



D^a CRISTINA GÓMEZ SÁNCHEZ, SECRETARIA DE LA COMISIÓN REGIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO, CERTIFICA:

Que la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en sesión celebrada el día 10 de septiembre de 2020, en relación con el punto décimo del orden del día, referido a la **AMPLIACIÓN DEL PLAZO DE EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN URBANIZADORA DEL SECTOR S-2, UNIDAD A, DE LAS NORMAS SUBSIDIARIAS DE PLANEAMIENTO DE HITA** (Exp.: AMP PZ 1/19 GU), ha adoptado por unanimidad de los miembros presentes el siguiente **ACUERDO**:

«De conformidad con lo dispuesto en los artículos 110.3 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, 75.b) del Decreto 29/2011, de 19 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad de Ejecución, y 9.1.ñ) del Decreto 235/2010, de 30 de noviembre, de regulación de competencias y de fomento de la transparencia en la actividad urbanística de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, **INFORMAR DESFAVORABLEMENTE** la procedencia de la concesión de prórroga del plazo de ejecución material del Programa de Actuación Urbanizadora del Sector S-2, Unidad A, de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Hita (Guadalajara), adjudicado a la mercantil Coordinadora Monasterio, S.A., al entender que aquella se ha producido fuera del periodo de vigencia del plazo de ejecución del contrato vulnerando lo previsto en el artículo 100 del RGLCAP, y en virtud de las siguientes consideraciones:

Primera. - Es doctrina jurisprudencial asentada que la relación entre la Administración y el agente urbanizador derivada de la adjudicación de un Programa de Actuación Urbanizadora es de naturaleza contractual, aunque no privada, de manera que le resulta aplicable la legislación de contratos del sector público. La Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de enero de 2009 (RJ 2009/574) afirma claramente que *"esta sala ha declarado repetidamente que a las adjudicaciones de Programas de Actuación urbanística les es aplicable la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas"*. En el mismo sentido se ha pronunciado el alto tribunal en Sentencias de 28 de diciembre de 2006 (RJ, 2007,405), 4 de enero de 2007 (RJ 2007, 473), 5 de febrero de 2008 (RJ 2008,1881) y 8 de abril de 2008 (RJ 2008,3747), entre otras muchas.

El Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, normativa aplicable por el ámbito temporal de referencia, prevé un sistema de ejecución del planeamiento mediante actuaciones urbanizadoras que comprenden tanto la gestión directa como la indirecta. Esta última es definida en su artículo 117 como aquella efectuada a través del urbanizador que podrá o no ser propietario de los terrenos afectados. En este supuesto el urbanizador, previa selección en pública concurrencia, se convierte en el agente responsable de la actuación urbanizadora siempre por cuenta de la Administración y de conformidad o sujeción al convenio estipulado. Dicho convenio,



que necesariamente han de suscribir la Administración y el urbanizador, tiene como contenido necesario, según dispone el artículo 110.4.2 LOTAU, los compromisos, condiciones y plazos de ejecución del programa, las garantías del urbanizador que aseguren el cumplimiento y penalizaciones en caso de incumplimiento.

Respecto al régimen jurídico aplicable a los Programas de Actuación Urbanizadora, el artículo 125 del LOTAU dispone que:

"Las relaciones derivadas de la adjudicación del Programa de Actuación Urbanizadora se regirán por lo dispuesto en esta Ley y, en el marco de la misma, en los Planes, el propio Programa y los actos adoptados para su cumplimiento, así como, supletoriamente, por las reglas del contrato de gestión de servicios públicos de la legislación reguladora de la contratación de las Administraciones Públicas."

En consecuencia, procede aplicar, con carácter supletorio, la normativa de contratación del sector público. Así, de acuerdo con lo establecido en la Disposición Transitoria Primera, apartado 2, de 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: *"Los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su modificación, duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior."*

Teniendo en cuenta que el PAU del S-2 Unidad A de las Normas Subsidiarias de Hita (Guadalajara) se aprobó y se adjudicó mediante Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 9 de marzo de 2007, por tanto, con anterioridad a la entrada en vigor de la mencionada Ley de Contratos del Sector Público, resulta aplicable al régimen de prórrogas del PAU 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 (TRLCAP).

