

D. FRANCISCO JAVIER GRANERO SÁNCHEZ, SECRETARIO 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 30 de abril de 2024, en relación con el punto 13 del orden del día, referido a la **RESOLUCIÓN DE LA ADJUDICACIÓN DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN URBANIZADORA DE LA UNIDAD DE ACTUACIÓN Nº 37 DE LAS NORMAS SUBSIDIARIAS DE NOVÉS (TOLEDO)**, ha adoptado por unanimidad de los miembros presentes el siguiente **ACUERDO**:

«De conformidad con lo dispuesto en los artículos 125 del Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística en Castilla La Mancha en Castilla La Mancha, artículo 114.2.c) del Decreto 29/2011, de 19 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad de Ejecución, y en el artículo 9.1, letra 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 **INFORMA FAVORABLEMENTE** la resolución de la adjudicación del Programa de Actuación Urbanizadora de la Unidad de Actuación nº 37 de las Normas Subsidiarias de Novés (Toledo), acordada a favor de la mercantil Santos Rodríguez Sáez, S.L., al quedar acreditada la causa de resolución prevista en la letra c) 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. - 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 pública, 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 muchas).

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 su 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 4 de mayo de 2006, por lo que el texto normativo de aplicación es 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 (TrLOTAU), en lugar del vigente Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, 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 del Ayuntamiento Pleno de 4 de mayo de 2006, 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.

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 que:

“La resolución de la adjudicación se acordará por la Administración actuante, previo informe de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y 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 20 de diciembre de 2023, 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 Novés 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 sustancialmente los trámites previstos en el mencionado procedimiento. En resumen, el expediente ha sido iniciado por órgano competente mediante Acuerdo de Pleno, de 20 de diciembre de 2023, se ha concedido trámite de audiencia por un plazo de diez días al agente urbanizador como único titular de los terrenos afectados por la presente actuación, y se ha emitido informe jurídico sobre la resolución del PAU el día 30 de diciembre de 2023, e informe técnico sobre el estado de ejecución de las obras de urbanización del Programa, con fecha de 6 de febrero de 2024.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 114.3 del RAE-TrLOTAU, el plazo máximo para resolver el procedimiento de resolución de la adjudicación de los PAU y notificar su resolución es de ocho meses desde la fecha del acuerdo de iniciación, por lo que el presente expediente aún no habría 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”*. Durante el trámite de audiencia concedido al efecto, según certifica el Secretario-Interventor del Ayuntamiento con fecha 8 de febrero de 2024, 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 de la Unidad de Actuación nº 37 de las Normas Subsidiarias de Novés (Toledo).

Del expediente remitido por el Ayuntamiento, y más en concreto del informe jurídico municipal, se constata que el Acuerdo Plenario de 20 de diciembre de 2023, por el que se inicia el procedimiento de resolución de la adjudicación del presente PAU, fundamenta su resolución en el mutuo acuerdo entre las partes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 206.c) de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

No obstante, como ya se ha señalado en la consideración primera del presente informe, las determinaciones del artículo 114.1 del RAE-TrLOTAU sólo resultarán 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 4 de mayo de 2006, 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 el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante, TrLCAP).

En el artículo 111, letra c), del TrLCAP figura como causa de resolución *“El mutuo acuerdo entre la Administración y el contratista”, que es causa equivalente a la alegada por el Ayuntamiento para resolver el presente Programa. Respecto de esta causa, el artículo 112.4 del mismo texto legal preceptúa que “La resolución por mutuo acuerdo sólo podrá tener lugar cuando no concorra otra causa de resolución imputable al contratista y siempre que razones de interés público hagan innecesaria e inconveniente la permanencia del contrato”*. A este respecto, la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina del Consejo de Estado aprecian con criterio restrictivo y carácter excepcional la resolución por mutuo acuerdo, siempre que



concurran simultáneamente las causas anteriormente señaladas, esto es, que no concorra ninguna otra causa de resolución imputable al contratista y así lo exijan razones de interés público.

En el expediente remitido por el Ayuntamiento se hace constar que, a su juicio, no concurre causa de resolución imputable al contratista y que existen razones de interés público de carácter económico que aconsejan la resolución del PAU de la UA-37 de las NNSS del municipio de Novés.

Por nuestra parte indicar que la obligación contractual principal contraída por la mercantil urbanizadora Santos Rodríguez Sáez, S.L. mediante el Convenio Urbanístico, suscrito con el Ayuntamiento de Novés el día 3 de junio de 2008, conforme a la Estipulación I.D), consistía en iniciar las obras de urbanización de los terrenos incluidos en el PAU en el plazo máximo de doce meses, desde la publicación del acuerdo de aprobación definitiva del Proyecto de Urbanización, y a su ejecución total en el plazo de tres años desde el comienzo de las mismas, salvo causa mayor que impidiera su desarrollo.

