

DISFUNCIÓN PARCIAL DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS SOCIEDADES LOCALES EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN: ADELANTADA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN Y REZAGADA EN EL ÁMBITO DE GESTIÓN URBANÍSTICA SOCIETARIA

JOSÉ MANUEL CANTERA CUARTANGO

Profesor Ayudante Doctor de Derecho Administrativo
Facultad de Derecho, Universidad de Burgos

DOI: <https://doi.org/10.71296/rarap.392>

SUMARIO: I. A MODO DE INTRODUCCIÓN: POSITIVA COORDINACIÓN A NIVEL LEGISLATIVO ENTRE EL URBANISMO ARAGONÉS Y LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y AUTONÓMICA, SI BIEN TODAVÍA MEJORABLE.– II. ACERTADA AMPLIACIÓN, AUNQUE INSUFICIENTE, DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN SUBJETIVO DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO A LAS SOCIEDADES URBANÍSTICAS LOCALES: TENDENCIA A GARANTIZAR UNA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EFICIENTE Y EL PRINCIPIO DE BUENA ADMINISTRACIÓN.– III. INTEGRACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA CON LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS URBANÍSTICAS EN ARAGÓN: DE SU FALTA DE TRATAMIENTO ORIGINARIO A UNA IMPORTANTE IMPLANTACIÓN ACTUAL, DEFICIENTE PARA LAS SOCIEDADES LOCALES: 1. La Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón: el poder legislativo aragonés no es partidario de las sociedades locales como instrumento de gestión urbanística. 2. La Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón: cambio radical de posicionamiento legislativo al situar a las sociedades locales como herramienta ordinaria colaborativa en la gestión urbanística. 3. Mantenimiento, en el Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, de la omisión del régimen de contratación pública para las sociedades locales, a pesar de la destacada influencia de la contratación europea, estatal y autonómica en muchos aspectos de los procedimientos e instituciones urbanísticas. 4. El Decreto 210/2018, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Entidades Urbanísticas Colaboradoras: consolidación de su régimen de contratación pública frente a la ausencia de mención de la contratación administrativa para las sociedades urbanísticas locales. 5. La Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón: remisión expresa a las leyes de contratos del sector público estatal y autonómico de sus sociedades mercantiles.– IV. ESTUDIO DE CAMPO: VERIFICACIÓN ESTADÍSTICA DE LA RELACIÓN DIRECTA ENTRE LA NORMATIVA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y LA PARALIZACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE SOCIEDADES URBANÍSTICAS EN LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE HUESCA,

TERUEL Y ZARAGOZA Y EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ARAGONESA: 1. *Las sociedades urbanísticas municipales en la provincia de Huesca*. 2. *Las sociedades urbanísticas municipales en la provincia de Teruel*. 3. *Las sociedades urbanísticas municipales en la provincia de Zaragoza*. 4. *Las sociedades urbanísticas municipales en la Comunidad Autónoma de Aragón*.— V. CONCLUSIONES.— VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El presente trabajo de investigación tiene como finalidad analizar la evolución que ha tenido la legislación urbanística aragonesa, desde la Ley de Urbanismo de Aragón de 1999, hasta el vigente Texto Refundido de la Ley de Urbanismo aragonesa de 2014, y su relación con la contratación pública en general y con el régimen jurídico de contratación administrativa de las sociedades locales en particular, con la finalidad de fortalecer la coordinación legislativa entre ambas materias, de garantizar una mayor seguridad jurídica para los operadores intervinientes y de promover una planificación estratégica eficiente que asegure la buena administración de los recursos públicos contractuales. Además, también es objeto de tratamiento un estudio de campo en el que se pone de relieve la decisiva influencia de la normativa europea y española en materia de contratación administrativa en la creación —y paralización— de sociedades urbanísticas locales, cuyos resultados son elocuentes.

Palabras clave: sociedades urbanísticas locales; buena administración; planificación estratégica; urbanismo; contratación pública; coordinación legislativa; sector público autonómico.

**PARTIAL DYSFUNCTION OF THE LEGAL SYSTEM FOR ADMINISTRATIVE
PROCUREMENT OF LOCAL COMPANIES IN THE URBAN PLANNING
LEGISLATION OF THE AUTONOMOUS COMMUNITY OF ARAGON:
ADVANCED IN THE FIELD OF PROCUREMENT AND BACKWARD IN THE
AREA OF CORPORATE URBAN MANAGEMENT**

ABSTRACT: *The purpose of this research paper is to analyze the evolution of aragones urban planning legislation, from the 1999 Aragonese Urban Planning Law to the current Consolidated Text of the Aragonese Urban Planning Law of 2014, and its relationship with public procurement in general and with the legal regime of administrative contracting of local companies in particular. This research aims to strengthen legislative coordination between both areas, guarantee greater legal certainty for the operators involved, and promote efficient strategic planning that ensures the sound administration of contractual public resources. Furthermore, a field study is also addressed, highlighting the decisive influence of European and Spanish regulations on administrative contracting on the creation —and paralysis— of local urban planning companies, the results of which are eloquent.*

Key words: *local planning societies; good administration; strategic planning; urban planning; public procurement; legislative coordination; regional public sector.*

I. A MODO DE INTRODUCCIÓN: POSITIVA COORDINACIÓN A NIVEL LEGISLATIVO ENTRE EL URBANISMO ARAGONÉS Y LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y AUTONÓMICA, SI BIEN TODAVÍA MEJORABLE

Constituye el objeto del presente trabajo de investigación el estudio de la evolución normativa y del nivel y calidad de coordinación legislativa que existe entre los conceptos, la terminología y los planteamientos del régimen de contratación pública —tanto los procedentes de la Unión Europea y del Estado como de la Comunidad Autónoma de Aragón— y las disposiciones urbanísticas aragonesas desde que este territorio inició la andadura de su competencia urbanística, hasta nuestros días. Como veremos a lo largo del trabajo, la normativa urbanística ha ido incorporando poco a poco los principios y procesos básicos de contratación administrativa si bien no inmediatamente y al ritmo que demandaba la normativa comunitaria.

Varias son las ideas que hemos de poner de relieve y que, a modo de presupuesto, queremos poner de manifiesto antes de abordar las cuestiones objeto de tratamiento. La primera idea que queremos transmitir es que la mejora que en la legislación urbanística aragonesa se ha producido a lo largo de los poco más de veinticinco años, ha sido positiva, entre otras, por dos razones. Por un lado, porque la asamblea legislativa aragonesa ha sabido interpretar y adaptarse al Derecho Europeo de manera progresiva, incorporando las novedades que, en materia de contratación pública, se han ido produciendo con las Directivas comunitarias de tercera y cuarta generación (1) que, sobre esta materia, se han aprobado en el seno del Parlamento y del Consejo Europeo. Por otro lado, porque la sinergia entre el urbanismo y la contratación administrativa o entre la contratación pública y el urbanismo, a pesar de ser una materia que no resulta fácil de conciliar por los diferentes intereses que mueven a cada uno de estos sectores económicos, favorece la igualdad jurídica de los involucrados en los procesos administrativos. La contratación administrativa es un instrumento que ha de garantizar unos principios elementales en la gestión de los fondos públicos de los que se benefician las empresas adjudicatarias, mientras que en el urbanismo, partiendo de una función pública indiscutible y claramente delimitada por el ordenamiento jurídico constitucional y urbanístico (2), entran en juego el derecho a la propiedad privada, la determinación de la plusvalía y

(1) Para conocer algunas novedades importantes de las Directivas comunitarias de tercera generación en materia de contratación pública se puede consultar J.M. Gimeno Feliú (2008a: 18-31) y M.Y. Fernández García (2005: 283-289). Para profundizar en las novedades de las Directivas europeas en materia de contratación pública de cuarta generación se puede consultar M.M. Razquin Lizarraga (2015: 97-101); J.A. Moreno Molina (2015: 21-34); y también, J.A. Moreno Molina (2013: 125-163).

(2) J.M. Gimeno Feliú (2007: 150-153).

el ejercicio de la actividad económica que entraña la adquisición de parcelas, la urbanización de terrenos y la construcción y rehabilitación de edificios (3). La promoción de la simetría entre ambas legislaciones por parte del poder legislativo aragonés, que no se da en otras Comunidades Autónomas, ha supuesto un avance considerable.

La segunda idea que queremos dejar clara ya en este momento es que esta equilibrada coordinación legislativa entre el urbanismo y la contratación administrativa tiene como telón de fondo el acomodo a una planificación estratégica en el actuar de los poderes públicos (4). La sociedad en la que vivimos y la gobernanza que deriva de la gestión pública supervisora de la convivencia y comunidad política, constituye una realidad compleja cuyos desafíos y retos no se pueden abordar desde un solo campo de actuación, sino que es necesaria la interrelación entre materias que de una u otra forma están estrechamente vinculadas. Este planteamiento se aplica de manera pragmática a la contratación pública y al urbanismo. De ahí la conveniencia y prudencia de su integración normativa de manera que no se comporten como materias aisladas que nada tiene que ver una con la otra. La plasmación de una legislación urbanística y contractual simétrica genera un importante marco de seguridad jurídica en las entidades del sector público administradoras del interés general y en los operadores económicos participantes en estos sectores productivos.

