



Ayuntamiento de Madrid
Secretaría General

Asunto: Construcción de un Centro de Deportes Acuático por la Empresa Municipal del Suelo.

1.- OBJETO DEL INFORME

El objeto del presente informe es dar cauce a la pretensión instada desde la Gerencia Municipal de Urbanismo para que la Empresa Municipal del Suelo pueda construir, en el recinto del Parque Olímpico, un Centro de Deportes Acuático que serviría para la realización de las pruebas olímpicas de natación; siendo puntos clave de este asunto la competencia de la Empresa Municipal para llevar a cabo dichas obras, su financiación y si las mismas pueden considerarse obras ejecutadas por la propia Administración, conforme a lo previsto en el art. 152 de la Ley de Contratos.

A tal efecto se realizan las siguientes:

2.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

2.1.- Competencia de la Empresa Municipal del Suelo

2.1.1.- La propuesta que inicialmente se ha considerado por la Gerencia Municipal de Urbanismo para llevar a cabo la actuación de referencia, es la encomienda de gestión prevista en el art. 15 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).

A este respecto, cabe señalar que la encomienda de gestión, como técnica de alteración de la competencia, en los términos en que viene regulada en el citado art. 15 de la LRJPAC, solamente puede otorgarse a favor de una Administración Pública u órganos



Ayuntamiento de Madrid
Secretaría General

administrativos o entidades de derecho público, de la misma o distinta Administración Pública, y no a favor de entidades o personas, físicas o jurídicas, sometidas al derecho privado. En este sentido ha tenido ya ocasión de pronunciarse ésta Secretaría en informes de 6 y 23 de abril de 2001 (Libro de Estudios e Informes de la Secretaría General, año 2001). Por tanto, al ser la Empresa Municipal del Suelo una sociedad sujeta al Derecho Privado, no podría ser destinataria de la pretendida encomienda de gestión.

- 2.1.2.-** No obstante lo anterior, la actuación que se interesa de la Empresa Municipal del Suelo no tiene porque ser objeto de encomienda o encargo específico alguno, toda vez que la misma puede tener acomodo en el objeto social que define su actividad, dada la amplitud con que el mismo viene recogido en los propios Estatutos de la sociedad.

Así, según el art. 2 de los Estatutos, constituye el objeto social de la Empresa Municipal del Suelo SA: *“Realizar toda clase de actuaciones relacionadas con la gestión del suelo para cualquier uso en sus diversos aspectos y etapas del planeamiento urbanístico, mediante la realización de estudios y proyectos, obras de infraestructura, urbanización y equipamientos”*.

Cabría, por tanto, encuadrar dentro de dicho objeto social la construcción del centro de deportes que se propone, en cuanto es una actuación relacionada con la gestión del suelo, a través de obras de equipamiento, en este caso de carácter deportivo, con vistas a la candidatura olímpica de la ciudad de Madrid.

- 2.1.3.-** Por otra parte, lo que si sería necesario es que el Pleno Corporativo acordara poner a disposición de la Empresa Municipal del Suelo los terrenos precisos para llevar a cabo las obras en cuestión, tal como se prevé en el art. 6



Ayuntamiento de Madrid
Secretaría General

de los citados Estatutos cuando dice que: *“Para el cumplimiento de sus fines sociales el Ayuntamiento transmitirá la plena titularidad de los terrenos que oportunamente se determinen a la Empresa Municipal del Suelo, SA”*. Terrenos de uso dotacional que, una vez construido el centro de deportes, devendrán en un bien municipal de dominio público adscrito a un servicio público.

2.2.- Financiación de las obras

Por lo que se refiere a la financiación de las obras, si su realización corresponde a la Empresa Municipal del Suelo por entrar dentro del objeto a cuyo efecto fue creada, la financiación de las mismas no es diferente de la financiación de la propia empresa. A tal efecto, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, dispone en su artículo 145 que, dentro del Presupuesto General que han de elaborar y aprobar anualmente las entidades locales, habrá de comprenderse *“los estados de previsión de gastos e ingresos de las Sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad Local”*.

La puesta en relación de este artículo con el 85 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local permite constatar que el Presupuesto General de la entidad local sólo se refiere a los servicios públicos gestionados de forma directa, a cuya financiación está haciendo referencia cuando hace alusión a su *“estado de ingresos”*.

