

LAS SOCIEDADES URBANÍSTICAS COMO PROMOTORAS PÚBLICAS DE VIVIENDA, SUELO Y EQUIPAMIENTOS

SEGUNDA PARTE: NORMATIVA DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

avs
PROMOTORES PÚBLICOS
DE VIVIENDA Y SUELO

Boletín Informativo
n° 87
octubre 2006

AUTORÍA

Enrique Bueso Guirao
Manuel Zurita González

COLABORACIÓN:

Fernando Acedo-Rico Henning
José Antonio Carrillo Morente

SUPERVISIÓN

Francisca Cabrera Marcet

PRESIDENTE

Francesc Villanueva i Margalef

EDITA

Asociación Española de Promotores Públicos
de Vivienda y Suelo

DOMICILIO SOCIAL

Luis Vives, 2 Entlo 1º
46003 VALENCIA
Tels.: 96 392 42 98 - 96 391 90 13 - 96 392 40 53
Fax: 96 392 23 96

SITIO WEB

www.a-v-s.org

IMPRIME

La Sénia
Metge Amalio Marqués, 17 - Alginet
Depósito Legal V. 1361 - 1989

ÍNDICE

1.- INTRODUCCIÓN

2.- LA SOCIEDAD URBANÍSTICA EN LA NORMATIVA DE LAS CC.AA.

2.1.- Andalucía

2.2.- Aragón

2.3.- Asturias

2.4.- Canarias

2.5.- Cantabria

2.6.- Castilla y León

2.7.- Castilla-La Mancha

2.8.- Cataluña

2.9.- Extremadura

2.10.- Galicia

2.11.- La Rioja

2.12.- Madrid

2.13.- Murcia

2.14.- Navarra

2.15.- País Vasco

2.16.- Valencia (Comunidad)

1.- INTRODUCCIÓN

1.- INTRODUCCIÓN

Como se indica en la primera parte de este estudio, el Boletín informativo 86, este nuevo trabajo supone una revisión y puesta al día del Boletín nº 79, de julio de 2004, en el que se realizó un estudio pormenorizado de las "Sociedades urbanísticas" en base a la vigente legislación estatal y de las distintas Comunidades Autónomas, complementada con distintas resoluciones judiciales o administrativas, que determinan los distintos criterios de interpretación y aplicación de la referida normativa.

Con dicha finalidad actualizadora y revisora se ha elaborado la presente publicación, que debido a la complejidad cada vez mayor de la materia y a la profusa regulación de las distintas CC.AA., como se indicaba en la primera parte del estudio, se ha partido en dos independientes,

- Primera parte: Boletín 86, la regulación general de la Sociedad Urbanística, analizando los distintos aspectos jurídicos de esta singular forma del promotor público.
- Segunda parte: Boletín 87, la específica regulación de las sociedades urbanísticas por las Comunidades Autónomas en su legislación del suelo.

Por lo tanto, este Boletín 87 supone el desarrollo del punto X de este estudio: "LA SOCIEDAD URBANÍSTICA EN LA NORMATIVA DE LAS CC.AA."

2.- LA SOCIEDAD URBANÍSTICA EN LA NORMATIVA DE LAS CC.AA.

La Comunidades Autónomas han regulado de diversa manera las sociedades urbanísticas, y si bien alguna de ellas ha establecido una completa regulación, la realidad es que la mayor parte las regulan muy parcialmente.

Por ello es conveniente recordar lo que ya se ha indicado por el Tribunal Constitucional sobre que la normativa urbanística anterior a la entrada en vigor de la Constitución y, en concreto, la normativa relativa a las sociedades urbanísticas, se encuentra en vigor como derecho supletorio en la medida en que la normativa urbanística de las CC.AA. no las regulen o la regulen parcialmente.

Se analizarán las normativas de las Comunidades Autónomas que han regulado la materia:

REGULACIÓN DE SOCIEDADES URBANÍSTICAS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

COMUNIDAD AUTÓNOMA	LEGISLACIÓN	ARTICULADO		
		Estatuto Jurídico	Instrumento gestión urbanística	Intervención mercado suelo
ANDALUCÍA	Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA)	Art. 90 y 92	Art. 5.1 y 90	Art. 71 y 76
ARAGÓN	Ley 5/1999, de 25 de marzo, de urbanismo	-	-	Art. 92 y 93
	Decreto 52/2002, de 25 de junio, Reglamento desarrollo Parcial Ley 5/1999	Art. 17 y 18	-	-
ASTURIAS	Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, Texto Refundido de ordenación del territorio y urbanismo	Art. 6 y 13	Art. 179, 183 y 207	Art. 218 y 226
CANARIAS	Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias	Art. 92	Art. 93, 120 y 132	Art. 74, 76 y 77
CANTABRIA	Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo	-	Art. 118	Art. 266, y 239

REGULACIÓN DE SOCIEDADES URBANÍSTICAS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

COMUNIDAD AUTÓNOMA	LEGISLACIÓN	ARTICULADO		
		Estatuto Jurídico	Instrumento gestión urbanística	Intervención mercado suelo
CASTILLA Y LEÓN	Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo	-	Art. 67	Art. 126 y 127
	Decreto 22/2004, de 29 de enero, Reglamento de Urbanismo de Castilla y León	Art. 407	Art. 191, 400 y 401	Art. 375, 385 y 394
CASTILLA-LA MANCHA	Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (TRLOTAU)	Art. 22 * * (Proyecto Reglamento gestión)	Art. 105, 106, 107, 116 y 144	Art. 79
CATALUÑA	Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, T. Refundido Ley de Urbanismo	Art. 22 y 23	Art. 14, 22, 23 y 149	Art. 161 y 162
	Decreto 305/2006, de 18 de julio, Reglamento Urbanismo	Art. 11 y 13	Art. 13	Art. 222
EXTREMADURA	Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial	Art. 113 y 114	Art. 113 y 145	Art. 93
GALICIA	La Ley del Suelo de Galicia 9/2002, de 30 de diciembre, recientemente modificada por la Ley 15/2004	Art. 229	Art. 5, 126, 141, 191, 225 y 229	-

REGULACIÓN DE SOCIEDADES URBANÍSTICAS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

COMUNIDAD AUTÓNOMA	LEGISLACIÓN	ARTICULADO		
		Estatuto Jurídico	Instrumento gestión urbanística	Intervención mercado suelo
LA RIOJA	Ley 2/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja	Art. 120	Art. 120	Art. 184 y 191
MADRID	Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid	Art. 75	Art. 76 y 116	Art. 173, 174 y 178
MURCIA	Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se Aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo	Art. 157 y 158	Art. 6, 14 y 191	Art. 200 y 201
NAVARRA	Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo	-	Art. 16, 132 y 136	Art. 228, 230 y 234
PAÍS VASCO	Ley 2/2006, de 30 de junio, del Suelo y Urbanismo,	-	Art. 134, 157 y 173	Art. 117, 118 y 123
VALENCIA	Ley 16/2006, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana	-	Art. 117, 118, 119, 165, 174 y 128	Art. 263 y 264
	Decreto 67/2006, de 12 de mayo, Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística	-	Art. 268	Art. 546 y 543

2.1.- ANDALUCÍA

2.1.1- Normativa de aplicación

Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), potencia en gran medida la actuación del sector público, en concreto se puede destacar los siguientes preceptos:

El artículo 90 (Gestión pública) establece que Las Administraciones públicas podrán utilizar, para el desarrollo de la actividad de ejecución en régimen de gestión pública, además de las previstas en esta Ley, todas las formas o modalidades de gestión directa o indirecta admitidas por la legislación de régimen jurídico y contratación de las Administraciones públicas y de régimen local.

Estableciendo dos regulaciones en función de su gestión directa o indirecta:

a) **Ejecución directa:** En cualquier caso, se realizarán necesariamente de forma directa:

- La tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento y los de ejecución de éstos.
- Las actuaciones que impliquen el ejercicio de potestades de policía, intervención, inspección, sanción y expropiación.

Haciendo, sin embargo, la precisión de que sin perjuicio de lo anterior, las sociedades mercantiles de capital íntegramente público en ningún caso podrán realizar actividades que impliquen el ejercicio de autoridad.

En concreto, y particularmente, las Administraciones públicas podrán:

- Asumir la actividad de ejecución y gestión urbanística a través de su organización propia o constituir Gerencias urbanísticas con este objeto, para el mejor desarrollo de las competencias urbanísticas que les correspondan.
- Crear **sociedades de capital íntegramente público** de duración limitada o por tiempo indefinido para una serie amplia de finalidades que posteriormente analizaremos.
- Suscribir, directamente, convenios de colaboración con otras Administraciones, organismos de ellas dependientes o entidades por ellas fundadas o controladas; o constituir, por mutuo acuerdo, consorcios urbanísticos y transferir y delegar competencias propias en otras Administraciones, organismos de ellas dependientes o entidades por ellas fundadas o controladas para el desarrollo de la actividad de ejecución y conforme a la misma legislación a que se refiere el número anterior.

b) **Ejecución indirecta:** Especialmente, para la gestión indirecta, las Administraciones públicas podrán:

- Conceder la actividad de ejecución conforme a las reglas de esta Ley y sobre la base del pertinente pliego de condiciones, en cuyo caso el concesionario podrá asumir la condición de beneficiario en la expropiación.

- Crear **sociedades de capital mixto** de duración limitada o por tiempo indefinido. En estas sociedades la Administración pública habrá de ostentar la participación mayoritaria o, en todo caso, ejercer el control efectivo o la posición decisiva en el funcionamiento de la misma.

2.1.2.- Estatuto de las Sociedades Urbanísticas

- **Carácter: gestoras del urbanismo.**

Prevé la posibilidad de que este tipo de sociedades, como una de las formas de gestión de servicios por las administraciones actuantes, puedan ejecutar la urbanización en los distintos sistemas de gestión. Directamente en los sistemas de gestión públicos (cooperación y expropiación), como de sustitución en los de gestión privada (compensación), asumiendo incluso la condición de urbanizador, en los supuestos previstos en la ley.

Con carácter general esta previsión la contiene el artículo 5, pero se repite en cada una de las regulaciones de los distintos sistemas de gestión. En concreto el **artículo 5.1** (Gestión de la actividad urbanística e iniciativa privada) indica que:

"1. La gestión de la actividad urbanística se desarrolla en las formas previstas en esta Ley y, para todo lo no contemplado en ella, en cualquiera de las autorizadas por la legislación reguladora de la Administración actuante".

- **Régimen jurídico.**

El referido artículo 90, establece el **objeto social** de las mismas, al indicar que las sociedades urbanísticas, instrumentales o mixtas, podrán tener todos o algunos de los siguientes fines:

- redacción, gestión y ejecución de instrumentos de planeamiento,
- consultoría y asistencia técnica,
- prestación de servicios,
- actividad urbanizadora y edificatoria,
- gestión y explotación de las obras resultantes.

Además, en relación con los **convenios urbanísticos** se incluye a los promotores públicos como sujetos intervinientes, así:

El artículo 92 incluye a los promotores públicos como sujetos intervinientes en los **Convenios interadministrativos de colaboración**, determinado que:

1. Las Administraciones públicas y sus organismos y entidades dependientes, vinculados o adscritos, los consorcios y las entidades mercantiles creadas por aquéllas o cualesquiera de éstos, podrán suscribir convenios de colaboración en los términos autorizados por la legislación de régimen jurídico de las Administraciones públicas y de régimen local y por esta Ley.
2. Los convenios a que se refiere el número anterior podrán tener por objeto, además de la contribución al sostenimiento económico de órganos u organismos de ámbito comarcal o supramunicipal, para la prestación de asistencia técnica y administrativa a los Municipios en materia de ordenación urbanística, todos o algunos de los siguientes fines:

Redacción, gestión y ejecución del planeamiento.
Consultoría y asistencia técnica.
Prestación de servicios.
Actividad urbanizadora y edificatoria, gestión y explotación de las obras resultantes.