La tercera idea que queremos transmitir, junto a las dos anteriores, es que, si bien la coordinación legislativa entre estos ámbitos de la actividad económica es positiva, todavía se puede matizar y perfilar más para que la igualdad y la seguridad jurídica de los gestores y destinatarios de las disposiciones legislativas sea una realidad. Más concretamente, la mejora tendría que abordarse, como veremos a lo largo de los siguientes apartados, en un doble sentido. En primer término, a partir de una actualización de la normativa estatal en materia de contratación pública, con una profundización en la concepción sustancial de la aplicación funcional y no meramente formal de ámbito subjetivo y objetivo de la contratación para evitar la distorsión, y en ocasiones la huida, de los procedimientos que apuntalan los valores originarios

(3) Otra de las razones por las que se hace más complicada una «cordial» relación entre el urbanismo y la contratación pública es la cuestión competencial puesto que mientras la legislación básica de contratación administrativa corresponde al Estado, la competencia urbanística más trascendente es propia de las Comunidades Autónomas, títulos competenciales diversos que dificultan un entramado normativo adecuado y proporcionado. No obstante, a pesar de esta dificultad, en materia de contratación, las Cortes Aragonesas, como veremos más adelante, han sido proactivas a la hora de desarrollar la legislación básica del Estado en materia contractual con alguna corrección por parte del Tribunal Constitucional. A este respecto resulta de interés el contenido del trabajo de J.M. Pérez Fernández (2021: 216-220).

(4) J.M. Gimeno Feliú (2021: 33).

de la contratación administrativa (5), aspectos que, para determinados entes del sector público y para determinados contratos, todavía se mantienen (6). En segundo término, la mejora de la técnica legislativa en estas materias tendría que ver con la concreción en la legislación urbanística aragonesa del régimen jurídico en materia de contratación de una de las entidades del sector público que los poderes públicos locales aragoneses utilizan habitualmente para la gestión urbanística y a cuyo objeto dedicamos el presente trabajo de investigación, la sociedad pública local. Procedería delimitar la calificación jurídica que tienen las sociedades urbanísticas locales a efectos contractuales identificándose con el tipo de ente del sector público recogido en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público) que así justifique el legislador, cuando la contratación proceda del ejercicio de su función pública urbanística.

Para abordar adecuadamente las cuestiones que acabamos de apuntar, nos ha parecido conveniente dividir el presente trabajo de investigación en varios apartados. Por un lado (apartado segundo), estudiaremos la situación de las sociedades urbanísticas locales desde un punto de vista de la legislación de contratación del sector público. Por otro lado (apartado tercero), examinaremos cuál es la posición que las sociedades urbanísticas locales han ocupado y ocupan en la legislación urbanística y organizativa autonómica aragonesa. En tercer lugar (apartado cuarto), antes de las conclusiones, analizaremos con datos, cómo ha sido la evolución de la constitución de las sociedades urbanísticas en su relación con las normas contractuales de la época democrática, apartado que nos dará una visión privilegiada de las Entidades Locales aragonesas y de la utilización de sus sociedades públicas para la gestión urbanística.

II. ACERTADA AMPLIACIÓN, AUNQUE INSUFICIENTE, DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN SUBJETIVO DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO A LAS SOCIEDADES URBANÍSTICAS LOCALES: TENDENCIA A GARANTIZAR UNA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EFICIENTE Y EL PRINCIPIO DE BUENA ADMINISTRACIÓN

Tras haber introducido en el presente estudio la cuestión objeto de tratamiento que no es otra que el examen del régimen de contratación administrativa de las sociedades locales en las disposiciones urbanísticas de la Comunidad

(5) J.M. Gimeno Feliú (2000: 436-438).

(6) J.M. Cantera Cuartango (2023: 392-394).

Autónoma de Aragón, resaltando la positiva y adelantada coordinación entre la normativa europea y estatal de contratación pública con la legislación urbanística autonómica, que se erige en una manifestación elocuente de la estrategia planificadora de las tendencias más recientes de gobernanza de la cosa pública (7) y que tiene en cuenta la complejidad de las comunidades políticas de la sociedad occidental, pasamos ahora a resumir brevemente cuál ha sido el progresivo cambio del ámbito de aplicación subjetivo de la normativa contractual a lo largo de los últimos treinta años y su influencia en el régimen jurídico de las empresas públicas societarias de carácter urbanístico para después, en el apartado siguiente, abordar su posicionamiento en la legislación urbanística y organizativa aragonesa.

Así tenemos que tanto la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, como el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, restringían la aplicación total de procedimientos contractuales pormenorizados y garantizadores de los principios fundamentales de la contratación administrativa a las entidades del sector público calificadas como Administración Pública. A las entidades del sector público adjetivadas como sociedades mercantiles de naturaleza pública, en virtud de su Disposición Adicional Sexta, se las obligaba a que tuvieran en cuenta únicamente los valores de la publicidad y concurrencia, sin que fueran acompañados de algunas normas que apuntalasen dichos principios y con las consecuencias negativas que este posicionamiento legal desencadenó. Esta prescripción legal tuvo como efecto la vulneración de principios básicos como la libre concurrencia, la libertad de competencia, la pugna entre licitadores o la gestión eficiente de los fondos públicos gestionados mediante la contratación pública, aspectos todos ellos que fueron aprovechados por algunas Entidades Locales, también aragonesas —aspecto que demostraremos empíricamente en el apartado cuarto del presente trabajo—. Los legisladores, cada uno en el ámbito de sus competencias, hicieron oídos sordos a esta situación.

Todo empieza a cambiar con la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, transposición de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, pues con ella, las entidades públicas societarias quedan bajo el amparo de la ley contractual aunque todavía con diferencias considerables con respecto a las entidades calificadas como Administración Pública (8). El ámbito de aplicación subjetivo a las sociedades urbanísticas

(7) M. Saldaña Torres (2018: 353).

(8) J.M. Gimeno Feliú (2008b: 44).

locales mantiene su estatus jurídico con el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Un paso más se da con la Ley 9/2017, de 8 de octubre, de Contratos del Sector Público, transposición de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE y de la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 relativa a la adjudicación de contratos de concesión. A pesar de la influencia de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y de los órganos institucionales comunitarios para obligar a los Estados Miembros a dar una perspectiva funcional a la aplicación de las normas contractuales, la transposición del legislador estatal todavía deja espacios asimétricos en lo que a la aplicación de los procesos contractuales —y menos rigurosos— y muchas de sus incidencias se refiere (9) y que, en el caso de las sociedades locales —aunque podrían considerarse también para las entidades públicas de carácter societario que tuviesen su misma naturaleza jurídica pero con un ámbito territorial más amplio— es más relevante en cuanto que a través de ellas numerosos municipios han gestionado su función pública urbanística. No deja de ser significativo que una obra de urbanización de un contrato promovido por una sociedad urbanística municipal que no esté sujeto a regulación armonizada puede tener, si el órgano de contratación así lo decidiese, unos procedimientos contractuales más flexibles, que si ese mismo contrato lo licitase y ejecutase la Administración Local matriz a la que estuviese vinculado.

Pues bien, esta adecuación y movimiento normativo de homogenización de los procesos contractuales está íntimamente relacionado, por un lado, con una planificación estratégica que incorpore objetivos como la innovación (10), la inclusión social (11), la sostenibilidad medioambiental (12) y la gobernanza (13) y, por otro lado, con una programación eficiente de la contratación (14) puesto que el otorgamiento de certidumbres procedimentales para todo tipo de entidades del sector e interesados, ya sean personas físicas o jurídicas, tomando como referencia los mismos procesos y plazos generales y especiales establecidos en la legislación contractual, contribuyen a que las personas jurídico-públicas y jurídico-privadas intervinientes en la contratación

(9) E. Moreu Carbonell (2018: 926).

(10) J.A. Carrillo Donaire (2021: 39-40).

(11) J. Morcillo Moreno (2016: 182-183).

(12) J.J. Pernas García (2024: 68-70).

(13) T. Medina Arnáiz (2020: 84).

(14) M.C. Rodríguez Martín-Retortillo (2018: 332).

administrativa tengan la posibilidad de anticipar el coste de sus licitaciones, de organizar adecuadamente el desarrollo de sus posibilidades reales de participar y, en el mejor de los casos, obtener y convertirse en la mejor oferta, pudiendo establecer metas empresariales a corto, medio y largo plazo.

Además, una planificación estratégica de carácter contractual equilibrada (15) y una programación anual de la contratación global que pretenda licitar cada ente del sector público, acompañada de la seguridad en los procesos contractuales tendentes a la uniformidad de unas normas comunes en cualquier convocatoria que se plantee, contribuirá a una buena administración de los recursos gestionados mediante negocios jurídico-públicos, buena administración que no plantee la contratación pública como simple gasto, sino que se configure como inversión y donde el valor de los resultados (16) prevalezca sobre el predominante criterio cuantitativo plasmado en la oferta económica a la que se ha priorizado —y se sigue haciendo en muchas Administraciones Públicas— frente a los criterios cualitativos en los que la calidad del servicio a prestar, de la obra a ejecutar o del suministro a realizar deberían tener una mayor proyección e implantación. En el ámbito de la contratación pública, la perspectiva burocrática y los aspectos meramente formales deben dar paso a una contratación pública estratégica, transparente, competitiva, con permanente evaluación, con interiorización en la rendición de cuentas y con resultados (17).

