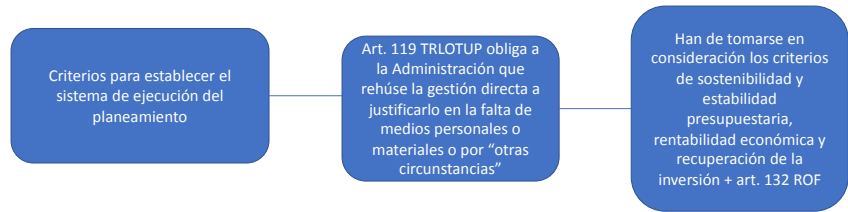
ELS CRITERIS PER A ESTABLIR LA MANERA O SISTEMA D'EXECUCIÓ DEL PLANEJAMENT

- ▶ **Incidència en altres polítiques públiques**
 - Necessitat de terrenys per a l'exercici de competències sectorials. Aquest aspecte té a veure amb l'elecció del sistema de pagament (en diners o en terrenys), que en la gestió directa decideix l'administració en lloc de cada propietari.
- ▶ **Per les prestacions**
 - Eficàcia i eficiència en l'execució de la urbanització.
 - Control per l'administració de l'execució de les infraestructures.
 - Major experiència de l'agent urbanitzador empresarial.
- ▶ **Participació dels propietaris**
 - Major participació ciutadana en el procés de transformació urbanística.
 - Major nivell d'interlocució dels propietaris amb l'agent urbanitzador (administració o les seues personificacions).
- ▶ **Temporal**
 - Temps d'execució de la urbanització.
- ▶ **Procediment d'atorgament**
 - L'agilitació de l'execució física de la urbanització i dels procediments jurídics corresponents. Temps en la gestió.
 - Major transparència en el procés.
- ▶ **Garanties de l'execució**
 - Responsabilitat de l'administració o dels altres agents urbanitzadors per la correcta execució de la urbanització.

4

ELS CRITERIS
PER A ESTABLIR
LA MANERA
O SISTEMA
D'EXECUCIÓ DEL
PLANEJAMENT

Alguns d'aquests criteris (sostenibilitat i estabilitat pressupostària, mitjans personals o materials disponibles, necessitat d'una major us procediments, l'expectativa d'augmentar o millorar el finançament o l'eficàcia en la gestió, la seua complexitat, l'agilitació de la conveniència d'obtindre un major grau de participació ciutadana en l'activitat de prestació dels serveis), serviran també per a triar la forma de gestió directa que vaja a seguir l'administració actuant.



5

ELS PROGRAMES D'ACTUACIÓ INTEGRADA

ELS PROGRAMES D'ACTUACIÓ INTEGRADA

A la Comunitat Valenciana, la gestió urbanística es desenvolupa generalment a través de **programes d'actuació integrada**, que són els instruments que ordenen el procés de gestió urbanística.

D'acord amb l'article 114 TRLOTUP, el **contingut del programa** comprén:

- ▶ Regular les relacions entre persones propietàries, agent urbanitzador i administració. És molt més fàcil en els supòsits de gestió directa perquè qui assumeix la condició d'urbanitzador és la pròpia administració o les seues personificacions.
- ▶ Determinar els drets i obligacions de les persones afectades, delimitant el seu contingut econòmic. Especialment com hi contribuiran els propietaris i quines són les obligacions de l'agent urbanitzador i el règim de garanties per a quan es paga en terrenys.
- ▶ Planificar la cronologia i etapes per al desenvolupament de les obres i actuacions reparcel·latòries. Es pretén establir l'horitzó temporal de l'execució i els terminis, encara que poden ampliar-se en determinades circumstàncies.
- ▶ Delimitar o redelimitar unitats d'execució. Les unitats d'execució es delimiten en els plans i es poden mantindre o redelimitar en els programes.
- ▶ Concretar reserves de terrenys per a habitatges subjectes a algun règim de protecció pública. Aquestes són reserves establides en la normativa urbanística que es localitzaran sobre el terreny en el PAI.
- ▶ Si fa el cas, programar l'edificació de solars o la rehabilitació d'edificis. Aquest apartat té sentit quan s'imposen aqueixes obligacions.

5

ELS PROGRAMES D'ACTUACIÓ INTEGRADA

L'àmbit d'actuació dels PAI comprendrà una o diverses unitats d'execució, però podrà estendre's a nous terrenys viaris de connexió, i a les parcel·les adjacents que es convertisquen en solars, llevat que, per consolidació, resulte impossible reparcel·lar-les.

Els **objectius legals** que ha d'implementar el programa d'actuació integrada estan assenyalats en l'article 116 TRLOTUP, i són els següents:

- ▶ Gestionar la transformació física i jurídica de les finques afectades.
- ▶ Urbanitzar completament les unitats d'execució o parcel·les que comprega.
- ▶ Executar les obres de connexió i integració adequada de la urbanització amb les xarxes generals exteriors.
- ▶ Suplementar les infraestructures i espais públics o reserves dotacionals.
- ▶ Obtindre gratuïtament, a favor de l'administració els sòls dotacionals públics i les parcel·les de la participació de la Comunitat en les plusvàlues que genere l'acció urbanística dels ens públics.
- ▶ Ordenar el repartiment equitatiu de les càrregues i beneficis.

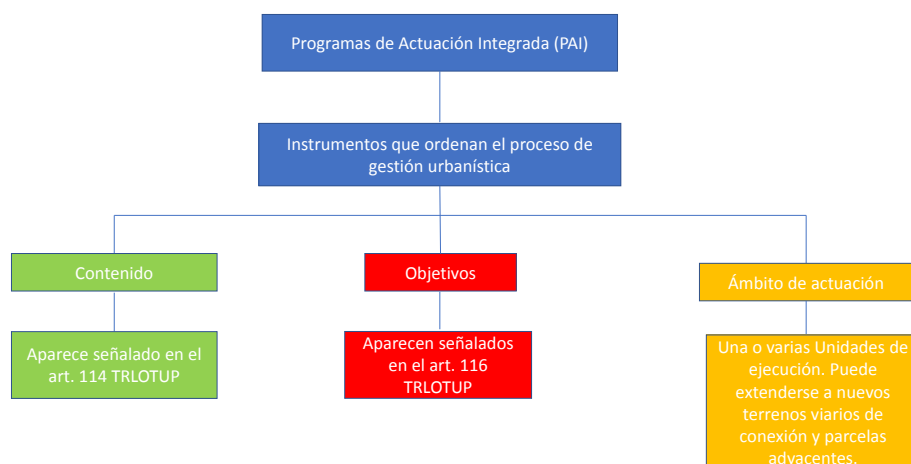
Els **programes d'actuació aïllada**, a diferència dels PAI, tenen per finalitat principal l'edificació de solars o la rehabilitació d'edificis i es desenvoluparan mitjançant programa quan no siga possible realitzar-les directament mitjançant llicència d'obres. En aquestes actuacions, les obres d'urbanització es contemplen com a obres accessòries per a convertir la parcel·la en solar, o quan es tracta de la urbanització i edificació de parcel·les incloses en xicotetes àrees urbanes de municipis de caràcter rural i amb escassa població

A l'efecte de la seua gestió, les actuacions de rehabilitació tenen la consideració d'actuacions aïllades. Les de regeneració i renovació urbana tindran la consideració d'actuacions aïllades o integrades.

5

ELS
PROGRAMES
D'ACTUACIÓ
INTEGRADA

Les actuacions aïllades no seran examinades en aquesta Guia. Tan sols direm que utilitzen tècniques semblants a les que s'empren per a les actuacions integrades. En ambdues s'aprova un programa d'actuació, es fixa la preferència en l'execució de la gestió directa per l'administració i les seues personificacions i, en defecte d'això, intervé el propietari o l'administració selecciona un urbanitzador.





**MODES DE
GESTIÓ DIRECTA
DELS PROGRAMES
D'ACTUACIÓ
INTEGRADA**

MODES DE GESTIÓ DIRECTA DELS PROGRAMES D'ACTUACIÓ INTEGRADA

En la fase de gestió urbanística, l'actuació podria ser asistemàtica (actuacions puntuals per a la implantació d'algun servei), però sol ser sistemàtica (completa, de tots els serveis que són necessaris per a dotar a les parcel·les de la condició de solar).

El TRLOTUP (2021) el sistema o manera de gestió directa es configura com una modalitat de gestió pública, alternativa i preferent a la gestió per propietaris i a la gestió per agent urbanitzador.

El preàmbul de LOTUP explicava que la gestió directa suposa que la pròpia administració decideix actuar per si mateixa en la gestió urbanística, sobre un conjunt de terrenys inclosos en un programa d'actuació integrada.

En la gestió directa, és la pròpia administració, o els ens que aquella controla, els que assumeixen la condició d'urbanitzador d'un PAI.

La regulació del sistema de gestió directa està continguda principalment en els articles 119, 123 i 164 TRLOTUP, però hi ha referències a aquesta manera de gestió disperses en altres llocs d'aqueixa llei (articles 92, 117, 125, 127, 156, 158, 172, DA 3a i DT 17a). Malgrat ser la manera de gestió prioritària, la seua regulació és la prevista per a la manera de gestió indirecta, per urbanitzador 'empresari', amb determinades excepcions.

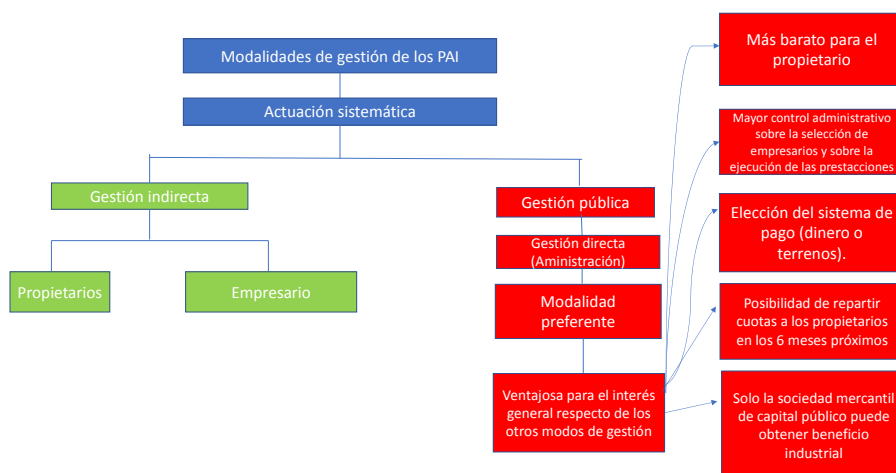
Els principals avantatges de la gestió directa són:

- ▶ **Resultarà més barat per al propietari** en reduir-se la cadena d'empresaris intervinents en el procés.
- ▶ El **control administratiu sobre la selecció dels empresaris i sobre l'execució de les prestacions** serà molt superior al de les altres maneres, i la capacitat d'interacció que poden tindre els propietaris amb l'entitat gestora serà major en aquest cas.



MODES DE GESTIÓ DIRECTA DELS PROGRAMES D'ACTUACIÓ INTEGRADA

- ▶ **En la gestió directa és l'administració qui tria l'opció de pagament en terrenys o en diners.** Des d'aqueixa perspectiva, servirà per a potenciar les polítiques dels ajuntaments en matèria d'indústria i d'habitatges socials.
- ▶ **Possibilitat que s'atorga a l'administració de repartir quotes d'urbanització als propietaris per les despeses previstes en els sis mesos pròxims,** a diferència de la gestió indirecta en la qual les quotes es reparteixen una vegada aprovades les certificacions⁴.
- ▶ **Impossibilitat que l'ens públic perceba beneficis** per la intervenció com a urbanitzador. La STSJCV de 4 maig assenyalava que: *"El benefici empresarial, en els casos de gestió directa, només podrà percebre'l l'urbanitzador que siga societat mercantil de capital íntegrament públic."*



4. Es regula en l'article 156.3 TRLOTUP, que diu: "3. Les quotes d'urbanització es reportaran a mesura que l'agent urbanitzador presente davant l'administració les correlatives certificacions d'obra o factures justificatives. El cobrament anticipat d'inversions futures és possible en cas de gestió directa, però només tractant-se de despeses prèviament compromeses i a executar abans de sis mesos, i sempre que s'haja inscrit la reparcel·lació en el Registre de la propietat. En tot cas, abans de l'inici de les obres i després de l'aprovació de la reparcel·lació, podran girar-se quotes a compte del cost dels projectes i de les indemnitzacions, segons els documents de programació aprovats."

7

LES COMPETÈNCIES SOBRE LA GESTIÓ URBANÍSTICA DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES

LES COMPETÈNCIES SOBRE LA GESTIÓ URBANÍSTICA DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES

Els municipis han vingut exercint tradicionalment la seua competència sobre gestió urbanística. Aqueixa competència municipal sobre la gestió urbanística és essencial perquè el municipi siga recognoscible com a tal pels ciutadans i, en aqueixa mesura, està garantida la seua atribució a aqueixes entitats locals per disposició constitucional, en comptar amb la garantia institucional de l'autonomia local consagrada en els articles 137 i 140 de la Constitució.