Segunda. - La posibilidad de concesión de prórroga de los plazos de ejecución de los Programas de Actuación Urbanizadora se regula en el artículo 110.3 b) TrLOTAU que al respecto establece que *"Por causas excepcionales y previo informe favorable de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo podrán aprobarse, no obstante Programas de Actuación Urbanizadora con plazos más amplios o prórrogas de éstos."*

De acuerdo con el principio *tempus regit actum*, el procedimiento para la concesión de prórrogas será el vigente en la fecha de su solicitud, es decir el 14 de marzo de 2019. No obstante, al margen de la exigencia de que exista previo informe favorable de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo al acuerdo municipal de ampliación de plazos, ni el actual TrLOTAU ni el Decreto 29/2011 de 19 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad de Ejecución (RAE) han previsto un procedimiento específico para la concesión de prórrogas del plazo de ejecución de los Programas de Actuación Urbanizadora, por lo que habrá que acudir a la normativa contractual estando dicho procedimiento regulado en el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre,



por el que se aprobó el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP) cuyo artículo 100 que:

“La petición de prórroga por parte del contratista deberá tener lugar en un plazo máximo de quince días desde aquel en que se produzca la causa originaria del retraso, alegando las razones por las que estime no le es imputable y señalando el tiempo probable de su duración, a los efectos de que la Administración pueda oportunamente, y siempre antes de la terminación del plazo de ejecución del contrato, resolver sobre la prórroga del mismo, sin perjuicio de que una vez desaparecida la causa se reajuste el plazo prorrogado al tiempo realmente perdido.”

En el caso que nos ocupa, la solicitud formulada por el Agente Urbanizador ante el Ayuntamiento propone una ampliación del plazo de ejecución en cinco años sin que el Consistorio, pese a informar favorablemente la solicitud, entre a analizar la idoneidad y proporcionalidad del nuevo plazo propuesto. En este sentido, cabe poner de manifiesto que la proporcionalidad es un criterio que, según Jurisprudencia del Tribunal Supremo, siempre se debe tener presente para determinar la procedencia o no de las prórrogas (STS de 26 de marzo de 1987). En el presente caso, en la estipulación sexta del Convenio Urbanístico suscrito el 11 de abril de 2007, se establecía - respetando el plazo previsto en el artículo 110.3, letra b), del TRLOTAU - el plazo de un año para iniciar las obras de urbanización del PAU y de cinco años para su ejecución habiendo sido dichos plazos prorrogados en un año y cinco años, respectivamente, sin que se hayan siquiera iniciado las obras, no justificándose en modo alguno el nuevo plazo de cinco años propuesto más aún cuando de toda la documentación presentada se desprende la persistencia de las circunstancias de crisis y dificultades de acceso al crédito y la necesidad de modificar el Programa para llevar a cabo su ejecución aportando únicamente como justificante de viabilidad de la actuación una carta en la que se muestra la existencia de negociaciones con un grupo inversor.

Por otro lado, y respecto a la petición formulada, resulta procedente poner de manifiesto que durante el trámite de información pública concedido a los interesados han formulado alegaciones:

- El Agente Urbanizador reiterando sus argumentos para la prórroga y justificando la existencia de negociaciones con un posible inversor.
- D. Félix y D^a María del Carmen González Sanz, D^a María del Carmen Díaz Sanz, D^a Julita González Barba y D. Juan Francisco Serrano Nieto. Los citados alegantes se oponen a la concesión de la prórroga solicitada por los siguientes motivos:
 - El Agente Urbanizador no ha iniciado las obras de urbanización ni se ha concedido licencia municipal para el inicio de las mismas.
 - No se ha presentado el aval exigido como garantía de las obras.
 - Inexistencia de causas excepcionales para conceder una nueva prórroga desmintiendo la existencia de las causas económicas y financieras alegadas por el Agente Urbanizador.



- La modificación de las fases del proyecto que pretende llevar a cabo el Agente Urbanizador implica la tramitación de modificaciones del PAU aprobado que dilatarán nuevamente el proceso urbanizador.
- Perjuicio de los propietarios de la Unidad B por la reiterada concesión de prórrogas: el incumplimiento en los plazos de desarrollo de la Unidad A condiciona el desarrollo de la Unidad B viéndose paralizadas las expectativas de los propietarios.
- Existencia de un incumplimiento grave por parte del Agente Urbanizador en cuanto a los plazos del Programa que constituye por sí mismo una causa de resolución del mismo.

