

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 18 de febrero de 2022, en relación con el punto 11 del orden del día, referido a la **RESOLUCIÓN DE LA ADJUDICACIÓN DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN URBANIZADORA DEL SECTOR R-3 DE LAS NORMAS SUBSIDIARIAS DE POBLETE (CIUDAD REAL)**, 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, la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo acuerda **INFORMAR FAVORABLEMENTE** la resolución de la adjudicación del Programa de Actuación Urbanizadora del Sector Residencial R-3 de las Normas Subsidiarias Municipales de Poblete (Ciudad Real), acordada a favor de la mercantil Construcciones y Viales Manchegos, S.L., al concurrir la causa de resolución prevista en la letra d) del artículo 206 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

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, se señala 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 30 de septiembre de 2010, siendo el texto normativo vigente en esa fecha el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, desde 12 de junio, por el que se



aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (en adelante, TrLOTAU), cuyo artículo 125 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 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 regirán, 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 plenario de 30 de septiembre de 2010, resulta aplicable al régimen de extinción de dicho instrumento la Ley 30/2007 de 30 de octubre de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP).

Atendiendo al marco jurídico anteriormente definido, cabe indicar que el TrLOTAU 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 septiembre de 2021, 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-TrLOTAU).

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-TrLOTAU. Examinado el expediente remitido por el Ayuntamiento de Poblete 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 del Ayuntamiento, de 29 de septiembre de 2021, se ha concedido trámite de audiencia por un plazo de diez días al urbanizador y demás interesados en el procedimiento, y se han emitido los preceptivos informes técnico, con fecha de 26 de diciembre de 2021, y jurídico, con fecha de 27 de septiembre de 2021.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 114.3 del RAE-TrLOTAU, 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-TrLOTAU 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”*. Según certificado de la Secretaría del Ayuntamiento de Poblete de fecha 26 de julio de 2021, durante el trámite de audiencia concedido al efecto no se han presentado alegaciones al acuerdo de inicio de resolución de la adjudicación del PAU, por lo que no se considera procedente recabar el referido dictamen del Consejo Consultivo.

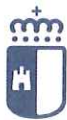
Por último, se ha de señalar que, según lo dispuesto en el artículo 114.3 del RAE-TrLOTAU *“El procedimiento finalizará mediante resolución de la Administración actuante que, en su caso, declarará la extinción del Programa y los efectos derivados de la misma en los términos de los artículos siguientes. 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 R-3 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Poblete (Ciudad Real).

Del expediente municipal remitido se constata que el Ayuntamiento fundamenta la resolución de la adjudicación del presente PAU en la declaración de concurso de acreedores de la mercantil urbanizadora y en el incumplimiento de cualesquiera otras obligaciones esenciales del Programa. Por su parte, el informe jurídico municipal, de fecha 27 de diciembre de 2021, añade como causa de resolución contractual *“La demora en el cumplimiento del plazo total o de plazos parciales cuando, en este último caso, se aprecie imposibilidad de cumplimiento del plazo total justificando la conveniencia de evitar dilaciones innecesarias y perjudiciales para el interés público []”*, causa recogida en el artículo 114.1.d) del RAE-TrLOTAU.

No obstante, como ya se ha señalado en la consideración primera del presente informe, las determinaciones del artículo 114.1 del RAE-TrLOTAU sólo resultarían de aplicación al asunto analizado si el acuerdo municipal de adjudicación hubiera sido posterior a la entrada en vigor de dicha norma reglamentaria. Dado que, en este caso, la adjudicación se realizó con fecha 30 de septiembre de 2010, las causas de resolución de la adjudicación del PAU, y los efectos de las mismas, habrán de ser ponderados a tenor de las previsiones contenidas en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP), cuyo artículo 206, letras b), d) y f), recoge como causas de resolución: *“La declaración de concurso o la declaración de insolvencia en cualquier otro procedimiento”, “La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista, y el incumplimiento del plazo señalado en la letra d) del apartado 2 del artículo 96” y “El incumplimiento de*



las restantes obligaciones contractuales esenciales, calificadas como tales en los pliegos o en el contrato", respectivamente, que son causas equivalentes a las alegadas por el Ayuntamiento de Poblete para resolver el presente Programa.

En cuanto a la primera causa de resolución alegada por el Ayuntamiento, esto es, *"La declaración de concurso o la declaración de insolvencia en cualquier otro procedimiento"* del Agente Urbanizador, recogida en la letra b) del artículo 206 de la LCSP, indicar que el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 4 y de lo Mercantil de Ciudad Real, en autos de concurso voluntario ordinario seguido con el nº 375/2013 de la mercantil concursada Construcciones y Viales Manchegos, S.L., ha acordado su extinción mediante Auto de fecha 2 de mayo de 2018. En relación con la aplicación de esta causa de resolución contractual, el artículo 207.1 del TRLOTAU dispone que la declaración de insolvencia en cualquier procedimiento y, en caso de concurso, la apertura de la fase de liquidación, darán siempre lugar a la resolución del contrato. Por tanto, se aprecia en este caso la concurrencia de la causa recogida en el artículo 206.b) de la LCSP como causa de resolución del presente contrato.