En l'actualitat aqueixa competència els ve atribuïda per la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL), l'article 25.2 del qual prescriu: *"El municipi exercirà en tot cas com a competències pròpies, en els termes de la legislació de l'Estat i de les comunitats autònomes, en les matèries següents: (a) Urbanisme: planejament, gestió, execució i disciplina urbanística. (...)".*

Així mateix, la Llei 8/2010, de 23 de juny, de règim local de la Comunitat Valenciana, els assigna competències en aquesta matèria en el seu article 33.3, en establir que: *"Els municipis valencians tenen competències pròpies en les següents matèries: (...) d) Ordenació, gestió, execució i disciplina urbanística (...)".*

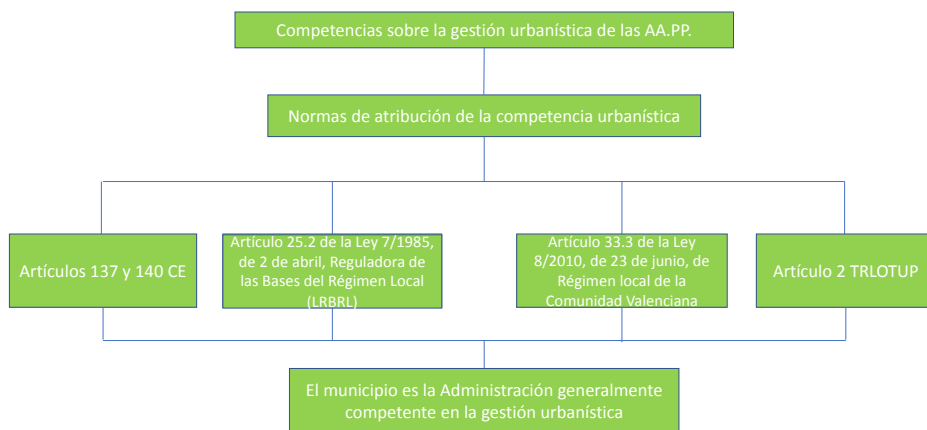
En la normativa urbanística valenciana, l'article 2 TRLOTUP prescriu que: *"la Generalitat i els municipis, que poden exercir les potestats de planejament, gestió i disciplina, referides a les ordenacions territorial i urbanística, d'acord amb el que s'estableix en la present llei".*

Així doncs, els municipis tenen assignades genèricament les competències de la gestió urbanística, però no són les úniques administracions públiques que poden intervindre en aquest àmbit. L'Estat i la Comunitat Valenciana, així mateix, poden assumir la condició "d'administració actuant" en la gestió urbanística com a mitjà per a l'execució de les seues competències en altres sectors de l'activitat administrativa. És el cas de la competència en matèries d'habitatges socials o d'indústria, que corresponen a aqueixes administracions supramunicipals.

7

LES
COMPETÈNCIES
SOBRE LA GESTIÓ
URBANÍSTICA
DE LES
ADMINISTRACIONS
PÚBLIQUES

El municipi és, per regla general, l'administració competent en la gestió urbanística.





PREFERÈNCIA
DEL TRLOTUP
PER LA GESTIÓ
DIRECTA DELS
PROGRAMES
D'ACTUACIÓ
INTEGRADA

PREFERÈNCIA DEL TRLOTUP PER LA GESTIÓ DIRECTA DELS PROGRAMES D'ACTUACIÓ INTEGRADA

El legislador valencià estableix la prioritat per la gestió directa de manera clara i rotunda fins al punt que, **quan l'administració decidisca no convertir-se en urbanitzador, ha de motivar-ho en raons de falta de mitjans personals o materials, encara que també admet "altres circumstàncies", entre les quals hem d'entendre inclòs l'incompliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària i de sostenibilitat financera del conjunt de la hisenda municipal.**

En principi, si no hi concorren els requisits per a assumir la gestió directa, l'administració ha d'utilitzar la gestió pública indirecta a través d'alguna de les maneres previstes en TRLOTUP, que són la gestió pels propietaris o la designació de l'agent urbanitzador empresari. Veurem més endavant que el TR afig alguna altra opció i matisa alguna cosa més aquest esquema tan simple.

El TRLOTUP, en citar successivament i sense distingir un ordre per a les diferents formes de gestió directa, no ha establert preferències entre ells, respectant així les previsions de **l'article 85.2 LRBRL** que prioritza determinades formes de gestió directa. Aqueix precepte disposa:

"Els serveis públics de competència local hauran de gestionar-se de la forma més sostenible i eficient d'entre les enumerades a continuació:

A) Gestió directa:

- a) Gestió per la pròpia entitat local.*
- b) organisme autònom local.*
- c) Entitat pública empresarial local.*
- d) societat mercantil local, el capital social del qual siga de titularitat pública".*



8

PREFERÈNCIA DEL TRLOTUP PER LA GESTIÓ DIRECTA DELS PROGRAMES D'ACTUACIÓ INTEGRADA

I afig: "Només podrà fer-se ús de les formes previstes en les lletres c) i d) quan quede acreditat, mitjançant memòria justificativa elaborada a l'efecte, que resulten més sostenibles i eficients que les formes disposades en les lletres a) i b), per a la qual cosa s'hauran de tindre en compte els criteris de rendibilitat econòmica i recuperació de la inversió. A més, haurà de constar en l'expedient la memòria justificativa de l'assessorament rebut que s'elevà al Ple per a la seua aprovació, on s'inclouran els informes sobre el cost del servei, així com el suport tècnic rebut, que hauran de ser publicitats. A l'efecte, es recaptarà informe de l'interventor/a local, qui valorarà la sostenibilitat financera de les propostes plantejades, de conformitat amb el que es preveu en l'article 4 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera". Conclou postil·lant: "La forma de gestió per la qual s'opte haurà de tindre en compte el que es disposa en l'article 9 de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, aprovat per Llei 7/2007, de 12 d'abril, pel que fa a l'exercici de funcions que corresponen en exclusiva a funcionaris públics.

D'aquesta manera, la LRBRL estableix un ordre de preferència per a les formes de gestió i una presumpció, encara que admet prova en contra, sobre la **major eficiència i sostenibilitat de les maneres a) i b), exigint justificació per a triar les altres dues modalitats**. El criteri general de caràcter material es concreta en l'elecció de la forma de gestió directa més sostenible i eficient. L'article 85.2 LRBRL obliga l'ens local a haver de buscar la fórmula no sols més eficient sinó també més sostenible, és a dir, aquella que responga als criteris econòmics de no increment del deute i possibilitat de gestió amb un pressupost equilibrat. **Per això, la corporació local no té diverses opcions igualment vàlides per a decidir la manera de gestió, sinó que només una o algunes seran conformes a dret: aquella modalitat o modalitats de gestió que siguen les més sostenibles. A més, la sostenibilitat no es configura com un criteri absolut, sinó relatiu.** És a dir, que la norma no exigeix que la gestió siga sostenible, sinó la més sostenible o, en altres casos, la menys insostenible.

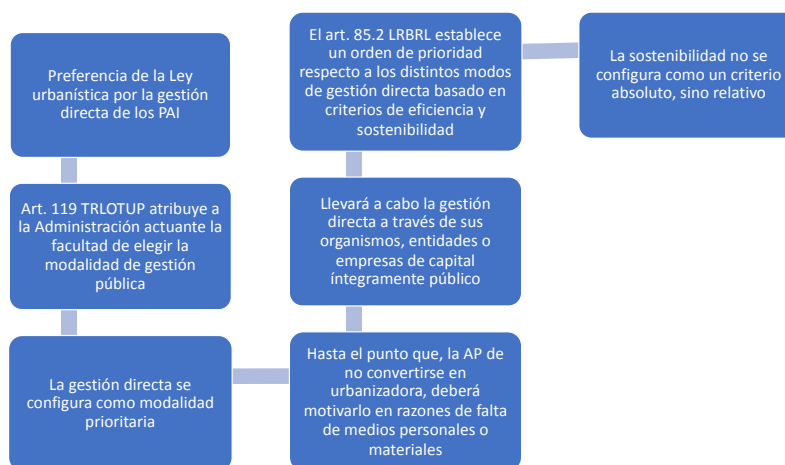
A l'hora de valorar la major eficiència i sostenibilitat de la gestió mitjançant entitat pública empresarial o mitjançant societat mercantil: «s'hauran de tindre en compte els criteris de rendibilitat econòmica i recuperació de la inversió».

8

PREFERÈNCIA
DEL TRLOTUP
PER LA GESTIÓ
DIRECTA DELS
PROGRAMES
D'ACTUACIÓ
INTEGRADA

Així les coses, **la gestió directa és prioritària respecte a la gestió indirecta i a la dels propietaris o propietàries, i dins d'aquella són preferents la gestió per la pròpia administració (que intervindrà amb la seua estructura o organització, mitjans i pressupost), o per organisme autònom local. Hi caldrà una justificació addicional** en els casos en què vaja a actuar per les modalitats d'entitat **pública empresarial o de societat el capital de la qual pertanga íntegrament a la corporació**. A més, com ja sabem, si l'ajuntament pretén usar la gestió pels propietaris o la gestió indirecta, contractant un empresari com a urbanitzador, també haurà de justificar-ho degudament.

L'elecció de la concreta forma de prestació dins de la gestió directa és discrecional, perquè es permet a l'administració actuant triar entre diverses opcions i s'admet que en siguen més, si es demostren determinades condicions.



9

EL RÈGIM JURÍDIC DE LES FORMES DE PRESTACIÓ DEL SERVEI EN LA GESTIÓ DIRECTA

EL RÈGIM JURÍDIC DE LES FORMES DE PRESTACIÓ DEL SERVEI EN LA GESTIÓ DIRECTA

La gestió directa significa que l'administració durà a terme les activitats que constitueixen les prestacions a càrrec d'urbanitzador amb els seus propis mitjans personals i materials, o a través d'algun ens subjecte a control per part d'aquesta, la qual cosa es coneix en dret com personificacions de l'administració.

S'admeten tradicionalment quatre formes per a la gestió directa dels serveis públics locals. El TRLOTUP inclou a més dues previsions peculiars que estan situades en un lloc diferent de la norma, però que s'ofereixen als municipis pel legislador urbanístic valencià, com a opcions addicionals per a implementar la gestió directa dels programes d'actuació integrada. Es tracta de les **entitats urbanístiques de capital públic i de les societats mixtes**.

En les pàgines següents es farà referència a les característiques més destacades de cadascuna, en relació amb el seu règim jurídic bàsic, personal, pressupostos i comptabilitat, contractació, i gestió patrimonial.

Gestió directa per la pròpia administració

Aquesta manera de gestió es caracteritza per les notes a les quals fa referència l'article 68.1 Reglament de Serveis de les Corporacions locals, aprovat per Decret de 17 de juny de 1955 (RSCL).

La prestació es realitzarà materialment per funcionaris i personal laboral de la pròpia plantilla, retribuïts amb càrrec als pressupostos i que en la seua actuació depenen directament dels actes dels òrgans de govern de l'ajuntament.

L'activitat s'exercirà sense intermediaris, de manera que tots els poders de decisió i gestió es retenen per l'entitat local i per això, l'activitat està dirigida per l'alcalde (article 21.1.d, LRBRL), el Ple municipal (article 22.2.f, LRBRL), o la Junta de Govern local (article 23.4, LRBRL), sense perjudici de la seua dependència immediata del cap del Servei o Secció que tinga específicament atribuïda la gestió de l'activitat.

9

EL RÈGIM JURÍDIC DE LES FORMES DE PRESTACIÓ DEL SERVEI EN LA GESTIÓ DIRECTA

Es desenvolupa dins de l'òrbita del pressupost ordinari, que absorbirà il·limitadament les pèrdues que es produïsquen. La comptabilitat no té especialitats. És la general de la Corporació.

Naturalment, cap que la corporació es proveísca dels béns i serveis necessaris per a la prestació del servei. Els contractes que han de dur a terme la gestió del PAI s'hauran de subjectar a la legislació que regula la contractació de les administracions públiques, bàsicament la Llei 9/2017 de 2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014.

Com qualsevol altra activitat de gestió centralitzada, normalment està subjecta a la fiscalització prèvia de tots els actes que puguen implicar un compromís de naturalesa econòmica per part de la Intervenció municipal.

Quant als ingressos per quotes d'urbanització, la naturalesa de les quals ha sigut certament debatuda en els últims temps, el TS ha dictat dues sentències (SSTS de 15 de juny de 2020 (RJ 2020, 1839) i de 4 octubre, (JUR\2021\327496)), en les quals aclareix la naturalesa de les quotes urbanístiques girades per l'administració urbanitzadora, dient:

"(...) les obligacions urbanístiques no tenen naturalesa tributària, com s'indica en la sentència de 31 d'octubre de 2017 (RJ 2017, 4796) quan reproduïx la sentència de 19 de gener de 2017 (RJ 2017, 437), segons la qual: "d'acord amb una constant jurisprudència, la càrrega imposada als propietaris dels terrenys afectats per una actuació urbanística de sufragar els costos d'urbanització és la contrapartida, juntament amb la d'efectuar les cessions dels terrenys que estableix la llei, perquè aquells puguen obtindre els aprofitaments inherents a la condició d'urbanes de les parcel·les resultants. En conseqüència, tals càrregues s'han de considerar com a compensació enfront del benefici obtingut (...) "Es tracta d'obligacions derivades de l'exercici del dret de propietat en l'àmbit de la funció pública d'ordenació territorial i urbanística, duta a terme per l'administració en virtut de les facultats de planificació i execució que li atribueixen les normes sectorials. Com disposa, en l'actualitat, l'art. 4 del referit TRLSRU de 2015, "l'ordenació territorial i la urbanística són funcions públiques no susceptibles de transacció, que organitzen i defineixen l'ús del territori i del sòl d'acord amb l'interés general, i determinen les facultats i els deures del dret de propietat del sòl conforme al seu destí."



9

EL RÈGIM JURÍDIC DE LES FORMES DE PRESTACIÓ DEL SERVEI EN LA GESTIÓ DIRECTA

Organismes autònoms locals

Els organismes autònoms i les entitats públiques empresarials són dues espècies del mateix gènere d'organismes públics.

Els dos són organitzacions instrumentals diferenciats, encara que dependents d'administració. Tenen personalitat jurídica pròpia, igual que el seu propi patrimoni i la seua tresoreria, així com autonomia de gestió. Segons l'article 98 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP), els organismes autònoms desenvolupen activitats atribuïdes a l'administració pública, tant activitats de foment, com a pres-tacionals, de gestió de serveis públics o de producció de béns d'interés públic, susceptibles de contraprestació.

La principal diferència entre ells és el tipus d'activitat que desen-volupen i el seu finançament, atés que les EE.PP.EE. es financen majoritàriament per ingressos de mercat, mentre el finançament dels organismes autònoms es produeix per ingressos de no mercat, bàsicament transferències de les administracions públiques.

Una altra gran diferència és que els organismes autònoms tenen la consideració d'administracions públiques ex article 2.3 en relació amb el 2.2.a) de la Llei 40/2015, si bé de caràcter institu-cional, és a dir, dependents d'una administració territorial.