Del expediente municipal remitido se constata, en primer lugar, que el Proyecto de Urbanización de la UA-37 del PAU de la UA-37 de las Normas Subsidiarias de Novés no ha sido aprobado definitivamente por el Ayuntamiento de la citada localidad, y que las obras de urbanización del citado Programa no han sido iniciadas por el agente urbanizador.

A este respecto, el artículo 109 del TrLOTAU establece que el desarrollo de la actividad de ejecución requerirá, con carácter previo y respecto de la totalidad de los terrenos integrantes de la Unidad de Actuación, la aprobación del planeamiento territorial y urbanístico idóneo, del Programa de Actuación Urbanizadora y del Proyecto de Urbanización del ámbito. En consecuencia, la falta de acuerdo aprobatorio del Proyecto de Urbanización de la UA-37 del PAU de referencia permite entender que, en el caso que nos ocupa, no se ha cumplido el requisito de la plenitud de la ordenación con carácter previo a la actividad de ejecución, lo que a su vez ha impedido a la mercantil urbanizadora el comienzo de las obras de urbanización objeto del PAU, frustrando, por tanto, la realización del objeto esencial del contrato, que no es otro que la completa urbanización del ámbito de actuación.

Por otro lado, mediante el apartado A) de la Estipulación I del convenio urbanístico, el urbanizador se comprometía a presentar el Proyecto de Reparcelación en el plazo de tres meses desde la suscripción del convenio urbanístico, para su inscripción en el Registro de la Propiedad en el plazo de un mes desde su aprobación definitiva. A este respecto, del expediente municipal remitido se constata que con fecha 20 de junio de 2008 el agente urbanizador presenta ante el Ayuntamiento de Novés el Proyecto de Reparcelación del PAU de la UA-37 de las Normas Subsidiarias de la citada localidad. No obstante, con fecha de 8 de febrero de 2024, el Secretario-Interventor municipal certifica que no consta la aprobación definitiva del citado Proyecto, sin que el Ayuntamiento haya señalado en el expediente el motivo o motivos por los que tal aprobación no se ha producido. Asimismo, en escrito del urbanizador dirigido al Ayuntamiento, de fecha 25 de octubre de 2015, por el que solicita la resolución del presente contrato, se señala que este Proyecto de Reparcelación ha sido informado favorablemente por los Servicios Técnicos municipales.

Por su parte, 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 establece el artículo 41.1 del TRLCAP, el adjudicatario dispone



de un plazo de quince días desde el día siguiente a la fecha de notificación de la adjudicación del contrato, adjudicación que se produjo mediante Acuerdo de Pleno del Ayuntamiento de 4 de mayo de 2006.

No obstante, ha quedado debidamente acreditada en el expediente, mediante certificación del Secretario-Interventor del Ayuntamiento de fecha 8 de febrero de 2024, la falta de constitución por parte del agente urbanizador de la garantía del 7% del coste de las obras de urbanización del presente PAU, que conforme a la Estipulación II del convenio urbanístico suscrito entre las partes ascendían a la cantidad de 49.164,35€. Procede indicar al respecto que el artículo 111.d) del TrLCAP señala como causa de resolución contractual *“La falta de prestación por el contratista de la garantía definitiva o las especiales o complementarias de aquella en plazo en los casos previstos en la Ley y la no formalización del contrato en plazo”*. Esta causa resolutoria contractual 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. Conforme obra en el expediente tramitado, con fecha de 3 de junio de 2008 se procedió a la suscripción del correspondiente convenio urbanístico entre el Ayuntamiento de Novés y Santos Rodríguez Sáez, S.L., pero, tal y como ya ha sido anteriormente referido, no consta en el mismo que la mercantil urbanizadora haya procedido a la constitución de la garantía del 7% del coste de las obras de urbanización del PAU, exigidas en el artículo 110.3.d) del TrLOTAU, por lo que se entiende debidamente acreditada en el presente caso la concurrencia de la causa de resolución contractual prevista en la letra d) del artículo 111 del TrLCAP.