El informe del arquitecto técnico municipal obrante en el expediente, de fecha 26 de diciembre de 2021, emitido tras girar visita de inspección a los terrenos de referencia, señala que en el Sector se han ejecutado una serie de unidades de obra y gastos, pero que *"Los gastos acreditados, según documentación existente, no conllevan la consideración de solar para los terrenos afectados, al tratarse de trabajos iniciales de la urbanización, por lo que no existen terrenos que hayan adquirido la condición de solar"*. Por su parte, el informe de la Secretaria-Interventora del Ayuntamiento de Poblete, de fecha de 27 de diciembre de 2021, pone de manifiesto que el Agente Urbanizador no ha presentado ante el Ayuntamiento aval que garantice el desarrollo y ejecución del presente PAU, ni tampoco que se haya procedido a la suscripción del convenio urbanístico entre ambas partes, en el que se establezcan los compromisos, plazos, garantías y penalizaciones que regulan la adjudicación del Programa de Actuación Urbanizadora.

A este respecto procede señalar que los artículos 27.1 y 28.2 de la LCSP establecen que los contratos que celebren las Administraciones Públicas se perfeccionan *"en todo caso, [...] mediante su adjudicación definitiva, cualquiera que sea el procedimiento seguido para llegar a ella"*, y *"se formalizarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 140"* del citado texto legal. En su virtud, dentro del ámbito urbanístico, y para el supuesto que nos ocupa, el contrato debe entenderse referido al Convenio Urbanístico exigido en el artículo 122.8 del TRLOTAU, cuyo tenor literal establece que *"La adjudicación de la ejecución del Programa de Actuación Urbanizadora se formalizará mediante convenio urbanístico [...]. En él se harán constar las condiciones, los compromisos y los plazos para la ejecución del Programa, las garantías que el urbanizador presta para asegurar su cumplimiento y las penalizaciones a que se somete por incumplimiento"*, señalando el apartado 5 del referido artículo que *"el adjudicatario deberá suscribir los compromisos, asumir las obligaciones y prestar las garantías correspondientes"*.

Por su parte, el citado artículo 140.1 de la LCSP preceptúa que los contratos deberán formalizarse en documento administrativo dentro del plazo de diez días hábiles desde su adjudicación definitiva, adjudicación que se produce cuando el contratista presenta, en tiempo y forma, la documentación exigida en el apartado segundo del artículo 135.4 de la LCSP y constituye, además, la garantía correspondiente. En el caso de los Programas de Actuación Urbanizadora, el artículo 110.3.d) del TRLOTAU dispone que el adjudicatario seleccionado como urbanizador deberá prestar garantía,



financiera o real, por el importe mínimo que reglamentariamente se determine, que nunca podrá ser inferior al 7% del coste previsto de las obras de urbanización en caso de actuaciones a ejecutar por gestión indirecta, como es el supuesto que nos ocupa. Por todo ello se puede afirmar que han quedado acreditadas en el presente expediente tanto el incumplimiento del urbanizador del deber esencial de ejecutar las obras de urbanización del PAU como la falta de suscripción del correspondiente Convenio Urbanístico y de la constitución de la garantía del 7% del coste de las obras de urbanización del presente Programa, causas de resolución invocadas por el Ayuntamiento e incardinadas dentro de las letras d) y g) del artículo 206 de la LCSP, respectivamente.

No obstante, y aunque a priori se han apreciado tres causas de resolución contractuales diferentes en el expediente remitido, habrá de tenerse en cuenta la reiterada doctrina del Consejo de Estado según la cual en caso de apreciarse en el expediente 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), por lo que procedería tomar, en este caso, como causa de resolución de la adjudicación del PAU del Sector R-3 de las Normas Subsidiarias de Poblamiento la causa recogida en la letra d) del artículo 206 de la LCSP, esto es, *"La no formalización del contrato en plazo"*.

Por todo lo anterior, puesto que han transcurrido más de once años desde la adjudicación del Programa de Actuación Urbanizadora al Agente Urbanizador 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 Programa de Actuación Urbanizadora 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, no procede que el acuerdo de resolución se pronuncie sobre las cuestiones previstas en las letras a) y b) del citado artículo 125 (declaración de la edificabilidad de solares y reclasificación de terrenos) puesto que, según informe técnico municipal, el urbanizador solo ha realizado trabajos iniciales de la urbanización sin que los terrenos hayan alcanzado, en modo alguno, la condición de solar. Por el contrario, sí procede un pronunciamiento sobre las cuestiones previstas en las letras c) y d) (pertinencia de incoar procedimiento para una nueva programación, y pertinencia de comenzar la tramitación de los procedimientos declarativos del incumplimiento de deberes urbanísticos).

Además de estos efectos previstos en el TrLOTAU, se debe estar a los efectos derivados de la resolución del contrato establecidos en el artículo 113 del TRLCAP, cuyo apartado 4 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"*. Según se deriva del expediente, el urbanizador no ha prestado ningún tipo de garantía, por lo que resulta imposible, como es lógico, su incautación, por ello procederá únicamente la reparación de posibles daños y perjuicios ocasionados a los propietarios de terrenos del PAU o a terceros interesados, en su caso, según se determina en el artículo 118.7 del TrLOTAU.



Finalmente, y al objeto del oportuno control y seguimiento de los asuntos sometidos a la consideración de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, se considera oportuno que, dictada la resolución por la que se declare la extinción del Programa, se dé traslado de la misma a este órgano colegiado».

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 dieciocho de febrero de dos mil veintidós.

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