El règim jurídic de tots dos tipus d'entitats ha de ser analitzat acuradament quan es tracta de la seua aplicació a l'esfera local perquè l'article 85 bis LRBRL, estableix un règim general i unes especialitats. Aquestes últimes són clares, però no ho és tant quan es tracta de determinar el seu règim jurídic general. Es tracta de determinar si l'article 85.bis, que va ser afegit per Llei 57/2003 de 16 de desembre, segueix fent referència als "articles 45 a 52 i 53 a 60 de la Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'administració General de l'Estat, quan els resultara d'aplicació", que era la norma vigent en aquell temps, encara que aqueixa Llei ha sigut derogada per la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP), que no matisa aqueixa derogació ni preveu l'aplicació de la nova llei en els casos de referències a l'antiga. No coneixem pronunciaments judicials sobre aquest tema, però la interpretació més lògica i menys problemàtica seria considerar que la norma supletòria ha de ser la LRJSP, que substitueix la LOFAGE.

9

EL RÈGIM JURÍDIC DE LES FORMES DE PRESTACIÓ DEL SERVEI EN LA GESTIÓ DIRECTA

En aquest sentit, l'article 81.3 LRJSP disposa: “3. Els organismes i entitats vinculats o dependents de l'administració autonòmica i local es regiran per les disposicions bàsiques d'aquesta llei que els resulten d'aplicació i, en particular, pel que es disposa en els capítols I i VI i en els articles 129 i 134, així com per la normativa pròpia de l'administració a la qual s'adscriuen”. Aquesta referència seria innecessària per a dir que als ens locals se'ls aplica la legislació aplicable a totes les administracions públiques. Es podria entendre, doncs, que la regulació dels organismes autònoms i les entitats públiques empresarials per a l'administració de l'Estat, seria aplicable també a les administracions locals que utilitzen aqueixes mateixes entitats, el règim jurídic bàsic de les quals es troba en l'actualitat recollit en la LRJSP.

Molt més és clar el règim de les especialitats per raó de la seua dependència de les administracions locals, previst igualment en l'article 85 bis LRBRL, aplicable a les dues modalitats que estem analitzant. Són les següents:

- ▶ *La seua creació, modificació, refosa i supressió correspondrà al Ple de l'entitat local, el qual n'aprovarà els estatuts. Hauran de quedar adscrites a una regidoria, àrea o òrgan equivalent de l'entitat local, si bé, en el cas de les entitats públiques empresarials, també podran estar-ho a un organisme autònom local. Excepcionalment, podran existir entitats públiques empresarials, els estatuts de les quals els assignen la funció de dirigir o coordinar altres ens de la mateixa naturalesa o diferent.*
- ▶ *El titular del seu màxim òrgan de direcció haurà de ser un funcionari de carrera o laboral de les administracions públiques, o un professional del sector privat, titulats superiors en tots dos casos, i amb més de cinc anys d'exercici professional en el segon. En els municipis assenyalats en el títol X, tindrà la consideració d'òrgan directiu.*
- ▶ *En els organismes autònoms locals haurà d'existir un Consell rector, la composició del qual es determinarà en els seus estatuts.*



9

EL RÈGIM JURÍDIC DE LES FORMES DE PRESTACIÓ DEL SERVEI EN LA GESTIÓ DIRECTA

- ▶ *En les entitats públiques empresarials locals haurà d'existir un Consell d'administració, la composició del qual es determinarà en els seus estatuts. El secretari del Consell d'administració, que ha de ser un funcionari públic al qual s'exigisca per al seu ingrés titulació superior, exercirà les funcions de fe pública i assessorament legal dels òrgans unipersonals i col·legiats d'aquestes entitats.*
- ▶ *La determinació i modificació de les condicions retributives, tant del personal directiu com de la resta del personal, hauran d'ajustar-se en tot cas a les normes que sobre aquest tema aprobe el Ple o la Junta de Govern, segons corresponga.*
- ▶ *Estaran sotmesos a controls específics sobre l'evolució de les despeses de personal i de la gestió dels seus recursos humans per les corresponents regidories, àrees o òrgans equivalents de l'entitat local.*
- ▶ *El seu inventari de béns i drets es remetrà anualment a la regidoria, àrea o òrgan equivalent de l'entitat local.*
- ▶ *Serà necessària l'autorització de la regidoria, àrea o òrgan equivalent de l'entitat local a la qual es troben adscrits, per a celebrar contractes de quantia superior a les quantitats prèviament fixades per aquella.*
- ▶ *Estaran sotmesos a un control d'eficàcia per la regidoria, àrea o òrgan equivalent de l'entitat local a la qual estiguen adscrits.*
- ▶ *Qualsevol altra referència a òrgans estatals efectuada en la Llei 6/1997, de 14 d'abril, i altra normativa estatal aplicable, s'entendrà realitzada als òrgans competents de l'entitat local. Les referències efectuades en el present article a la Junta de Govern, s'entendran efectuades al Ple en els municipis en què no existisca aquella.*

9

EL RÈGIM JURÍDIC DE LES FORMES DE PRESTACIÓ DEL SERVEI EN LA GESTIÓ DIRECTA

2. Els estatuts dels organismes autònoms locals i de les entitats públiques empresarials locals comprendran els extrems següents:

- ▶ La determinació dels màxims òrgans de direcció de l'organisme, ja siguen unipersonals o col·legiats, així com la seua forma de designació, amb respecte en tot cas al que es disposa en l'apartat anterior, amb indicació d'aquells actes i resolucions que esgoten la via administrativa.
- ▶ Les funcions i competències de l'organisme, amb indicació de les potestats administratives generals que aquest pot exercitar.
- ▶ En el cas de les entitats públiques empresarials, els estatuts també determinaran els òrgans als quals es conferisca l'exercici de les potestats administratives.
- ▶ El patrimoni que se'ls assigne per al compliment dels seus fins i els recursos econòmics que hagen de finançar l'organisme.
- ▶ El règim relatiu a recursos humans, patrimoni i contractació.
- ▶ El règim pressupostari, economicofinancer, de comptabilitat, d'intervenció, control financer i control d'eficàcia, que seran, en tot cas, conformes amb la legislació sobre les Hisendes locals i amb el que es disposa en el capítol III del títol X d'aquesta llei.

3. Els estatuts hauran de ser aprovats i publicats amb caràcter previ a l'entrada en funcionament efectiu de l'organisme públic corresponent."

L'article 99 LRJSP disposa que: "Els organismes autònoms es regiran pel que es disposa en aquesta llei, en la seua llei de creació, els seus estatuts, la llei de procediment administratiu comú de les administracions públiques; el Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, la llei 33/2003, de 3 de novembre; i la resta de les normes de dret administratiu general (sobretot la LPACAP, el TRLCSP i la LPAP) i especial que li siga aplicable. A falta de norma administrativa, s'aplicarà el dret comú". Finalment, cal precisar que aquest règim jurídic general haurà de completar-se amb les disposicions dels propis estatuts de cada organisme autònom, que segons l'article 89.2 LRJSP podran ordenar aspectes secundaris del funcionament de l'entitat per a complir amb els fins i el servei encomanat, en el marc i amb l'abast establert per les disposicions que fixen el règim jurídic bàsic d'aquest servei.



9

EL RÈGIM JURÍDIC DE LES FORMES DE PRESTACIÓ DEL SERVEI EN LA GESTIÓ DIRECTA

Des del punt de vista pressupostari, els pressupostos dels organismes autònoms s'integraran en el pressupost general del municipi (article del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat per Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març (TRLRHL)).

Pel que fa al sistema comptable, els organismes autònoms se sotmeten al règim de comptabilitat pública, la qual cosa implica l'obligació de rendir comptes al Tribunal de Comptes de les respectives operacions, qualsevol que siga la seua naturalesa.

Quant al patrimoni de l'organisme autònom local, aquests organismes són titulars de béns propis, que són susceptibles d'alienació (article 181.b, de la TRLHL) i que seran registrats en inventaris separats al general de la corporació local (article 17.2 del RBEL). També se'ls pot cedir l'ús o adscriure béns per l'entitat local per al compliment dels seus fins. La gestió i administració dels seus béns i drets propis, així com d'aquells del patrimoni de l'administració que se'ls adscriuen per al compliment dels seus fins, serà exercida conforme al que s'estableix per als organismes autònoms en la Llei 33/2003, de 3 de novembre.

Respecte a la seua activitat contractual, els organismes autònoms locals estan sotmesos a la LCSP, segons preveu el seu article 3, per la remissió que es fa a aquest text refós en l'article 100 LRJSP. El titular del màxim òrgan de direcció de l'organisme autònom serà l'òrgan de contractació.

Quant al règim jurídic del personal al servei dels organismes autònoms, l'article 100.1 de la LRJSP estableix que podrà ser «*funcionari o laboral, i es regirà pel que es preveu en la Llei 7/2007, de 12 d'abril, i altra normativa reguladora dels funcionaris públics i per la normativa laboral*». La selecció del personal haurà de fer-se de conformitat amb els principis d'igualtat, mèrit i capacitat a través de procediments selectius públics (article 55 del text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, aprovat per Decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre). A més, l'article 85 bis de la LBRL estableix algunes especialitats quant al control de l'evolució de les despeses del personal i la gestió dels recursos humans.

9

EL RÈGIM JURÍDIC DE LES FORMES DE PRESTACIÓ DEL SERVEI EN LA GESTIÓ DIRECTA

Entitats públiques empresarials

L'article 103 LRJSP ofereix una tipificació de les entitats públiques empresarials com aquelles *"entitats de dret públic, amb personalitat jurídica pròpia, patrimoni propi i autonomia en la seua gestió, que es financen majoritàriament amb ingressos de mercat i que juntament amb l'exercici de potestats administratives desenvolupen activitats prestacionals, de gestió de serveis o de producció de béns d'interés públic, susceptibles de contraprestació"*

Es regiran pel dret privat, excepte quant a la formació de la voluntat dels seus òrgans, l'exercici de les potestats administratives que tinguen atribuïdes i en els aspectes específicament regulats per a aquelles en les lleis, els seus estatuts, Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP); el Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre; la Llei 33/2003, de 3 de novembre; i la resta de normes de dret administratiu general i especial que li siguen aplicable (articles 85 bis de la LRBL, i 104 de la LRJSP).

Mutatis mutandis, és vàlid l'esquema que hem conjuminat en l'apartat que hem dedicat als organismes autònoms, amb alguna singularitat.

El patrimoni de les entitats públiques empresarials estarà compost, pels seus propis béns i pels béns de l'entitat local que els hagen sigut cedits o adscrits, que conservaran la seua qualificació jurídica originària, especialment si es tracta de béns de domini públic. L'adscripció exigeix que els béns únicament puguen ser utilitzats per al compliment dels seus fins. L'article 107 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP), estableix el règim de gestió dels béns patrimonials de les EE.PP.EE. Tractant-se de béns de domini públic, aquestes entitats podran exercitar les facultats i prerrogatives inherents a aquests béns, en concret, les relatives a la seua conservació, administració i defensa. Així, s'infereix de l'article 41.3 de la LPAP.

Pel que concerneix al règim de contractació de les entitats públiques empresarials, segons s'infereix de l'article 106.6 de la LRJSP, els serà aplicable la LCSP17, com aquesta confirma en el seu article 3.

Quant al personal de les entitats públiques empresarials, l'article 106.2 LRJSP assenyala que *«es regeix pel dret laboral, amb les especificacions disposades en aquest article i les excepcions relatives als funcionaris públics de l'administració general de l'Estat, els qui es regiran pel que es preveu en la Llei 7/2007, de 12 d'abril,*

9

EL RÈGIM JURÍDIC DE LES FORMES DE PRESTACIÓ DEL SERVEI EN LA GESTIÓ DIRECTA

i altra normativa reguladora dels funcionaris públics o per la normativa laboral». No obstant això, a causa de la condició d'ens públic de les EE.PP.EE., la selecció d'aquest personal s'efectuarà amb respecte als principis d'igualtat, mèrit i capacitat i mitjançant procediment que garantisca la publicitat i competència. Respecte al personal directiu cal assenyalar que serà nomenat atenent criteris de professionalitat i experiència.

Cal tindre en compte que de la redacció de l'article 106 de la LRJSP, es dedueix que el personal de les EE.PP.EE podrà tindre la condició de laboral o de funcionari, però únicament s'admeten els funcionaris en el cas que ostentaren aquesta condició abans d'integrar-se en l'entitat pública empresarial. No obstant això, la relació que uneix aquests treballadors que tenen la condició de funcionaris amb l'EPE és un vincle de caràcter laboral i, si hi sorgira cap controvèrsia, es ventilaria en la jurisdicció laboral.

Societats el capital de les quals pertanga en la seua integritat a l'administració local

Les societats de capital pertanyents per complet a l'administració es regeixen per l'ordenament jurídic privat amb les peculiaritats assenyalades en l'article 85.ter LRBRL, que prescriu:

- 1. Les societats mercantils locals es regiran íntegrament, qualsevol que en siga la forma jurídica, per l'ordenament jurídic privat, excepte les matèries en què els siga aplicable la normativa pressupostària, comptable, de control financer, de control d'eficàcia i contractació, i sense perjudici de l'assenyalat en l'apartat següent d'aquest article.*
- 2. La societat haurà d'adoptar una de les formes previstes en el text refós de la Llei de societats de capital, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2010, de 2 de juliol, i en l'escriptura de constitució constarà el capital que haurà de ser aportat per les administracions públiques o per les entitats del sector públic dependents d'aquelles a les quals en corresponga la titularitat.*
- 3. Els estatuts determinaran la forma de designació i el funcionament de la Junta General i del Consell d'administració, així com els màxims òrgans de direcció d'aquestes.*

9

EL RÈGIM JURÍDIC DE LES FORMES DE PRESTACIÓ DEL SERVEI EN LA GESTIÓ DIRECTA

En aquesta modalitat, la normativa que aplica la societat instrumental és el dret privat amb les excepcions que es diran. Aquestes societats no tindran empleats funcionaris públics en la seua qualitat de tals, ni seran titulars de béns demaniaus.

S'exigeix en primer lloc, la creació d'una societat de naturalesa mercantil el capital de la qual estiga subscrit exclusivament per l'administració pública, però formalment dotada d'autonomia patrimonial i subjecta al dret propi de les societats mercantils de capital. Cap igualment utilitzar una societat pública ja existent i fins i tot adquirir una societat privada i modificar la seua capital i els seus estatuts.