Las alegaciones formuladas han sido objeto de respuesta por parte del Ayuntamiento en informe de la Secretaría de fecha de 5 de marzo de 2020 cuyo contenido se recoge en el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de fecha de 13 de julio de 2020 en el que, respecto al contenido de las mismas se señala que:

- En relación a las alegaciones formuladas por el Agente Urbanizador "Coordinadora Monasterio de Sopena, S.A.":
 - Se asumen las motivaciones dadas por el Agente Urbanizador a efectos de la consecución de una nueva prórroga y relativas a la situación de crisis inmobiliaria y las dificultades para acceder a la financiación.
 - Se aprecia la existencia de un interés público preponderante que justifica la continuación del Programa y que viene dado por la finalidad de la actuación que es la restauración y conservación de un bien de interés cultural cuyo origen se remonta al siglo VII.
- Respecto a las alegaciones formuladas por el resto de interesados:
 - En cuanto a las garantías se señala que responden de la ejecución del Programa por tanto mientras no se inicien las obras se puede aplazar su depósito.
 - En cuanto a las obras de urbanización se precisa que al estar aprobado el Proyecto de Urbanización aquellas pueden iniciarse en cuanto se depositen las garantías.
 - Existencia de causas excepcionales que habilitarían a la concesión de la prórroga y que se concretan en la situación económica actual, el carácter singular de la actuación y el hecho de que no se haya presentado otra alternativa para la ejecución del Programa.
 - Existencia de un interés público protegido por tratarse la actuación de la conservación y recuperación de un bien de interés cultural.
 - No se acreditan perjuicios a los alegantes.



- La solicitud reúne los requisitos exigidos en la legislación de contratos del sector público.
- Desde la aprobación del Programa no ha habido interesados en la ejecución del mismo ni tampoco se han presentado alternativas por parte de los alegantes lo que determina que no se pueda acreditar la existencia de un daño a los intereses generales y a los de los propios alegantes.

Llegados a este punto, procede poner de manifiesto, en cuanto a los requisitos a los que hace referencia el artículo 100 RGLCAP y más concretamente en referencia a los plazos para solicitar la prórroga, que tal y como se recoge en los antecedentes del presente informe, en la estipulación sexta del Convenio Urbanístico de 3 de mayo de 2006, suscrito entre el Ayuntamiento de Hita y el urbanizador, el plazo de ejecución de las obras de urbanización objeto del PAU se fijaba en cinco años, debiendo comenzar las mismas en el plazo de un año desde la aprobación definitiva del Proyecto de Urbanización. No obstante, mediante Acuerdo del Ayuntamiento Pleno, adoptado en sesión celebrada el día 15 de diciembre de 2008, se concede al urbanizador una prórroga del plazo de inicio de las obras de urbanización del PAU de un año entendiéndose ampliado el plazo hasta el 10 de noviembre de 2009. Con posterioridad, el Ayuntamiento, mediante Acuerdo Plenario de 28 de diciembre de 2009, previo informe favorable de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, de fecha 4 de noviembre de 2009, concede una prórroga de cinco años del plazo de ejecución de las obras de urbanización del PAU establecido en el Convenio Urbanístico de 11 de abril de 2007.

Por tanto, teniendo en cuenta el plazo inicialmente establecido en el convenio, así como las dos prórrogas concedidas (1 año desde la aprobación del proyecto de urbanización y cinco años al plazo de ejecución material) podemos señalar, tal y como se reflejaba en el informe de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo de fecha de 26 de septiembre de 2014, que el plazo máximo de ejecución material del Programa de Actuación Urbanizadora objeto del presente informe, vencía el 10 de noviembre de 2019.

De todo lo anterior se desprende que, pese a que la solicitud se ha formulado dentro del plazo de vigencia del contrato, no se han cumplido los requisitos exigidos por la normativa contractual para proceder a la ampliación puesto que la citada normativa exige asimismo que la decisión que tome la Administración a efectos de concesión de la prórroga del plazo de ejecución se produzca antes de la terminación del mismo, habiendo finalizado dicho plazo, tal y como ya hemos señalado, el 10 de noviembre de 2019.

Por otro lado, y respecto al segundo requisito previsto en el artículo 100 RGLCAP relativo a la ausencia de culpa del Agente Urbanizador en el incumplimiento de los plazos de ejecución, en la solicitud formulada se justifica que: *“desde la obtención de la prórroga concedida en 2009, las circunstancias de la economía en todos los ámbitos y territorios han continuado sufriendo un mayor deterioro, que si bien en algunos sectores se ha venido recuperando últimamente, no ha ocurrido igualmente en el sector inmobiliario, cuyo tímido repunte se ha limitado a determinados usos y*



territorios muy localizados así como a la compraventa de vivienda de segunda mano. Por otro lado, se siguen manteniendo todavía en la actualidad las ya conocidas dificultades para acceder al crédito bancario para aquellas operaciones empresariales de índole inmobiliaria, dada la especial desconfianza generada en las instituciones financieras por la pasada crisis de la burbuja inmobiliaria.”