En definitiva, si bien es muy positiva la progresiva ampliación del ámbito de aplicación subjetivo, con una interpretación funcional de las entidades del sector público —en cuanto que trata de equiparar los procesos y estándares de calidad de la gestión pública— y con una potenciación de la contratación pública estratégica a través de instituciones jurídicas que apunten la innovación, la sostenibilidad económica, social, medioambiental y gubernativa que propicie una buena administración de los recursos públicos contractuales, no se ha llevado a sus últimas consecuencias quedando todavía márgenes de actuación que generan desigualdad de acceso a las licitaciones para los operadores económicos, además de que desencadenan problemas de interpretación para los administradores públicos de los fondos asignados a los poderes adjudicatarios. Este posicionamiento tiene repercusiones y manifestaciones notorias en

(15) La preocupación por un uso estratégico de la contratación pública, ha llevado a las Cortes de Aragón a la aprobación de una norma pionera, la Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, modificada por Decreto-ley 2/2023, de 22 de noviembre, del Gobierno de Aragón, en su empeño por sacar el máximo partido a la contratación pública, vinculándola con políticas públicas concretas tendentes a la mejora continua de los servicios públicos.

(16) J.M. Gimeno Feliú (2024: 59-64).

(17) P. Valcárcel Fernández (2019: 93-130).

el ámbito de las sociedades urbanísticas locales en cuanto que su utilización sigue siendo importante precisamente porque no se han equiparado las instituciones jurídicas de todos los poderes adjudicadores inmersos en la gestión urbanística y contractual.

III. INTEGRACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA CON LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS URBANÍSTICAS EN ARAGÓN: DE SU FALTA DE TRATAMIENTO ORIGINARIO A UNA IMPORTANTE IMPLANTACIÓN ACTUAL, DEFICIENTE PARA LAS SOCIEDADES LOCALES

Después de explicar, con sus luces y sus sombras, la evolución de la ampliación del ámbito de aplicación subjetivo de la normativa de contratación administrativa, así como su influencia sobre las sociedades urbanísticas locales, pasamos a analizar en este tercer apartado la normativa urbanística y organizativa autonómica aragonesa y su relación con la contratación pública en general y con las sociedades de gestión urbanística en particular. El resultado e influencia de cada una de ellas a lo largo del tiempo en el ámbito de las sociedades urbanísticas locales es bien distinto, cuestión que pasamos a estudiar en las disposiciones urbanísticas que ahora traemos a colación. La Comunidad Autónoma de Aragón ha tenido su regulación urbanística en dos leyes autonómicas y en un Decreto-Legislativo autonómico. Por un lado, en la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística Aragón y, por otro lado, en la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón (en adelante, también, Ley de Urbanismo de Aragón de 2009). Sin embargo, la disposición normativa actualmente vigente es el Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón (en adelante, también, Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón de 2014). Hemos estudiado todas ellas, en su primera y última versión, y hemos podido extraer las siguientes notas en relación con el objeto del presente trabajo de investigación.

1. La Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón: el poder legislativo aragonés no es partidario de las sociedades locales como instrumento de gestión urbanística

La primera ley urbanística de la Comunidad Autónoma de Aragón después de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, verbigracia, la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón, no acude a la figura de las sociedades locales como instrumento de gestión urbanística. De una detenida lectura de esta disposición urbanística, se deduce

que el legislador autonómico aragonés optó por otras formas de gestión (18), dejando a un lado las sociedades urbanísticas locales de capital íntegra o mayoritariamente público como modalidad de gestión (19). Si la mención a las sociedades urbanísticas locales de capital íntegra o mayoritariamente público por parte de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón es nula, menos sentido tiene el hablar de su régimen jurídico de contratación pública, que tampoco trata, como no podía ser de otra manera.

2. La Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón: cambio radical de posicionamiento legislativo al situar a las sociedades locales como herramienta ordinaria colaborativa en la gestión urbanística

La norma urbanística que sustituyó a la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón fue la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón. Los cambios que introdujo fueron de gran calado en cuanto a las modalidades de gestión. Entre otros, podemos destacar la implantación de la figura del agente urbanizador —caracterizada por una regulación muy pormenorizada—, la promoción de las sociedades urbanísticas locales y la incorporación de la legislación de contratación del sector público de manera reiterada, aunque aislada y no relacionada con la contratación de las sociedades urbanísticas. La mención y aplicación a las sociedades urbanísticas del régimen jurídico de contratación pública es muy limitada, cuando no ausente, como pondremos de manifiesto a lo largo de este apartado.

La Ley de Urbanismo de Aragón de 2009 es clara y contundente al optar, junto con otras modalidades, por las sociedades urbanísticas locales como instrumento de gestión urbanística. La Exposición de Motivos de la Ley de Urbanismo de Aragón de 2009 lo decía expresamente al sentenciar que: «...Por ello, constituye directriz fundamental en esta Ley el establecimiento de

(18) Así lo explica el legislador autonómico aragonés cuando en el párrafo sexto del apartado VI de la Exposición de Motivos de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón, establece que: «La Ley amplía notablemente los sistemas de actuación, configurándolos directamente como formas de gestión de una actividad pública, la actividad urbanizadora. Se pone fin, así, en la Comunidad Autónoma, a la anterior distinción entre sistemas públicos y privados, complicada por la posibilidad de gestión de los primeros mediante formas directas o indirectas, de manera que terminaba dándose la posibilidad de sistemas públicos de gestión privada. En la Ley aragonesa, la urbanización es siempre una función pública, que se gestiona directamente por la Administración, en los sistemas de expropiación y cooperación, o indirectamente, por un urbanizador, propietario o no —aunque éste goza de una amplia preferencia en el caso de que decida ejecutar por sí mismo la urbanización—, mediante los sistemas de compensación, ejecución forzosa o concesión de obra urbanizadora».

(19) E. Bueso Guirao (2015: 185).

cauces orgánicos y funcionales de integración de las diversas políticas públicas de acción urbanística tanto en lo que respecta al planeamiento como a la gestión o a la disciplina urbanística. Muy reveladora de la confianza puesta en la efectiva colaboración entre Administraciones que inspira esta Ley, es la regulación de las sociedades urbanísticas o de los consorcios de interés general o para la gestión de sectores concertados de urbanización prioritaria. La colaboración es indispensable y positiva para la consecución de fines de interés general, pero la falta de colaboración no puede significar la postergación de éstos y el triunfo del enfrentamiento entre instituciones que, a la postre, supone costes sociales que acaban sufriendo los ciudadanos. La colaboración, lejos de ser el resultado de la asunción de la propia debilidad, constituye un auténtico deber que pone de manifiesto la fortaleza de las instituciones y la voluntad de diálogo de sus dirigentes para el eficaz servicio a los intereses generales. Por todo ello se regulan, sobre la base de positivas experiencias en nuestra Comunidad Autónoma, instrumentos de colaboración funcional, como los de planificación, o de colaboración orgánica, a través de sociedades urbanísticas o consorcios de interés general, instrumentos que han mostrado su potencial, sin merma alguna del control ni de las garantías públicas de funcionamiento» (20).

Esta apuesta del legislador autonómico aragonés por las sociedades urbanísticas locales tuvo su reflejo normativo en la Ley de Urbanismo de Aragón de 2009 en los siguientes aspectos. Por un lado, el artículo 7 de la Ley de Urbanismo de Aragón de 2009 legitima la constitución de las sociedades urbanísticas por parte de las Entidades Locales para el estudio, elaboración, desarrollo, gestión, promoción y ejecución del planeamiento territorial y urbanístico (21) u otro objeto, siempre que no implicase ejercicio de autoridad (apartado 1) (22); despliega todo un abanico, muy amplio, de los objetivos para los que se puede crear una sociedad urbanística local (apartado 2) (23); regula el régimen jurídico de los contratos *in house providing*, remitiéndose

(20) Así lo recoge el párrafo quinto del apartado II de la Exposición de Motivos de la Ley de Urbanismo de Aragón de 2009.

(21) F. López Ramón (2011: 43).

(22) El artículo 7.1 de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, fue modificado por el artículo único, apartado cuarto de la Ley 4/2013, de 23 de mayo, por la que se modificó la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón. La alteración consistió en la eliminación de la segunda parte del artículo cuya dicción era la siguiente y que generaba confusión respecto al concepto de medio propio, pero que contribuyó a diluir su naturaleza jurídica a efectos contractuales: *«Las sociedades de capital íntegramente público participadas por diferentes entes públicos tendrán la consideración de empresa pública, dependiente de cada uno de ellos cuando tengan la condición de medio propio y servicio técnico de los mismos conforme a lo establecido en la normativa básica de contratos del sector público».*

(23) Aspecto refrendado en cuanto a la gestión urbanística concreta en el artículo 127 de la Ley de Urbanismo de Aragón de 2009.

para ello a la legislación de contratación del sector público (apartado 3); y determina un mínimo número de facultades para el desarrollo de sus objetos sociales (apartado 4). Aunque se remite, como hemos indicado, a la legislación de contratación del sector público para la regulación de las relaciones jurídicas entre la Administración Local matriz y las sociedades urbanísticas, sorprendentemente no se recoge la normativa de contratación administrativa que procedería aplicar para el desarrollo de todas sus actuaciones urbanísticas de tipo material. Por otro lado, la Ley de Urbanismo de Aragón de 2009 instituye las sociedades urbanísticas locales como mecanismo de gestión del patrimonio público del suelo, bien como beneficiarias de la expropiación para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo, cuando así lo acuerde la Administración que declare la reserva de los terrenos cuyo destino sea la constitución de vivienda protegida u otros usos de interés social (24), o bien como destinatarias de los derechos de tanteo y retracto (25).

