



**D<sup>a</sup> CRISTINA GÓMEZ SÁNCHEZ, SECRETARIA DE LA COMISIÓN REGIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO, CERTIFICA:**

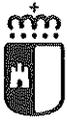
Que la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en sesión celebrada el día 9 de julio de 2019, en relación con el punto décimo del orden del día, referido a la **RESOLUCIÓN DE LA ADJUDICACIÓN DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN URBANIZADORA DEL SECTOR 9 DEL PLAN DE ORDENACIÓN MUNICIPAL DE YEBES (GUADALAJARA)**, ha adoptado por unanimidad de los miembros presentes el siguiente **ACUERDO**:

**«De conformidad con lo dispuesto en los artículos 125 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, 114.2.c) 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, esta Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo acuerda INFORMAR FAVORABLEMENTE la resolución de la adjudicación del Programa de Actuación Urbanizadora del Sector 9 del Plan de Ordenación Municipal de Yebes (Guadalajara), acordada a favor de la mercantil Eurogestión 2001, S.A., con los efectos señalados en la consideración Cuarta del presente acuerdo, al concurrir la causa de resolución prevista en la letra g) del artículo 111 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.**

El presente Acuerdo se ha adoptado teniendo en cuenta las siguientes consideraciones, contenidas en el informe de la Jefa del Servicio de Disciplina y Apoyo Técnico Urbanístico de la Dirección General de Vivienda y Urbanismo, de 8 de julio de 2019, conforme al siguiente tenor literal:

**PRIMERA.** - Es doctrina jurisprudencial asentada que la relación jurídica entre la Administración y el Agente Urbanizador derivada de la adjudicación de un PAU es de naturaleza contractual, aunque no privada, lo que determina la aplicabilidad de los preceptos contenidos en la legislación de contratación del sector público (Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 2008 y 27 de enero de 2009, entre otras).

El sometimiento a la normativa de contratación pública determina asimismo la existencia de determinadas prerrogativas de las que queda investida la Administración actuante y que encuentran su fundamento en la defensa y tutela del interés público que la misma representa, entre las que se encuentra la facultad de resolver la relación jurídica y la determinación de los efectos de la resolución. Tal y como ha manifestado el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha (valga por todos citar el Dictamen nº 65/2002, de 30 de abril), la resolución contractual se configura como medida límite o última *ratio* que la Administración debe ejercitar cuando el interés público lo aconseje, correspondiéndole valorar en cada caso, atendiendo a las circunstancias concurrentes, la conveniencia que para dicho interés supondrá la declaración de la resolución o bien proseguir con la ejecución de la prestación contratada.



A este respecto, cabe señalarse que el régimen jurídico aplicable para la resolución de la adjudicación de un Programa de Actuación Urbanizadora viene determinado por la fecha en la que se produjo su adjudicación definitiva. En el caso que nos ocupa, y según la documentación obrante en el expediente, el PAU de referencia se aprobó y se adjudicó el día 6 de octubre de 2003, siendo el texto normativo vigente en esa fecha la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (en adelante, LOTAU), cuyo artículo 125 presentaba el siguiente tenor literal:

*“Las relaciones derivadas de la adjudicación del Programa de Actuación Urbanizadora se registrarán 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 con lo anterior, procede aplicar supletoriamente la normativa reguladora de la contratación de las Administraciones Públicas, constituida actualmente por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), cuya Disposición Transitoria Primera, apartado 2º, establece que *“Los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se registrarán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su modificación, duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior”*. Por tanto, dado que el PAU se aprobó y se adjudicó mediante Acuerdo del Ayuntamiento Pleno de 6 de octubre de 2003, resulta aplicable al régimen de extinción de dicho instrumento 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 adelante, TRLCAP).

Atendiendo al marco jurídico anteriormente definido, cabe indicar que la LOTAU de 1998 no regula el procedimiento a seguir para la resolución de la adjudicación de los PAU, limitándose a señalar el precitado artículo 125 del TRLOTAU que:

*“La resolución de la adjudicación se acordará por la Administración actuante, previo informe de la Comisión Regional de Urbanismo, que podrá ser instado también por el urbanizador.”*

No obstante lo anterior, de acuerdo con el principio *tempus regit actum*, el procedimiento para la resolución de la adjudicación del PAU debe ser el vigente en la fecha del Acuerdo municipal de inicio del expediente de resolución, que en el presente caso es de 29 de marzo de 2019, por lo que el procedimiento aplicable para su resolución se encuentra regulado en el Decreto 29/2011, de 19 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad Urbanística de Ejecución del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (RAE).