Artículo 95. Convenios urbanísticos de gestión, al indicar que la Administración de la Junta de Andalucía y los Municipios, así como las entidades públicas adscritas o dependientes de una y otros y los consorcios creados por tales Administraciones, podrán suscribir en el ámbito de sus competencias y conjunta o separadamente, convenios con personas públicas y privadas, tengan éstas o no la condición de propietarios de los terrenos afectados, para determinar las condiciones y los términos de la gestión y ejecución del planeamiento urbanístico en vigor en el momento de la celebración del convenio.

2.1.3.- Determinaciones en relación con los instrumentos de intervención en el mercado del suelo

Además, la LOUA potencia dentro los distintos instrumentos de intervención en el mercado del suelo que contempla en su Título III ("Los instrumentos de intervención en el mercado del suelo"), con el objeto de habilitar terrenos para una adecuada oferta de vivienda protegida.

Ya en el Preámbulo de la ley se establece, al analizar el Título III, la especial finalidad del patrimonio municipal del suelo destinado a habilitar suelo para vivienda protegida. Así, se indica:

"Se mantiene su regulación actual como patrimonio separado, **si bien su gestión puede ser atribuida a entidades dependientes de la Administración responsable**; se flexibiliza la composición de los bienes integrantes del patrimonio público para que, junto a su primigenia función de poner en el mercado de suelo para vivienda con algún régimen de protección y otros usos de interés público, puedan contribuir globalmente a dotar a las Administraciones Públicas de recursos para la actuación pública urbanística, debiendo ser destacado su papel en la mejora de la ciudad, en su sentido más amplio".

Junto a esta previsión general, contiene distintas previsiones específicas para los promotores públicos, que analizaremos:

1. **Gestión por sociedades públicas:** El artículo 71 establece que Las Administraciones titulares podrán hacer uso, para la gestión de sus patrimonios públicos de suelo, de todas las formas previstas en esta Ley para la ejecución del planeamiento, y en concreto que:

"Cada Administración Pública titular de un patrimonio público de suelo podrá gestionarlo por sí misma o atribuir su gestión a entidades de ellas dependientes, que podrán adoptar la forma de organismo o entidad de derecho público o de sociedad mercantil, cuyo capital social deberá ser íntegramente de titularidad pública. En este último caso la atribución de la gestión no podrá incluir funciones que requieran el ejercicio de autoridad".

2. **Cesión directa y gratuita a sociedades públicas:** El artículo 76 indica que los bienes de los patrimonios públicos de suelo podrán ser:

"b) Cedidos gratuitamente o por precio que puede ser inferior al de su valor urbanístico cuando se destinen a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, y a los usos previstos en la letra b) del apartado primero del artículo anterior, directamente o mediante convenio establecido a tal fin, a cualquiera de las otras Administraciones públicas territoriales, y a entidades o sociedades de capital íntegramente público".

Otras disposiciones de interés en relación a los mismos son las siguientes:

- El artículo 69, que regula las distintas "Clases y constitución de los patrimonios públicos de suelo", determina que tanto la Administración de la Junta de Andalucía y los Municipios deben constituir, mantener y gestionar el Patrimonio Autonómico de Suelo y el Patrimonio Municipal de Suelo, respectivamente, con cualquiera de las siguientes finalidades:
 - Conseguir una intervención pública en el mercado de suelo de entidad suficiente para incidir eficazmente en la formación de los precios.
 - Garantizar una oferta de suelo suficiente con destino a la ejecución de viviendas en régimen de protección o que comporten un precio limitado en venta o alquiler.
- El artículo 75 ("Destino de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo") obliga a que los terrenos y construcciones que integren los patrimonios públicos de suelo sean destinados, de acuerdo con su calificación urbanística, a:
 - Viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o que comporten un precio limitado en venta o alquiler.
 - Usos declarados de interés público, bien por disposición normativa previa o el planeamiento, bien por decisión del órgano competente de la Administración que corresponda.
 - Cualesquiera de los usos, incluso lucrativos, admitidos por el planeamiento, cuando así sea conveniente para la ejecución de éste, tal destino redunde en una mejor gestión del correspondiente patrimonio público, y así se declare motivadamente por la Administración titular por su interés público o social.
- Este mismo artículo 75, en su párrafo segundo, en virtud del principio de subrogación real, establece que los ingresos, así como los recursos derivados de la propia gestión de los patrimonios públicos de suelo se destinarán a:
 - a) La conservación, mejora, ampliación, urbanización y, en general, gestión urbanística de los propios bienes del correspondiente patrimonio público de suelo.
 - b) Con carácter preferente, la adquisición de suelo destinado a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o que comporten un precio limitado en venta o alquiler.

- c) La promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o que comporten un precio limitado en venta o alquiler.
- d) La ejecución de Actuaciones públicas o el fomento de actuaciones privadas, previstas en el planeamiento, para la mejora, conservación y rehabilitación de zonas degradadas o de edificaciones en la ciudad consolidada.

2.2.- ARAGÓN

2.2.1- Normativa de aplicación

La normativa urbanística de Aragón se encuentra constituida por las siguientes normas:

1. La Ley 5/1999, de 25 de marzo, de Urbanismo, que no regula de forma concreta el estatuto de las sociedades urbanísticas, si bien realiza ciertas menciones en su articulado que posteriormente analizaremos.
2. El Decreto 52/2002, de 19 de febrero, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de Urbanismo, en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios.

2.2.2. - Estatuto de las Sociedades Urbanísticas

El artículo 17 del Reglamento reconoce específicamente las "Sociedades urbanísticas de capital íntegra o mayoritariamente público", indicando que las Administraciones urbanísticas podrán crear, conjunta o separadamente, sociedades mercantiles cuando así convenga a la promoción, gestión o ejecución de actividades urbanísticas. El acuerdo de creación, así como, en su caso, el de participación en la sociedad ya creada por otra Administración, se regirá por la legislación que a cada Entidad le sea aplicable.

Este mismo artículo en su número 2º indica que podrá, especialmente, encomendarse a las sociedades constituidas por las Administraciones urbanísticas:

- a) La realización de obras de infraestructura y dotación de servicios en una unidad de ejecución o sector.
- b) La promoción y gestión de urbanizaciones, con independencia del sistema que se adopte para la ejecución del planeamiento urbanístico.

Al igual que la normativa estatal, en ningún caso podrán ejercerse a través de estas sociedades potestades públicas, al estar su ejercicio reservado a las Administraciones públicas.

El **artículo 18** contiene una regla de especial previsión en relación a las sociedades mixtas, pues permite a las Administraciones urbanísticas participar en cualesquiera otras Sociedades constituidas por particulares con limitación de responsabilidad, para el desarrollo de actividades urbanísticas.

2.2.3. - Determinaciones específicas en relación a los instrumentos de intervención en el mercado del suelo

Solamente se contienen dos previsiones en la Ley 5/1999, con relación a los instrumentos de intervención en el mercado del suelo, que destacamos:

- **Patrimonios públicos de suelo.** El artículo 92 (Cesiones entre Administraciones) establece que "Los Ayuntamientos, la Administración de la Comunidad Autónoma y sus respectivas entidades instrumentales podrán transmitirse terrenos, directamente e incluso a título gratuito, comprendidos los del Patrimonio Público de Suelo, con fines de promoción pública de viviendas, construcción de equipamiento comunitario u otras instalaciones de uso público o interés social".
- **Derecho de superficie.** El artículo 93 reconoce que la Administración de la Comunidad Autónoma, los Ayuntamientos y las demás personas públicas podrán constituir derechos de superficie en terrenos de los patrimonios públicos de suelo respectivos, con destino a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social.

2.3.- ASTURIAS

2.3.1.- Normativa de aplicación

La **Ley del Principado de Asturias 3/2002**, de 19 de abril, de régimen del suelo y ordenación urbanística, ya en su preámbulo establece una clara referencia a las sociedades urbanísticas al indicar:

"En la regulación de esos sistemas de actuación se armonizan adecuadamente tres principios: la concepción del urbanismo como función pública, que exige otorgar a la Administración los instrumentos necesarios para asegurar la rápida urbanización del suelo; el respeto al derecho de propiedad, que obliga a conceder a sus titulares la facultad de asumir la urbanización del suelo, con sus cargas y beneficios, y la colaboración de terceros que podrán ser llamados a esta tarea cuando los propietarios no la asuman, sin que la pasividad o la negativa de los propietarios puedan impedir la urbanización o retrasarla hasta hacerla inútil para satisfacer las necesidades sociales de viviendas, dotaciones y equipamientos urbanísticos. De esta forma, la urbanización de los sectores de suelo urbanizable prioritario debe ejecutarse en los plazos máximos fijados en esta Ley. Los propietarios del suelo tienen la facultad de unirse y asumir la condición de urbanizador con preferencia a cualquier otro sujeto. Vencido el plazo que se les concede para ejercer esa facultad, la Administración podrá asumir la urbanización o buscar otro sujeto que la lleve a cabo, sujeto que puede ser una sociedad urbanística pública o bien un particular seleccionado por la Administración".

El **Decreto Legislativo 1/2004**, de 22 de abril, por el que se aprueba el **Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo**, realiza una amplia regulación de las sociedades urbanísticas.

2.3.2.- Estatuto de las Sociedades Urbanísticas

Con carácter general, el **artículo 6** (Función pública y formas de gestión urbanística), establece que la actividad urbanística constituye una función pública cuya titularidad y responsabilidad corresponden a la Administración del Principado de Asturias y a las entidades locales.

Prevé específicamente que las actuaciones urbanísticas en general, y en especial las relativas a la urbanización, edificación y rehabilitación, y las de mera gestión, así como las materiales y técnicas podrán desarrollarse directamente por la Administración actuante o a través de sociedades mercantiles cuyo capital pertenezca total o mayoritariamente a la Administración actuante, o indirectamente mediante la colaboración de entidades privadas o particulares, sean o no propietarios de suelo.

No obstante ello, de acuerdo con la doctrina legal tradicional, sustrae a estas sociedades las actuaciones que impliquen ejercicio de autoridad. En concreto indica que, en todo caso, se realizarán necesariamente en régimen de derecho público y de forma directa:

- a) La tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento y los de ejecución de éstos.
- b) Las actuaciones que impliquen el ejercicio de potestades de policía, intervención, inspección, protección de la legalidad, sanción y expropiación.

• **Régimen jurídico.**

De forma concreta y específica, regula ampliamente es estatuto de las sociedades urbanística en el **artículo 13**, que bajo es epígrafe "**Sociedades urbanísticas**" indica:

1. El Principado de Asturias, las entidades locales, y las entidades jurídico-públicas dependientes de uno y otras, podrán constituir por sí solas, entre sí o con otras personas, sociedades urbanísticas mercantiles para el estudio, desarrollo, gestión, promoción y ejecución del planeamiento urbanístico y de cualesquiera de los contenidos de la actividad urbanística de las Administraciones que la constituyan y que no impliquen el ejercicio de autoridad.
2. El acuerdo de creación, así como en su caso el de participación en la sociedad o sociedades que se hallen constituidas, se regirá por la legislación que a cada entidad le sea aplicable.

Las **características específicas** que se pueden destacar de la regulación son las siguientes:

- La sociedad urbanística revestirá siempre la forma de sociedad anónima.
- Prevé que las aportaciones sociales puedan hacerse tanto en efectivo como en cualquier clase de bienes y derechos valorables económicamente.

En relación a su **objeto**, determina que podrá particularmente encomendarse a las sociedades constituidas o participadas por las Administraciones urbanísticas:

- a) La elaboración y redacción de planeamiento de desarrollo, proyectos de urbanización y cualesquiera informes, estudios y asistencia técnica de contenido urbanístico.