L'entitat local pot triar entre la forma de societat anònima o la de responsabilitat limitada, segons l'article. 103 TRRL amb les especialitats següents sobre el que es disposa amb caràcter general en la LSC, que imposa: *"1. En els casos en què el servei o activitat es gestione directament en forma d'empresa privada, haurà d'adoptar-se una de les formes de societat mercantil de responsabilitat limitada. La societat es constituirà i actuarà conforme a les disposicions legals mercantils, i en l'escriptura de constitució constarà el capital, que haurà de ser aportat íntegrament per l'entitat local, la manera de constituir el Consell d'administració i la determinació dels qui tinguen dret a emetre vot representant el capital social. 2. Quan les pèrdues excedisquen de la meitat del capital social, serà obligatòria la dissolució de la societat, i la incorporació resoldrà sobre la continuïtat i forma de prestació del servei".*

Alguns criteris per a optar entre una o altra forma societària podrien ser l'import de la inversió inicial en el capital social de la mercantil que es constituirà, la diferent exigència de requisits respecte a les aportacions no dineràries al capital social, la simplificació de la gestió, o el caràcter més o menys restrictiu del règim de transmissió de les accions o participacions socials.





9

EL RÈGIM JURÍDIC DE LES FORMES DE PRESTACIÓ DEL SERVEI EN LA GESTIÓ DIRECTA

Pel que fa a la seua constitució ens trobaríem davant un supòsit de fundació simultània, és a dir, mitjançant l'atorgament de la corresponent escriptura pública de constitució davant un notari, compareixent a l'acte una o diverses persones que ostenten facultats de representació de l'ajuntament, duent a terme en aquest acte la subscripció del capital social de la mercantil i adquirint amb això la condició de soci únic per a l'ens, si bé també és teòricament possible l'adquisició per l'ajuntament de les accions o participacions d'una societat mercantil ja constituïda amb anterioritat, per a l'adaptació dels seus estatuts a les especialitats requerides per LRBRL, la qual cosa és sempre arriscada per la possible existència de passius ocults, i de contingències fiscals o laborals.

Com a conseqüències principals del caràcter unipersonal de la Societat, es troba l'obligació de fer constar aquesta condició en tota la documentació de la societat i la de legalitzar un llibre-registre d'operacions amb el soci únic (a més dels llibres obligatoris exigits per la llei, tant mercantils com comptables i tributaris), per a registrar les relacions contractuals que sorgisquen entre el soci únic i la societat.

L'ajuntament serà l'únic propietari del capital social de la mercantil. El capital haurà d'estar subscrit i totalment desemborsat per l'ens públic des del moment de la seua constitució, si es tracta d'una societat de responsabilitat limitada, o desemborsat almenys en una quarta part, en cas que es constituïska amb la forma de societat anònima.

La responsabilitat de l'ajuntament, en totes dues modalitats societàries, es limita estrictament al capital que s'aporta perquè, segons la legislació mercantil, els socis no respondran personalment dels deutes socials. Això sense perjudici del règim legal de responsabilitat personal de l'òrgan d'administració de la societat pel mal causat en realitzar actes contraris a la llei, als estatuts socials o sense la diligència necessària per a l'acompliment del càrrec, i en els supòsits especials de dissolució legal per causa de pèrdues.

Totes les societats de capital han de constituir-se en escriptura pública, tindre el seu capital dividit en accions (en el cas de societat anònima) o en participacions socials (en el cas de societats de responsabilitat limitada) i inscriure's en el Registre Mercantil per a l'adquisició de personalitat jurídica pròpia i el benefici de la responsabilitat limitada.



9

EL RÈGIM JURÍDIC DE LES FORMES DE PRESTACIÓ DEL SERVEI EN LA GESTIÓ DIRECTA

El funcionament intern de la societat, així com la competència de cadascun dels seus òrgans es regularà a través de les seues estatuts l'aprovació de la qual correspon al Ple de l'Ajuntament, que assumirà les funcions de junta o assemblea general. Igualment, li'n correspon la modificació quan siga escaient.

Sense perjudici de l'anterior, en l'escriptura de constitució de la Societat, haurà de designar-se un òrgan d'administració per a aquesta, que podrà estar integrat per un administrador únic, dos o més administradors mancomunats o solidaris o un Consell d'administració, òrgan que ostentarà les facultats de representació de la societat per a la realització de totes les activitats necessàries amb vista a desenvolupar l'objecte social.

Quant al procediment i adopció dels acords per part de la Junta General de la societat, que serà el Ple, caldrà estar a les normes que regeixen la celebració de les sessions d'aquest òrgan, i s'hi aplicaran les normes reguladores del règim de les societats mercantils en les restants qüestions socials.

Aquesta remissió a les normes administratives per a l'adopció d'acords no s'estén al règim d'impugnació dels acords adoptats per la Junta General, atés que l'oposició a les decisions que prenga un òrgan de la societat ha d'efectuar-se per les vies previstes en la Llei per a les societats anònimes o limitades.

L'ajuntament, en tot cas, es reserva el control de l'empresa, no menant els administradors i per mitjà de la censura de comptes, ja que és obligatòria la formació d'un compte general en el qual han d'incloure's les de les societats mercantils de capital íntegrament de propietat d'aquesta.

Respecte a l'aportació de béns per part del municipi a una futura societat mercantil, convé tindre en compte determinats aspectes que exposem seguidament.

Les aportacions del municipi al capital social poden ser tant dineràries com no dineràries (in natura), perquè així es deriva de la remissió general que els articles 89.1 RSCL i 103.1 TRRL fan a la legislació mercantil, sense que cap norma prohibisca les aportacions no dineràries sempre que el bé o el dret en concret siga susceptible de valoració econòmica. Les aportacions in natura es realitzen directament i no per subhasta pública, perquè en cas contrari s'impediria la fundació de la societat en la mesura que els béns objecte d'aportació podrien ser adquirits per persones diferents.



9

EL RÈGIM JURÍDIC DE LES FORMES DE PRESTACIÓ DEL SERVEI EN LA GESTIÓ DIRECTA

Legalment, s'estableixen exigències diferents respecte de la valoració de les aportacions no dineràries, ja que per a les societats anònimes, l'article 67 del text refós de les societats de capital, aprovat per Reial decret legislatiu 1/2010, de 2 de juliol (TRLSC), exigeix un informe elaborat a aquest efecte per un o diversos experts independents designats pel registrador mercantil, i en el seu article 73 respecte de les societats de responsabilitat limitada, s'estableix la responsabilitat solidària dels socis aportants enfront de la societat, de la realitat de les aportacions no dineràries efectuades, encara que voluntàriament es poden sotmetre a informe d'experts independents.

Quant als béns de la societat, els béns de domini públic no poden ser objecte d'aportació a la societat (Resolució de la Direcció General dels Registres i del Notariat, de 12 de setembre de 1985), atés que per la seua pròpia naturalesa són inalienables i inembargables, situant-se per això al marge de qualsevol actuació dels possibles creditors, en quedar fora del comerç dels homes. L'aportació de béns de domini públic requeriria, en primer lloc, la seua desafecció de manera expressa a través dels expedients dels articles 81 de la LBRL i 8 del RBEL, o tàcitament per deixar d'estar destinat a l'ús comú, transformant-se en béns patrimonials, si bé part de la doctrina ni tan sols admet una possible desafecció.

Per contra, les entitats locals sí que podran aportar com a capital béns patrimonials del municipi (i drets reals sobre aquests), ja que el seu règim jurídic els converteix en susceptibles de ser alienats, gravats i permutats mitjançant les formalitats disposades en el RBEL.

En qualsevol cas, l'aportació de béns a la societat com a negoci translatiu del domini, implica la pèrdua de la seua titularitat pública, que passen a formar part del patrimoni social de l'empresa.

No obstant el que s'ha dit, la doctrina admet com a títol jurídic d'aportació "l'adscripció" dels béns, això és, la vinculació o assignació de l'ús i gaudi a la prestació del servei públic, sense que s'altere en conseqüència la seua titularitat i la qualificació demanial. L'avantatge de l'adscripció deriva de ser aquesta un dret real administratiu amb ampli marge per a la seua configuració administrativa i, a més, és inscriptible en el Registre de la propietat.

9

EL RÈGIM JURÍDIC DE LES FORMES DE PRESTACIÓ DEL SERVEI EN LA GESTIÓ DIRECTA

En definitiva, la societat podrà ser titular de drets reals no dominicals sobre el domini públic, igual que pot ser-ho un concessionari. Aquests drets seran avaluats conformement a les normes tècniques o legals de valoració, comptabilitzats per la societat i inscrits al seu nom en el Registre de la propietat.

El patrimoni social de l'empresa podrà ser embargat sense restriccions. El patrimoni i el cabal de la societats privades no gaudeix del caràcter d'inembargable que la llei (article 4 de la LBRL) atribueix al patrimoni i cabals de l'administració local. Aquest privilegi pot aplicar-se, en opinió d'algun estudiós de la matèria, als béns i cabals dels organismes autònoms, però no a les societats, per manca d'aquestes de la condició d'administracions públiques. Aquestes societats han de ser demandades davant els tribunals ordinaris i les sentències d'aquests hauran de ser executades per aquells i no per l'administració. Els tribunals ordinaris podran, per tant, despatxar manaments d'execució contra els béns i cabals de les societats d'ens públic local, i si escau fer-ne la venda forçosa.

Existeixen limitacions, no obstant això, respecte a la venda de béns per part de les societats privades. Així, la doctrina científica no sembla procliu al fet que, a través de la constitució d'una societat, els ens locals puguen obviar l'obstacle de la pública subhasta. En aquest sentit, algun autor considera que l'alienació voluntària de béns provinents de l'ens local ha de ser autoritzada per l'administració matriu que, al seu torn, haurà de complir prèviament tots els tràmits legals de l'alienació, com si fora d'un bé propi d'aquesta. No serà així quan es tracte de l'alienació dels béns adquirits per la societat, sobretot quan són objecte del seu tràfic mercantil.

Quant al règim economicofinancer i patrimonial, ha d'estar-se a les determinacions de la Llei 39/1988, d'hisendes locals, destacant pel seu interès els aspectes següents:

- ▶ Pel que fa al sistema comptable, aquest text legal declara l'aplicabilitat del règim de comptabilitat pública a les societats mercantils en el capital de les quals tinguen participació total o majoritària les entitats locals (art. 182), sense perjudici que s'adapten a les disposicions del Codi de Comerç i altra legislació mercantil, i al Pla General de Comptabilitat.
- ▶ El sotmetiment al règim de comptabilitat pública implica, com a conseqüència ineludible, l'obligació de retre comptes de les respectives operacions, qualsevol que en siga la naturalesa, al Tribunal de Comptes (art. 182 TRLRHL). Addicionalment, l'article

9

EL RÈGIM JURÍDIC DE LES FORMES DE PRESTACIÓ DEL SERVEI EN LA GESTIÓ DIRECTA

185 estableix la inspecció de la comptabilitat de les societats mercantils dependents de l'entitat local, per part de la Intervenció, d'acord amb els procediments que establisca el Ple.

- ▶ Com a abast d'aquesta subjecció al règim de comptabilitat pública, ha d'entendre's només quant a la seua obligació de retre comptes de totes les operacions que realitzen al Tribunal de Comptes. En la resta, ni estan subjectes al règim pressupostari (substituït a l'efecte de consolidació en el pressupost general de l'entitat, per estats de previsió de despeses i ingressos), ni al control de legalitat propi de la funció interventora (sinó als controls financers i d'eficàcia previstos en els articles 201 i 202 de la TRLRHL).

Les seues relacions amb tercers es regiran pel Codi de Comerç i altra legislació mercantil i, a conseqüència de tot això, és lògic que la pròpia llei determine que el Pla General de Comptabilitat al qual han d'acomodar-se és el vigent per a les empreses espanyoles en general, i no el Pla General de Comptabilitat Pública, reservat a les persones jurídiques/públiques com són les pròpies entitats locals i els seus organismes autònoms.

Des del punt de vista pressupostari, l'article 162 de la TRLRHL i els articles 2 i 5 del Reial decret 500/1990, de 20 d'abril, pel qual es desenvolupa el capítol I del títol VI de la TRLRHL, indiquen que en els pressupostos generals de l'entitat local s'inclouran les previsions d'ingressos i despeses de les societats mercantils, el capital de les quals pertanga íntegrament a la respectiva entitat local.

Ha d'aprovar-se un programa de la societat que serà elaborat per aquella, encara que la tramitació, aprovació i efectes es produeixen en el si de l'administració.

Esment especial mereix la matèria de la concertació de crèdits i avals en la mesura en què la seua concessió està subjecta a uns certs límits i requisits establits pel TRLHL.

Sobre el règim de la contractació, les societats públiques estan subjectes a la LCSP, per mor de l'article 3 d'aquesta norma. Hauran d'actuar com a poders adjudicadors, encara que resulte xocant que jurisprudencialment s'haja considerat que compleixen els requisits per a ser-ho, per mancar de caràcter industrial o mercantil (i.e. STS 21 de novembre de 2012, interpretant la Llei 30/2007)

9

EL RÈGIM
JURÍDIC DE
LES FORMES
DE PRESTACIÓ
DEL SERVEI
EN LA GESTIÓ
DIRECTA

El personal que resulte contractat per la societat ho serà en règim laboral.

Segons disposa l'article 93 RSCL, *"Els consellers seran designats lliurement per la Junta general entre persones especialment capacitades i per períodes no inferiors a dos anys ni superiors a sis. El nombre de consellers no excedirà del fixat en l'article 73. Els membres de la Corporació podran formar part del Consell d'administració fins a un màxim del terç d'aquell, i afectaran als consellers les incapacitats i incompatibilitats que per a exercir càrrecs representatius assenyalen la llei i el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les corporacions locals"*.

Quant a les restriccions generals per a acordar la realització de la gestió urbanística per aquest mitjà, hem de recordar que, igual que ocorre amb les EE.PP.EE., només podrà fer-se ús d'aquesta manera de gestió quan quede acreditat, mitjançant memòria justificativa elaborada a l'efecte, que resulten més sostenibles i eficients que les formes de prestació per la pròpia Corporació i la prestació per organisme autònom, per a la qual cosa s'hauran de tindre en compte els criteris de rendibilitat econòmica i recuperació de la inversió.



10

LES ENTITATS URBANÍSTIQUES DE CAPITAL PÚBLIC

LES ENTITATS URBANÍSTIQUES DE CAPITAL PÚBLIC

Les quatre formes ja exposades són les que recullen l'article 85 LBRL i el 118 TRLOTUP.

