



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 29 de abril de 2020, en relación con el punto undécimo del orden del día, referido a la **RESOLUCIÓN DE LA ADJUDICACIÓN DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN URBANIZADORA DE LAS UNIDADES DE ACTUACIÓN 13, 18 Y 29 DE LAS NORMAS SUBSIDIARIAS DE PLANEAMIENTO DE CAMARENA (TOLEDO)**. Informe según el artículo 125 del texto refundido de la LOTAU (Exp.: RES. PAU 9/20 TO), 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, INFORMAR FAVORABLEMENTE la resolución de la adjudicación del Programa de Actuación Urbanizadora de las Unidades de Actuación 13, 18 y 29 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Camarena (Toledo), acordada a favor de la mercantil FERALJO, S.L., al concurrir la causa de resolución prevista en la letra d) 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, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

PRIMERA. – 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 23 de diciembre de 2005, siendo el texto normativo vigente en esa fecha 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 (en adelante, TRLOTAU), cuyo artículo 125 presentaba el siguiente tenor literal:

“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 del Ayuntamiento Pleno de 23 de diciembre de 2005, 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 el TRLOTAU de 2004 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 16 de diciembre 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-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 Camarena 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 16 de diciembre de 2019, se ha concedido trámite de audiencia por un plazo de quince días hábiles a los interesados, y se ha emitido informe jurídico respecto de la tramitación del expediente de resolución de la adjudicación del presente PAU, e



informe técnico sobre el estado actual de los terrenos comprendidos dentro del citado ámbito de actuación, con fecha de 27 de febrero de 2019.

Si bien, 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, y éste se inició mediante Acuerdo Plenario de 16 de diciembre de 2019, el expediente no ha caducado, puesto que mediante Decreto de Alcaldía nº 43/2020, de 26 de febrero, el Ayuntamiento ha acordado la suspensión del plazo máximo para resolver el procedimiento de resolución por el tiempo que medie entre la solicitud del informe a la Consejería de Fomento y su recepción, de conformidad con lo previsto en el artículo 22.1, letra d), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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". En el caso que nos ocupa, dado que el Agente Urbanizador no ha manifestado su oposición a la resolución del presente Programa, no es preceptivo 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 de las U.A. nº 13, 18 y 29 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Camarena (Toledo).

Del expediente municipal remitido se constata que el Ayuntamiento de Camarena fundamenta la resolución de la adjudicación del presente Programa en la falta de la formalización del convenio urbanístico del PAU y la prestación de la garantía correspondiente, por un lado, y en el incumplimiento del plazo de inicio de ejecución de las obras de urbanización, por otro, de conformidad con lo previsto en el artículo 111 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, letras d), "La falta de prestación por el contratista de la garantía definitiva o las especiales o complementarias de aquélla en plazo en los casos previstos en la Ley y la no formalización del



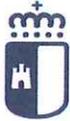
contrato en plazo”, y e),” La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista”, respectivamente.

Respecto de la primera causa de resolución invocada por el Ayuntamiento y recogida en la letra d) del precitado artículo 111 del TRLCAP, relativa a la falta de prestación por el contratista de la garantía definitiva y la no formalización del contrato en plazo, señalar que el artículo 110.3.d) del TRLOTAU preceptúa que la ejecución por gestión indirecta de los Programas de Actuación Urbanizadora, como es el caso que nos ocupa, exige que el adjudicatario seleccionado como urbanizador asegure el cumplimiento de sus previsiones mediante la prestación de garantía, financiera o real, por un importe nunca inferior al 7% del coste previsto de las obras de urbanización del Programa. Para ello, según preceptúa el artículo 41.1 del TRLCAP, el adjudicatario dispone de un plazo de quince días, contados desde el día siguiente a la fecha de notificación de la adjudicación del contrato, que, en el presente caso, según ha informado el Ayuntamiento, se produjo el día 27 de diciembre de 2005.

Ahora bien, la causa resolutoria contractual recogida en el artículo 111.d) del TRLCAP requiere, además de la falta de prestación por el contratista de la garantía definitiva, que no se haya procedido a la formalización del contrato en plazo, contrato que, en el caso de actuaciones urbanizadoras, viene referido al convenio urbanístico exigido en el artículo 12.4 del TRLOTAU. En este sentido, el artículo 122.8 del TRLOTAU establece que la adjudicación de la ejecución de un PAU se formalizará mediante la suscripción del correspondiente convenio urbanístico entre el Agente Urbanizador y la Administración actuante, en el que 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, añadiendo el citado artículo 12.4 del TRLOTAU que estos convenios se perfeccionan y obligan a las partes intervinientes desde su firma, tras la ratificación en plazo de su texto definitivo, debiéndose suscribir dentro del plazo de quince días siguientes a la notificación del texto definitivo a la persona o personas interesadas, sin cuya firma se entenderá que renuncian a aquél.

Según ha informado la Secretaria del Ayuntamiento, mediante informe de 26 de marzo de 2019, no consta en el expediente que la mercantil urbanizadora FERALJO, S.L. haya constituido la garantía del 7% del coste de las obras de urbanización del PAU, exigidas en el artículo 110.3.d) del TRLOTAU, ni que se haya suscrito el correspondiente convenio urbanístico entre el Ayuntamiento de Camarena y el Urbanizador, tampoco existe constancia de que el Municipio haya efectuado requerimiento para su cumplimentación, lo cual no obsta para que se entienda debidamente acreditada la concurrencia de la causa de resolución contractual prevista en la letra d) del artículo 111 del TRLCAP.