- b) La promoción, gestión y ejecución de actuaciones urbanísticas y urbanizaciones con independencia del sistema que se adopte para la ejecución del planeamiento, sin que sea necesaria en todo caso la transmisión o aportación de terrenos o aprovechamientos. Si la Administración urbanística actuante optara por aportar o transmitir a la sociedad los terrenos o aprovechamientos urbanísticos de que sea propietaria y resulten afectados por la actuación urbanística encomendada, esta aportación o transmisión podrá ser en pleno dominio o limitarse al derecho de superficie, o a otro u otros derechos reales existentes o constituidos al efecto.
- c) La gestión, promoción y ejecución del patrimonio público de suelo, conforme al destino que le es propio. A tal efecto, la sociedad podrá asumir titularidades fiduciarias de disposición, correspondiendo las dominicales a la Administración o entidad local de que se trate.
- d) La gestión de las expropiaciones para la ejecución de planeamiento u obras determinadas.

Para la realización del objeto social, la sociedad urbanística podrá:

- 1) Adquirir, transmitir, constituir, modificar y extinguir toda clase de derechos sobre bienes muebles o inmuebles que autorice el derecho común, en orden a la mejor consecución de la urbanización, edificación y aprovechamiento del área de actuación.
- 2) Realizar directamente convenios con los organismos competentes, que deban coadyuvar, por razón de su competencia, al mejor éxito de la gestión.
- 3) Enajenar, incluso anticipadamente, las parcelas que darán lugar a los solares resultantes de la ordenación, en los términos más convenientes para asegurar su edificación en los plazos o de la forma prevista. La misma facultad le asistirá para enajenar los aprovechamientos urbanísticos otorgados por el planeamiento y que habrán de materializarse en las parcelas resultantes de la ordenación.
- 4) Ejercitar la gestión de los servicios implantados, hasta que sean formalmente asumidos por el organismo competente.
- 5) Actuar como entidad instrumental de la Administración urbanística, o como entidad puramente privada en las actuaciones de que se trate y en concurrencia plena con terceros.
- 6) Ser beneficiaria de las expropiaciones urbanísticas que deban realizarse en desarrollo de su actividad.

• **Criterios de actuación.**

Se establecen los siguientes que dejan bien claros los criterios, tanto en relación de la administración actuante con la sociedad, como de ésta con terceros:

- Relaciones Administración/Sociedad: Cuando se trate de sociedades urbanísticas de capital íntegra o mayoritariamente público, no se requerirá licitación para que, por parte del Principado de Asturias, entidades

locales y entidades jurídico-públicas que formen parte de ellas, se les asignen las encomiendas relacionadas, así como tampoco para el encargo de tareas o cometidos propios de la actividad urbanística que, aun desarrollándose en régimen de derecho privado, fuera propia de la competencia en esa materia de la Administración encomendante.

El contenido y alcance de la encomienda o encargo habrá de formalizarse en convenio al efecto, en el que la sociedad tendrá la consideración de ente instrumental de la Administración en cuestión.

- Relaciones Sociedad/Terceros: La ejecución de obras se adjudicará por la sociedad con sometimiento a los principios de publicidad y concurrencia, sin que, en ningún caso, pueda dicha sociedad ejecutarlas directamente.

- **Especialidades de gestión.**

Se realizan las siguientes previsiones y criterios en relación con la posibilidad de su actuación en supuestos específicos de gestión:

- 1) **El artículo 179**, en relación al Funcionamiento del sistema de cooperación, indica que la Administración actuante podrá encomendar la gestión del polígono o unidad de actuación a una sociedad urbanística, en los términos que se determinen reglamentariamente.
- 2) **El artículo 83**, en la gestión por expropiación, les reconoce la consideración de beneficiarios de la expropiación en el supuesto de actuar por subrogación en las facultades de la Administración actuante para la ejecución de planes u obras determinadas.
- 3) **El artículo 207** prevé la actuación a través de una sociedad urbanística cuando se incumpla el deber de edificar en algún terreno incluido en áreas prioritarias a los efectos de la edificación forzosa. En tales casos, la Administración podrá expropiarlo a fin de asumir la edificación, o bien encomendar a una sociedad urbanística pública el desarrollo de la actuación. En este último caso, la sociedad urbanística actuará como beneficiaria de la expropiación y asumirá frente a la Administración el deber de edificar en los plazos que se fijen en el convenio que regule la actuación, que en ningún caso podrán ser más largos que los otorgados inicialmente al propietario.

2.3.3.- Determinaciones en relación con los instrumentos de intervención en el mercado del suelo

Por último, en relación a los instrumentos de intervención pública en el mercado del suelo, también establece un amplio campo de actuación para las sociedades públicas, los analizaremos:

- **Patrimonios públicos de suelos.** El artículo 218 indica que los bienes de los mismos podrán ser:
 - a) Enajenados, con arreglo a los procedimientos de concurso o de subasta. El uso de los terrenos enajenados quedará afectado a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, siempre que el valor del aprovechamiento que tenga atribuido el terreno lo haga viable. En caso

contrario, la afectación lo sería a la construcción de edificios de servicio público que requieran un emplazamiento determinado sin propósito especulativo, como centros culturales, sanitarios o instalaciones deportivas. En caso de subasta, el tipo de licitación será el valor que tenga atribuido el terreno, determinado de conformidad con la legislación estatal o, si excediere de éste, el que resulte de sumar al importe de adquisición la parte proporcional de las obras y servicios establecidos, gastos complementarios de gestión o preparación, alojamiento para familias o empresas radicadas e indemnizaciones satisfechas. Si la subasta quedare desierta, la Administración podrá enajenar directamente dentro del plazo máximo de un año, con arreglo al precio tipo de licitación y estableciendo la obligación de comenzar la edificación en el plazo de seis meses y terminarla en otro adecuado a la importancia de la misma.

b) Cedidos gratuitamente o por precio fijado para el fomento de viviendas sujetas a cualquier régimen de protección pública o la realización de programas de conservación o mejora medioambiental, bien a cualquiera de las otras Administraciones públicas o a entidades públicas mediante convenio suscrito a tal fin, bien a entidades cooperativas, incluso en proceso de formación en la forma que se determine reglamentariamente, o de carácter benéfico o social sin ánimo de lucro mediante concurso.

c) Cedidos gratuitamente mediante convenio suscrito a tal fin a cualesquiera de las restantes Administraciones públicas, o de las entidades públicas de ellas dependientes o adscritas, para la ejecución de equipamientos públicos o de otras instalaciones de utilidad pública o interés social.

- **Derecho de superficie.** El artículo 226 permite a las sociedades urbanísticas constituir el derecho de superficie sobre terrenos de su propiedad o integrantes de patrimonios públicos de suelo cuya gestión les corresponda, con destino a la construcción de viviendas con protección pública o a otros usos de interés social previstos en el planeamiento urbanístico o vinculado a su ejecución.

2.4.- CANARIAS

2.4.1.- Normativa de aplicación

Interesa destacar de la Comunidad Canaria, tanto la normativa urbanística constituida fundamentalmente por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el "Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias"; como la Disposición Adicional 2ª de la Ley 4/2001, de 6 de julio, "de medidas tributarias, financieras, de organización y relativas al personal de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias".

- **Decreto Legislativo 1/2000**, de 8 de mayo, por el que se aprueba el "**Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias**".

El Presente Decreto Legislativo sigue la línea de la normativa estatal, si bien esta última debe ser aplicada supletoriamente al no agotar toda la regulación la autonómica. En concreto son distintos los artículos de dicho Decreto Legislativo en el que se regulan tanto las sociedades urbanísticas como la cesión de patrimonios municipales de suelo que posteriormente analizaremos.

- **Ley 4/2001**, de 6 de julio, "**de medidas tributarias, financieras, de organización y relativas al personal de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias**".

Esta Ley, en su Disposición Adicional 2ª, permite perfectamente la encomienda de gestión del Ayuntamiento a su sociedad instrumental, debiendo para ello dotarle de los elementos necesarios o complementarios para la realización de la misma, entre los que puede encontrarse perfectamente la cesión de bienes. En concreto establece que:

"6. Sin perjuicio de las facultades que les confiere la legislación de régimen local, las entidades locales canarias, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán encomendar a las sociedades mercantiles cuyo capital pertenezca íntegramente a la entidad local la ejecución de cualquiera de las actividades previstas en el apartado 1 que precisen para el ejercicio de sus competencias y funciones, así como las que resulten complementarias o accesorias de las mismas, siempre en el ámbito del respectivo objeto social de dichas empresas, y sin más limitaciones que las que vengan establecidas por la normativa estatal básica en materia de contratación de las Administraciones Públicas y de Régimen Local, así como en las normas de Derecho comunitario europeo directamente aplicables.

Tal encomienda podrá realizarse, igualmente, a las sociedades mercantiles en cuyo capital participe mayoritariamente la entidad local respectiva, siempre que el resto de su capital pertenezca a otra Administración Pública.

Dichas obras, trabajos y actividades encomendadas se considerarán ejecutadas por la propia Administración Local".

2.4.2.- Estatuto de las Sociedades Urbanísticas

- **Carácter: gestoras del urbanismo.**

En relación con la constitución de sociedades urbanísticas y su finalidad, el **artículo 92** "Gestión propia y en régimen de cooperación", establece que:

1. La Administración de la Comunidad Autónoma, los Cabildos Insulares y los Ayuntamientos podrán utilizar, para la **gestión de la actividad** de ejecución que sea de su respectiva competencia, todas las formas o modalidades admitidas por la legislación de régimen jurídico y de contratación de las Administraciones públicas y de régimen local. Todas ellas están habilitadas para crear organismos autónomos de carácter gerencial y entidades mercantiles de capital íntegramente público o mixto, de duración limitada o por tiempo indefinido y con carácter general o sólo para determinadas actuaciones. En particular, podrán crear sociedades según la normativa mercantil vigente.

2. Para el **desarrollo cooperativo** de la actividad de ejecución y conforme a la misma legislación a que se refiere el número anterior, las Administraciones Públicas podrán, además:

- Constituir consorcios, transfiriéndoles competencias.
- Delegar competencias propias en otras Administraciones, organismos de ellas dependientes o entidades por ellas fundadas o controladas.

- Utilizar órganos de otras Administraciones o de los organismos dependientes o adscritos a ellas para la realización de tareas precisas para el ejercicio de competencias propias.
- Encomendar directamente la realización de las tareas mencionadas y, en general, las materiales, técnicas o de gestión a sociedades creadas por ellas mismas o cualesquiera de las otras Administraciones mencionadas en dicho número.

Además de estas previsiones de carácter general se prevén las siguientes de carácter especial:

- El artículo 93 indica que para la gestión de los servicios que les sean encomendados, los consorcios podrán crear entidades mercantiles de capital íntegramente público y mixto.
- En el sistema de cooperación (artículo 120) prevé la posibilidad de la constitución por la Administración actuante de sociedad mercantil de capital mixto en el que participen al menos los propietarios que representen, cuando menos, el 50 por 100 de la superficie total de la unidad de actuación.
- En el sistema de ejecución forzosa se indica que se gestionará (artículo 132) por el Ayuntamiento mediante encomienda bien a sociedad mercantil de capital público propia o perteneciente a cualquiera de las otras Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma, bien a la que constituya, en otro caso, con esta exclusiva finalidad. En este último caso la sociedad podrá ser de capital mixto, procediendo las aportaciones privadas de los propietarios de terrenos comprendidos en la unidad de actuación. La sociedad que asuma la encomienda de la gestión del sistema contratará con empresarios privados la realización de las obras de urbanización y edificación precisas.
- **Régimen jurídico.**

En relación con su **objeto social**, el artículo 92 establece que las sociedades instrumentales de capital íntegro o mixto, se podrán crear según la normativa mercantil vigente para alguno de los fines siguientes:

- a) Redacción, gestión y ejecución del planeamiento.
- b) Consultoría y asistencia técnica.
- c) Prestación de servicios.
- d) Actividad urbanizadora, ejecución de equipamientos, gestión y explotación de las obras resultantes.

Precisando cómo ya ha realizado otras normativas que en ningún caso podrán las sociedades a que se refiere el párrafo anterior proceder directamente a la ejecución material de las obras.