3. Mantenimiento, en el Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, de la omisión del régimen de contratación pública para las sociedades locales, a pesar de la destacada influencia de la contratación europea, estatal y autonómica en muchos aspectos de los procedimientos e instituciones urbanísticas

Una vez analizados los elementos contractuales y las sociedades urbanísticas locales de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, estudiaremos el lugar que ocupan ahora en el Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón. Hemos de señalar en primer lugar que esta disposición legal ha conservado inalterable el contenido que sobre las sociedades urbanísticas locales ordenaba la Ley de Urbanismo de Aragón de 2009. Lo único que cambia es el número del artículo (26). Sin embargo, sigue

(24) Artículo 113.3 de la Ley de Urbanismo de Aragón de 2009.

(25) Artículo 124 de la Ley de Urbanismo de Aragón de 2009.

(26) El artículo 7 de la Ley de Urbanismo de Aragón de 2009, relativo a las sociedades urbanísticas, es el artículo 9 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón de 2014; el artículo 113.3 de la Ley de Urbanismo de Aragón de 2009, relativo a la reserva de los terrenos, es el artículo 106.3 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón de 2014; el artículo 124 de la Ley de Urbanismo de Aragón de 2009, relativa a los derechos de adquisición preferente, es el artículo 117 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón de 2014; y el artículo 127 de la Ley de Urbanismo de Aragón de 2009, relativo a las formas de gestión urbanística, es el artículo 120 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón de 2014.

siendo llamativa la ausencia de tratamiento de la ordenación regulatoria de la contratación pública de las sociedades urbanísticas locales, máxime cuando tanto la Ley de Urbanismo de Aragón de 2009 como el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón de 2014, incorporan el espíritu y la nomenclatura de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público a lo largo y ancho de la Ley y del Decreto-Legislativo, respectivamente.

Es notable la influencia de la normativa de contratación pública en las dos disposiciones normativas de corte urbanístico de la Comunidad Autónoma de Aragón. Este interés por trasladar, vincular e incluir la normativa de contratación pública en la legislación urbanística viene dado por múltiples factores. El primero de ellos fue la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, transposición de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos de obras, de suministros y de servicios, cuya entrada en vigor se produjo en 2008. Una vez más, las Instituciones europeas, en este caso con una norma secundaria o derivada del Derecho Europeo, han sido determinantes para la aplicación de la legislación de contratación pública al ámbito urbanístico autonómico, en este caso, de la Comunidad Autónoma de Aragón.

El segundo factor determinante ha venido del ámbito académico. La influencia de la doctrina administrativista en la Comunidad Autónoma de Aragón, personalizada en la figura del Profesor de Derecho Administrativo GIMENO FELLÚ, ha sido considerable. Este profesor universitario, desde su cátedra, con su magisterio y múltiples publicaciones, plataforma electrónica de interacción (27) y práctica jurídica incluida —ha formado parte del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Aragón—, ha conseguido imbuir e influenciar las normas del más variado tipo, también la urbanística como acabamos de señalar, de la Comunidad Autónoma de Aragón.

El tercer factor importante ha sido de corte normativo. El legislador autonómico aragonés elaboró y aprobó, por un lado, la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público en Aragón, norma con rango de Ley emanada de las Cortes de Aragón en el ejercicio de la potestad de desarrollo normativo (28) que le asigna la Constitución Española de 1978 y el Estatuto de Autonomía de Aragón. Así lo establece el Preámbulo de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos

(27) Ha sido uno de los promotores e impulsores de la plataforma de encuentro para los profesionales de la contratación pública, denominada «Observatorio de Contratación Pública» que tan buena acogida ha tenido y que sirve de punto de referencia en el mundo de la contratación pública y de los operadores económicos. Su dirección web es <http://www.obcp.es> [Documento recuperado el 5 de noviembre de 2025].

(28) M.A. Bernal Blay (2018: 96).

del Sector Público en Aragón al señalar que: «...esta Ley se dicta al amparo de las competencias que el artículo 75.11.º y 12.º del Estatuto de Autonomía de Aragón atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón para el desarrollo normativo y la ejecución de la legislación básica que establezca el Estado, al amparo del artículo 149.1.18.º de la Constitución Española, en materia de contratación de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y de las restantes Administraciones Públicas aragonesas, incluidas las entidades locales» (29). La Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de contratos del sector público en Aragón tiene muchos elementos positivos, como, por ejemplo, la creación del procedimiento abierto simplificado (30), aspecto que por el buen funcionamiento y el éxito que ha tenido en la Comunidad Autónoma de Aragón, ha sido asumido, con ligeros matices, por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (31).

Junto a ello, también hemos de señalar que algunos de los artículos —o parte de ellos— de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público en Aragón han sido declarados inconstitucionales por la Sentencia del Tribunal Constitucional 237/2015, de 19 de noviembre (32), al entender que el legislador autonómico aragonés se había excedido en el desarrollo normativo de la legislación básica estatal (33), plasmada en ese momento en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

(29) Párrafo segundo del apartado I del Preámbulo de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público en Aragón.

(30) Artículo 10 de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público en Aragón.

(31) Artículo 159 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

(32) Sentencia del Tribunal Constitucional 237/2015, de 19 de noviembre de 2015 (RTC 2015/237).

(33) Entre otros, el Alto Tribunal declaró inconstitucional el inciso: «y simplificados en los que se haya optado por no constituir Mesa de contratación» del artículo 6.1 de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público en Aragón, al señalar expresamente, en su fundamento jurídico quinto *in fine*, que: «...la delimitación objetiva de los procedimientos contractuales susceptibles de tramitación simplificada que figura en el artículo 10.1 de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público en Aragón, y a la que se remite el artículo 6.1, cuando configura los procedimientos en los que se permite declaración responsable, no resultaba compatible con lo establecido por el artículo 146.4 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Concretamente, impide que los correspondientes pliegos de cláusulas administrativas particulares propios de cada contrato pudieran hacer uso de la habilitación que les confiere la norma básica estatal en cuanto al cumplimiento de las obligaciones documentales mediante el recurso a una declaración responsable».

Esta preocupación por la contratación pública se quiso trasladar al ámbito urbanístico, aunque en nuestra opinión con algunas deficiencias en cuanto al régimen de contratación pública de las sociedades urbanísticas locales, como trataremos de explicar a continuación, no sin antes precisar que la norma que tendremos en cuenta a estos efectos será el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón de 2014 (34). La mención a la legislación de contratación pública en esta disposición urbanística de Aragón es continua, constante y permanente, bien *stricto sensu*, es decir, con la remisión expresa a la «legislación de contratación del sector público» (35), bien a nociones, conceptos, procedimientos o términos de la legislación de contratación del sector público (36).

A mayor abundamiento, vamos a destacar un aspecto en el que se pone de manifiesto más, si cabe, la implicación de los conceptos básicos de la contratación pública y, por ello, el contraste con la ausencia de la concreción, calificación o determinación de la naturaleza jurídica de las sociedades urbanísticas locales a efectos contractuales. Uno de los instrumentos de gestión indirecta del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón de 2014 es el sistema por compensación, en el que todo gira en torno a la figura de la denominada Junta de Compensación. Pues bien, el artículo 156.2 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón de 2014 califica a la Junta de Compensación como entidad colaboradora de la Administración Pública que carece de la consideración de Poder Adjudicador a los efectos de la normativa sobre contratación pública, además de añadir, para que quede claro, que: *«sin perjuicio de que, en tanto ejecuten obra pública de urbanización, sí que deberá aplicarse la legislación de contratos públicos, en tanto resulta de aplicación el criterio funcional de obra pública»*. Finalmente, concluye que: *«La relación jurídica existente entre la Administración municipal y las juntas de compensación no es la de un contrato público, sino la de un encargo o traslado de funciones públicas de carácter unilateral»*.

(34) La Ley de Urbanismo de Aragón de 2009 recurre al régimen de contratación pública en términos muy parecidos a los previstos en el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón de 2014.

(35) Artículo 9.3, artículo 107.2, artículo 110.2, artículo 120, artículo 123.1, artículo 156.2, artículo 162.4.c) y d), artículo 165, artículo 167.2.b), artículo 169.2, artículo 172.1, artículo 180.1 y 2 y artículo 211.3 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón de 2014.