El informe jurídico municipal, de fecha 26 de marzo de 2019, señala que, tras el acuerdo aprobatorio del Programa y su adjudicación a la mercantil urbanizadora, “No consta se llegase a realizar ni la inscripción y firma del convenio urbanístico, ni por tanto la presentación de la garantía exigida por el TRLOTAU. Se aprecia un incumplimiento de lo estipulado en la legislación aplicable, por cuanto no solo no se ha dado inicio a la actuación, sino que ni siquiera consta firmado el convenio urbanístico ni la entrega de la garantía exigida por el TRLOTAU. [...] Lo anterior denota, a juicio de quien suscribe, incumplimiento del plazo y requisitos de formalización [] cuestiones estas que suponen un grado tal de inobservancia de las obligaciones legales procedentes que justifica per se la resolución de la adjudicación”. Así mismo, se señala que tampoco existe constancia de que el Municipio haya



efectuado requerimiento a la mercantil urbanizadora para su cumplimentación. Por tanto, en el expediente municipal remitido ha quedado debidamente acreditado que FERANJO, S.L. no constituyó la garantía del 7% del coste de las obras de urbanización del PAU, exigidas en el citado artículo 110.3.d) del TRLOTAU, dentro del plazo de los quince días siguientes a la fecha de notificación a la adjudicataria del Acuerdo Plenario del Ayuntamiento, de fecha 23 de octubre de 2005, por el que se aprobaba el Programa y se adjudicaba su ejecución a la citada mercantil, ni tampoco formalizó la adjudicación del mismo mediante la suscripción del correspondiente Convenio Urbanístico.

Por lo que respecta a “La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista [...]”, (artículo 111.e) del TRLOTAU), segunda causa invocada por el Ayuntamiento de Camarena para la resolución de la adjudicación del presente Programa, fundamentada en el incumplimiento del plazo de inicio de ejecución de las obras de urbanización del PAU conforme al informe técnico municipal, emitido con fecha 27 de febrero de 2020, según el cual, tras visita de inspección realizada a los terrenos incluidos en los ámbitos que delimitaban las Unidades de Actuación del presente PAU, “[...] están destinados a uso agrícola, en diferentes situaciones y cultivos, no apreciando indicio alguno de obras de urbanización, que pueda indicar la existencia de la referida actuación urbanizadora”, procede indicarse que, conforme al artículo 12.4 del TRLOTAU más arriba referenciado, a fecha de hoy no se ha perfeccionado el contrato entre el Agente Urbanizador y el Ayuntamiento que obligue a ambas partes al cumplimiento de sus cláusulas, al no haberse procedido a la suscripción del correspondiente convenio urbanístico, por lo que la falta de inicio de las obras de urbanización no puede considerarse un incumplimiento del urbanizador de los plazos de ejecución del PAU, ni constituir, por tanto, una causa de resolución contractual en el presente supuesto.

El dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha nº 283/2016, de 14 de septiembre, ha señalado en este sentido que “ante la falta de perfeccionamiento del referido convenio urbanístico cabría entender innecesaria su resolución, pues, como señala respecto de los contratos el Tribunal Supremo en numerosas Sentencias: “al no estar perfeccionado el contrato [...] no existe la causa de resolución contractual imputada [...]” -Sentencia de 2 de octubre de 1985, FD 6º (Ar. RJ 1985,4585)-. En sentido concordante, por ejemplo, Sentencia de 13 de diciembre de 1995, FD 4º (Ar. RJ 1995,8999). En virtud de todo lo expuesto con anterioridad, ante las complejas circunstancias en que se ha desarrollado el frustrado proceso de formalización del Convenio Urbanístico sometido a procedimiento resolutorio, cabe también considerar que no ha tenido lugar el perfeccionamiento de aquel, siendo así que le resultarían inaplicables las causas de resolución contempladas en el epígrafe d) del artículo 111 del TRLCAP y, con mayor razón aún, los motivos enumeradas en los epígrafes g) y h) de ese mismo artículo, dado que la falta de perfeccionamiento del citado Convenio impide el nacimiento de las obligaciones propias de su fase de ejecución.

Con este planteamiento, cabe concluir que el procedimiento de adjudicación del mencionado PAU [] se halla en un estado de absoluta parálisis en el que, ante la implícita renuncia de las partes a su formalización y perfeccionamiento, cabría igualmente dejar sin efectos la adjudicación, en sintonía con las previsiones de los artículos 94.3 y 97 del RAE-TRLOTAU, sin que el seguimiento de una u otra vía de extinción de la relación parezca generar diferentes consecuencias para las partes e



interesados, dado que en el expediente se ha dejado constancia de la falta de constitución de cualquier tipo de garantía por parte del agente urbanizador”.

Por todo lo anterior, y teniendo en cuenta que han transcurrido más de trece años desde la adjudicación del PAU 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 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, 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 ni siquiera se llegaron a iniciar las obras de urbanización. Por el contrario, sí procede pronunciarse sobre las cuestiones previstas en las letras c) y d) (pertinencia de incoar procedimiento para una nueva programación, y pertinencia de tramitar 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 veintinueve de abril de dos mil veinte.

Vº Bº

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Fdo. Ignacio Hernando Serrano



LA SECRETARIA DE LA COMISIÓN

Fdo. Cristina Gómez Sánchez