Las Administraciones públicas y sus organismos dependientes o adscritos, los consorcios y las entidades mercantiles creadas por aquéllas o cualesquiera de estas, podrán suscribir convenios, con fines de colaboración, en los términos autorizados por la legislación de régimen jurídico de las Administraciones públicas y de régimen local.

2.4.3.- Determinaciones en relación con los instrumentos de intervención en el mercado del suelo

En cuanto a la regulación de los Patrimonios públicos de suelo, merecen destacarse los siguientes preceptos:

1. **Artículo 74.-** Constitución, naturaleza, gestión y bienes integrantes.

La Administración de la Comunidad Autónoma, las Islas y los Municipios deberán constituir sus respectivos patrimonios públicos de suelo con la finalidad de crear reservas de suelo para actuaciones públicas de carácter urbanístico, residencial o ambiental y de facilitar la ejecución del planeamiento.

2. **Artículo 76.-** Destino de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo.

Los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo, una vez incorporados al proceso urbanizador o edificatorio, se destinarán, atendiendo a la propia naturaleza del bien y de conformidad con las técnicas y los procedimientos establecidos en este Texto Refundido, a cualquiera de los siguientes fines:

- a) Viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.
- b) Conservación o mejora del medio ambiente.
- c) Actuaciones públicas dotacionales, sistemas generales u otras actividades de interés social.
- d) Conservación y ampliación de dichos patrimonios.
- e) A la propia planificación y gestión territoriales y urbanísticas, en especial al pago en especie, mediante permuta, de los terrenos obtenidos por ocupación directa de suelo destinado a sistemas generales.

3. **Artículo 77.-** Enajenación de los bienes de los patrimonios públicos de suelo.

Los bienes de los patrimonios públicos de suelo podrán ser:

- a) Enajenados mediante cualquiera de los procedimientos de adjudicación de contratos previstos en la legislación reguladora de los contratos de las Administraciones públicas. El precio a satisfacer por el adjudicatario no podrá ser nunca inferior al que corresponda de la aplicación de los criterios establecidos en la legislación general sobre régimen del suelo y valoraciones al aprovechamiento urbanístico que tenga ya atribuido el terreno.
- b) Cedidos gratuitamente o por precio fijado para el fomento de viviendas sujetas a cualquier régimen de protección pública o la realización de programas de conservación o mejora medioambiental, bien a cualquiera de las otras Administraciones públicas territoriales o a entidades públicas mediante convenio suscrito a tal fin, bien a entidades cooperativas o de carácter benéfico o social sin ánimo de lucro mediante concurso.

- c) Cedidos gratuitamente, mediante convenio suscrito a tal fin, a cualesquiera de las restantes Administraciones territoriales o de las entidades públicas de ellas dependientes o adscritas, para la ejecución de dotaciones o de otras instalaciones de utilidad pública o interés social.

2.5.- CANTABRIA

2.5.1.- Normativa de aplicación

La Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo en Cantabria, contiene varias referencias a las sociedades urbanísticas municipales.

Con carácter general en su **artículo 118**, "competencias y entes de gestión", establece que la ejecución de los Planes de Ordenación Urbana corresponde a los Municipios, sin perjuicio de la participación de los particulares, en los términos establecidos en la presente Ley. Para su ejercicio, los Municipios podrán constituir al efecto entes de naturaleza pública o privada para la ejecución del planeamiento correspondiente, así como agruparse con otros y constituir entes conjuntos en los términos previstos en la legislación de régimen local.

2.5.2.- Determinaciones en relación con los instrumentos de intervención en el mercado del suelo

Se prevén las siguientes:

1. **Patrimonios Públicos de suelo:** Para facilitar la actuación de dichas sociedades, el artículo 236 permite que los Ayuntamientos, la Comunidad Autónoma y sus respectivas entidades instrumentales, incluidas las sociedades de capital público, puedan permutar o transmitirse directamente, incluso a título gratuito, terrenos de los respectivos patrimonios del suelo con los siguientes fines:
 - promoción pública de viviendas,
 - construcción de equipamientos comunitarios,
 - realización de instalaciones o edificaciones de uso público e interés social.

Iguals previsiones, por remisión a referido artículo, contiene el artículo 238 en relación al Patrimonio regional del suelo.

2. **Derecho de superficie:** El artículo 239, determina que las Administraciones públicas y demás entidades dependientes de ellas podrán constituir derechos de superficie sobre terrenos de su propiedad con destino a la construcción de viviendas de protección pública, instalación de industrias o a otros fines de interés social.

2.6.- CASTILLA Y LEÓN

2.6.1.- Normativa de aplicación

Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, se refiere a las sociedades urbanísticas en distintos apartados, pudiendo destacar los siguientes:

- a) Considerando que las sociedades son entidades de gestión urbanística. Así de acuerdo con el artículo 67: "Las Administraciones públicas y las entidades de Derecho público dependientes de ellas, bien directamente o mediante la constitución de mancomunidades, gerencias, consorcios y sociedades mercantiles para la gestión urbanística, conforme a lo dispuesto en su legislación reguladora. A los consorcios y sociedades mercantiles podrán incorporarse los particulares y las entidades de Derecho privado".
- b) Permitiendo que la gestión de los patrimonios públicos de suelo pueda ejercerse directamente por su Administración titular, o encomendarse a otras Administraciones públicas, entidades de Derecho público dependientes de ellas o a mancomunidades, consorcios o sociedades urbanísticas.

En desarrollo de dicha Ley, el **Decreto 22/2004**, de 29 de enero, por el que se aprueba el **Reglamento de Urbanismo de Castilla y León**, desarrolla ampliamente la figura de la sociedad urbanística, declarando la inaplicabilidad, con carácter general de la normativa urbanística estatal y la del real decreto 1069/78 en relación con las mismas, si bien se realiza una regulación de forma muy similar a la que realiza el referido decreto, al que moderniza y amplía.

2.6.2.- Estatuto de las Sociedades Urbanísticas

El Decreto 22/2004 realiza una amplia regulación, de hecho es la norma más completa de las distintas Comunidades; analizaremos aquellos aspectos destacados del mismo.

- **Carácter: gestoras del urbanismo.**

El **artículo 191** considera a las sociedades urbanísticas como sujetos intervinientes en la gestión urbanística, al indicar:

"Son sujetos intervinientes en la gestión urbanística:

- a) Las Administraciones públicas y las entidades dependientes de las mismas, así como las mancomunidades, consorcios, gerencias y sociedades mercantiles que incluyan entre sus fines la gestión urbanística".

Su regulación específica se determina en el Título VI "Organización y coordinación administrativa".

Con carácter general, reconoce expresamente a las sociedades instrumentos constituidos para la gestión amplia del urbanismo, tanto a nivel local como autonómico.

- A nivel local, el artículo 400 "Entidades y órganos urbanísticos de la Administración local" indica que los Municipios, las Diputaciones Provinciales y en general las entidades dependientes de la Administración, local pueden emplear, para la gestión de sus competencias urbanísticas, todas las formas previstas en la legislación sobre régimen local, régimen jurídico y contratación administrativa, tales como:
 - a) La constitución de gerencias de urbanismo.

- b) El establecimiento de las formas de colaboración con otras entidades de Derecho público y con los particulares que resulten más convenientes para la gestión de sus competencias, incluida la constitución de mancomunidades, consorcios y sociedades mercantiles de capital íntegramente público o de economía mixta.
 - c) La encomienda de la ejecución material de actividades de su competencia a otras Administraciones públicas, a entidades dependientes de las mismas, o a mancomunidades, consorcios o sociedades urbanísticas constituidos con dicha finalidad.
 - d) La delegación de competencias en otras Administraciones públicas o en entidades dependientes de las mismas.
- A nivel de Comunidad Autónoma el artículo 401 (Órganos urbanísticos de la Administración de la Comunidad Autónoma) indica que la Administración de la Comunidad Autónoma puede emplear, para la gestión de sus competencias urbanísticas, todas las formas previstas en la legislación sobre régimen jurídico y contratación administrativa, así como en su normativa específica, tales como:

El establecimiento de las formas de colaboración con otras entidades de Derecho público y con los particulares que resulten más convenientes para la gestión de sus competencias, incluida la constitución de consorcios y de sociedades mercantiles de capital íntegramente público o de economía mixta.

La encomienda de la ejecución material de actividades de su competencia a otras Administraciones públicas, a entidades dependientes de las mismas, o a mancomunidades, consorcios o sociedades urbanísticas constituidos con dicha finalidad.

La delegación de competencias en otras Administraciones públicas o en entidades dependientes de las mismas.

- **Régimen jurídico,**

La regulación específica de las sociedades urbanísticas se realiza en el **artículo 407 ("Sociedades urbanísticas")** que indica que: conforme a la legislación mercantil, las Administraciones públicas, sus entidades dependientes, las mancomunidades y los consorcios, pueden constituir de forma individual o conjunta, sociedades anónimas o sociedades de responsabilidad limitada, o bien participar en sociedades anónimas ya constituidas.

El **objeto** de la misma será la realización de actividades urbanísticas que no impliquen ejercicio de autoridad, incluidas:

1. El ejercicio y la gestión de todas o algunas de las competencias de sus entidades partícipes, de entre las citadas en el artículo 404. Este artículo determina las siguientes:
 - a) La programación, elaboración, ejecución, seguimiento y coordinación de instrumentos de ordenación del territorio, planeamiento y gestión urbanística.
 - b) El apoyo y asesoramiento en materia de urbanismo, incluida la elaboración de informes técnicos y jurídicos previos a la adopción de acuerdos administrativos.

- c) La planificación, ejecución, gestión y conservación de los sistemas generales y demás dotaciones urbanísticas públicas.
 - d) La gestión de expropiaciones previamente acordadas por la Administración competente, incluso asumiendo la condición de beneficiario de la expropiación.
 - e) La liquidación y recaudación unificada de tributos u otras prestaciones patrimoniales de Derecho público relacionados con las competencias gestionadas.
2. La gestión, con titularidad fiduciaria de disposición, de los bienes de los patrimonios públicos de suelo de sus entidades partícipes, conservando éstas la titularidad dominical.
 3. La gestión de actuaciones urbanísticas, tanto aisladas como integradas, pudiendo asumir la condición de urbanizador, ejecutar y mantener la urbanización, así como promover y construir viviendas con protección pública.
 4. La gestión y explotación de concesiones de servicios.

Las sociedades urbanísticas deben actuar en régimen de concurrencia con la empresa privada, salvo cuando sus entidades partícipes les encomienden la realización de alguna de las actividades citadas en el apartado anterior.

Cuando las sociedades urbanísticas **asuman la condición de urbanizador** de una actuación urbanística:

- a) Sus Entidades partícipes pueden:
 - Transmitir a las sociedades o aportar como participación social en las mismas sus terrenos y derechos de aprovechamiento que resulten afectados, tanto en pleno dominio como mediante la constitución del derecho de superficie.
 - Ofrecer a los propietarios afectados la suscripción, sin licitación pública, de una parte del capital de las sociedades, a distribuir entre los que acepten participar en proporción al aprovechamiento que les corresponda.
- b) Las propias sociedades pueden por sí mismas:
 - Adquirir, transmitir, constituir, modificar y extinguir toda clase de derechos sobre bienes muebles o inmuebles, en orden a la mejor gestión de la actuación urbanística.
 - Suscribir convenios con las Administraciones públicas con competencias sobre el ámbito de la actuación urbanística.
 - Gestionar y conservar los sistemas generales y demás dotaciones urbanísticas públicas ejecutadas, hasta que sean recibidos por el Ayuntamiento.
 - Enajenar, incluso antes de la total ejecución de la actuación, las parcelas edificables que resulten de la misma, así como los derechos de aprovechamiento que deban materializarse sobre dichas parcelas, en los términos más convenientes para asegurar la edificación en los plazos y demás condiciones previstas.