No obstant això, **la disposició addicional 3a TRLOTUP, aprovat el 18 de juny de 2021, regula les entitats urbanístiques de capital públic**, assignant-los un objecte molt més ampli que la pura gestió urbanística, i d'aqueixa manera, *"la Generalitat, les diputacions provincials i els municipis, així com els ens instrumentals dependents, podran crear i servir-se d'entitats urbanístiques de capital públic per a gestionar les competències urbanístiques i especialment per als fins de redacció, gestió i execució del planejament, consultoria i assistència tècnica, prestació, implantació, ampliació, conservació o manteniment de serveis i activitats urbanitzadores, d'execució d'equipaments, així com la gestió i explotació de les obres i serveis resultants (apartat 1).*

Aquestes entitats urbanístiques de capital públic es configuren en aqueixa disposició addicional del TRLOTUP com unes entitats que **poden adoptar qualsevol de les formes de les entitats integrants del Sector públic**. S'excepcionen, doncs, a l'efecte, les preferències del legislador de règim local d'una mena de personificació concreta. **Les entitats urbanístiques de capital públic es regiran per les normes que regulen amb caràcter general la forma de personificació triada.**

Se'ls permet assumir encàrrecs de les actuacions i es configuren com a mitjà propi de l'administració matriu, sent aplicable el règim l'establert a l'efecte en la legislació de contractes del sector públic i en la legislació de règim jurídic del sector públic, per a l'execució d'actuacions específiques que se li encarreguen o encomanen.

En els estatuts socials o, en defecte d'això, en l'acord de constitució d'aquestes societats, s'inclouran les bases de col·laboració amb altres ens públics i, si fa el cas, privats, les quals contemplaran els aspectes tècnics/urbanístics, econòmics/financers, de gestió i explotació de les obres o serveis resultants de l'actuació.

10

LES ENTITAS URBANÍSTIQUES DE CAPITAL PÚBLIC

Una altra de les **diferències amb el règim general és la regulació de les aportacions a societats**, que, segons el TRLOTUP *"podran fer-se en efectiva en qualsevol classe de béns i drets avaluable econòmicament, pertanyents tant al seu patrimoni ordinari com als seus patrimonis públics de sòl o de naturalesa demanial"*. No obstant això, l'aportació de béns de naturalesa demanial caldrà entendre-la circumscrita als drets administratius sobre les pertinences demanials, perquè el règim dels béns de domini públic és intangible per al legislador ordinari, en preveure's en l'article 132 de la Constitució el caràcter inalienable d'aquests béns.

Déiem que l'objecte d'aquestes entitats urbanístiques és molt més ampli que la gestió urbanística. En efecte, així es preveu en l'apartat 5 d'aquesta disposició addicional 3a quan diu que *"En l'objecte d'aquestes entitats urbanístiques haurà de constar expressament:*

- a) L'elaboració i redacció de planejament de desenvolupament, projectes d'urbanització i qualssevol informes, estudis i assistència tècnica de contingut urbanístic.*
- b) La promoció, gestió i execució d'actuacions urbanístiques.**
Si l'administració urbanística actuant optara per aportar o transmetre a l'entitat els terrenys o aprofitaments urbanístics de què siga propietària i resulten afectats per l'actuació urbanística encomanada, aquesta aportació o transmissió podrà ser en ple domini o limitar-se al dret de superfície, o a un altre o altres drets reals existents constituïts a l'efecte.
- c) La gestió, promoció i execució del patrimoni públic de sòl, conforme al destí que li és propi. A l'efecte, l'entitat podrà assumir titularitats fiduciàries de disposició, i les dominicals correspondran a l'administració titular.*
- d) La gestió de les expropiacions per a l'execució de planejament o obres determinades.*
- e) La conservació de la urbanització i la gestió dels serveis que en aquesta s'han de prestar de cicle integral de l'aigua, subministrament d'energia elèctrica, enllumenat públic i infraestructures de telecomunicacions."*

Encara que aquest apartat regula amb caràcter imperatiu un determinat objecte (social) d'aquestes entitats, això no significa que hagen de desenvolupar totes les activitats que s'hi recullen, i n'hi haurà prou que n'assumisquen alguna.

10

LES ENTITAS URBANÍSTIQUES DE CAPITAL PÚBLIC

Els mitjans per a la realització de l'objecte social estan previstos en l'apartat 6é d'aquesta mateixa disposició addicional. Seran els següents:

- a) *Adquirir, transmetre, construir, modificar i extingir tota classe de drets sobre béns mobles o immobles que autoritze la legislació vigent, amb vista a la millor consecució de la urbanització, edificació i aprofitament de l'àrea d'actuació.*
- b) *Establir directament convenis amb els organismes competents, que hagen de coadjuvar, per raó de la seua competència, al millor èxit de la gestió.*
- c) *Alienar, fins i tot anticipadament, les parcel·les que donaran lloc als solars resultants de l'ordenació, en els termes més convenients per a assegurar la seua edificació, en els terminis o de la forma prevista. La mateixa facultat l'assistirà per a alienar els aprofitaments urbanístics atorgats pel planejament i que hauran de materialitzar-se en les parcel·les resultants de l'ordenació.*
- d) *Exercitar la gestió dels serveis implantats, fins que siguen formalment assumits per l'organisme competent, si això es considerara adequat per als interessos generals.*
- e) *Actuar com a mitjà propi de l'administració urbanística, o com a entitat purament privada en les actuacions de què es tracte, i en concurrència plena amb terceres persones o entitats.*
- f) *Ser beneficiària de les expropiacions urbanístiques que hagen de realitzar-se en desenvolupament de la seua activitat. Quan l'entitat actue com a beneficiària de l'expropiació, en cas d'incompliment del deure d'edificar per la propietat, assumirà enfront de l'administració el deure d'edificar en els terminis que es fixen en el conveni que regule l'actuació, que en cap cas podran ser més llargs que els atorgats inicialment per la persona propietària."*

L'entitat pública podrà constituir-se en societat pública de conservació, gestió i prestació de serveis assignats per la legislació local a l'administració local en aquesta matèria, segons preveu l'apartat 7é de l'addicional.

Finalment, s'estableix per al cas d'extinció, la liquidació de les entitats urbanístiques que se seguiran per les previsions dels seus estatuts i de la legislació que hi siga aplicable per raó de la mena de societat de què es tracte."

10

LES ENTITAS
URBANÍSTIQUES
DE CAPITAL
PÚBLIC

En definitiva, aquestes entitats urbanístiques de capital públic són un instrument versàtil i molt potent per a desenvolupar les activitats urbanístiques per la Generalitat i els municipis valencians. Fins i tot pels seus ens instrumentals. Haurà de tindre's molt en compte aquesta opció que ofereix TRLOTUP per a organitzar la gestió urbanística directa.





L'EMPRESA MIXTA

L'EMPRESA MIXTA

Com hem vist, el text refós de la Llei urbanística valenciana permet assumir la condició d'urbanitzador a l'administració, en règim de gestió directa del programa d'actuació integrada i la imposa com a sistema o manera prioritària. Excepte renúncia motivada, l'actuació es desenvoluparà per les formes de la gestió directa, bé per la pròpia administració, o bé a través dels seus organismes, entitats o empreses de capital íntegrament públic. A més de les cinc modalitats de la gestió directa (administració actuant per si mateixa, organisme autònom, entitat pública empresarial, societat de capital íntegrament públic i entitat urbanística de capital públic encara que aquesta última no és una nova forma de gestió sinó adaptació de les anteriors).

Ara veurem una figura que juga una **doble funció**.

La societat mixta és concebuda pel legislador de 2021 com un supòsit de gestió indirecta, que correspon a la naturalesa que se li ha vingut reconeixent tradicionalment. **El TRLLOTUP, en l'article 119, preveu la societat mixta** per al supòsit que l'administració no decidira la gestió directa, però apreciara la viabilitat de l'actuació. En aquest cas, estem davant una gestió indirecta però en comptes de seleccionar un agent urbanitzador empresari, hi haurà una selecció per a ser accionista o partícip d'una societat mixta.

No obstant això, en l'article 125 TRLLOTUP, "l'empresa mixta" es contempla com a forma de gestió directa ampliada, perquè s'admet que les entitats designades inicialment per gestió directa, acudisquen posteriorment a aquesta fórmula per al desenvolupament «d'activitats concretes», quan raons d'interés públic ho aconsellen.

En aquest últim sentit, l'article **125 TRLLOTUP fa referència a la gestió del programa d'actuació integrada, mitjançant empresa mixta.**

11

LA
EMPRESA
MIXTA

En el seu primer apartat faculta les administracions públiques, ens i organismes del sector públic competents per a la gestió directa del PAI, per a escometre'n la gestió mitjançant empreses mixtes, constituïdes per al desenvolupament d'actuacions concretes, quan raons d'interés públic l'aconsellen.

La constitució d'empreses mixtes, d'acord amb el segon incís, es realitzarà de conformitat amb la legislació vigent en aquesta matèria, complint així mateix les regles, garanties i terminis i les condicions de transparència i lliure concurrència establits per a la gestió indirecta dels programes d'actuació integrada.

Segons l'apartat segon, podrà cedir-se la condició d'agent urbanitzador que ostente l'administració o empresa pública quan l'evolució de les circumstàncies econòmiques ho aconselle, amb les mateixes garanties que per a la seua constitució.

l'apartat tercer assenyalava una important excepció a les regles de la gestió indirecta, en dir que: *“La tramitació i aprovació del programa d'actuació integrada, una vegada constituïda l'empresa mixta conforme a l'apartat anterior, es realitzarà d'acord amb la regulació establida per a la gestió directa. Així mateix, regirà en aquests supòsits el que es preveu en l'article 164 d'aquest text refós, respecte de la selecció de l'empresa constructora en els supòsits de gestió directa”.*



12

L'ELECCIÓ DEL SISTEMA DE GESTIÓ

L'ELECCIÓ DEL SISTEMA DE GESTIÓ

Conforme a l'article 119 TRLOTUP, la gestió directa és el mitjà preferent per a la gestió urbanística, amb les restriccions assenyalades. I en defecte d'això, com a primera alternativa, l'administració haurà d'assignar la condició d'urbanitzador als propietaris, si ho sol·licitaren i reuneixen la superfície i el quòrum de propietaris necessaris. Només en els casos d'absència dels requisits per a assignar-la als propietaris, i sempre que s'aprecie la viabilitat de l'actuació, l'ajuntament podrà designar un particular com a urbanitzador o triar un soci per a constituir una empresa mixta, mitjançant el procediment de concurrència pública previst en l'article adés indicat.

Com ja s'ha dit, quan l'administració refuse assumir la condició d'urbanitzador per gestió directa, ha de justificar-ho o motivar-ho, en els termes de l'article 35 LPACAP, per a garantir els drets dels interessats i, en últim terme, facilitar la fiscalització judicial, imposada per a tots els actes i disposicions administratius en els articles 103 i 106 de la Constitució. Quan falta la motivació, sorgeix l'arbitrarietat, és a dir, la decisió dictada per mer capritx de l'òrgan administratiu, prohibida per l'article 9.3 de la Constitució. La motivació per a excloure la gestió directa ha de produir-se raonant, amb arguments consistents, encara que puguen ser discutibles, la insuficiència de mitjans personals o materials "o altres circumstàncies" que no poden ser alienes a les condicions subjectives i objectives que exigeix el programa.

13

L'OPINIÓ DELS PROFESSIONALS SOBRE LA GESTIÓ DIRECTA

L'OPINIÓ DELS PROFESSIONALS SOBRE LA GESTIÓ DIRECTA

Les consultes que hem realitzat a **professionals experts** en aquestes matèries ens ofereixen els resultats següents::

- ▶ Els avantatges de la gestió directa enfront d'altres formes de gestió es xifren en una major intervenció de l'ajuntament en la presa de decisions, i major seguretat per als propietaris, en ser aplicable íntegrament el règim de garanties jurídic públic. Així mateix, permet prioritzar el millor i més respectuós desenvolupament en el territori. En la pràctica, augmenta el control sobre l'execució de les actuacions.
- ▶ Per als propietaris també és avantatjós perquè els costos d'urbanització són menors, ja que l'administració no percep cap benefici empresarial.
- ▶ La principal dificultat per a la gestió directa consisteix en la falta de mitjans personals i tècnics dels serveis municipals. Però la gestió directa és possible, i no requereix incrementar les plantilles municipals. Les mancances municipals poden ser suplides amb la contractació d'assistència tècnica per al procés de planificació, reparcel·lació, redacció dels projectes i direcció de les obres, i un contracte d'obra pública per a l'execució de les obres d'urbanització. La tramitació d'aqueixos contractes és molt habitual en les administracions locals.
- ▶ La proporció dels programes que s'han executat per gestió directa respecte al total de programes tramitats ha sigut escassa.
- ▶ La prioritat de la gestió directa que estableix el TRLOTUP és un punt de partida, però el que realment impulsaria la gestió directa seria la millora de la capacitat operativa dels ajuntaments, per a això haurien d'augmentar els seus mitjans personals i materials. A més, caldria explicar, facilitar i donar suport a aquesta modalitat des dels serveis urbanístics de la Generalitat i diputacions.

13

L'OPINIÓ DELS PROFESSIONALS SOBRE LA GESTIÓ DIRECTA

- ▶ Perquè els ajuntaments utilitzaren més la gestió directa, caldria dotar els ajuntaments de més recursos tant personals com econòmics.
- ▶ L'opinió més generalitzada entre els especialistes és la necessitat de finançament d'aquests programes de gestió directa. També s'ha plantejat crear un servei d'assistència tècnica a municipis per la Generalitat o les diputacions provincials per a l'elaboració i tramitació dels programes, així com per a la seua posterior execució.



14

¿QUI I QUAN DECIDEIX LA FORMA DE GESTIÓ QUE S'UTILITZARÀ PER A L'EXECUCIÓ D'UN PAI?

¿QUI I QUAN DECIDEIX LA FORMA DE GESTIÓ QUE S'UTILITZARÀ PER A L'EXECUCIÓ D'UN PAI?

A tenor de l'article 119.1 TRLOTUP, **correspon a l'administració actuant triar raonadament la modalitat de gestió pública, directa o indirecta, en programar cada actuació integrada.**

La **iniciativa per a promoure els programes d'actuació integrada**, segons l'article 126 TRLOTUP, correspon a l'administració urbanística actuant, generalment a l'ajuntament, d'ofici o a instàncies d'una persona particular, siga o no propietària.