**SEGUNDA.** - El procedimiento de resolución de la adjudicación del presente Programa de Actuación Urbanizadora, en aplicación del principio *tempus regit actum*, se encuentra regulado en el artículo 114.2 del RAE. Examinado el expediente remitido por el Ayuntamiento de Yebes se observa que, antes de su remisión a la Consejería de Fomento para recabar el informe previo de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, se han cumplido los trámites previstos en el mencionado procedimiento. En resumen, el expediente ha sido iniciado por órgano competente mediante Acuerdo de Pleno, de 29 de marzo de 2019, se ha concedido trámite de audiencia por un plazo de diez días hábiles a los interesados, y se han emitido, con carácter previo a la resolución de la adjudicación, informe



técnico sobre el estado de ejecución de las obras de urbanización del Programa, de fecha 28 de febrero de 2019, e informe jurídico sobre la resolución del PAU con fecha 25 de marzo de 2019.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 114.3 del RAE, el plazo para resolver y notificar la resolución de la adjudicación de los PAU es de ocho meses desde su inicio, por tanto, el expediente no ha caducado.

Asimismo, se debe indicar que el artículo 114.2, letra d), del RAE establece que *“Sólo en caso de que se formule oposición a la resolución del Programa, ya sea por el urbanizador o por quien hubiere constituido la garantía a su favor, manifestada en el trámite de audiencia, se requerirá dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que deberá evacuarlo en el plazo máximo de un mes. Este informe tendrá carácter preceptivo y esencial para que surta efectos, constituyendo un defecto de forma invalidante su omisión”*. De acuerdo con la certificación de Secretaría de fecha de 2 de mayo de 2019 no se han presentado alegaciones a la resolución del Programa, por lo que no procedería recabar el referido dictamen del Consejo Consultivo.

Por último, se ha de señalar que, según lo dispuesto en el artículo 114.3 del RAE *“El procedimiento finalizará mediante resolución de la Administración actuante que, en su caso, declarará la extinción del Programa y los efectos derivados de la misma en los términos de los artículos siguientes. La resolución que declare la extinción del Programa es inmediatamente ejecutiva y pone fin a la vía administrativa. Será objeto de inscripción en la Sección 1ª del Registro de Programas de Actuación Urbanizadora y Agrupaciones de Interés Urbanístico [...]”*

**TERCERA.-** Descendiendo ya al fondo del asunto, a efectos de identificar las causas de resolución que pudieran concurrir en el expediente de referencia, debemos precisar que el TRLOTAU no establece causas específicas de resolución de la adjudicación de los Programas de Actuación Urbanizadora, señalando en su artículo 125 que las relaciones derivadas de la adjudicación de un PAU se regirán supletoriamente por las reglas del contrato de gestión de servicios públicos de la legislación de contratos del sector público.

Sentado lo anterior, procede ahora analizar si concurren o no causas para resolver la adjudicación del PAU del Sector 9 del Plan de Ordenación Municipal de Yebes (Guadalajara).

Del expediente municipal remitido se constata que el Ayuntamiento fundamenta la resolución de la adjudicación del presente Programa en la causa recogida en la letra g) del artículo 111 del TRLCAP, esto es, en *“El incumplimiento de las restantes obligaciones contractuales esenciales”* por parte de la mercantil urbanizadora Eurogestión 2001, S.A, por haber quedado acreditados en el expediente los siguientes hechos:

[...]

1º.- El Agente Urbanizador no realizó la prestación que constituye el objeto mismo del contrato al no ejecutar la urbanización del sector en el plazo de 48 meses previsto en la estipulación 1ª del convenio urbanístico, es decir, antes del 19/11/2009.

2º.- La urbanización sigue sin concluir a día de hoy.

3º.- El Agente Urbanizador no atendió los requerimientos municipales efectuados tras la solicitud de recepción de la urbanización”.



Si bien, el Ayuntamiento hace hincapié en que la desaparición de la mercantil que ostentaba la condición de Agente Urbanizador conllevaría *per se* la obligación de iniciar de oficio el procedimiento de resolución de la adjudicación del presente Programa.