2.6.3.- Determinaciones en relación con los instrumentos de intervención en el mercado del suelo

Se establecen las siguientes especialidades de las sociedades urbanísticas en relación con los instrumentos de intervención del mercado del suelo:

1. **Patrimonios públicos de suelo.** La normativa otorga mucho campo de actuación a nuestras sociedades, en concreto:
 - Permite la gestión por sociedades (artículo 126 Ley y 375 del reglamento): La gestión de los patrimonios públicos de suelo podrá ejercerse directamente por su Administración titular, o encomendarse a otras Administraciones públicas, entidades de Derecho público dependientes de ellas, o a mancomunidades, consorcios o sociedades urbanísticas.
 - Artículo 127. permite la transmisión de los bienes de los patrimonios públicos de suelo que podrá realizarse mediante cesión gratuita o enajenación por precio inferior al valor de su aprovechamiento a favor de empresas públicas, siempre que se comprometan a destinarlos a la construcción de viviendas con protección pública o a otros usos de interés social que redunden en manifiesto beneficio de la Entidad Local.
2. **Derechos de tanteo y retracto.** Determina el artículo 385 del reglamento que, si bien la titularidad corresponde al Ayuntamiento, este puede ceder el ejercicio de los mismos de forma general, o para ámbitos concretos, a favor de otras Administraciones públicas, entidades dependientes de las mismas, mancomunidades, consorcios y sociedades urbanísticas.
3. **Derecho de superficie.** El artículo 394 del reglamento permite las sociedades urbanísticas, pueden constituir derechos de superficie sobre terrenos de su propiedad o integrantes de patrimonios públicos de suelo cuya gestión les corresponda o tengan encomendada, con las finalidades citadas en el artículo anterior.

2.7.- CASTILLA – LA MANCHA

2.7.1.- Normativa de aplicación

El **Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (TRLOTAU)**, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, en su artículo 7 ("La gestión de la actividad administrativa urbanística"), establece que:

La gestión de la actividad administrativa urbanística se desarrolla en las formas previstas en esta Ley y, además y en todo lo no expresamente previsto por ella, en cualquiera de las autorizadas por la legislación reguladora de la Administración actuante. Esta podrá ser tanto una Administración territorial, como una organización descentralizada de Derecho público dependiente de ella.

Deberán realizarse necesariamente de forma directa por la Administración actuante:

- a) El procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento de ordenación territorial y urbanística y los de ejecución de estos.

- b) Las actuaciones que impliquen el ejercicio de potestades de policía, intervención, sanción y expropiación, así como, en general, poderes de declaración, constitución, modificación o extinción unilaterales de situaciones jurídicas.

Las actuaciones no comprendidas en el párrafo anterior, en especial **las relativas a la urbanización, y las de mera gestión, así como las materiales, técnicas o reales podrán desarrollarse** directamente por sí o **a través de sociedades mercantiles** cuyo capital pertenezca total o mayoritariamente a la Administración actuante o indirectamente mediante la colaboración de sujetos privados, sean o no propietarios de suelo, en los términos de esta Ley.

A diferencia de ello, los textos del **Proyecto de Reglamento de Gestión**, sí que realizan esta regulación, que apuntaremos a efectos de su conocimiento y estudio.

2.7.2.- Estatuto de las Sociedades Urbanísticas

- **Carácter: gestoras del urbanismo.**

El **artículo 105** indica que "La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y los Municipios, con la cooperación con éstos, en su caso, de las Diputaciones provinciales, podrán utilizar, para la **gestión directa** de la actividad de ejecución que sea de su respectiva competencia todas las formas o modalidades admitidas por la legislación de régimen jurídico y de contratación de las Administraciones Públicas y de Régimen Local. En particular, todas ellas estarán habilitadas para crear Organismos Autónomos y **entidades mercantiles de capital íntegramente público o mixto**, de duración limitada o por tiempo indefinido y con carácter general o sólo para determinadas actuaciones.

Para el **desarrollo cooperativo** de la actividad de ejecución y conforme a la misma legislación a que se refiere el número anterior, dichas Administraciones podrán, además:

- a) Constituir, por mutuo acuerdo, consorcios urbanísticos.
- b) Delegar competencias propias en otras Administraciones, organismos de ellas dependientes o entidades por ellas fundadas o controladas.

Además, en el **artículo 106** indica que estas administraciones Públicas y sus organismos dependientes o adscritos, los consorcios y las entidades mercantiles creadas por aquellas o cualquiera de estos podrán suscribir convenios, con fines de colaboración, en los términos autorizados por la legislación de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y de Régimen Local. Cuando su objeto principal sea urbanístico deberán ajustarse a lo dispuesto en el Capítulo II del Título Segundo, relativo a los convenios urbanísticos.

Por último, el **artículo 107** dice que los consorcios podrán crear entidades mercantiles de capital íntegramente público o mixto para el ejercicio de sus competencias.

Además de estas previsiones de carácter general, se prevén las siguientes de carácter especial:

- El artículo 116 indica que cuando se haya adoptado la forma de gestión directa mediante reparcelación, como cuando se aplique instrumentalmente la expropiación para la ejecución del planeamiento, la Administración actuante podrá desarrollar la gestión utilizando las alternativas organizativas previstas (Sociedades

mercantiles entre otras) sin perjuicio de la contratación por el sujeto público gestor, cuando proceda y conforme a la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, de las distintas obras de urbanización que comprenda la actuación.

- El artículo 144 indica que en la ejecución de los Proyectos de Singular Interés, podrán ser beneficiarios de la expropiación: los organismos y entes públicos, incluso de carácter consorcial, así como las sociedades públicas que sean directamente promotores o reciban de la Administración promotora la encomienda de la ejecución.
- **Régimen jurídico.**

No establece la Ley un régimen jurídico específico, aparte de lo ya indicado, no obstante ello, el **artículo 22** (Sociedades urbanísticas) del **Proyecto de Reglamento de la Actividad de ejecución del planeamiento**, establece una serie de consideraciones que apuntamos, en el bien entendido de que aún no ha sido aprobado y por lo tanto no es derecho positivo: de Decreto de la Actividad de ejecución del Planeamiento Urbanístico El **objeto social** podrá referirse al desarrollo en general de todas o algunas de las anteriores actividades o circunscribirse a las que deban desarrollarse en relación con determinado tipo de actuaciones urbanísticas o una actuación concreta, en uno o varios Municipios, de la misma o distinta provincia, o en todo el territorio de la Comunidad Autónoma, según proceda.

Para alguno de los fines siguientes:

- a) Redacción, gestión y ejecución del planeamiento.
- b) Consultoría y asistencia técnica.
- c) Prestación de servicios.
- d) Actividad urbanizadora, ejecución de equipamientos, gestión y explotación de las obras resultantes.

Para la realización del objeto social, la sociedad urbanística podrá:

- a) Adquirir, transmitir, constituir, modificar y extinguir toda clase de derechos sobre bienes muebles o inmuebles que autorice el Derecho común, en orden a la mejor consecución de la urbanización, edificación y aprovechamiento del ámbito correspondiente.
- b) Realizar convenios con los organismos competentes, que deban coadyuvar, por razón de su competencia, al mejor éxito de la gestión.
- c) Enajenar, incluso anticipadamente, los terrenos cuya transformación deba dar lugar a los solares resultantes de la ordenación, en los términos más convenientes para asegurar su edificación en los plazos previstos.
- d) Prestar los servicios implantados, hasta que sean formalmente asumidos por la Corporación local u Organismo competente.

Dicho proyecto de reglamento determina, además, los siguientes caracteres:

1. Las sociedades urbanísticas deberán ser de capital mayoritariamente público.

2. Podrán revestir cualquiera de las formas de personificación admitidas por el Derecho privado que conlleve limitación de la responsabilidad de los socios o miembros.
3. Se regirán por las normas que regulen con carácter general la forma de personificación que adopten, sin perjuicio de la aplicación preferente de las disposiciones del TRLOTAU.
4. Su creación no requerirá en ningún caso expediente de municipalización o, en su caso, provincialización.
5. En el acuerdo de constitución de estas sociedades se incluirán las bases de colaboración con otros entes públicos y personas privadas que vayan a participar en ellas, las cuales contemplarán los aspectos técnico-urbanísticos, económico-financieros, de gestión y explotación de las obras o servicios resultantes de la actuación.
6. Las sociedades urbanísticas adjudicarán la ejecución de las obras correspondientes de acuerdo con lo previsto en la normativa de contratación de las Administraciones públicas. En ningún caso podrán estas sociedades proceder directamente a la ejecución material de las obras.

2.7.3.- Determinaciones en relación con los instrumentos de intervención en el mercado del suelo

En relación con los **Patrimonios públicos de suelo**, el **artículo 79** determina que podrán ser:

- a) Enajenados mediante concurso, por precio que no podrá ser nunca inferior al valor máximo legalmente establecido para los usos sujetos a protección pública. El pliego de condiciones fijará los plazos máximos para la ejecución de las obras de urbanización y edificación pendientes, así como los precios máximos de venta o arrendamiento de las edificaciones.

En cualquier caso, los bienes enajenados quedarán adscritos a la construcción de viviendas u otros usos de protección pública, si bien de promoción privada por el adquirente, condición que deberá hacerse constar en el Registro de la Propiedad y quedarán sometidos al derecho de tanteo y retracto regulado en el artículo 83 de esta Ley.

- b) Cedidos gratuitamente o por el precio fijado para el fomento de viviendas sujetas a cualquier régimen de protección pública o para la realización de programas de conservación o mejora medioambiental, bien a cualquiera de las otras Administraciones Públicas Territoriales o a entidades públicas mediante convenio suscrito a tal fin, bien a entidades cooperativas o de carácter benéfico o social sin ánimo de lucro mediante concurso.
- c) Cedidos gratuitamente, mediante convenio suscrito a tal fin, a cualesquiera de las restantes Administraciones Territoriales o de las entidades públicas de ellas dependientes o adscritas, para la ejecución de equipamientos públicos o de otras instalaciones de utilidad pública o interés social. En todo caso, la enajenación o cesión de los bienes de los patrimonios públicos de suelo deberá efectuarse en condiciones que aseguren, cuando proceda, los plazos máximos de urbanización

y edificación y los precios finales de las viviendas e impidan, en todo caso, a los adquirentes tanto de aquéllos como de éstas la ulterior enajenación por precio superior al de adquisición con el incremento derivado de los índices pertinentes, salvo que previamente se devuelva a la Administración el total importe, actualizado, de la inversión a ésta imputable.

2.8.- CATALUÑA

2.8.1.- Normativa de aplicación

La normativa catalana de aplicación es fundamentalmente la siguiente:

- El Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo.
- El Decreto 305/2006, de 18 de julio, aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo. Como se ha indicado, esta norma excluye la aplicación del decreto estatal 1069/78 en Cataluña.

La nueva normativa catalana regula de forma amplia y precisa las sociedades urbanísticas, dándole amplias facultades de actuación, llegado a ser consideradas como administraciones actuantes.

Ya la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de "Urbanismo" (que forma parte del Texto Refundido) el Preámbulo establecía que la "Ley aborda el papel de las entidades urbanísticas especiales, naturaleza que tienen el Instituto Catalán del Suelo, los consorcios urbanísticos y las empresas municipales de capital totalmente público que así se configuren, y prevé especialmente que dichas entidades pueden tener la condición de administración actuante en los casos regulados por la Ley, con los derechos y deberes inherentes a dicha condición. Es preciso subrayar también la previsión de auditorías, con la finalidad de mejorar la capacidad de gestión de las administraciones con competencias urbanísticas.

Las previsiones más específicas sobre la misma se realizan tanto en la Ley como en el Reglamento; las analizaremos:

Con carácter general, el artículo 14 del TR determina en relación al ejercicio de las competencias urbanística, que las administraciones con competencias urbanísticas, en virtud de los principios de colaboración y coordinación, y de la potestad organizadora que les corresponde, pueden, en este ámbito, constituir gerencias, consorcios y mancomunidades, delegar competencias y utilizar cualquiera otra fórmula de gestión directa o indirecta admitida legalmente.