El **procediment** de programació en règim de gestió directa es regula en l'article 123 TRLOTUP. Segons preveu aquest precepte, les administracions públiques, en l'àmbit de les seues respectives competències, poden promoure programes d'actuació integrada, així com els instruments per al seu desenvolupament i execució, mitjançant gestió directa, per si mateixes o a través dels organismes, entitats o societats que hem vist adés.

Els PAI en règim de gestió directa es tramitaran conforme al procediment previst en el capítol II o en el capítol III, del títol III del llibre I TRLOTUP. Quan no incorporen cap instrument de planejament, i el pla que execute el programa haja sigut sotmés a avaluació ambiental i territorial estratègica conforme a la legislació estatal i al TRLOTUP, es tramitaran conforme al procediment assenyalat en l'article 61 d'aqueixa norma, sense que hagen d'efectuar-se les actuacions d'avaluació ambiental estratègica previstes en els articles 52 i 53. Més avant s'insereix un exemple de tramitació d'un PAI en règim de gestió directa.

La **competència** per a aprovar els programes d'actuació integrada en els municipis de règim ordinari correspon a l'alcalde, ex article 21.j) LRBRL, que fa referència a l'aprovació "*dels instruments de gestió urbanística i dels projectes d'urbanització*". En els municipis de gran població, l'aprovació dels instruments de gestió urbanística i dels projectes d'urbanització, segons l'article 127 s'atribueix a la Junta de Govern local.

14

¿QUI I QUAN
DECIDEIX LA
FORMA DE GESTIÓ
QUE S'UTILITZARÀ
PER A L'EXECUCIÓ
D'UN PAI?

Cal advertir que, quan es promou el programa d'ofici per l'administració, no és l'únic moment en què l'ajuntament pot decidir sotmetre un PAI a gestió directa. Pot ser també que, **presentada una consulta prèvia a l'administració** per un propietari o empresari, es "redirigisca" el procediment de determinació de la modalitat de gestió a la gestió directa, si la iniciativa fora presentada per qui no tinguera la condició de propietari a què es refereix l'article 127.4 TRLOTUP. Després de la seua admissió a tràmit, l'ajuntament pot imposar la gestió directa del programa.

Ahora, escau que l'ajuntament decidisca establir la gestió directa en el mateix moment de resoldre sobre l'alternativa tècnica del programa tramitat per particulars, per a establir la **gestió indirecta**, conforme a l'assenyalat en l'article 130.6 LOTUP, i l'ens urbanitzador adjudicatari haurà d'indemnitzar a qui va proposar l'alternativa tècnica seleccionada, reintegrant-li les despeses de projectes, degudament justificades, així com un premi del 20 per 100 d'aquestes despeses, excepte pacte en contra, conforme a l'article 136 TRLOTUP.

Hem d'advertir que abans de resoldre sobre la forma de gestió del PAI, l'article 85 LRBRL exigeix la constància en l'expedient de la memòria justificativa de l'assessorament rebut, on s'inclouran els informes sobre el cost del servei, així com el suport tècnic rebut, que hauran de ser publicitats. A l'efecte, es recaptarà informe de l'interventor/a local, qui valorarà la sostenibilitat financera de les propostes plantejades, de conformitat amb el que es preveu en l'article 4 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

Hem de ressenyar també que la col·laboració dels propietaris no està descartada en la gestió directa. Per contra, se'ls faculta per a això, exigint-los la seua constitució en una agrupació d'interés urbanístic. Aqueixa col·laboració en l'execució de l'actuació urbanitzadora, es produirà en els termes que s'establisquen reglamentàriament, mitjançant subscripció del conveni urbanístic corresponent.

15

PECULIARITATS I AVANTATGES DE LA GESTIÓ DIRECTA EN L'EXECUCIÓ DEL PROGRAMA

PECULIARITATS I AVANTATGES DE LA GESTIÓ DIRECTA EN L'EXECUCIÓ DEL PROGRAMA

Les principals diferències establides en TRLLOTUP entre la gestió directa i les altres maneres alternatives són les següents:

- ▶ El règim jurídic establert en TRLLOTUP per a l'empresari constructor és ben diferent segons es tracte d'un programa de gestió directa o indirecta per urbanitzador empresari. En els casos de gestió directa, el règim de l'empresari constructor serà el del contractista d'obres o de serveis amb alguna especialitat de la qual donarem compte immediatament. El selecciona l'administració o l'entitat personificada seguint el procediment establert per al contracte d'obres.
- ▶ Segons l'article 123 TRLLOTUP: *"Les administracions públiques, en l'àmbit de les seues respectives competències, per si mateixes o a través d'organismes, entitats o empreses de capital íntegrament públic, mitjançant gestió directa, poden promoure programes d'actuació integrada, així com els instruments per al seu desenvolupament i execució"*.
- ▶ En relació amb el pagament dels drets dels propietaris que renuncien a participar en la urbanització en gestió directa, es preveu que en el tràmit d'exposició al públic de la reparcel·lació es puguen subhastar les finques de propietaris que s'hagen abstingut de participar i subrogar al comprador en el lloc del propietari no interessat a participar (article 92 TRLLOTUP).
- ▶ Sobre els límits a la reclassificació de terrenys en l'alternativa tècnica del PAI: En la gestió directa s'eliminen les restriccions a la reclassificació de més del 10 per 100, o la modificació de l'ús dominant dels sòls o augmentar o reduir en més del 10 per 100 de l'edificabilitat (art. 117.3 TRLLOTUP).

15

PECULIARITATS I AVANTATGES DE LA GESTIÓ DIRECTA EN L'EXECUCIÓ DEL PROGRAMA

- ▶ Sobre els documents de la proposició jurídica econòmica, la proposició jurídica econòmica es formalitzarà en una memòria i unes normes d'actuació, que substitueixen el conveni urbanístic en la gestió directa. (art 117.4 TRLOTUP).
- ▶ Respecte a la garantia, en lloc de la constitució de la garantia de promoció del programa d'actuació integrada que TRLOTUP exigeix als propietaris i a l'urbanitzador, en la gestió directa, bastarà que l'administració actuant, els organismes, entitats o empreses de capital íntegrament públic, comprometen crèdit amb càrrec al seu pressupost per l'import equivalent a un 5 per 100 del cost total de les càrregues del programa. En el supòsit societats urbanístiques o ens sotmesos al dret privat, podran garantir l'actuació mitjançant el compromís d'incloure aquesta quantitat en les seues pròpies previsions d'ingressos o despeses o document similar, en els de pressupostos de les seues administracions titulars, o mitjançant l'atorgament de les garanties exigides a un agent urbanitzador privat (art. 158.3 TRLOTUP).
- ▶ En el pagament de la retribució a l'urbanitzador pels propietaris, la gestió directa presenta dues especialitats rellevants:
 - L'elecció del mitjà de pagament de les quotes pels propietaris a l'urbanitzador deixa de ser una decisió de cadascun d'ells (art. 149.1 TRLOTUP). En gestió directa, l'administració actuant determinarà quan siga escaient a l'aprovació del programa d'Actuació, si els propietaris i titulars de drets afectats per l'actuació urbanitzadora abonem les despeses d'urbanització en metàl·lic o en terrenys (art. 149.4). Aquesta previsió té lògica si la urbanització dels terrenys serveix per a exercitar altres competències com la construcció de polígons industrials o d'habitatges socials, que no es veurien afavorides si els propietaris triaren el pagament en metàl·lic a l'urbanitzador.
 - El règim de cobrament als propietaris en les modalitats de gestió per propietaris o per agent urbanitzador empresari també és diferent. En gestió indirecta les quotes d'urbanització es reporten a mesura que l'urbanitzador present davant l'administració les correlatives certificacions d'obra o factures justificatives.

15

PECULIARITATS I AVANTATGES DE LA GESTIÓ DIRECTA EN L'EXECUCIÓ DEL PROGRAMA

D'aqueixa manera, són pagaments posteriors a l'execució de les prestacions. No obstant això, en els casos de gestió directa, s'admet el cobrament anticipat d'inversions futures, però només quan es tracte de despeses prèviament compromeses i a executar abans de sis mesos, i sempre que s'haja inscrit la reparcel·lació en el Registre de la propietat. En tot cas, abans de l'inici de les obres i després de l'aprovació de la reparcel·lació, podran girar-se quotes a compte del cost dels projectes i de les indemnitzacions, segons els documents de programació aprovats (article 156.3 TRLOTUP)

- ▶ Sobre el risc i ventura de les actuacions: En l'article 139 LOTUP s'estableix el principi de risc i ventura de l'agent urbanitzador, sense perjudici del que s'estableix respecte dels casos de força major i de retaxació de càrregues. No obstant això, l'art. 119 TRLOTUP exigeix, en els casos d'urbanitzador diferent de la pròpia administració urbanística o les seues entitats instrumentals, serà sempre a risc i perill de l'agent urbanitzador i comportarà la transferència del risc operacional inherent a la realització del conjunt d'actuacions que incorpore l'adjudicació.
- ▶ La cessió de la condició d'urbanitzador a una societat mixta cap en la gestió directa, tot complint unes determinades condicions.

16

CONTRACTACIÓ DE L'EMPRESARI CONSTRUCTOR EN LA GESTIÓ DIRECTA

LA CONTRACTACIÓ DE L'EMPRESARI CONSTRUCTOR EN LA GESTIÓ DIRECTA

L'empresari constructor és el subjecte responsable d'executar el projecte d'urbanització o projectes d'obres que desenvolupen el programa d'actuació integrada (article 163.1 TRLOTUP).

Es requereix un empresari constructor en el sistema d'execució per urbanitzador empresari i en el de gestió pels propietaris, excepte en els casos en què, pel seu reduït import, les obres no aconseguisquen el llindar de la regulació harmonitzada per als contractes d'obres (5.382.000€⁵) o de concessió d'obra pública, o per quedar desert el procés de selecció, es poguera prescindir d'aquesta figura (art. 163.2 TRLOTUP). En els supòsits de quantia inferior als llindars establits, no fa falta licitar, i en els casos d'absència de licitadors, l'agent urbanitzador assumirà, per si mateix o per una tercera persona, l'execució de l'obra per falta d'ofertes que concórreguen a la licitació, complint el que s'estableix al seu plec. El contractista haurà d'estar classificat quan l'exigisca la legislació de contractes del sector públic.

La relació l'agent urbanitzador i l'empresa constructora té caràcter privat, sense perjudici del que s'estableix en l'article 163 TRLOTUP. L'administració només intervindrà en aquesta relació per exigència d'interés públic fundada en dret. L'urbanitzador pot reservar-se la possessió civil de les obres, sense perjudici de les prerrogatives legals de l'administració respecte al domini públic.

Hi ha una previsió expressa en el TRLOTUP per al cas que la baixa que s'obtinga en la licitació per a seleccionar a l'empresari constructor es traslladara als propietaris.

5. Segons disposa l'article 20.1 LCSP, amb la quantia actualitzada per Ordre HFP/1499/2021, de 28 de desembre.

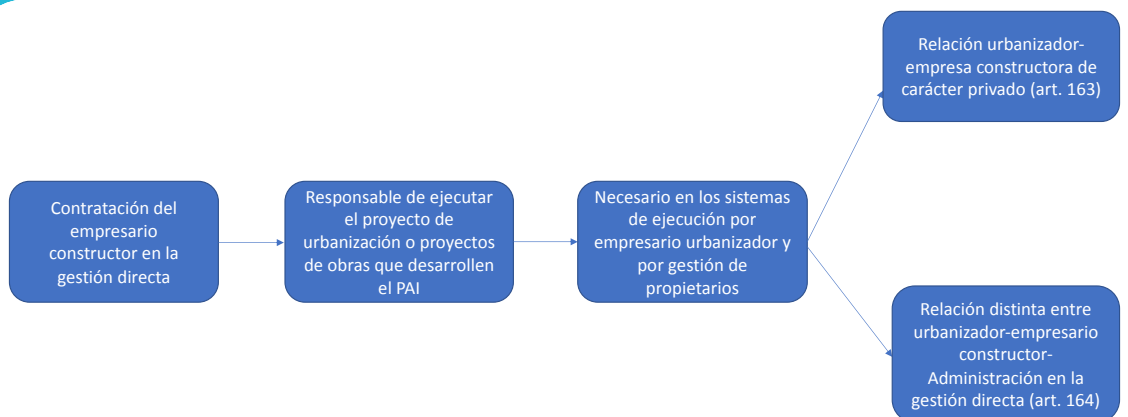
16

CONTRACTACIÓ DE L'EMPRESARI CONSTRUCTOR EN LA GESTIÓ DIRECTA

Aquest és el sistema de relacions quan es tracta de la gestió per urbanitzador empresari o propietari. Però les relacions entre urbanitzador, empresari constructor i administració són diferents en la gestió directa.

Quan s'actua per gestió directa, la relació entre aquests tres subjectes es regula per l'article 164 TRLOTUP. Presenta diferències amb el que s'estableix en l'article 163, perquè: *"La contractació de l'empresari constructor per l'administració en els supòsits de gestió directa s'ajustarà al que es disposa en la legislació de contractes del sector públic"*, permetent-se en aquest cas, com a especialitat, que el preu es pague precisament amb la rematada de la subhasta de les parcel·les que s'assignen a l'administració en paga de les càrregues d'urbanització, comproment-se el contractista a acceptar aqueixos termes. Si les postures de la subhasta foren insuficients per a pagar a l'empresari constructor, aquest s'adjudicarà les parcel·les corresponents en pagament. Així mateix, podrà estipular-se, com a modalitat de pagament, que l'administració cedisca els crèdits i garanties de retribució en metàl·lic fins a cobrir l'import del contracte. No podrà ser retribuït en terrenys de manera diferent a l'adés exposada.

El contracte que se subscriga entre l'ens públic i aquest empresari constructor podrà ser d'obra i serveis, per a encomanar també a l'empresari constructor l'elaboració del projecte de parcel·lació i les tasques auxiliars d'aquesta.



17

L'EXPROPIACIÓ ÉS UN SISTEMA D'ACTUACIÓ EXTRAVAGANT O UNA VARIANT DE LA GESTIÓ DIRECTA?

L'EXPROPIACIÓ ÉS UN SISTEMA D'ACTUACIÓ EXTRAVAGANT O UNA VARIANT DE LA GESTIÓ DIRECTA?