(36) El artículo 108 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón de 2014 habla de: *«licitación por pluralidad de criterios»*; o más en conjunto, existe un tratamiento pormenorizado del procedimiento de adjudicación de los Programas de Urbanización recogidos en los artículos 174, 175, 176, 177, 178 y 179 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón de 2014.

No nos toca entrar a estudiar si las Juntas de Compensación, a efectos de contratación, tienen o no condición jurídica de Poder Adjudicador. Existen diferentes posiciones al respecto. Unas a favor de ella y otras en contra (37), como la que plantea la normativa urbanística autonómica aragonesa. Lo que queremos destacar en este momento es la voluntad inequívoca del legislador urbanístico aragonés de delimitar la naturaleza jurídica de las Juntas de Compensación como modalidad de gestión urbanística para disipar las posibles dudas no solo sobre su naturaleza jurídica, sino también sobre qué normativa de contratación debe aplicar —la pública— y la razón de la aplicación de la contratación administrativa, que no es otra que un criterio funcional de obra pública. Por el contrario, cuando el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón de 2014 regula diferentes aspectos de las sociedades urbanísticas locales, su régimen de contratación pública, la especificación de su naturaleza jurídica, a efectos de contratación, brilla por su ausencia. ¿Casualidad? Evidentemente no. Causalidad en todo caso. Entendemos que el legislador autonómico aragonés no quiso dejar claras las reglas y normas de contratación pública de las sociedades urbanísticas locales. Pauta común en otras muchas legislaciones urbanísticas autonómicas (38). ¿Por qué esa falta de claridad? ¿Por qué las Cortes aragonesas no señalan, remiten, aclaran o fijan el régimen de contratación pública de las sociedades urbanísticas locales de manera nítida? La respuesta es que los legisladores autonómicos quieren evitar la mención de la contratación pública de las sociedades urbanísticas locales; no quieren decir, de manera explícita, que se aplica su normativa por las limitaciones que pudiera suponer a los principios de eficacia y eficiencia, cuando en realidad es garantía, en nuestra opinión, de todo lo contrario.

Del estudio de las disposiciones urbanísticas autonómicas aragonesas, especialmente de la Ley de Urbanismo de Aragón de 2009 y del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón de 2014 que hemos analizado, se vislumbra, al menos aparentemente, la opción del legislador autonómico aragonés de fomentar la gestión urbanística mediante las sociedades urbanísticas locales. Posición que se corrobora con el número de sociedades urbanísticas locales que tiene la Comunidad Autónoma de Aragón, un total de 37, de las cuales 7 pertenecen a la provincia de Teruel, 10 pertenecen a la provincia de Huesca y 20 pertenecen a la provincia de Zaragoza. La afirmación anterior

(37) J.M. Gimeno Feliú (2007: 171-172). A este respecto hemos de traer a colación, también, el informe 21/2011, de 12 de septiembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, relativo a la naturaleza jurídica de la relación entre las Juntas de Compensación y la Administración municipal, en atención a la Ley de Urbanismo de Aragón de 2009 y el informe 44/09, de 26 de febrero de 2010, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, relativo a la aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público a las Juntas de Compensación urbanísticas.

(38) J.M. Cantera Cuartango (2022: 90-106).

de que las normas urbanísticas señaladas promocionaron la gestión urbanística de las sociedades urbanísticas locales debe ser matizada en los aspectos siguientes. De un examen más detallado, al que dedicamos el apartado cuarto y al que nos remitimos en este momento puntualmente y que ahora solo esbozamos, observamos, por un lado, que la mayor parte de las sociedades urbanísticas locales de Aragón se constituyeron antes de la entrada en vigor de la Ley de Urbanismo de Aragón de 2009, por lo que podemos concluir que la ley urbanística aragonesa no hizo más que declarar o regularizar lo que ya existía *de facto*. Por otro lado, el hecho de que no se constituyera ninguna sociedad urbanística local con posterioridad se debe, entre otras razones, a la publicación en el Boletín Oficial del Estado el 31 de octubre de 2007, de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, ley que cambia, aunque no totalmente como hubiéramos querido y hemos señalado, el ámbito de aplicación subjetivo de la Ley, introduciendo como Poder Adjudicador que no es Administración Pública, a las sociedades urbanísticas locales.

4. El Decreto 210/2018, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Entidades Urbanísticas Colaboradoras: consolidación de su régimen de contratación pública frente a la ausencia de mención de la contratación administrativa para las sociedades urbanísticas locales

No queremos dejar de mencionar, junto al Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón de 2014, el Decreto 210/2018, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Entidades Urbanísticas Colaboradoras, que desarrolla el artículo 22 del Texto Refundido, pues en él se incluyen varias disposiciones en las que se tiene presente la legislación de contratos del sector público para la actuación y desarrollo de la función pública urbanística cuando se encomienda a estas peculiares entidades (que son, con carácter enunciativo y no limitativo, las Juntas de Compensación, las asociaciones administrativas de propietarios en el sistema de gestión directa por cooperación, las agrupaciones de interés urbanístico en el sistema de gestión indirecta por urbanizador, las entidades de conservación o las Juntas de Rehabilitación). Así tenemos que el artículo 7.3 del Reglamento señala que: «*Se consideran en todo caso efectos jurídicos de carácter administrativo a efectos de este reglamento: la contratación de la obra urbanizadora, los recursos en vía administrativa contra los acuerdos de la entidad y la vía de apremio*».

Más específicamente, cuando el Decreto 210/2018, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Entidades Urbanísticas Colaboradoras habla de las Juntas de Compensación, en los artículos 27 y 28 de dicha norma, se hace una remisión continua a la legislación

de contratos del sector público, tanto a la hora de la selección de las empresas urbanizadoras, como para la contratación de las obras de urbanización, edificación e incluso de rehabilitación (39), aspectos todos ellos que han de ser recogidos en los estatutos y bases que rijan su actuación respetando lo previsto en la legislación de contratos del sector público en tanto resulte de aplicación el criterio funcional de obra pública. Estos principios de actuación de las Juntas de Compensación se pormenorizan en el artículo 33 cuando se establece la naturaleza jurídica y funcionamiento en materia de contratación de estos entes de colaboración urbanística, delimitando la aplicación de las normas de contratación administrativa en determinados casos, en concreto, cuando adquieren y desarrollan actividades funcionales de obra pública (incluidos la contratación de la redacción de los proyectos de urbanización y ejecución) (40). Con este posicionamiento normativo del régimen de contratación de las entidades urbanísticas colaboradoras se percibe la intención, en este caso del poder ejecutivo aragonés, de vincular la contratación pública con las obras de naturaleza urbanística. De nuevo resalta el desarrollo del régimen de contratación de las obras de urbanización de las Entidades Urbanísticas Colaboradoras, particularmente cuando se refiere a las Juntas de Compensación, en contraposición con la ausencia de tratamiento normativo contractual de las sociedades urbanísticas locales a la que hemos hecho alusión en el anterior subapartado.

5. La Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón: remisión expresa a las leyes de contratos del sector público estatal y autonómico de sus sociedades mercantiles

Junto al Decreto 210/2018, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Entidades Urbanísticas Colaboradoras, hemos de traer a colación la legislación sobre la organización y régimen jurídico del sector público autonómico aragonés para analizar brevemente cuál es el tratamiento que se da al estatus jurídico contractual de las sociedades mercantiles autonómicas y compararlas con el de las sociedades urbanísticas locales que hemos analizado anteriormente. Pues bien, el artículo 120 de la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón prescribe que: *«Las sociedades mercantiles autonómicas se regirán por lo previsto en esta ley, en la normativa de hacienda, de patrimonio, presupuestaria, contable, de personal, de control económico-financiero y de contratación que les sea de aplicación, y por el ordenamiento*

(39) F. García-Moreno Rodríguez (2019: 472-475).

(40) M.A. Casabona Berberana (2022: 282-283).

jurídico privado. En ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública expresa al régimen jurídico de contratación al que están sometidas las sociedades autonómicas de Aragón», por lo que la aplicación de la normativa de contratación estatal y autonómica a las sociedades mercantiles pertenecientes al sector público autonómico queda fuera de toda duda (41) y contrasta con la ausencia de tratamiento en la normativa urbanística aragonesa de la mención o remisión a la legislación de contratación del sector público de las sociedades urbanísticas locales que hemos tratado con anterioridad.

IV. ESTUDIO DE CAMPO: VERIFICACIÓN ESTADÍSTICA DE LA RELACIÓN DIRECTA ENTRE LA NORMATIVA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y LA PARALIZACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE SOCIEDADES URBANÍSTICAS EN LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE HUESCA, TERUEL Y ZARAGOZA Y EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ARAGONESA

Una vez que hemos examinado el tratamiento que sobre el régimen de contratación pública ha recogido la legislación urbanística aragonesa desde su regulación por la Comunidad Autónoma a finales del siglo pasado hasta nuestros días, en el que se ha puesto de manifiesto que mientras el espíritu y las instituciones de la contratación pública están plasmadas en las disposiciones urbanísticas aragonesas y no ocurre lo mismo con la delimitación de esta cuestión en las sociedades urbanísticas municipales, pasamos a abordar un estudio de campo en el que verificaremos, con datos, la relación directa entre la normativa de contratación pública y paralización en la constitución de las sociedades urbanísticas locales en la Comunidad Autónoma aragonesa. Para enfocar correctamente los datos del estudio de investigación que hemos realizado sobre las sociedades urbanísticas municipales en la Comunidad Autónoma de Aragón, antes hemos de conocer previamente cada uno de ellos en las provincias de Teruel, Huesca y Zaragoza.