A los citados motivos de inimputabilidad se hace referencia en el informe de Secretaría de 10 de septiembre de 2019, asumiéndolos sin más y entendiendo que la solicitud reúne los requisitos a los que hace referencia el artículo 100.1 RGLACP. No obstante, por nuestra parte debemos hacer constar que si bien la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en determinados supuestos, ha considerado como causa excepcional para informar favorablemente las prórrogas de los PAU la situación de crisis económica, las circunstancias que concurren en cada caso concreto deben ser cuidadosamente analizadas a efectos de poder determinar en qué medida dicha situación de crisis ha imposibilitado la normal ejecución de las obras, no procediendo, por tanto, apelar de manera genérica a una situación de crisis económica con el sólo objeto de justificar un incumplimiento de las obligaciones contractuales esenciales que corresponden al urbanizador. En el caso que nos ocupa, se considera que las referencias genéricas hechas por el urbanizador a la crisis económica y las dificultades de acceso al crédito no justifican por sí mismas el hecho de que no se hayan iniciado siquiera las obras de urbanización en los casi trece años transcurridos desde la adjudicación del Programa.

Finalmente, en cuanto a la exigencia introducida por la normativa urbanística autonómica respecto a que la prórroga sólo procederá por circunstancias excepcionales, en los informes de Secretaría de fechas de 10 de julio de 2019 y 5 de marzo de 2020 se identifican como causas extraordinarias necesarias para conceder la prórroga la situación de crisis económica alegada por el Agente Urbanizador en su solicitud y la singularidad de la actuación en sí misma que consideran de interés público justificando el Ayuntamiento que : *“Por lo que se refiere al interés público protegido, que debe servir de base a toda actuación de una Administración Pública, el mismo está plenamente justificado en que la actuación que se pretende reviste un carácter muy peculiar que la diferencia notablemente de una actuación inmobiliaria de las habituales, dado que la restauración y puesta en valor de unos bienes patrimoniales de carácter histórico, la propia configuración de la urbanización propuesta y el producto inmobiliario que se ejecutará, hacen atractiva la actuación, aún en los momentos de crisis que nos movemos, siendo la finalidad última de la actuación la restauración y conservación de un bien histórico, cuyo origen se remonta al siglo VII, si bien la estructura actual data de finales del siglo XI y que es bien de interés cultural de la provincia de Guadalajara, con lo que el interés público preponderante que aconseja la continuación del PAU y justifica la petición del interesado, está totalmente acreditado.”*

De todo lo expuesto, se concluye que pese a que de la documentación remitida se deduce el interés y la voluntad de la Corporación de continuar con la ejecución del contrato, no resulta posible prorrogar el plazo de ejecución del mismo en cinco años tal y como solicita el Agente Urbanizador



en su escrito al amparo de lo dispuesto en el citado artículo 100 del RGLCAP pues dicho precepto exige que en todo caso la prórroga se acuerde mientras está vigente el plazo de ejecución pactado y, en el supuesto que nos ocupa tal y como ya hemos puesto de manifiesto al inicio del presente apartado el mismo vencía el 10 de noviembre de 2019. Asimismo, y a mayor abundamiento, cabe señalar que tampoco quedaría debidamente acreditado en el expediente el requisito relativo a la inimputabilidad del retraso al Agente Urbanizador al que también alude el citado artículo 100 RGLCAP.

Tercero. - Finalmente, y en relación a otras cuestiones puestas de manifiesto en el expediente remitido, en el informe del arquitecto municipal de 4 de marzo de 2020, en cuanto al grado de desarrollo de las obras de urbanización alcanzado, se consigna expresamente que las obras no han comenzado. Por otro lado, de la informa contenida en el expediente se desprende que el Agente Urbanizador tampoco ha cumplido con la obligación de depósito de las garantías legalmente exigidas. Estas cuestiones podrían determinar que resultara procedente que el Ayuntamiento de Hita iniciara el procedimiento de resolución de la adjudicación del Programa de Actuación Urbanizadora de referencia, incoando si lo estima oportuno el procedimiento para acordar una nueva programación más adecuada a las actuales circunstancias del mercado o, en su caso, su no programación, todo ello de acuerdo con lo previsto en el art. 125 TrLOTAU».

Lo que hago constar para los efectos oportunos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, estando pendiente de aprobación el acta de la citada sesión, en Toledo a diez de septiembre de dos mil veinte.

Vº Bº

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

P.A. Fdo. José Antonio Carrillo Morente
Vicepresidente Primero de la Comisión

LA SECRETARIA DE LA COMISIÓN

Fdo. Cristina Gómez Sánchez