Por lo que respecta a la causa de resolución adoptada por el Municipio, cabe señalar que la obligación contractual principal contraída por urbanizador mediante convenio urbanístico suscrito con el Ayuntamiento de Yeves, en sus estipulaciones primera y tercera, consistía en la ejecución de la totalidad de las obras de urbanización del PAU en el plazo de cuarenta y ocho meses desde la disponibilidad de la totalidad de los terrenos comprendidos en el ámbito de actuación, y a la iniciación de las mismas dentro de los tres meses siguientes a la aprobación firme, en vía administrativa, del Proyecto de Reparcelación, fecha a partir de la cual habría de computarse el plazo total de ejecución pactado en el citado convenio al entenderse con ello obtenida la disponibilidad de los terrenos necesarios para su ejecución; este hecho se produjo el día 27 de septiembre de 2007, según certificación expedida por el Secretario del Ayuntamiento con fecha 29 de mayo de 2019, por lo que las obras de urbanización deberían haber finalizado el día 29 de mayo de 2011.

Con fecha 4 de abril de 2008, según la documentación municipal aportada, el Agente Urbanizador solicitó del Ayuntamiento la recepción de las obras de urbanización del Sector 9/AR-9. No obstante, con base en el informe técnico municipal, emitido con fecha 14 de agosto de 2008, en el que se ponen de manifiesto una serie de deficiencias que presentan las referidas obras, el Ayuntamiento de Yeves notifica a la mercantil urbanizadora Resolución de Alcaldía, de esa misma fecha, por la que se deniega la recepción de las obras de urbanización hasta tanto no se subsanaran las deficiencias detectadas en la ejecución de las mismas, otorgándole para ello un plazo de cuatro meses, con el apercibimiento de que, en el caso de que no lo hiciera, la recepción definitiva no produciría sus efectos.

A pesar de que no existe constancia en el expediente municipal de copia del acuse de recibo de la notificación de esta resolución cursada a la mercantil urbanizadora, ni tampoco de la presentación de escrito posterior alguno del urbanizador relativo a la subsanación de las deficiencias detectadas en la ejecución de las obras, en el informe de Secretaría del Ayuntamiento de Yeves, de fecha 25 de marzo de 2019, se indica textualmente que "la causa de resolución por la que se resuelve la adjudicación del PAU es la prevista en el art. 111.g) 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; por quedar acreditado en el expediente el incumplimiento por parte de Eurogestión 2001, S.L., de obligaciones contractuales esenciales, en tanto que:

- *No se ha realizado la prestación que constituye el objeto mismo del contrato, al no ejecutarse la totalidad de las obras de urbanización del sector en el plazo de 4 años previsto en el convenio urbanístico y por tanto antes del 19/11/2009.*
- *No se han atendido las órdenes y requerimientos del Ayuntamiento".*

En cualquier caso, lo cierto es que, según informe técnico municipal elaborado el 28 de febrero de 2019, en virtud de las diferentes inspecciones que se han realizado al sector, las deficiencias que presentan las obras en esta fecha no han sido subsanadas, pues son las mismas que las indicadas en el informe técnico de 14 de agosto de 2008, aun cuando el porcentaje de ejecución de las mismas alcanza un 92,95%, a la vista de lo cual, se evidencia el incumplimiento de la principal obligación contraída por el contratista consistente en la ejecución de la totalidad de las obras de urbanización.



En este sentido, el Consejo Consultivo en el dictamen 136/2015, de 7 de mayo, cuya doctrina se ha mantenido en otros posteriores, como en el más reciente 139/2017, de 5 de abril, señala que la ejecución de la urbanización en un plazo determinado constituye una obligación esencial del urbanizador, cuyo incumplimiento puede dar lugar a la resolución de la adjudicación, circunstancia que permitiría, en virtud de la penalización recogida en la cláusula séptima del convenio urbanístico, la resolución de la adjudicación del Programa por suponer un incumplimiento grave. Por tanto, queda acreditada la concurrencia de la causa de resolución de la adjudicación del PAU recogida en el artículo 111, letra g), del TRLCAP.

Por otro lado, el Secretario Municipal fundamenta en su informe que la desaparición de la mercantil que ostentaba la condición de Agente Urbanizador constituye causa de resolución de la adjudicación del presente Programa, recogida en letra a) del artículo 11 del TRLCAP, y que operaría, además, como causa de resolución automática. En efecto, conforme consta en el expediente municipal, mediante auto judicial de 23 de mayo de 2013, se ha acordado la conclusión del concurso de acreedores por insuficiencia de masa activa de la mercantil urbanizadora Eurogestión 2001, S.A. y la extinción de su personalidad jurídica, así como la cancelación de las hojas registrales correspondientes, por lo que ha quedado acreditado que concurre en el siguiente supuesto la causa de resolución de la adjudicación del PAU del Sector 9 recogida en la letra a) del artículo 111 del TRLCAP, esto es, *"La muerte o incapacidad sobrevinida del contratista individual o la extinción de la personalidad jurídica de la sociedad contratista"*.