1. Las sociedades urbanísticas municipales en la provincia de Huesca

Las cifras sobre las sociedades urbanísticas municipales en la provincia de Huesca son las siguientes: La cantidad de sociedades urbanísticas municipales asciende a 10 tal y como señala el cuadro 1 *ut infra*.

(41) L. Biendicho Gracia y V. Tena Piazuelo (2022: 125-126).

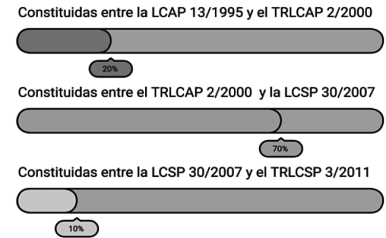
Cuadro 1. Datos sobre las sociedades urbanísticas municipales de la provincia de Huesca (tanto en este cuadro como en los que le siguen se recogen datos acerca de: la provincia, el municipio en el que se ubica la sociedad local, el número de habitantes de la Corporación Local, y la denominación y fecha de alta o constitución de la sociedad).

Provincia	Municipio	Nº de habitantes	Sociedades Públicas Urbanísticas Locales	Alta
Huesca	Graus	3 305	Iniciativas Desarrollo Integral de Graus, S.A.	08/03/1999
Huesca	Aínsa-Sobrarbe	2 151	Sociedad de Desarrollo Aínsa-Sobrarbe, S.A.	11/05/2000
Huesca	Campo	323	Alan Campo, S.A.	01/09/2000
Huesca	Sallent de Gállego	1 463	Sallent 2025, S.L.	11/12/2003
Huesca	Biescas	1 470	Sociedad Desarrollo de Biescas, S.L.	23/06/2004
Huesca	Sallent de Gállego	1 463	Articalengua Las Bozotas, S.L.	27/04/2005
Huesca	Fonz	960	Sociedad Municipal Vivienda de Fonz, S.L.	28/04/2005
Huesca	Grañén	1 480	Sociedad Municipal Vivienda de Grañén, S.L.	15/02/2006
Huesca	Gurrea de Gállego	1 476	Sociedad Municipal Vivienda de Gurrea de Gállego, S.L.	17/03/2007
Huesca	Boltaña	989	Boltaña 2020, S.L.	08/07/2009

Nota: Elaboración propia. Fuente: Inventario de Bienes del Sector Público e Instituto Nacional de Estadística.

Únicamente se constituyen sociedades urbanísticas municipales entre la entrada en vigor de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas y el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en un 20% (en número 2), entre la entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, en un 70% (en número 7) y entre la entrada en vigor de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, en un 10% (en número 1) (diagrama 1). No se crean sociedades urbanísticas municipales ni antes de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, ni durante la vigencia del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, ni durante la vigencia de la actual Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Diagrama 1. Representación en porcentajes de la constitución de sociedades urbanísticas municipales en la provincia de Huesca.



Fuente. Elaboración propia.

De los datos que acabamos de exponer, destacan varios puntos: Por un lado, la concentración de la mayor constitución de sociedades urbanísticas municipales se produce entre el año 2000 y 2008, entre la entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. Por otro lado, la caída en la creación de sociedades municipales se produce con la entrada en vigor de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. En tercer lugar, el urbanismo de la provincia de Huesca a través de sociedades urbanísticas se centra en municipios de tamaño medio-bajo (Graus, Aínsa-Sobrarbe, Campo, Sallent de Gállego, Fonz, Grañén, Gurrea de Gállego y Boltaña) (42), por lo que su incidencia en el volumen global de la actividad urbanística contractual en todo el territorio oscense es de muy poca intensidad.

2. Las sociedades urbanísticas municipales de la provincia de Teruel

Más claro y sencillo es el análisis sobre las sociedades urbanísticas municipales de la provincia de Teruel, cuyo número asciende a 7 (cuadro 2).

Cuadro 2. Datos sobre las sociedades urbanísticas municipales de la provincia de Teruel.

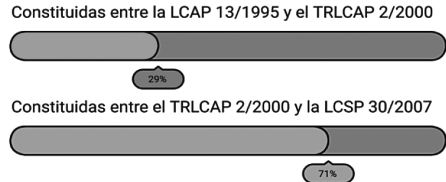
Provincia	Municipio	Nº de habitantes	Sociedades Públicas Urbanísticas Locales	Alta
Teruel	Calamocha	4.319	Fomento, Construcción y Promoción, S.L.	06/03/1998
Teruel	Monreal del Campo	2.433	Los Ojos de Monreal, S.L.	22/10/1998
Teruel	Teruel	35.890	Urban Teruel, S.A.	25/09/2001
Teruel	Cm de Maestrazgo	3.789	Servicios Integrales de Maestrazgo, S.L.U.	21/05/2007
Teruel	Sarrión	1.133	Gescerrellar, S.L.	01/08/2007
Teruel	Alcañiz	15.939	Fomento de Alcañiz, S.L.U.	31/10/2007
Teruel	Teruel	35.890	La Senda de Valadín, S.A.	15/11/2007

Nota: Elaboración propia. Fuente: Inventario de Bienes del Sector Público e Instituto Nacional de Estadística.

Solo se crean sociedades urbanísticas municipales entre la entrada en vigor de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas y el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, con un porcentaje del 29% (en número 2) y entre la entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, con un porcentaje del 71% (en número 5). Ni antes, igual que la provincia de Huesca, ni después, se crea ninguna sociedad urbanística local (diagrama 2).

(42) Huesca capital carece de sociedad urbanística municipal.

Diagrama 2. Representación en porcentajes de la constitución de sociedades urbanísticas municipales en la provincia de Teruel.



Fuente. Elaboración propia.

Es por ello, que se vuelve a repetir el mismo patrón que hemos observado en el subapartado anterior, pero en este caso en la provincia de Teruel, de que la constitución de las sociedades urbanísticas municipales decae radicalmente a partir de la entrada en vigor de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. En este subapartado, a diferencia de lo reseñado en la provincia de Huesca, los municipios en los que se han constituido sociedades urbanísticas, son de los más relevantes en la provincia (2 en Teruel y 1 en Calamocha, en Monreal del Campo, en Camino de Maestrazgo, en Sarrión y en Alcañiz) y, por ello, la cantidad de dinero público destinado a estas entidades mercantiles de naturaleza pública y canalizadas a través de contratos públicos ha sido —y es— considerable.

3. Las sociedades urbanísticas municipales en la provincia de Zaragoza

En términos muy similares se encuentran los datos sobre sociedades urbanísticas municipales de la provincia de Zaragoza, aunque el número de ellas es de 20, el doble que en la provincia de Huesca y casi el triple que en la provincia de Teruel (cuadro 3).

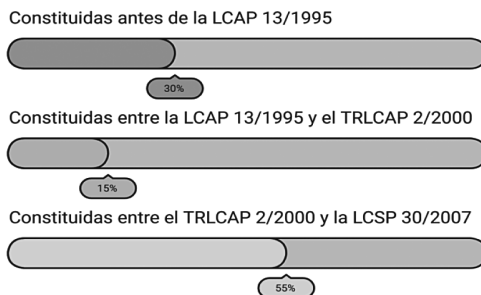
Cuadro 3. Datos sobre las sociedades urbanísticas municipales de la provincia de Zaragoza.

Provincia	Municipio	Nº de habitantes	Sociedades Públicas Urbanísticas Locales	Alta
Zaragoza	Zaragoza	674.997	Sociedad Municipal Zaragoza Viviendas, S.L.	09/10/1981
Zaragoza	La Puebla de Alifan	6.173	Sociedad Urbanística de La Puebla de Alifan, S.A.	04/05/1988
Zaragoza	Zuera	8.565	Zuera Gestión Urbanística, S.A.	15/10/1992
Zaragoza	Figueruelas	1.240	Sociedad Urbanística Figueruelas, S.A.	05/05/1993
Zaragoza	Alagón	7.094	Jarea Gestión, S.A.	16/12/1993
Zaragoza	Calatayud	20.024	Compañía Promoción Municipal y Social, S.L. (COMPROMYSO, S.L.)	11/11/1994
Zaragoza	Magallón	1.133	Carabi-Magallón, S.L.	18/10/1996
Zaragoza	Fayón	379	Fayón Gestión Urbanística, S.L.	18/11/1997
Zaragoza	Calatayud	20.024	Mediavega Bilbilitana, S.L.	11/03/1998
Zaragoza	Cuarte de Huerva	13.055	Sociedad Municipal Cuarte Urbana, S.L.U.	21/01/2002
Zaragoza	Epila	4.386	El Sabinar Sociedad Municipal S.L.	11/04/2002
Zaragoza	Albata	132	Algorrona, S.L.	05/10/2002
Zaragoza	Osera de Ebro	395	Sociedad Gestión Urbanística y Medioambiental Osera de Ebro, S.L.	08/11/2002
Zaragoza	Mallén	3.035	Sociedad Urbanística Municipal de Mallén S.A.	01/01/2004
Zaragoza	Pedrola	3.568	Polígono Pradillo 2004, S.L.	17/04/2004
Zaragoza	Muel	1.378	Sociedad Desarrollo de Muel, S.L.	07/12/2004
Zaragoza	Cariñena	3.302	Sociedad Urbanística de Cariñena, S.L.	14/02/2005
Zaragoza	Morata de Jalón	1.097	Sociedad Urbanística de Morata de Jalón, S.L.	22/12/2005
Zaragoza	Aguarón	636	Sociedad Desarrollo de Aguaron, S.L.	30/08/2006
Zaragoza	Herrera de los Navarros	506	Sociedad Local de Desarrollo de Herrera, S.L.U.	13/09/2007

Nota: Elaboración propia. Fuente: Inventario de Bienes del Sector Público e Instituto Nacional de Estadística.