La regulación más específica la realiza el art. 11 del Reglamento que bajo el epígrafe "**Sociedades urbanísticas**" indica que:

"11.1. Las administraciones públicas, sus entidades dependientes, las mancomunidades y los consorcios pueden constituir, de forma individual o conjunta, **sociedades mercantiles** o bien participar en sociedades ya constituidas, que tengan por objeto la realización de actividades en materia urbanística que no impliquen ejercicio de autoridad.

11.2. Las sociedades de capital íntegramente público pueden tener la condición de entidades urbanísticas especiales si lo determinan sus estatutos".

2.8.2.- Estatuto de las Sociedades Urbanísticas

- **Carácter: gestoras del urbanismo.**

La normativa atribuye a estas sociedades el carácter de entidades urbanísticas colaboradoras y de administraciones actuantes; en concreto se indica:

1.- **Entidades Urbanísticas especiales:** el artículo 22 indica que reúnen esta condición:

- El Instituto Catalán del Suelo es una entidad urbanística especial de la Generalidad.
- También son entidades urbanísticas especiales los consorcios urbanísticos, las mancomunidades en materia urbanística, las entidades públicas empresariales locales y las sociedades de capital íntegramente público de carácter local, si lo determinan sus estatutos.

2.- **Administración actuante:** el artículo 23 establece que tienen la condición de administración actuante:

- Los ayuntamientos, en el ejercicio de sus competencias urbanísticas en materia de planeamiento y de gestión.
- El Instituto Catalán del Suelo, si lo determina el planeamiento urbanístico, en virtud del artículo 136.3 y en los casos en que la Administración de la Generalidad se subroga en las competencias urbanísticas municipales, de acuerdo con lo establecido por el artículo 152.2.
- Los consorcios urbanísticos, las mancomunidades en materia urbanística, las entidades públicas empresariales locales y las sociedades de capital íntegramente público de carácter local, si lo determina un acuerdo expreso del ayuntamiento, que debe someterse a la publicidad requerida para la ejecutividad del instrumento urbanístico de planeamiento o de gestión de que se trate.

- **Régimen jurídico.**

En función de esa doble condición de entidades urbanísticas especiales y de administraciones actuantes, se determina una amplia capacidad de actuación, además de las facultades que les atribuye la normativa estatal, en concreto:

1. Como **Entidades urbanísticas especiales** pueden asumir competencias urbanísticas en materia de planeamiento y de gestión urbanísticas en los supuestos en que operan como administración actuante y pueden ser receptoras de la cesión a título gratuito o de la enajenación directa de terrenos del patrimonio público de suelo y de vivienda.
2. Si operan como **administración actuante**, las entidades urbanísticas especiales pueden:
 - Formular cualquier figura de planeamiento urbanístico.
 - Formular, tramitar y aprobar definitivamente los instrumentos de gestión correspondientes, incluyendo la aprobación de las bases en la modalidad de compensación por concertación del sistema de reparcelación y la aprobación de la concesión de la gestión urbanística integrada, en la modalidad de cooperación del sistema de reparcelación.

- Ser receptoras del suelo con aprovechamiento de cesión obligatoria y gratuita.

Los consorcios y las mancomunidades en materia urbanística, si lo prevén sus estatutos, pueden también ejercer las competencias municipales de tramitación y aprobación de los planes urbanísticos que se determinen en el acuerdo municipal por el que se les reconoce la condición de administración actuante.

No obstante ello, la condición de administración actuante, acordada por el ayuntamiento, de las sociedades de capital íntegramente público local que sean entidades urbanísticas especiales, a pesar de lo indicado en el párrafo anterior, no comporta la cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, y es responsabilidad del órgano competente del ente local dictar los actos o las resoluciones de carácter jurídico administrativo que apoyen a la actividad material y técnica objeto del encargo o en los cuales se integre dicha actividad.

Dando un paso más, permite que el Instituto Catalán del Suelo, los consorcios urbanísticos y las sociedades de capital íntegramente público de carácter local (estos últimos si lo decide el ayuntamiento), si operan como administración actuante, tienen derecho a recibir el suelo de cesión obligatoria y gratuita correspondiente al porcentaje aplicable sobre el aprovechamiento urbanístico del correspondiente ámbito de actuación.

3. El artículo 149, en la **gestión por expropiación** permite al ayuntamiento competente cumplir la actividad de ejecución del planeamiento mediante la gestión a través de una entidad de derecho público o una sociedad privada de capital íntegro del ayuntamiento.

2.8.3.- Determinaciones en relación con los instrumentos de intervención en el mercado del suelo

Se establecen las siguientes especialidades de las sociedades urbanísticas en relación con los instrumentos de intervención del mercado del suelo:

- **Patrimonios públicos de suelo.**

En relación la cesión de terrenos integrantes del patrimonio público de suelo, permite que la enajenación pueda hacerse directamente a favor de la entidad urbanística especial de la administración territorial titular, así como en los siguientes casos:

- a) Si se destinan a entidades de carácter benéfico y social y a promotores públicos para construir viviendas protegidas.
- b) Si se destinan a personas con niveles de ingresos bajos, en operaciones de conjunto aprobadas por la administración competente.
- c) Si la licitación pública queda desierta o bien fallida por incumplimiento de las obligaciones de los adjudicatarios, en el plazo de un año, siempre que los adquirentes asuman las mismas obligaciones.

La adscripción o la aportación de los bienes del patrimonio municipal de suelo y de vivienda a entidades urbanísticas especiales no comportan ninguna alteración del régimen establecido por esta Ley.

- **Derecho de superficie.**

La Administración de la Generalidad, los entes locales, las entidades urbanísticas especiales y las otras personas jurídicas de derecho público, en el ámbito de las competencias respectivas, y también las personas particulares, pueden constituir el derecho de superficie en terrenos de que sean propietarios o propietarias para destinarlos a construir viviendas, establecer servicios complementarios o hacer instalaciones industriales, logísticas y comerciales u otras edificaciones determinadas en los planes urbanísticos.

2.9.- EXTREMADURA

2.9.1.- Normativa de aplicación

La Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial, apuesta decididamente por la gestión del suelo mediante las sociedades urbanísticas, estableciendo como objetivo programático en su Exposición de Motivos, en relación con la Intervención pública activa en el mercado de suelo y vivienda ("intervención gestora", como denomina) regulando la constitución de empresas públicas, o de sociedades mercantiles de capital público, o de economía mixta con la finalidad de la promoción de cualesquiera edificaciones y urbanizaciones, en desarrollo de sus competencias sectoriales propias o en el marco de los convenios interadministrativos de colaboración suscritos a tal fin, en constitución y a través de, en su caso, consorcios urbanísticos, con el objetivo señalado de intervención directa de la Administración en el mercado inmobiliario sobre bases explícitas de interés General.

En un sentido amplio, el artículo 113 autoriza a la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y los Municipios que podrán utilizar, para la gestión directa de la actividad de ejecución que sea de su respectiva competencia, todas las formas o modalidades admitidas por la legislación de régimen jurídico y de contratación de las Administraciones públicas y de régimen local.

Todas estas administraciones estarán habilitadas para crear Organismos Autónomos de carácter gerencial y entidades mercantiles de capital íntegramente público.

2.9.2.- Estatuto de las Sociedades Urbanísticas

Las sociedades mercantiles tienen las siguientes características en la legislación extremeña de acuerdo con el artículo 113 y 114:

- Pueden ser de capital íntegramente público, de duración limitada o por tiempo indefinido
- Constituidas con carácter general o sólo para determinadas actuaciones.
- Con alguno o todos de los siguientes objetos:
 - Redacción, gestión y ejecución del planeamiento.
 - Consultoría y asistencia técnica.
 - Prestación de servicios.
 - Actividad urbanizadora, ejecución de equipamientos, gestión y explotación de las obras resultantes.

- Se autoriza, además, a que estas empresas públicas y las Administraciones públicas que las han creado, sus organismos dependientes o adscritos y los consorcios o cualquiera de éstos puedan suscribir convenios, con fines de colaboración, en los términos autorizados por la legislación de régimen jurídico de las Administraciones públicas y de régimen local.
- También, el artículo 145, en la ejecución de los Proyectos de Interés Regional, podrá ser beneficiario de la expropiación: los organismos y entes públicos, incluso de carácter consorcial, así como las sociedades públicas que sean directamente promotoras o reciban de la Administración promotora la encomienda de la ejecución.

2.9.3.- Determinaciones en relación con los instrumentos de intervención en el mercado del suelo

Las Administraciones Públicas territoriales y sus entidades o empresas públicas podrán cederse gratuitamente o por precio fijado, directamente o mediante convenio suscrito a tal fin bienes de los patrimonios públicos de suelo.

La finalidad de dichas cesiones las establece el artículo 93 de la Ley, en concreto:

- construcción de viviendas u otros usos de interés social sujetos a algún régimen de protección pública,
- establecimiento de usos declarados de interés público, bien por disposición normativa previa o de los planes de ordenación urbanística, bien por decisión de la Junta de Extremadura o del Ayuntamiento Pleno.

Cuando se trate de terrenos que no tengan aún la condición de solar, la cesión se hará con la condición de la previa o simultánea urbanización, incluido el cumplimiento de los deberes de cesión y equidistribución que correspondan.

La cesión fijará plazos máximos para la ejecución de las obras de urbanización, en su caso, y de edificación.

2.10.- GALICIA

2.10.1.- Normativa de aplicación

La **Ley del Suelo de Galicia 9/2002**, de 30 de diciembre, recientemente modificada por la Ley 15/2004, regula a las sociedades urbanísticas, destacando, en su **artículo 5** (Dirección de la actividad urbanística) que la gestión de la actividad urbanística puede desarrollarse directamente por aquélla o a través de las formas previstas por esta ley y de las autorizadas por la legislación reguladora de la Administración actuante.

En todo caso, las facultades que impliquen el ejercicio de autoridad sólo podrán desarrollarse a través de una forma de gestión directa y en régimen de derecho público.

Con carácter más concreto se establecen las siguientes previsiones

1. **Artículo 125:** (Sociedades mercantiles para la ejecución del planeamiento) indica que las entidades locales y demás administraciones públicas podrán

constituir sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegra o mayoritariamente a las mismas, con arreglo a la legislación aplicable, para la ejecución de los planes de ordenación.

2. **Artículo 2:** (Sociedades urbanísticas) ya de forma específica determina que las entidades locales y los consorcios a que se refiere el artículo anterior podrán constituir sociedades mercantiles de capital íntegramente público o mixtas, exigiéndose en este último caso que el capital público represente, al menos, el 51%.

2.10.2.- Estatuto de las Sociedades Urbanísticas

Se establecen las siguientes **características generales**:

- a) Se podrán constituir con capital social perteneciente íntegra o mayoritariamente a las mismas, con arreglo a la legislación aplicable, para la ejecución de los planes de ordenación.
- b) La creación de estas sociedades se realizará de acuerdo con la legislación mercantil y con observancia de las normas administrativas que reglamentariamente se determinen.
- c) Estas sociedades podrán tener por objeto el estudio, la promoción, la gestión o la ejecución de cualquier tipo de actividad urbanística, siempre que no implique ejercicio de autoridad.
- d) La administración podrá encomendar a estas sociedades instrumentales, de forma directa, cualquiera que sea el sistema de actuación elegido:
 - la ejecución de las obras de urbanización,
 - y las operaciones de gestión y ejecución del polígono.
- e) En el supuesto de Sociedades mixtas la participación de la iniciativa privada en el capital social, deberá realizarse con arreglo a los principios de publicidad y concurrencia inherentes a la contratación administrativa. No obstante, la administración podrá ofrecer la suscripción de una parte del capital de la sociedad a constituir a todos los propietarios afectados sin licitación. La distribución de dicha parte del capital entre los propietarios que aceptasen participar en la sociedad se hará en proporción a la superficie de sus terrenos.