En article 103 TRLOTUP es regula *"la Gestió de programes d'Actuació per la modalitat d'expropiació"* com a tècnica operativa de gestió de sòl.

Els programes d'actuació es gestionen, com a norma general, per reparcel·lació. No obstant això, podran desenvolupar-se mitjançant expropiació forçosa quan concórreguen raons d'especial urgència o necessitat pública, d'acord amb el capítol IV del títol primer del llibre II, de la gestió urbanística, del TRLOTUP. Aqueixa referència, al costat de la limitació de les formes de gestió i la prioritat de la gestió directa, fan que siga en el sistema de gestió directa on es puga implantar aquesta tècnica de gestió per expropiació.

No estem parlant de l'expropiació al propietari que no desitja participar en el procés de gestió urbanística i ha de ser expropiat. En aquest apartat ens referim a l'expropiació sistemàtica, de tots els terrenys de la Unitat d'Execució.

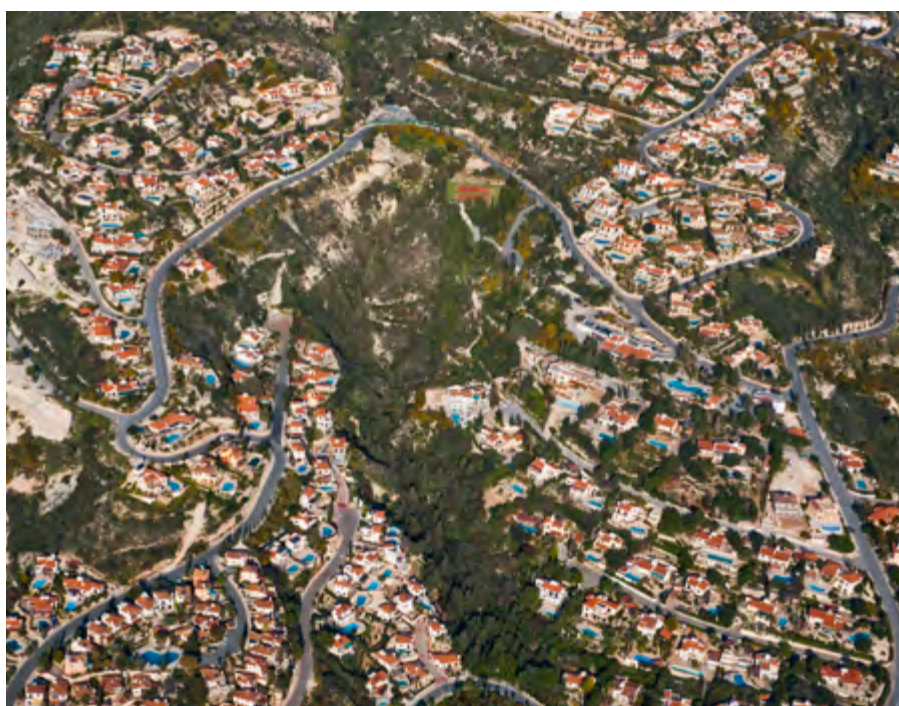
A més dels casos d'especial urgència o necessitat pública, el programa d'Actuació Integrada s'executarà per expropiació en els supòsits previstos en l'article 103.2 TRLOTUP, és a dir, en els supòsits següents:

- ▶ Quan la consolidació generalitzada per l'edificació dels terrenys impedisca la funció equidistributiva de la reparcel·lació. Aquesta circumstància sol donar-se en les zones edificades no urbanitzades que solen existir en molts àmbits de la Comunitat Valenciana, com les urbanitzacions irregulars d'habitatge originalment de segona residència, fins i tot en polígons industrials no urbanitzats adequadament.

17

L'EXPROPIACIÓ
ÉS UN SISTEMA
D'ACTUACIÓ
EXTRAVAGANT
O UNA VARIANT
DE LA GESTIÓ
DIRECTA?

- ▶ Per tractar-se de la implantació d'edificis o activitats la gran dimensió de les quals impedisca dividir el solar en lots reparcel·lables. L'existència de necessitats logístiques i de parcel·les mínimes de grans dimensions fan que, davant d'una propietat molt atomitzada, siga impossible reparcel·lar el sòl, fins i tot amb la constitució dels indesitjables proindivisos entre propietaris i propietàries de diferents orígens;
- ▶ Quan l'actuació revista un especial interès públic o social, que destaque enfront d'altres actuacions ordinàries; o
- ▶ Quan falte la col·laboració de la iniciativa privada.



18

EXEMPLE DE
TRAMITACIÓ
D'UN PROGRAMA
D'ACTUACIÓ
INTEGRADA A
EXECUTAR PER
GESTIÓ DIRECTA
SENSE INCLOURE
L'APROVACIÓ O
MODIFICACIÓ DE
PLANEJAMENT

EXEMPLE DE TRAMITACIÓ D'UN PROGRAMA D'ACTUACIÓ INTEGRADA A EXECUTAR PER GESTIÓ DIRECTA SENSE INCLOURE L'APROVACIÓ O MODIFICACIÓ DE PLANEJAMENT

És el supòsit més senzill i, segurament el que amb més freqüència es trobaran els ajuntaments de reduïda població, per als quals es redacta aquest exemple.

Segons el que s'estableix en l'article 123.2 TRLOTUP, un PAI en règim de gestió directa es tramitarà pel procediment del capítol II o del capítol III, del títol III del llibre I. Però en el cas que: *"no incorporen cap instrument de planejament, i aquest haja sigut sotmés a avaluació ambiental i territorial estratègica, conforme a la legislació estatal i al present text refós, es tramitaran segons el procediment de l'article 61 d'aquest text refós, sense que hagen d'efectuar-se les actuacions d'avaluació ambiental estratègica previstes en els articles 52 i 53"*.

El procediment a seguir seria el següent:

1.- INICI

- ▶ Resolució de l'alcalde sol·licitant informe al secretari municipal i al cap dels Serveis Tècnics, sobre els requisits, la competència per a tramitar-lo i aprovar-lo i els tràmits que han de seguir-se per a l'aprovació del programa de Sòl Urbà, assumint el propi ajuntament la condició d'actuació integrada (PAI) per gestió directa d'una Unitat d'Execució en urbanitzador
- ▶ Emissió dels informes sol·licitats. Especialment, faran referència a la possibilitat (i obligació legal) que l'ajuntament assumisca la gestió directa del PAI, en no existir insuficiència de mitjans personals o materials o "altres circumstàncies", que afecten la gestió del PAI i que hauran de quedar justificades en l'expedient.

18

EXEMPLE DE TRAMITACIÓ D'UN PROGRAMA D'ACTUACIÓ INTEGRADA A EXECUTAR PER GESTIÓ DIRECTA SENSE INCLOURE L'APROVACIÓ O MODIFICACIÓ DE PLANEJAMENT

- ▶ Decret incoant d'ofici el procediment per considerar, en principi i excepte el que resulte de l'expedient, la conveniència que l'ajuntament assumisca la gestió directa de la funció urbanitzadora en aplicació dels articles 119 i 126 i 127 TRLOTUP, realitzant l'encàrrec d'elaboració del programa als Serveis Tècnics municipals o contractant aqueixos treballs a un empresari competent, a través de licitació d'un contracte de serveis.

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:

- Objectius del programa (art. 116 TRLOTUP)
- Abast, àmbit i contingut de l'alternativa que es proposa.
- Desenvolupament previsible del programa.
- Descripció del territori abans de l'aplicació del pla en l'àmbit afectat.
- Efectes previsibles sobre el medi ambient i sobre els elements estratègics del territori, i
- La seua incidència en els instruments de planificació urbanística i sectorial existents.

Com partim del supòsit que es tracta d'urbanitzar una Unitat d'execució en sòl urbà ordenat directament pel Pla General d'Ordenació Detallada, el PAI no està subjecte al procediment d'avaluació ambiental i territorial, segons disposa l'article 46.4 TRLOTUP.

18

EXEMPLE DE
TRAMITACIÓ
D'UN PROGRAMA
D'ACTUACIÓ
INTEGRADA A
EXECUTAR PER
GESTIÓ DIRECTA
SENSE INCLOURE
L'APROVACIÓ O
MODIFICACIÓ DE
PLANEJAMENT

2.-PRESENTACIÓ DE LA DOCUMENTACIÓ

S'han d'aportar a l'expedient els documents referits en l'art. 117 de la LOTUP:

2.1. L'alternativa tècnica de programa (art. 117.2 LOTUP):

- a)** Pla d'ordenació de l'àmbit d'actuació, que reflectisca l'ordenació detallada prèviament aprovada que el PAI vaja a gestionar.
- b)** Memòria justificativa del compliment de les condicions d'integració amb l'entorn.
- c)** projecte de les obres programades, amb:
 - 1r* Una memòria en la qual es descriga l'objecte de les obres, que recollirà els antecedents i situació prèvia a aquestes, les necessitats a satisfer i la justificació de la solució adoptada, amb detall dels factors de tot ordre a tindre en compte.
 - 2n* Els plans de conjunt i de detall necessaris perquè l'obra quede perfectament definida, així com els que delimiten l'ocupació de terrenys i la restitució de servituds i altres drets reals, si fa el cas, i serveis afectats per la seua execució.
 - 3r* El plec de prescripcions tècniques particulars, on es farà la descripció de les obres i es regularà la seua execució, amb expressió de la forma en què aquesta es portarà a cap, les obligacions d'ordre tècnic que corresponguen a l'empresa contractista, i la manera en què es portarà a cap el mesurament de les unitats executades i el control de qualitat dels materials emprats i del procés d'execució.
 - 4t* Les referències de tota mena en què es fonamentarà el replanteig de l'obra.
 - 5é* L'estudi de seguretat i salut o, si fa el cas, l'estudi bàsic de seguretat i salut, en els termes previstos en les normes de seguretat i salut en les obres.
 - 6é* Si el programa comporta compromís d'edificació o rehabilitació, n'hi haurà prou amb el projecte bàsic respecte de les obres d'edificació o rehabilitació.
- d)** Inventari preliminar de construccions i plantacions que es puguem veure afectades.

18

EXEMPLE DE
TRAMITACIÓ
D'UN PROGRAMA
D'ACTUACIÓ
INTEGRADA A
EXECUTAR PER
GESTIÓ DIRECTA
SENSE INCLOURE
L'APROVACIÓ O
MODIFICACIÓ DE
PLANEJAMENT

2.2. La proposició jurídica econòmica (art. 117.4 LOTUP) que regularà les obligacions i drets de l'administració (urbanitzador) i de les persones propietàries adherides al programa d'actuació integrada, de conformitat amb el que s'estableix en el TRLLOTUP i en la legislació de l'Estat.

En tractar-se de gestió directa, la proposició contindrà una memòria i unes normes d'actuació.

2.2.1.- Memòria:

Memòria jurídica de programa amb el contingut mínim següent:

- ▶ Identificació de l'actuació integrada i dels seus paràmetres urbanístics essencials.
- ▶ Regulació d'obligacions i drets dels propietaris adherits al PAI i de l'administració.
- ▶ Els terminis que es proposen per a l'execució del PAI, determinant les fases en què es realitzaran les obligacions i compromisos establits en aquell i el termini total d'execució de l'actuació. Aquest últim termini seria susceptible de pròrrogues expresses, per causa justificada, atorgades abans de la data prevista de caducitat, i complint les limitacions establides en l'article 115.5 d'aquest text refós.

Memòria de viabilitat econòmica i de sostenibilitat econòmica del programa amb el contingut mínim següent:

- ▶ Modalitat de retribució a l'urbanitzador, incloent el coeficient de bescanvi i la correlativa valoració del sòl a l'efecte de la retribució en terreny si fa el cas. Segons l'article 149.4 TRLLOTUP, en la gestió directa, l'Administració actuant determinarà en l'aprovació del programa d'actuació si les persones propietàries i titulars de drets afectats per l'actuació urbanitzadora abonen les despeses d'urbanització en metàl·lic o en terrenys.
- ▶ Valoració del sòl efectuada.
- ▶ Una estimació de cadascun dels conceptes econòmics constitutius de les càrregues de l'actuació i el seu cost màxim total, segons els conceptes enunciats en l'article 150 TRLLOTUP, desglossant per a cadascun d'ells: els costos per fases i partides; les càrregues globals màximes; i les càrregues unitàries repercutides per metre quadrat de terreny originari i per unitat d'aprofitament.
- ▶ Definició, si fa el cas, de les càrregues d'actuació referides en l'art. 150 TRLLOTUP, justificant la imputació als propietaris individuals corresponents.

18

EXEMPLE DE
TRAMITACIÓ
D'UN PROGRAMA
D'ACTUACIÓ
INTEGRADA A
EXECUTAR PER
GESTIÓ DIRECTA
SENSE INCLOURE
L'APROVACIÓ O
MODIFICACIÓ DE
PLANEJAMENT

2.2.2.- Normes d'actuació

2.3.- Aportació de notes simples de les finques registrals afectades per l'actuació, relacionades amb les parcel·les cadastrals corresponents.

3.- ACTUACIONS PRÈVIES A LA INFORMACIÓ PÚBLICA:

Emissió d'informes en el termini de 10 dies: s'hi verificarà que la documentació del programa està en condicions de ser sotmesa al procés de participació pública i d'informació pública i a informe dels serveis, administracions públiques i organismes afectats que hagen d'informar.

4.- INFORMACIÓ PÚBLICA (art. 55.2 TRLOTUP)

- ▶ Resolució de l'alcalde de sotmetiment a informació pública durant un període mínim de 45 dies (article 55 TRLOTUP)
- ▶ Publicació en el DOGV i premsa escrita de gran difusió i en la Web municipal.
- ▶ Simultàniament, es consultarà a organismes afectats i empreses subministradores d'aigua, energia elèctrica, gas, telefonia i telecomunicacions, perquè emeten informe sobre les necessitats i condicions tècniques mínimes imprescindibles dels projectes, obres i instal·lacions que hagen d'executar-se amb càrrec a l'actuació urbanística;
- ▶ Sol·licitud d'informe als Serveis municipals corresponents.
- ▶ La falta d'emissió d'aqueixos informes permetrà prosseguir la tramitació de les actuacions.