Antes de la entrada en vigor de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, el porcentaje de constitución de sociedades urbanísticas municipales fue un 30% (en número 6). Desde la entrada en vigor de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas hasta el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, un 15% (en número 3). Entre la entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, un 55% (en número 11). Ninguna sociedad municipal se dio de alta con la entrada en vigor de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, ni con la entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, ni durante la vigencia de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (diagrama 3).

Diagrama 3. Representación en porcentajes de la constitución de sociedades urbanísticas municipales en la provincia de Zaragoza.



Fuente. Elaboración propia.

La *ratio* de sociedades urbanísticas municipales creadas en la provincia de Zaragoza entre la norma contractual del año 2000 y la del año 2007 es muy parecida en los territorios que hemos estudiado y más contundente la paralización de nuevas constituciones que en otros territorios a partir del año 2007, cuando entra en vigor la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, puesto que no se crea ni una sola sociedad urbanística. Sin embargo, hay un dato muy clarificador que es propio de todo el estudio y que se da en este caso en la provincia de Zaragoza, y es que la utilización de sociedades urbanísticas municipales tiene carácter transversal porque existen sociedades urbanísticas en municipios de gran población —como Zaragoza—, en municipios de tamaño medio —como Calatayud, Cuarte de Huerva, Zuera

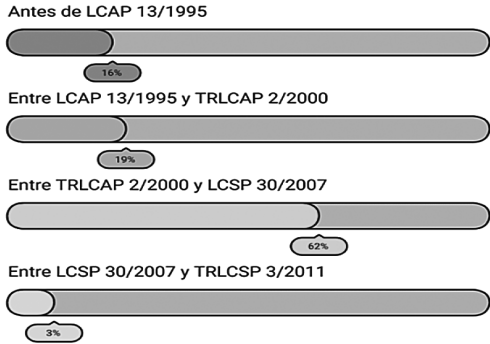
o La Puebla de Alfindén—, y en pequeños municipios (como Aguarón, Herrera de los Navarros, Fayón o Albeta).

4. Las sociedades urbanísticas municipales en la Comunidad Autónoma de Aragón

Con los datos que ofrece el estudio conjunto de la Comunidad Autónoma de Aragón, tal y como señala el diagrama 4 y cuadro 4 *ut infra*, se verifica uno de los aspectos esenciales del presente trabajo de investigación pues la creación de sociedades urbanísticas municipales en la Comunidad Autónoma de Aragón con la entrada en vigor de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público —acompañada de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de contratos del Sector Público en Aragón— fue tan determinante que después de ella no se dio de alta más que una sola sociedad urbanística, tal y como mostraremos a continuación.

El porcentaje de las sociedades municipales constituidas antes de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, fue del 16% (en número 6). Desde la entrada en vigor de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, hasta el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, es del 19% (en número 7). Entre la entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, el 62% (en número 23). Entre la entrada en vigor de la Ley 30/2007 de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, un 3% (en número 1). Finalmente, durante la vigencia, primero, del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y, después, de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, no se volvió a crear ninguna sociedad urbanística en un municipio aragonés.

Diagrama 4. Representación en porcentajes de la constitución de sociedades urbanísticas municipales en la provincia de Zaragoza.



Fuente. Elaboración propia.

Varias son las cuestiones que queremos poner de manifiesto en el comentario sobre la creación y existencia de las sociedades urbanísticas municipales en la Comunidad Autónoma de Aragón. En primer lugar, la cifra total de sociedades urbanísticas municipales es de 37, de las cuales 20 corresponden a Zaragoza, cuestión que pone de manifiesto que es en la provincia de Zaragoza en la que la actividad urbanística es especialmente relevante, en contraposición a las provincias de Huesca y Teruel, donde el urbanismo no se encuentra tan desarrollado.

Cuadro 4. Resumen del número de sociedades urbanísticas municipales en las provincias y en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Periodo de Constitución	Huesca	Teruel	Zaragoza	Aragón
Constituidas antes de la LCAP 13/1995	0	0	6	6
Constituidas entre la LCAP 13/1995 y el TRLCAP 2/2000	2	2	3	7
Constituidas entre el TRLCAP 2/2000 y la LCSP 30/2007	7	5	11	23
Constituidas entre la LCSP 30/2007 y el TRLCSP 3/2011	1	0	0	1
Constituidas entre el TRLCSP 3/2011 y la LCSP 9/2017	0	0	0	0
Total	10	7	20	37

Fuente. Elaboración propia.

En segundo lugar, y a diferencia de otros territorios, la mayor parte de las constituciones de sociedades urbanísticas locales de la Comunidad Autónoma aragonesa —en porcentajes muy elevados, 70% en Huesca, 71% en Teruel, 55% en Zaragoza y 62% en toda la Comunidad Autónoma de Aragón— se produjo entre los años 2000 y 2008, confluencia de una expansión económica y financiera desmedida, el boom inmobiliario (43) y una normativa contractual estatal y urbanística autonómica muy laxa y poco rigurosa. En tercer lugar, la nomenclatura y planteamiento de la legislación urbanística aragonesa con respecto al régimen jurídico de contratación de las sociedades urbanísticas municipales, permitió un crecimiento exponencial de las sociedades urbanísticas locales en un determinado arco temporal, entre 2000 y 2008. En cuarto lugar, se observa claramente en la Comunidad Autónoma de Aragón que la entrada en vigor de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público paralizó la proliferación de sociedades públicas locales. Desde la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, solo se ha constituido una sociedad urbanística, en un pequeño municipio de la provincia de Huesca, Boltaña, de poco más de 1.000 habitantes. A día de hoy se mantienen todas ellas.

V. CONCLUSIONES

PRIMERA.— El urbanismo y la contratación administrativa son dos materias que habitualmente han sido consideradas en el ordenamiento jurídico-administrativo español como ámbitos de actuación autónomos sin apenas vinculación. Sin embargo, la legislación autonómica aragonesa ha procurado que esa separación sea sustituida por una armoniosa interrelación y coordinación legislativa que incorpore el lenguaje y las instituciones contractuales a las instituciones urbanísticas que permitan su implantación, especialmente cuando entra en juego —más directamente— el ejercicio de la función pública urbanística y —específicamente— la contratación de las cuestiones que tengan que ver con la transformación y la urbanización de los terrenos. Sin embargo, esta plasmación no se ha trasladado en la legislación urbanística aragonesa al régimen jurídico de contratación de las sociedades urbanísticas, a pesar de ser uno de los canales habituales que los Ayuntamientos aragoneses usan para el desarrollo de la función pública urbanística.

SEGUNDA.— La legislación española sobre contratación pública, tanto la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público como el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, a partir de las Directivas

(43) F. García-Moreno Rodríguez (2013: 467).

comunitarias de tercera y cuarta generación respectivamente, han ampliado el ámbito de aplicación subjetivo, entre otras, a las entidades del sector público de naturaleza societaria involucradas en la gestión de los recursos urbanísticos, dejando atrás una interpretación formal de la aplicación de la normativa contractual únicamente a las personas jurídico-públicas. Sin embargo, esta ampliación, aunque acertada, es insuficiente. La legislación de contratación pública actual conserva diferencias procedimentales e institucionales que carecen de sentido jurídico y práctico, aspecto que se manifiesta en la actividad de las sociedades que numerosos Ayuntamientos aragoneses constituyen para el ejercicio de la función pública urbanística.

TERCERA.— Los poderes públicos aragoneses tienen una importante preocupación por alcanzar una planificación estratégica en todos los órdenes del urbanismo y de la contratación pública, también en sus entes societarios, para que la sostenibilidad económica, social, medioambiental e innovadora no exista únicamente en la normativa con declaraciones programáticas, sino que tenga una plasmación real en la prestación de los servicios públicos en general y urbanísticos en particular, donde la tendencia de las políticas públicas esté encaminada a conseguir unos estándares de calidad elevados basados más en lo cualitativo —y no tanto en lo cuantitativo— y donde el principio de buena administración de los fondos públicos sea el método y la meta de las entidades públicas.