No obstante, conforme recoge la Sentencia nº 52/2020, de 1 de abril, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, confirmatoria de la Sentencia nº 27/2018, de 30 de abril, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Toledo, por la que se declara la obligación del Ayuntamiento de Novés (Toledo) de tramitar el procedimiento para la posible resolución del PAU de la UA-37 de la Normas Subsidiarias del mencionado Municipio, el citado Ayuntamiento solo efectúa requerimiento al urbanizador para que proceda a la formalización de la garantía una vez que, con fechas de 7 de octubre de 2013 y 21 de octubre de 2015, los Servicios Periféricos de la Consejería de Fomento requieren al Municipio la acreditación de la formalización de la garantía constituida por parte del urbanizador, como requisito previo y necesario para la inscripción del PAU de referencia en el Registro de Programas de Actuación Urbanizadora y Agrupaciones de Interés Urbanístico interesada por el Municipio.

Asimismo, el Ayuntamiento ha informado que en el año 2013 el desarrollo del presente PAU no era prioritario ni para la mercantil urbanizadora ni para el Ayuntamiento por estar desarrollando la UA-13, indicando que durante el periodo de los cinco años siguientes a la suscripción del convenio urbanístico ni el Ayuntamiento de Novés ni el agente urbanizador realizaron actuación alguna tendente a dar efectividad al mencionado PAU.



Por tanto, queda acreditado en el expediente que, por un lado, el agente urbanizador no ha procedido a constituir la garantía establecida en el artículo 110.3 del TrLOTAU a que venía obligado, y, de otro lado, que el Ayuntamiento de Novés no ha llegado a aprobar definitivamente el Proyecto de Urbanización del PAU de la UA-37 de las Normas Subsidiarias de Novés, ni el Proyecto de Reparcelación del mismo, no figurando tampoco inscrito el PAU en el Registro de Programas de Actuación Urbanizadora y Agrupaciones de Interés Urbanístico, incumplándose con ello el requisito de la plenitud de la ordenación con carácter previo a la actividad de ejecución establecido en el artículo 109 del citado texto legal, apreciándose por ello una concurrencia de culpas de ambas partes.

Esta concurrencia de culpas determinaría, por sí misma, que sea aplicable la resolución por mutuo acuerdo puesto que el informe jurídico municipal confirma que las causas de la falta de ejecución y desarrollo del PAU de la UA-37 de las NNSS del municipio de Novés no son imputables ni al contratista ni al Ayuntamiento de esta localidad, pues se debieron más bien al *“momento económico y social existente en el momento en que se aprobó con carácter definitivo el Programa de Actuación Urbanizadora y con la situación real de la oferta y la demanda en el municipio, que en dicho momento era nula, existiendo asimismo razones de intereses público de carácter económico”*, siendo, por tanto, estas causas ajenas a las partes contratantes, y más concretamente, ajenas a la voluntad del agente urbanizador.

Por último, teniendo en cuenta que han transcurrido más de diecisiete años desde la adjudicación del PAU y que ha quedado acreditado por parte del Ayuntamiento que no existe 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 por mutuo acuerdo de las partes.

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 han llegado a iniciar las obras de urbanización. 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, el Ayuntamiento de Novés, a la hora de resolver la adjudicación del PAU, deberá estar a los efectos derivados de la resolución del contrato previstos en el artículo 113 del TrLCAP, cuyo apartado 2 establece que *“Cuando obedezca a mutuo acuerdo los derechos de las partes se acomodarán a lo válidamente estipulado entre la Administración y el contratista”*. A este respecto, el informe jurídico municipal emitido en el procedimiento de resolución de la adjudicación del presente Programa, de 30 de diciembre de 2023, recoge expresamente que, en el presente caso, *“los derechos de las partes se acomodarán a lo válidamente estipulado por ellas, habiendo alcanzado un acuerdo ya las partes, debiendo ajustarse el expediente de resolución a lo ya acordado”*.

Asimismo, el apartado 5 del citado artículo 113 del TrLCAP, establece que *“En todo caso, el acuerdo de resolución contendrá pronunciamiento expreso acerca de la procedencia o no de la pérdida, devolución o*





cancelación de la garantía constituida”. Según se deriva del expediente, la mercantil urbanizadora no ha prestado ningún tipo de garantía, por lo que resulta imposible, como es lógico, su incautación; por ello procederá únicamente la indemnización de daños y perjuicios ocasionados a terceros interesados, sobre cuya procedencia deberá pronunciarse el Ayuntamiento de Novés, que deberán ser determinados en otro expediente contradictorio que deberá incoarse, en su caso, una vez decretada la resolución de la adjudicación del PAU de la Unidad de Actuación nº 37 de las Normas Subsidiarias de la citada localidad.

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 lugar y fecha indicados en la firma electrónica.

Vº Bº

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

P.A. Vicepresidenta Primera de la Comisión

EL SECRETARIO DE LA COMISIÓN