18

EXEMPLE DE
TRAMITACIÓ
D'UN PROGRAMA
D'ACTUACIÓ
INTEGRADA A
EXECUTAR PER
GESTIÓ DIRECTA
SENSE INCLOURE
L'APROVACIÓ O
MODIFICACIÓ DE
PLANEJAMENT

5.- RESULTAT DE LA INFORMACIÓ PÚBLICA

Si es requereixen modificacions substancials, es requerirà en tot cas un document corregit. En cas que els canvis siguen substancials, abans d'adoptar-los, per resolució de l'alcalde:

- ▶ Se sotmetran a informació pública addicional pel termini de 20 dies, acompanyats dels informes i alegacions que sustenten la modificació proposada, i se'n farà la publicació en el DOGV, premsa escrita i en el web municipal.
- ▶ Es notificarà a les persones interessades.

6.- INFORMES FINALS

Entre ells, ha de figurar l'informe de l'interventor/a municipal sobre sostenibilitat econòmica i estabilitat pressupostària per a la hisenda municipal de l'execució del PAI per gestió directa, tot assumint l'ajuntament la condició d'urbanitzador.

7.- INFORME-PROPOSTA DE RESOLUCIÓ

Si no s'introdueixen canvis substancials o després d'una nova informació pública, si fa el cas, s'emetrà informe proposta pels SS.TT., definint les condicions necessàries per a l'aprovació del PAI, de conformitat amb tots els informes.

8.- APROVACIÓ DEFINITIVA

L'òrgan competent en els ajuntaments de règim ordinari és l'alcalde, segons el que s'estableix per l'article 21.1.j) LRBRL i, en cas que n'escaiga l'aprovació, el contingut del Decret de l'alcaldia serà el següent:

Resum de la tramitació i dels informes i assessorament rebut.

El contingut decisor del decret serà:

- 1r. Aprovar el programa d'actuació integrada a executar per gestió directa, assumint el propi ajuntament la condició d'urbanitzador.
- 2n. Aprovar el projecte d'urbanització, indicant l'òrgan de seguiment.

18

EXEMPLE DE
TRAMITACIÓ
D'UN PROGRAMA
D'ACTUACIÓ
INTEGRADA A
EXECUTAR PER
GESTIÓ DIRECTA
SENSE INCLOURE
L'APROVACIÓ O
MODIFICACIÓ DE
PLANEJAMENT

- 3r. Estimar o desestimar al·legacions (si s'hagueren presentat).
- 4t. Requerir els SS.TT. municipals perquè en el termini màxim de 2 mesos següents a la notificació de l'acord, presenten els documents corregits del projecte d'urbanització i de les normes d'actuació, condicionant l'eficàcia del present acord al compliment d'aquest requeriment (si fera falta).
- 5é. Comprometre crèdit per l'import equivalent a un 5 per 100 del cost total de les càrregues del programa.
- 6é. Pagar o consignar la indemnització a la qual es refereix l'article. 92.3 TRLOTUP, amb caràcter previ a l'aprovació del projecte de reparcel·lació.
- 7é. Ordenar la inscripció del programa en el Registre de programes d'actuació.
- 8é. Ordenar la publicació de l'acord en el BOP, indicant número de registre i data d'inscripció en el Registre de programes d'actuació, així com ressenya en la pàgina Web municipal, adjuntant com a annex les normes d'actuació.
- 9é. Facultar, tan àmpliament com escaiga en dret, l'alcalde per a dictar quantes resolucions i realitzar quantes actuacions, tant d'indole jurídica com material, resulten necessàries per a la plena efectivitat i execució d'aquest acord. En concret, queda facultat expressament per a declarar que s'han esmenat les deficiències assenyalades i incorporat les correccions i modificacions parcials imposades, una vegada comprovada tal circumstància pels serveis municipals competents.
10. Notificar el present acord als interessats i comunicar-lo als serveis municipals.
11. Oferir a les persones propietàries la possibilitat de col·laborar amb l'administració actuant en l'execució de l'actuació urbanitzadora, prèvia negociació i subscripció del conveni urbanístic corresponent.

18

EXEMPLE DE
TRAMITACIÓ
D'UN PROGRAMA
D'ACTUACIÓ
INTEGRADA A
EXECUTAR PER
GESTIÓ DIRECTA
SENSE INCLOURE
L'APROVACIÓ O
MODIFICACIÓ DE
PLANEJAMENT

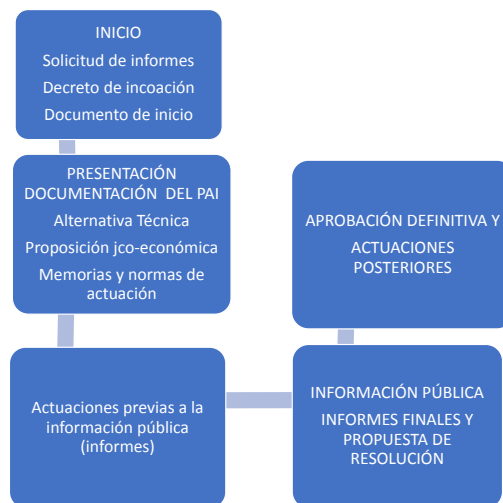
9.- ACTUACIONS POSTERIORS

Adoptat l'acord i una vegada haja adquirit eficàcia, el servei gestor de l'expedient controlarà el compliment de les previsions de l'acord plenari aprovat.

En cas de compliment i presentació de la documentació corregida, prèvia comprovació de la seua adequació, sol·licitant a l'efecte els informes necessaris, actuarà en compliment del propi acord, per a:

- ▶ Inscriure el programa en el Registre municipal corresponent.
- ▶ Publicar en el BOP l'acord aprovatori del PAI, el text íntegre de les normes d'actuació, no registre i data de inscripció en el Registre de programes d'actuació.
- ▶ Inserir la documentació en la pàgina web municipal certificada pel secretari.
- ▶ Remetre el projecte d'urbanització diligenciat als SS.TT., encarregats del seguiment de l'obra.
- ▶ Comunicar al Servei de Gestió Urbanística l'eficàcia de l'acord.

EXEMPLE DE TRAMITACIÓ DE PAI PER GESTIÓ DIRECTA





PREGUNTES FREQUENTS (FAQ)



19

PREGUNTES FREQUENTS (FAQ)

PREGUNTES FREQUENTS (FAQ)

■ **Quines són les maneres o sistemes d'execució urbanística admesos en el TRLOTUP?**

El TRLOTUP preveu dues formes de gestió urbanística: una és la gestió pels propietaris i l'altra és la gestió pública. I dins d'aquesta última es distingeix entre les formes de gestió directa que duu a terme l'administració o les seues personificacions públiques o privades, i les formes de gestió indirecta.

■ **La gestió directa és una modalitat preferent o prioritària en TRLOTUP sobre la gestió pels propietaris i respecte a la que s'efectua per agent urbanitzador empresari?**

En efecte, així ho estableix clarament i rotundament l'article 119 TRLOTUP.

■ **En quins supòsits pot l'administració refusar la gestió directa?**

Quan justifique la falta de mitjans personals o materials per a executar amb garanties la gestió urbanística, encara que també admet "altres circumstàncies" que el TRLOTUP no identifica.

■ **Està obligada l'administració a motivar la seua decisió quan vaja a emprar aquesta modalitat?**

El TRLOTUP no exigeix motivació quan es decidisca imposar la gestió directa. L'exigeix quan l'administració decidisca no convertir-se en urbanitzador ni directament ni per les seues personificacions. És en aqueix cas quan la llei requereix motivar-lo en raons de falta de mitjans personals o materials, encara que també admet "altres circumstàncies". L'article 35 LPACAP estableix els supòsits en què han de motivar-se els actes i no seria aplicable a aquest cas.



**PREGUNTES
FREQUENTS
(FAQ)**

■ **Quines són les formes admeses de la gestió directa?**

Són quatre, més una variant i una alternativa.

La gestió per la pròpia administració (que intervindrà amb la seua estructura o organització, mitjans i pressupost), per organisme autònom local, entitat pública empresarial i societat el capital de la qual pertanga íntegrament a la Corporació. La variant és l'entitat urbanística de capital públic. L'alternativa és l'empresa mixta, que es permet en determinats casos de gestió directa.

■ **Alguna d'elles és preferent?**

En sentit estricte, no hi ha preferència d'una d'elles sobre les restants. Les dues primeres citades es presumeixen més sostenibles i més estables pressupostàriament i són preferides a les altres. Les dues següents, han de justificar-ho. La variant és una novetat del TRLOTUP que pot prendre la forma de qualsevol de les modalitats anteriors. Quant a la forma alternativa, l'empresa mixta que es considera forma de gestió directa és una decisió posterior a la determinació de la forma de gestió directa inicial.

■ **Poden usar els ajuntaments l'entitat urbanística de capital públic com a forma de gestió directa?**

La disposició addicional 3a TRLOTUP ho permet expressament.

■ **Quins són els criteris que serveixen per a decidir sobre la forma en la gestió directa?**

Com hem justificat en el capítol corresponent, per imperatiu legal, hauran de prendre's en consideració els criteris de sostenibilitat i estabilitat pressupostària, la rendibilitat econòmica i recuperació de la inversió.

L'establiment d'ens descentralitzats amb personalitat jurídica pròpia, ha de decidir-se en funció de la necessitat d'una major eficàcia en la gestió, la complexitat d'aquesta, l'agilitat dels procediments, l'expectativa d'augmentar o millorar el

19

PREGUNTES FREQUENTS (FAQ)

finançament o la conveniència d'obtenir un major grau de participació ciutadana en l'activitat de prestació dels serveis.

Hi ha diversos criteris complementaris per a resoldre sobre la modalitat de gestió directa, que hem exposat en el capítol 4 d'aquesta Guia.

■ **Qui decideix si determinades formes de gestió directa ofereixen estabilitat pressupostària i sostenibilitat econòmica?**

L'òrgan competent per a aprovar el PAI, però la LRBRL exigeix informe de l'interventor/a municipal i deixar constància de l'assessorament rebut, amb la qual cosa dona a entendre que serà habitual comptar amb un assessorament extern especialitzat.

■ **Quins beneficis obtindria l'ens públic per usar la gestió directa?**

La disposició addicional 3a TRLOTUP estableix quines són les singularitats sobre el règim general que es permeten als ens urbanístics de capital públic. Totes elles són avantatges per a l'ens públic intervinent. Destaquen el règim d'aportacions de béns i els mitjans per a la realització de l'objecte social. Són diferències molt significatives.

■ **Si els propietaris proposen a l'administració assumir la gestió del programa, l'administració està vinculada per aqueixa proposta?**

No ho està. Ha de decidir en funció dels criteris legals que han sigut exposats i en benefici de l'interés públic. No obstant això, aquesta és una possibilitat, dirigida per l'administració, que redueix de manera substancial la conflictivitat.

■ **Quins són els avantatges per a l'administració de la gestió directa sobre la gestió indirecta?**

El gran avantatge és poder executar les unitats d'execució amb criteris més racionals i d'ordenació harmònica i de conjunt, orientats exclusivament en l'interés públic i no sols basats en la demanda del mercat immobiliari.

19

PREGUNTES FREQUENTS (FAQ)

Es poden urbanitzar terrenys prescindint de la rendibilitat econòmica immediata, fins i tot mancant iniciativa empresarial o de la propietat, i permet obtindre sòl en millors condicions per al desenvolupament d'altres polítiques públiques.

l'administració estableix el mètode de pagament, podent assenyalar el pagament en terrenys amb el que afavoreix les polítiques dels ajuntaments en matèria d'indústria i d'habitatges socials.

La administració pot repartir quotes d'urbanització als propietaris per les despeses previstes en els sis mesos pròxims.

■ Quins són els avantatges de la gestió directa per al propietari?

En la gestió directa no s'exclou el propietari. El que se substitueix és l'agent urbanitzador. Els avantatges més rellevants serien la reducció de la cadena d'intervinents, desapareixent l'agent urbanitzador (és la posició que assumeix l'administració o les seues personificacions) i la selecció amb els procediments de la LCSP de l'empresari constructor, la qual cosa hauria d'abaratir el cost de la urbanització. Cal afegir que la gestió directa augmenta el control de les prestacions i millora la participació dels ciutadans i la transparència. S'admet la venda anticipada de les finques de propietaris que hi refusen participar i hagen de ser expropiats. Encara que, d'altra banda, es permet a l'entitat intervinent que es finance amb les quotes dels pròxims sis mesos, en lloc de cobrar després de l'expedició de les certificacions, és a dir, amb l'obra executada. En la gestió directa no es trasllada el risc de l'operació a l'agent urbanitzador empresari, en no existir aquesta figura.

Podem resumir els principals beneficis de la gestió directa per als propietaris amb els ítems següents:

- ▶ Resultaran més barates les quotes d'urbanització per al propietari en reduir-se la cadena d'empresaris intervinents en el procés.
- ▶ Major control administratiu sobre la selecció dels empresaris i sobre l'execució de les prestacions, i la capacitat d'interacció que poden tindre els propietaris amb l'entitat gestora serà, així mateix, major en aquest cas.
- ▶ Impossibilitat que l'ens públic perceba beneficis per la intervenció com a urbanitzador. La STSJCV de 4 maig, assenjala que: "El benefici empresarial, en els casos de gestió directa, només podrà percebre'l l'urbanitzador que siga societat mercantil de capital íntegrament públic."

19

PREGUNTES FREQUENTS (FAQ)

■ Qui decideix que s'aplique la gestió directa?

Segons l'article 119.1 TRLOTUP, correspon a l'administració actuant triar raonadament la modalitat de gestió pública, directa o indirecta, en programar cada Actuació Integrada. l'administració actuant serà habitualment l'ajuntament. La competència correspon a l'alcalde o a la Junta de Govern local, segons es tracte d'ajuntaments en règim ordinari o de gran població, respectivament.

■ Quan ho fa?

En aprovar el programa d'actuació integrada.

■ Cap la cessió de la condició d'urbanitzador a una societat mixta en la gestió directa?

Així ho permet l'article 125.2 TRLOTUP.

■ La gestió directa exigeix l'expropiació dels terrenys de la unitat d'execució?

No. Pot haver-hi gestió directa amb manteniment dels propietaris i reparcel·lació.



GENERALITAT
VALENCIANA

Conselleria de Política
Territorial, Obres Públiques
i Mobilitat

TOTS
A UNA
veu