CUARTA.— Si bien la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón, apenas tuvo influencia de la normativa de contratación administrativa, tanto la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón como el vigente Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, han incorporado en su texto los principios y las instituciones básicas de contratación pública europea, española y autonómica. De lo que se deduce que la actual normativa urbanística de la Comunidad Autónoma de Aragón se caracteriza en materia contractual por su imbricación e integración con la legislación urbanística. Es paradigmática la utilización del lenguaje, de los términos, de los procedimientos y de las instituciones contractuales en la organización urbanística. Sin embargo, posee una deficiente regulación en lo atinente a la contratación pública de las sociedades urbanísticas locales. Llama la atención que la legislación urbanística aragonesa recoja y desgane el estatuto jurídico de las sociedades locales que puedan crearse en los municipios aragoneses para el desempeño de la función pública urbanística sin que se las identifique ni se las califique a efectos contractuales.

QUINTA.— Las sociedades urbanísticas municipales han sido y son un instrumento ordinario del que se han valido y se valen algunos Ayuntamientos aragoneses para el desarrollo de actuaciones urbanísticas tales como el estu-

dio, la elaboración, la gestión, la promoción y la ejecución del planeamiento territorial y urbanístico, especialmente en la provincia de Zaragoza. Además, a partir del estudio de campo que hemos realizado se extrae que la mayor parte de la creación de las sociedades urbanísticas locales se constituyeron antes de la entrada en vigor de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, cuando el régimen jurídico de contratación pública, plasmado primero en la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas y después en el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, era muy genérico y abstracto, sometido únicamente a los principios de publicidad y concurrencia y sin que las sociedades mercantiles tuvieran el carácter de Poder Adjudicador —que carece de la condición de Administración Pública— que la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público las otorgó por transposición de la Directiva comunitaria en materia de contratación pública de 2004.

SEXTA.— El hecho de que la constitución de sociedades urbanísticas municipales se paralizase con la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y que la interrupción en la creación de otras nuevas continuase con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, nos lleva a destacar dos puntos. Por un lado, es un hecho constatable que la proliferación de sociedades urbanísticas municipales aragonesas antes de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público se produjo, entre otras razones, porque los procedimientos de preparación, adjudicación, ejecución y extinción de obras, servicios y suministros se regían solo por algunos principios —y no por todos los actualmente existentes— y por procedimientos cuya seguridad jurídica brillaba por su ausencia. Por otro lado, el hecho de que, con la entrada en vigor de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, se haya interrumpido la constitución de sociedades urbanísticas municipales aragonesas, pero no hayan disminuido, se debe a que todavía hay ámbitos de actuación en la contratación pública de estas entidades societarias, para algunos contratos con determinadas condiciones, que escapan de los procesos comunes que garantizarían una igualdad de trato de los licitadores en el acceso a las contrataciones.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BERNAL BLAY, Miguel Ángel (2018): «El desarrollo autonómico de la normativa de contratos públicos», *Revista Aragonesa de Administración Pública* (extra) 18, pp. 91-138.
- BIENDICHO GRACIA, Luis, y TENA PIAZUELO, Vitelio (2022): «La regulación de las sociedades mercantiles autonómicas en la nueva Ley de Organización y

- Régimen Jurídico del Sector Público de Aragón», en esta REVISTA (extra) 22, pp. 109-149.
- BUESO GUIRAO, Enrique (2015): *Las sociedades urbanísticas locales como instrumento de gestión de servicios y de desarrollo de actividades económicas*, Valencia, Repositorio de la Universidad Politécnica de Valencia. RiuNet, 878 pp.
- CANTERA CUARTANGO, José Manuel (2023): *Régimen jurídico de la contratación de las sociedades públicas urbanísticas locales. De su pasada y vigente regulación a su deseable ordenación en beneficio de la sociedad: una propuesta constructiva*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 406 pp.
- (2022): «La elusión de los procedimientos de contratación pública en las sociedades urbanísticas locales: su constatación desde un punto de vista empírico», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 353, 2022, pp. 75-118.
- CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio (2021): «La compra pública de innovación: retos y oportunidades para el desarrollo de la I+D+i desde la demanda pública», *IUS ET VERITAS. Revista de la Asociación IUS ET VERITAS*, 62, pp. 39-59. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202101.002>.
- CASABONA BERBERANA, M.A. (2022): *Las Entidades Urbanísticas de Conservación: Situación actual y expectativas*, Zaragoza, Repositorio de la Universidad de Zaragoza. Zaguán, 408 pp.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, María Yolanda (2005): «La nueva regulación de la contratación pública en el Derecho Comunitario Europeo», *Revista de Administración Pública*, 166, pp. 281-320.
- GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando (2019): «Sociedades públicas urbanísticas de rehabilitación: la continuación, adaptada a los nuevos tiempos, de prestaciones de servicios y realización de actividades económicas en el ámbito urbanístico por las diversas Administraciones Públicas», Guillén Caramés, Javier (coord.), Lavilla Rubira, Juan José (coord.) y Jiménez de Cisneros Cid, Francisco Javier (coord.), en *Los nuevos desafíos del derecho público económico: homenaje al profesor José Manuel Sala Arquer*, Madrid, Congreso de los Diputados, pp. 447-498.
- (2013): «Análisis retrospectivo del plan estatal de vivienda y rehabilitación (2009/2012) en cuanto que precursor de la nueva tendencia imperante en materia de vivienda y urbanismo: de la expansión a la contención y renovación. Especial referencia a las ARLs y las ARUs», García-Moreno Rodríguez, Fernando (dir.) y González García, Francisco (dir.), en *Reflexiones sobre la vivienda en España*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, pp. 465-544.
- GIMENO FELIÚ, José María (2024): *Hacia una buena administración desde la contratación pública. De la cultura de la burocracia y el precio a la de la estrategia y el valor de los resultados*, Madrid, Marcial Pons, 230 pp.

- (2021): «El desafío de fondos *Next Generation* como elemento de transformación de la gestión pública», en esta REVISTA (extra) 20, pp. 21-41.
 - (2008a): «El ámbito subjetivo y objetivo de la Ley de Contratos del Sector Público de 30 de octubre de 2007», en *Novedades en la Ley de contratos del sector público*, Logroño, Gobierno de La Rioja, pp. 11-110.
 - (2008b): «El nuevo ámbito subjetivo de aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público: luces y sombras», *Revista de Administración Pública*, 176, pp. 9-54.
 - (2007): «Actividad urbanística y contratos públicos: la lógica de la publicidad y concurrencia en las infraestructuras públicas», en esta REVISTA (extra) 9, pp. 149-182.
 - (2000): «La necesaria interpretación subjetivo funcional del concepto de Poder Adjudicador en la contratación pública», *Revista de Administración Pública*, 151, pp. 425-440.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2011): *Lecciones de Derecho Urbanístico Aragonés*, 1ª ed, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 205 pp.
- MEDINA ARNÁIZ, Teresa (2020): «La contratación pública estratégica», Quintana López, Tomás (dir.), Rodríguez Escanciano, Susana (coord.) y Casares Marcos, Ana Belén (coord.), en *La contratación pública estratégica en la contratación del sector público*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 81-99.
- MOREU CARBONELL, Elisa (2018): «El expediente de contratación», Gimeno Feliú José María (dir.), en *Estudio sistemático de la ley de contratos del sector público*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, pp. 913-930.
- MORCILLO MORENO, Juana (2016): «Las cláusulas sociales en la contratación pública como garantía frente al dumping social intracomunitario», en esta REVISTA, 47-48, pp. 180-209.
- MORENO MOLINA, José Antonio (2015): «Relación de síntesis sobre las nuevas Directivas de contratación pública», en *Las nuevas directivas de contratación pública (X Congreso Asociación Española Profesores de Derecho Administrativo)*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, pp. 21-34.
- (2013): «La cuarta generación de directivas de la Unión Europea sobre contratos públicos», Gimeno Feliú, José María (dir.) y Bernal Blay, Miguel Ángel (coord.), en *Observatorio de contratos públicos 2012*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, pp. 115-163.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, José Manuel (2021): «La cuestión competencial en el ámbito de la contratación del sector público: la delimitación de lo básico en la doctrina constitucional (STC 68/2021, de 18 de marzo)», *Revista de Administración Pública*, 216, pp. 189-221. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.216.07>.

- PERNAS GARCÍA, Juan José (2024): «La utilización de la huella de carbono en la preparación de contratos públicos: posibilidades y límites de un proceso en construcción», en esta REVISTA, 61, pp. 60-106.
- RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María (2015): «Las nuevas directivas sobre contratación pública de 2014: aspectos clave y propuestas para su transformación en España», *Revista de Administración Pública*, 196, pp. 97-135.
- RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, María del Carmen (2018): «La planificación y programación de los contratos en la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 22, pp. 329-356. <https://doi.org/10.17979/afdudc.2018.22.0.5190>.
- SALDAÑA TORRES, María (2018): «El sistema de gobernanza de la contratación pública en Aragón», en esta REVISTA (extra) 18, pp. 325-354.
- VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia (2019): «Tres dimensiones de la transparencia en la contratación pública: rendición de cuentas, respeto de los derechos de operadores económicos y mejora global de la gestión de este sector a través del "big data"», Gimeno Feliú, José María (dir.) y De Guerrero Manso, Carmen (coord.), en *Observatorio de los contratos públicos 2018*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, pp. 93-130.