En orden a la **gestión** por este tipo de sociedades se realizan dos previsiones concretas:

- Cuando se fije la **expropiación como sistema de actuación** para un polígono, podrán utilizarse las formas de gestión que permita la legislación de régimen local aplicable y que resulten más adecuadas a los fines de urbanización y edificación previstos en el planeamiento. (**Artículo 141.** Formas de gestión)
- **Edificación Forzosa.** (art. 191,2) Cuando se incumpla el deber de edificar en algún terreno incluido en dichas áreas, la administración podrá expropiarlo a fin de asumir la edificación, o bien encomendar a una sociedad urbanística pública el desarrollo de la actuación. En este último caso, la sociedad urbanística actuará como beneficiaria de la expropiación y asumirá frente a la administración el deber de edificar en los plazos que se fijen en el convenio que regule la actuación, que en ningún caso podrán ser más largos que los otorgados inicialmente al propietario.

2.11.- LA RIOJA

2.11.1.- Normativa de aplicación

La reciente **Ley 2/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja**, que ha entrado en vigor a finales de agosto y sustituye a la le 10/98, de 2 de julio, es la normativa urbanística en vigor en La Rioja.

En ella, el **artículo 120 (Sociedades urbanísticas)** establece que las Entidades locales y demás Administraciones públicas, podrán constituir sociedades mercantiles.

Las **características esenciales** de dichas sociedades son las siguientes:

1. Podrán ser de capital íntegramente público o mixtas. En el caso de tratarse de empresas mixtas se podrá ofrecer sin licitación, la suscripción de una parte del capital de la sociedad a constituir, a todos los propietarios afectados. La distribución la parte del capital entre los que acepten participar en la sociedad se hará en proporción a la superficie de sus terrenos.
2. Su objeto es la realización de actividades urbanísticas que no impliquen ejercicio de autoridad, en especial la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública.

2.11.2.- Determinaciones en relación con los instrumentos de intervención en el mercado del suelo

Para que puedan disponer del suelo necesario para su actividad, el **artículo 184** permite a los Ayuntamientos, la Comunidad Autónoma y sus respectivas Entidades instrumentales, incluidas las sociedades anónimas con capital mayoritariamente público, permutar o transmitirse directamente y a título gratuito u oneroso terrenos, de naturaleza patrimonial e incluso del patrimonio municipal o autonómico del suelo.

Los fines a que deben ser destinados dichos bienes se concretan en:

- La promoción pública de viviendas.
- Construcción de equipamiento comunitario.
- Realización de instalaciones o edificaciones de uso público o interés social.

Las mismas reglas establece por remisión el **artículo 191** en relación al Patrimonio Regional del Suelo.

2.12.- MADRID

La normativa de aplicación en la Comunidad de Madrid en materia de urbanismo es la **Ley 9/2001**, de 17 de julio, del **Suelo de la Comunidad de Madrid**.

2.12.1.- Normativa de aplicación

El **artículo 74** establece que la Administración de la Comunidad de Madrid y los municipios podrán utilizar, para el desarrollo de la actividad de ejecución que sea de su respectiva competencia, todas las formas o modalidades de gestión admitidas por la legislación de régimen jurídico y de contratación de las Administraciones públicas y de régimen local.

La Ley distingue en su regulación el desarrollo cooperativo de la actividad de ejecución, del propio mediante sociedades urbanísticas.

1. Para el desarrollo cooperativo de la actividad de ejecución, las Administraciones previstas en el número 1 de este artículo podrán, además:
 - a) Constituir consorcios, atribuyendo a éstos competencias.
 - b) Crear Mancomunidades de municipios para la gestión de servicios urbanísticos.
 - c) Delegar competencias propias en otras Administraciones, organismos de ellas dependientes o entidades públicas por ellas fundadas o controladas.
 - d) Utilizar órganos de otras Administraciones o de los organismos dependientes o adscritos a ellas para la realización de tareas precisas para el ejercicio de competencias propias.

Artículo 75 (Sociedades urbanísticas): las Administraciones anteriores, las entidades públicas de ellas dependientes o a ellas adscritas y los consorcios por ellas creados podrán constituir sociedades mercantiles.

2.12.2.- Régimen Jurídico de las Sociedades Urbanísticas

El referido artículo 75 establece las siguientes características generales:

1. Pueden ser constituidas directamente por las distintas administraciones con competencia en el urbanismo o por las entidades públicas de ellas dependientes o a ellas adscritas y los consorcios por ellas creados.
2. Su capital es íntegramente público (instrumentales) o mixto, es decir con participación privada (sociedad mixta), haciéndose expresa mención a este tipo de sociedades en los supuestos de ejecución del sistema de cooperación.
3. El objeto puede ser variado, "con cualquiera de las finalidades siguientes"
 - Redacción, gestión y ejecución del planeamiento.
 - Consultoría y asistencia técnica.
 - Prestación de servicios.
 - Actividad urbanizadora, ejecución de equipamientos, gestión y explotación de las obras resultantes.
4. Se establece la limitación lógica, al ser sociedades que gestionan el servicio de urbanismo; en ningún caso podrán las sociedades urbanísticas anteriores proceder directamente a la ejecución material de las obras.

El **artículo 116** establece una previsión concreta en relación con la **Gestión del sistema de cooperación** por sociedades públicas:

"1. La Administración actuante desarrollará la actividad de ejecución directamente, actuando sin órgano diferenciado, a través de organismo público o mediante sociedad mercantil de capital íntegramente público o mixto.

2. La atribución legal de la gestión del sistema a sociedad mercantil podrá hacerse a entidad de capital íntegramente público, aunque este pertenezca a otra Administración pública, o la de capital mixto que se cree exclusivamente con tal finalidad. En este último supuesto, los propietarios de terrenos incluidos en el ámbito de actuación, el sector o la unidad o unidades de ejecución, podrán participar en su capital, incluso si su participación se limita a la aportación de los terrenos y las construcciones y edificaciones de que sean titulares".

2.12.3.- Determinaciones en relación con los instrumentos de intervención en el mercado del suelo

Se establecen las siguientes especialidades de las sociedades urbanísticas en relación con los patrimonios públicos de suelo, que destacamos:

1. Artículo 173. **Constitución y naturaleza**, indica que a los efectos del régimen aplicable a los actos de disposición, los bienes integrantes del patrimonio público de suelo se considerarán como bienes patrimoniales.
2. El artículo 174, indica que **son fondos adscritos al patrimonio** público de suelo: c) Los beneficios de sociedades públicas o mixtas, cuando la aportación de capital público consista en bienes integrantes del patrimonio público de suelo.
3. Artículo 178, indica, en relación a la **disposición de los PPS**, que los bienes de los patrimonios públicos de suelo, así como los restantes bienes de la Comunidad de Madrid y de los municipios clasificados como suelo urbano y urbanizable pueden ser:
 - b) Cedidos, por precio fijado en convenio interadministrativo suscrito al efecto, a cualquier Administración pública o entidades de ella dependientes o a ella adscritas, para el fomento de viviendas sujeta a cualquier régimen de protección pública o la realización de programas de conservación o mejora medioambiental.
 - d) Cedidos gratuitamente, mediante convenio suscrito a tal fin, a cualquier Administración Pública o entidad de ella dependiente o adscrita, para la ejecución de dotaciones públicas o promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o de integración social.

2.13.- MURCIA

2.13.1.- Normativa de aplicación

La actual normativa urbanística es el **Decreto Legislativo 1/2005**, de 10 de junio, por el que se aprueba el **Texto Refundido de la Ley del Suelo** de la Región de Murcia. Con carácter general, se regula dos previsiones concretas:

- a) El **artículo 6** determina que dentro de las competencias urbanísticas de la Administración en materia de intervención en el mercado de suelo, se encuentra la de promover la constitución de Organismos o empresas públicas para la gestión y ejecución de actividades urbanísticas.
- b) Las facultades urbanísticas de los Ayuntamientos, indica el **artículo 14**, podrán ser ejercidas a través de sus órganos de gobierno ordinarios o constituir gerencias u otros órganos, sociedades o entidades con este objetivo.

2.13.2.- Régimen jurídico

La nueva normativa establece una regulación en la que se contempla de forma amplia las sociedades urbanísticas, si bien no establece el estatuto jurídico específico; no obstante ello, la regulación facilita la gestión del suelo y la promoción de viviendas por estas sociedades públicas.

El **artículo 157** indica que las Administraciones Públicas competentes y las entidades de Derecho público dependientes de ellas podrán constituir mancomunidades, gerencias, consorcios y sociedades mercantiles para la gestión urbanística, conforme a lo dispuesto en su legislación reguladora.

Este mismo artículo reconoce la posibilidad de constitución de sociedades mixtas, al indicar que a las sociedades mercantiles podrán incorporarse los particulares y las entidades de Derecho privado.

El **objeto** de las mismas, como ya se ha indicado, es la gestión urbanística, si bien se entiende en un sentido amplio, al remitirse a la legislación específica y prever el **artículo 158**, que las mismas firmen convenios para la ejecución del planeamiento urbanístico, o bien para la formulación o modificación de éste.

Para el cumplimiento de dicho objeto, las sociedades, como se ha indicado de acuerdo con el **artículo 158**, podrán suscribir convenios con otras administraciones o con particulares, con la finalidad de establecer condiciones detalladas para la ejecución, formulación o modificación del planeamiento urbanístico.

Además, el **artículo 191** establece que podrán actuar como urbanizador, en su condición de beneficiarias de la expropiación, las entidades de Derecho público, consorcios o sociedades urbanísticas a las que se encomiende la actuación.

2.13.3.- Determinaciones en relación con los instrumentos de intervención en el mercado del suelo

Se establecen las siguientes especialidades de las sociedades urbanísticas en relación con los instrumentos de intervención del mercado del suelo para facilitar sus actuaciones como urbanizadoras de suelo y promotoras de viviendas y equipamientos.

- **Patrimonios públicos de suelo.** El **artículo 200**, permite la cesión directa y gratuita a nuestras sociedades para vivienda y equipamientos, estableciendo que: La normativa otorga mucho campo de actuación a nuestras sociedades, en concreto, que se les pueden ceder bienes del patrimonio público del suelo, en las siguientes condiciones:
 - "b) Cedidos gratuitamente o por precio fijado para el fomento de viviendas sujetas a cualquier régimen de protección pública, o para la realización de programas de conservación o mejora territorial.
 - c) Permutados directamente, en los casos de ocupación directa para la obtención de terrenos destinados a sistemas generales.
 - d) Cedidos gratuitamente a otras Administraciones o entidades públicas de ellas dependientes o adscritas para la ejecución de dotaciones y equipamientos públicos".
- **Derechos de Superficie.** El **artículo 201** prevé que las sociedades urbanísticas podrán constituir derechos de superficie sobre terrenos de su propiedad, con destino a la construcción de viviendas de naturaleza pública o a otros usos de interés social que prevea el planeamiento urbanístico.

2.14.- NAVARRA

2.14.1.- Normativa de aplicación

Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre de **Ordenación del Territorio y Urbanismo**, establece con carácter general en el **artículo 16**, al regular la Organización urbanística de las Entidades Locales, que;

"1. En virtud de su potestad de autoorganización, corresponde a los **Municipios la creación** de órganos desconcentrados, gerencias, **sociedades mercantiles de capital íntegramente público o mixto** y demás personas jurídicas descentralizadas para la gestión de las actividades urbanísticas, con carácter general o sólo para determinadas actuaciones.

2. Los Municipios también podrán establecer las formas de colaboración con otras Administraciones públicas que resulten más convenientes para el ejercicio de sus competencias urbanísticas".

2.14.2.- Régimen Jurídico de las Sociedades Urbanísticas

De forma genérica, el **artículo 132**, establece que la **ejecución de los planes** de ordenación a que se refiere esta Ley Foral corresponde a los Ayuntamientos, sin perjuicio de la atribución de competencias a organismos o sociedades instrumentales y de la participación de los particulares en dicha ejecución.

Más específicamente, el **artículo 136** define nuestras sociedades como "Entidades para la gestión urbanística", al indicar que:

"1.- Las Administraciones públicas y las entidades de Derecho Público dependientes de ellas podrán constituir mancomunidades, gerencias, consorcios y **sociedades mercantiles para la gestión urbanística**, conforme a lo dispuesto en su legislación reguladora. A los consorcios y sociedades mercantiles podrán incorporarse los particulares y las entidades de Derecho privado".