En conclusión, ha quedado suficientemente acreditado en el expediente la concurrencia de las causas de resolución contractual a las que se refiere el informe jurídico municipal de 25 de marzo de 2019, y que fundamentan el Acuerdo Plenario de inicio del procedimiento de resolución de la adjudicación del PAU del Sector 9 de Yebes, relativas al incumplimiento por parte del Agente Urbanizador del plazo de ejecución de las obras de urbanización del citado Sector, así como la existencia del concurso de acreedores de la mercantil urbanizadora, y su posterior liquidación judicial con fecha 25 de marzo de 2013, reguladas en el artículo 111 del TRLCAP, en las letras g) y a), respectivamente.

Acreditada la concurrencia de estos incumplimientos contractuales por parte del urbanizador, y de acuerdo con la reiterada doctrina del Consejo de Estado, según la cual cuando en el expediente se aprecien causas concurrentes de resolución *"debe ser preferida aquella que primero se perfeccione en el tiempo"* (Dictámenes nº 45.221, de 1 de junio de 1983, y nº 2.271, de 19 de julio de 1996), y teniendo en cuenta, que, tal y como ha señalado dicho órgano consultivo en su Dictamen 681/2009, al respecto del concurso de acreedores, la existencia de una causa de resolución automática no impide la apreciación de otras causas de resolución contractual cuando los incumplimientos sean anteriores a la declaración de la misma, debemos poner de manifiesto que, en el presente caso, a la fecha del auto judicial por el que produce la extinción de la personalidad jurídica de la sociedad contratista, 23 de mayo de 2013, la mercantil urbanizadora no había subsanado las deficiencias señaladas en el requerimiento del Ayuntamiento, efectuado en 14 de agosto de 2008, ni concluido la ejecución de la totalidad de las obras de urbanización del Sector 9, que continúan aún inconclusas - según se hace constar en el informe técnico municipal emitido con fecha 28 de febrero de 2019 -, lo que ha impedido la recepción de las obras de urbanización dentro del plazo concedido para ello.



Lo anterior, constituye un claro incumplimiento por parte del Agente Urbanizador de la obligación principal de ejecutar la totalidad de la actuación en los plazos previstos en el Convenio Urbanístico y/o en la Proposición Jurídico-Económica, obligación fundamental que incumbe a los adjudicatarios de un Programa de Actuación Urbanizadora, ya que tal y como ha señalado el Consejo de Estado en su dictamen 3113/2002, *"de todas las obligaciones contractuales merece la calificación esencial primero de todo la de realizar la prestación que constituye el objeto mismo del contrato."*

Por tanto, de acuerdo con la doctrina expuesta y con lo informado por el Ayuntamiento de Yeves, el incumplimiento de las obligaciones contractuales esenciales por parte de Eurogestión 2001, S.A. es la primera causa de resolución que operaría en el tiempo y por tanto la causa de resolución de la adjudicación del Programa de referencia aplicable en el presente caso.

Por todo lo anterior, y teniendo en cuenta que han transcurrido más de quince años desde la adjudicación del PAU y que no ha quedado acreditado por parte del Ayuntamiento que exista un interés público preponderante que haga aconsejable la continuación de su ejecución, aun siendo una medida límite, valoradas las circunstancias, se considera adecuada y conveniente la resolución de la adjudicación del PAU en el presente caso.

**CUARTA.** - El artículo 125 del TRLOTAU preceptúa que la resolución de la adjudicación del PAU determinará la cancelación de la programación, sin perjuicio de las responsabilidades económicas que procedan, y prevé una serie de cuestiones sobre las que, cuando proceda, se deberá pronunciar el correspondiente acuerdo de resolución. En el presente caso, según consta en el informe jurídico municipal de 25 de marzo de 2019, el acuerdo de resolución municipal determinará los siguientes efectos sobre los terrenos incluidos en el ámbito:

*"[...]*

*- El estado de las obras de urbanización puesto de manifiesto en el informe del Arquitecto Municipal de fecha 28/02/2019, impide declarar la edificabilidad de los terrenos, al no haber alcanzado los suelos la condición de solar por no contar con los servicios legalmente precisos para obtener tal condición. Baste recordar aquí las carencias puestas de manifiesto en el procedimiento seguido en 2008 para la recepción de las obras de urbanización que finalmente fue denegada (antecedente 5 de este informe) o tener en cuenta el contenido del informe del Arquitecto especialmente lo referido a la ausencia de alumbrado público.*

*- Tampoco parece que sea posible reclasificar los terrenos como urbanos y concluir las obras de urbanización pendientes a través de actuaciones edificatorias, ya que éstas solo pueden tener como objeto un único solar o parcela y las carencias de la urbanización vienen referidas a la totalidad del ámbito.*

*- Así pues, aunque la urbanización del ámbito está ejecutada en un elevado porcentaje (92,95 %), no resulta posible declarar los terrenos edificables.*

*Por tanto, el Ayuntamiento habrá de pronunciarse en el acuerdo de resolución del programa, acerca de los siguientes extremos:*

*1.- Si el interés público aconseja la continuación de la ejecución del PAU, tomando en consideración:*

*a) Que el proyecto de reparcelación accedió al registro de la Propiedad.*



- b) *El alto porcentaje de obra de urbanización ejecutada.*
- c) *Que las obras ejecutadas son conformes al proyecto de urbanización aprobado.*

*2.- Para el supuesto de que considere conveniente continuar la ejecución, cómo se van a llevar a cabo las obras de urbanización pendientes; acordando una nueva programación en la que otro urbanizador asuma las obligaciones del antiguo, lo que parece desproporcionado tomando en cuenta la escasa obra pendiente; o bien la ejecución subsidiaria por parte del Ayuntamiento con cargo a los propietarios de suelos. En éste último caso, téngase en cuenta que los terrenos están inscritos a favor de una mercantil liquidada y desaparecida”.*

Además de estos efectos de la LOTAU, se debe estar a los efectos derivados de la resolución del contrato previstos en el artículo 113 del TRLCAP, cuyo apartado 4º dice *“Cuando el contrato se resuelva por incumplimiento culpable del contratista le será incautada la garantía y deberá, además, indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada”.* A este respecto, el informe jurídico de referencia se pronuncia en los siguientes términos:

*[...]*

**1.- Garantía.** *En primer lugar es obligado pronunciarse sobre la incautación de la garantía constituida mediante aval a que se ha hecho referencia en el antecedente 3 de este informe. Sobre este particular, el art. 43 del TRLCAP-2000 determina que las garantías definitivas responderán de los gastos originados a la Administración por la demora del contratista en el cumplimiento de sus obligaciones y de la incautación que pueda decretarse en los casos de resolución del contrato, de acuerdo con lo establecido en el mismo o con carácter general en la Ley. Por su parte el art. 113. 5 dispone que “el acuerdo de resolución contendrá pronunciamiento expreso acerca de la procedencia o no de la pérdida, devolución o cancelación de la garantía constituida”.*

*Además, hay que tener en cuenta que las garantías que aportan los agentes urbanizadores, regulada en el art. 110.3.d) de la LOTAU, se configuran como el elemento con el que se responde del afianzamiento de los compromisos y las obligaciones derivadas del proceso urbanizador, así como de todas las previsiones recogidas en el PAU. Por ello, no responde exclusivamente del importe de la obra urbanizadora; sino que se extiende a los compromisos derivados del programa, entre los que se encuentran los asumidos entre el Agente Urbanizador y el Ayuntamiento en el convenio urbanístico; además de los asumidos entre Agente y los propietarios, en la bases de la urbanización que rigen la proposición jurídico económica.*

*Consta en el expediente el incumplimiento por parte del urbanizador de obligaciones contractuales esenciales, como se ha analizado. Dicho incumplimiento no cabe sino calificarlo de culpable si se contrapone su comportamiento con un patrón de diligencia común. Este patrón obligaría a subsanar las deficiencias puestas de manifiesto a la solicitud de la recepción de la urbanización, máxime cuando se otorgaba un plazo de 4 meses, a todas luces más que suficiente. Sin embargo, el urbanizador abandonó la obra y nunca concluyó la urbanización.*

*En cualquier caso, el convenio urbanístico en que se instrumenta la adjudicación del programa dispone en su estipulación quinta, respecto de la garantía constituida, que “podrá el Ayuntamiento proceder a su ejecución para completar la urbanización y para subsanar, en su caso, las deficiencias del mismo”.*