En este sentido la doctrina ha puesto de relevancia que *“el hecho de que los estados de previsión de ingresos y gastos de las Sociedades mercantiles de capital público local integren el Presupuesto General de la Entidad encuentra su justificación en que éstas, creadas para gestionar directamente por la Entidad servicios públicos, a pesar de tener personalidad jurídica independiente, vienen a ser una prolongación de la personalidad jurídica de la entidad pues sus actos no son sino el*



Ayuntamiento de Madrid
Secretaría General

reflejo de la voluntad de la entidad propietaria” (Estrada González y Cortes Sánchez, Aranzadi, Hacienda Local, Tomo II, página 34).

Es por ello comprensible que el art. 15 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos, disponga que con ocasión de la aprobación del Presupuesto local se dará cuenta al Pleno de la Corporación del Plan de Inversiones de las empresas municipales y de su programa de financiación.

Más específicamente, la misma norma establece en su art. 114 que *“los programas anuales de actuación, inversiones y financiación”* de las sociedades mercantiles de capital íntegra o mayoritariamente municipal comprenderán, entre otros documentos, *“el estado de inversiones reales y financieras a efectuar durante el ejercicio”* y el *“estado de las fuentes de financiación de las inversiones con especial referencia a las aportaciones a percibir de la Entidad local o sus organismos autónomos”*.

Así pues, la financiación de las actividades constitutivas del objeto de la sociedad han de articularse con arreglo a las previsiones indicadas, a través de las cuales la entidad local ha de proveer los recursos oportunos para que la empresa pueda desarrollar la función para la que fue constituida.

2.3.- Ejecución de obras por la propia Administración

Por último, en cuanto a la posible consideración de que las obras de construcción del centro de deportes por la Empresa Municipal del Suelo sean obras ejecutadas por la propia Administración, en los términos en que las mismas se contemplan en el art. 152 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, es de señalar que dicho artículo no es aplicable al caso que nos ocupa, pues la Empresa Municipal del Suelo no va a efectuar las obras



Ayuntamiento de Madrid
Secretaría General

por si misma, ni dispone de los medios humanos y materiales para hacerlo, sino que actúa en el marco de la gestión de una actividad o servicio público como un ente instrumental del Ayuntamiento a través del cual se canaliza dicha actividad.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa ha puesto de relieve en sus Informes 54/1978, de 13 de marzo de 1979 y 40/1984 de 28 de febrero de 1985, que *“la esencia de la ejecución de obras por la Administración es la de que el ente público correspondiente realice por sí y para sí las necesarias”*, circunstancias que, como se ha expuesto, no concurren el presente caso.

En este sentido, la doctrina pone de relieve que *“el principal rasgo definidor de la ejecución de obras por la propia Administración es, desde luego, que la obra se ha de acometer por las propias estructuras o servicios de la Administración con sus medios personales y reales, con la posibilidad de colaboración de empresarios particulares”* (Comentarios a la Legislación de Contratos, Aranzadi 2002, pág. 1131 y siguientes).

En razón de las consideraciones hasta aquí expuestas, pueden formularse las siguientes:

3.- CONCLUSIONES

- 3.1.-** Dada la naturaleza jurídico privada de la Empresa Municipal del Suelo, no cabe utilizar la figura de la encomienda de gestión para que aquella acometa la construcción de un centro de deportes, si bien dicha actividad puede llevarse a cabo por la citada empresa al ser una finalidad que encuentra acomodo en su objeto social, en los términos en que el mismo queda definido en sus Estatutos.
- 3.2.-** Será necesario que el Pleno Corporativo ponga a disposición de dicha Empresa los terrenos precisos para el cumplimiento de tal



Ayuntamiento de Madrid
Secretaría General

actividad, conforme a lo previsto en el artículo sexto de los citados Estatutos.

- 3.3.-** La financiación de las actividades que constituyen el objeto de la Empresa Municipal del Suelo ha de articularse con arreglo a lo que al efecto se prevé con carácter general para la propia financiación de las empresas municipales por las normas contenidas en Ley Reguladora de las Haciendas Locales y en el Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la citada Ley.
- 3.4.-** No cabe entender que las obras que se lleven a cabo por una empresa municipal en ejercicio de lo que constituye su objeto social son obras ejecutadas por la propia Administración, en los términos en que esta actuación se recoge en el art. 152 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, pues falta que el ente público en cuestión realice por sí, con sus propios medios personales y materiales, y para sí, dichas obras.

Madrid, 26 de noviembre de 2002