Como se observa, recoge de forma específica la posibilidad de la creación de sociedades mixtas, al permitir la incorporación de particulares.

2.14.3.- Determinaciones en relación con los instrumentos de intervención en el mercado del suelo

- **Patrimonio Público de Suelo.** En relación al Patrimonio Público de Suelo, el **artículo 228**, "Gestión", establece que:

"1. La urbanización y edificación de los terrenos del patrimonio municipal del suelo, podrá llevarse a cabo por el Ayuntamiento, **bien directamente o bien utilizando cualquiera de las modalidades de gestión más adecuadas para cada caso**, sin perjuicio de su enajenación o cesión conforme a lo previsto en el apartado siguiente.

2. Los bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo podrán ser objeto de transmisión en los términos siguientes:

c) **Mediante cesión a sus entes instrumentales o a otras Administraciones Públicas.** Los Ayuntamientos podrán transmitir a otras Administraciones Públicas,

organismos de carácter público o a sus entes instrumentales, directamente e incluso a título gratuito, terrenos con fines de promoción pública de viviendas, construcción de equipamiento comunitario u otras instalaciones de uso público o interés social".

- **Banco foral de suelo Público.** Es definido por el artículo 230 como el propio patrimonio de suelo de la Comunidad Foral que constituirá un patrimonio separado dentro del Patrimonio de Navarra.

En relación a su gestión, el artículo 234 prevé que:

- a) Puedan ser objeto de adscripción a los organismos o entes instrumentales dependientes de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, a los fines de su gestión en orden al cumplimiento de su destino.
- b) La enajenación o cesión de los bienes integrantes del Banco Foral de Suelo Público se realizará en la forma, para las finalidades y de acuerdo con los procedimientos que, según los casos, establece el número 2 del artículo 228.

2.15.- PAÍS VASCO

2.15.1- Normativa de aplicación

En el País Vasco, desde el 20 de junio de 2006, rige la **Ley 2/2006, de 30 de junio, del Suelo y Urbanismo**, de acuerdo con la Disposición final Quinta (a los dos meses de su publicación en el «Boletín Oficial del País Vasco», lo que se produjo el 20 de julio).

2.15.2.- Régimen jurídico

Con carácter general establece el **artículo 134** que las administraciones públicas podrán utilizar, para la gestión propia o directa de la actividad de ejecución de su propia competencia, todas las formas o modalidades admitidas por la legislación de régimen jurídico y de contratación de las administraciones públicas y de régimen local.

Con carácter específico se establecen previsiones en relación a las sociedades urbanísticas en relación a la gestión:

- ✧ El **artículo 157** les otorga iniciativa en los programas de actuación urbanizadora, al indicar que podrán formular y promover programas de actuación:

"a) Los ayuntamientos o cualquiera de los organismos o entidades de ellos dependientes o de los que formen parte, para la ejecución del planeamiento municipal. Cuando la entidad promotora no cuente con la potestad expropiatoria, se tendrá como administración actuante al ayuntamiento.

b) La Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco para materializar la urbanización o la edificación en los terrenos a que se refiere el artículo 16, y las diputaciones forales en los terrenos a que se refiere el artículo 16.2. Así mismo, esta habilitación será extensible a cualquiera de los organismos o entidades públicos dependientes o adscritos a ellas, con idéntico fin.

c) Las administraciones públicas en general, para el ejercicio de sus competencias sectoriales mediante la realización de actuaciones integradas.

d) Las sociedades y entidades privadas participadas por administraciones públicas, para el ejercicio de su objeto social mediante la realización de actuaciones integradas.

- ✧ **El artículo 173**, en relación al sistema de cooperación, indica que la administración actuante podrá delegar la gestión del sistema y la ejecución de la urbanización en otra administración pública, en una sociedad pública o en un consorcio urbanístico, mediante convenio suscrito a tal efecto.

2.15.3.- Determinaciones en relación con los instrumentos de intervención en el mercado del suelo

- **Patrimonio Público de Suelo.** En relación a los patrimonios públicos de suelo prevé tanto la enajenación directa, como de forma gratuita o por debajo de su valor:
 1. El **artículo 117** indica que podrán enajenarse bienes directamente, sin necesidad de concurso, con los requisitos que en cada caso requiera la normativa:
 - a) Cuando la enajenación se derive de convenios entre administraciones públicas o entre éstas y sus entes instrumentales.**
 - b) En el supuesto de construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, promovidas por organismos públicos o sus entes instrumentales, cuando dicha actividad constituya su objeto específico.**
 2. El **artículo 118** indica que los bienes del patrimonio público de suelo podrán cederse gratuitamente o por debajo de su valor cuando concorra alguna de las siguientes circunstancias:
 - a) Que el cesionario sea una administración pública o sus entes instrumentales y el destino cualquiera de los contemplados en el artículo 115.
- **Reservas de suelo.** El **artículo 123** establece que la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y los órganos forales de sus territorios históricos, también podrán establecer reservas de suelo en suelo no urbanizable y suelo urbanizable no sectorizado, para la constitución o ampliación de sus patrimonios públicos de suelo, y el artículo 124 que la enajenación, constitución de derechos de superficie, arrendamiento u otras fórmulas de cesión de los bienes inmuebles integrantes de los patrimonios públicos de suelo de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de los órganos forales de sus territorios históricos, se llevará a cabo de conformidad con lo dispuesto en los capítulos I y II de este título (lo ya visto sobre patrimonios públicos de suelo).

2.16.- VALENCIA (COMUNIDAD)

2.16.1.- Normativa de aplicación

La normativa valenciana ha sufrido recientemente una profunda modificación, habiendo quedado derogada la legislación anterior tanto en materia de urbanismo, como de ordenación del territorio y vivienda.

En materia urbanística, la tradicional ley Reguladora de la actividad urbanística (LRAU), ha sido derogada por la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Ley Urbanística Valenciana (LUV), que ha sido desarrollada por el Decreto 67/2006, de 12 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística (ROGTU).

El **artículo 117 (LUV)** indica que la ejecución de las actuaciones integradas es siempre pública, correspondiendo a la administración decidir su gestión directa o indirecta. Se considera que una actuación es de:

Gestión directa, cuando la totalidad de las obras e inversiones que comporta son financiadas con fondos públicos y gestionadas por la administración, por sí misma o a través de sus organismos, entidades o empresas de capital íntegramente público.

En la misma línea, complementado el **artículo 119.2**, que la administración actuará como urbanizadora cuando, en ejercicio directo de sus competencias, asuma la responsabilidad de ejecutar las actuaciones urbanísticas, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 117. Los municipios podrán desarrollar éstas en el ámbito comarcal.

La gestión es **indirecta** cuando la administración decide cometer la actuación a cargo de la financiación comprometida por un tercero y delega la condición de urbanizador adjudicándola a favor de una iniciativa seleccionada de conformidad con el procedimiento establecido en la presente Ley. Implicará necesariamente la previa selección de una propuesta de programa formulada por un particular legitimado para eso, así como la posterior adjudicación a un empresario constructor de la ejecución de las obras de urbanización correspondientes a la actuación integrada.

El ROGTU, establece en su artículo 268 la limitación de que, en todo caso, se realizarán necesariamente en régimen de derecho público y de forma directa:

- La tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento y los de ejecución de éstos.
- Las actuaciones que impliquen el ejercicio de potestades de policía, intervención, inspección, protección de la legalidad, sanción y expropiación.

Las actuaciones no comprendidas en el apartado anterior, en especial las relativas a la urbanización, edificación y rehabilitación, y las de mera gestión, así como las materiales y técnicas, podrán desarrollarse directamente por la Administración actuante o a través de empresas públicas, o indirectamente mediante la colaboración de entidades privadas o particulares, sean o no propietarios de suelo, en los términos establecidos en este Reglamento.

2.16.2.- Régimen Jurídico de las Sociedades Urbanísticas

Con carácter general, el artículo 118, al determinar los sujetos que tienen la iniciativa para la tramitación de PAIs, distingue entre los supuestos de gestión directa e indirecta, reconociendo dicha capacidad a nuestras sociedades. En concreto:

- a) Iniciativa en gestión directa.

Los municipios, los organismos o entidades dependientes o de los que forman parte, para la ejecución del planeamiento municipal.

La administración autonómica, por sí misma o a través de sus organismos o entidades o de las empresas de capital íntegramente público o participadas mayoritariamente por esta administración, para la promoción de suelo con destino a dotaciones públicas o a actuaciones promotoras que fomentan la industrialización o la vivienda sujeta a cualquier régimen de protección pública.

b) Iniciativa en gestión indirecta.

Los particulares, personas físicas o jurídicas, sean o no propietarios de los terrenos.

Con carácter específico, se establecen las siguientes especialidades de gestión:

a) Expropiación Forzosa.

Art. 165.4. Cuando el programa se desarrolle por gestión directa de la administración, ésta puede optar por la expropiación forzosa, pudiendo aplicar cualquier forma de pago del precio justo de las previstas en la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 y en la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones.

b) Adscripción directa cesión.

Artículo 174.2. En los supuestos de gestión directa para la promoción de suelo con destino a viviendas protegidas, la adjudicación de terrenos correspondientes a la cesión del 10% de aprovechamiento se efectuará gratuitamente a favor de la urbanizadora, vinculado el bien a ese específico destino.

c) Percepción de beneficios de urbanizador.

Con carácter general, el art. 128.4 de la LUV indica que la administración municipal puede repercutir sus gastos de gestión directa mediante cuotas de urbanización o mediante las tasas aprobadas al efecto. No percibirá el beneficio empresarial del urbanizador, pero tampoco está limitada en la liquidación definitiva del programa por el precio.

No obstante ello, con carácter específico, sí se permite este beneficio a las sociedades públicas, así el artículo 268 del ROGTU indica que "el urbanizador en gestión directa no podrá percibir beneficio empresarial, salvo cuando actúe mediante empresas urbanísticas públicas, municipales o autonómicas, que podrá hacerlo hasta el porcentaje fijado en la Ley Urbanística Valenciana (10%).

2.16.3.- Determinaciones en relación con los instrumentos de intervención en el mercado del suelo

La regulación que realiza el legislador valenciano es positiva en relación a las sociedades urbanísticas, pues:

- Permite la gestión del los PPM: artículo 263. La gestión podrá ejercerse directamente por su Administración titular, por organismos, entidades o empresas de capital íntegramente público o participadas mayoritariamente por la administración, entidades públicas empresariales, mancomunidades, consorcios o sociedades urbanísticas.

- Permite la cesión directa: artículo 264.1. Los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo podrán ser objeto de transmisión en los siguientes términos:

c) Directamente (por precio no inferior al valor de los terrenos), a entidades de carácter benéfico y social y a promotores públicos que promuevan la construcción de viviendas de protección pública.

d) Mediante cesión gratuita a organismos públicos, sociedades, entidades o empresas de capital íntegramente público, o a otras administraciones públicas, siempre que el destino de la referida cesión sea la construcción sobre el suelo cedido de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

El Reglamento, en su artículo 546.3, establece una matización importante, pues indica que en relación con lo previsto en el artículo 264.1.c) de la Ley Urbanística Valenciana, únicamente tendrán consideración de promotores públicos las Administraciones Públicas de carácter territorial, los Organismos Autónomos, así como las Entidades públicas y las sociedades mercantiles de titularidad exclusivamente pública. A esos efectos, no tendrán la consideración de promotores públicos las empresas mixtas.

Reconoce la aportación a capital. Artículo 543 del ROGTU. Integran el Patrimonio Público de Suelo los siguientes bienes y derechos:

"2º Los intereses, beneficios y plusvalías por enajenación de activos, obtenidos por entidades o sociedades en las que se aporten como capital público bienes del Patrimonio Público del Suelo".

PATROCINA

BBVA