

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 26 de marzo de 2021, en relación con el punto decimoquinto del orden del día, referido a la **RESOLUCIÓN DE LA ADJUDICACIÓN DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN URBANIZADORA DE LA UNIDAD DE ACTUACIÓN 1 VEGA BAJA DEL PLAN DE ORDENACIÓN MUNICIPAL DE TOLEDO**, ha adoptado por unanimidad de los miembros presentes el siguiente **ACUERDO**:

«De conformidad con lo dispuesto en los artículos 125 del Decreto Legislativo 1/2010, 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 la Unidad de Actuación 1 “Vega Baja” del Plan General de Ordenación Urbana de Toledo, adoptado en régimen de gestión directa para su ejecución a través de la Empresa Municipal Vega Baja, S.A., al concurrir 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, 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 2 de junio de 2004, 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 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 de la Junta de Gobierno Local de 2 de junio de 2004, 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 2004 no regula el procedimiento a seguir para la resolución de la adjudicación de los PAU, limitándose a señalar el precitado artículo 125 del citado texto legal 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 22 de julio de 2020, 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 Toledo 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 mediante Acuerdo de 22 de julio de 2020 de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Toledo, órgano cuya competencia para adoptar dicho acuerdo ha sido acreditada en el expediente municipal remitido; consta certificación del Secretario General del Ayuntamiento sobre la práctica de las notificaciones de este Acuerdo practicadas al urbanizador y a los propietarios y titulares de derechos reales de los terrenos comprendidos en la Unidad de Actuación, así como la emisión del informe municipal técnico, con fecha 19 de octubre de 2020, e informe jurídico de 26 de octubre de 2020.



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, y éste se inició mediante Acuerdo de 22 de julio de 2020, por lo que el presente expediente se encontraría en plazo para su resolución dado que consta en el expediente municipal que, mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 28 de octubre de 2020, se 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, habiéndose procedido a su notificación a todos los interesados de acuerdo con el certificado de fecha de 26 de febrero de 2021 suscrito por la Secretaría General del Ayuntamiento.

Por otro lado, y en relación a lo dispuesto en el artículo 114.2, letra d), del RAE-TrLOTAU que establece que 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, cabe indicar que, en el presente caso y conforme se recoge en los puntos siguientes, la causa de resolución contractual señalada por el Municipio para resolver el expediente es el mutuo acuerdo entre el Ayuntamiento de Toledo y el Agente Urbanizador no habiéndose constituido garantía al ser un expediente de gestión directa, por lo que no se requiere recabar el referido dictamen del Consejo Consultivo.

Por último, se ha de señalar, según lo dispuesto en el artículo 114.3 del RAE-TrLOTAU, que, *“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 1 Vega Baja del Plan General de Ordenación Urbana del Municipio de Toledo.

Del expediente remitido por el Ayuntamiento se constata que el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 22 de julio de 2020, por el que se inicia el procedimiento de resolución de la adjudicación del presente Programa de Actuación Urbanizadora, fundamenta su resolución en la causa recogida en el artículo 111, letra c), del Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), esto es, en *“El mutuo acuerdo entre la Administración y el contratista”*, toda vez que desde la aprobación del PAU no ha sido posible la ejecución de las obras de urbanización en virtud de las afecciones patrimoniales del ámbito y de que el mismo se encuentra suspendido por resultar afectado por la declaración de Bien

de Interés Cultural de la Vega Baja, conforme a la normativa urbanística vigente contenida en la Modificación Puntual nº 28 del PGOU de Toledo que le es de aplicación, dándose por ello razones de interés público relacionadas con la protección del patrimonio que hacen no sólo inconveniente, sino ilegal, la continuación del contrato en sus términos.

Dentro del trámite de audiencia concedido para la formulación de alegaciones al inicio del presente expediente, consta en el expediente escrito del agente urbanizador, de fecha 9 de octubre de 2020, a través del cual muestra su conformidad con la resolución de la adjudicación del PAU de la Unidad UA.01 Vega Baja, así como escrito de la mercantil Participaciones Teide, S.A., titular de las fincas R5, R13 y C2 del Proyecto de Reparcelación de la UA.01, de 16 de septiembre de 2020, en el que manifiesta, además de otras circunstancias derivadas del presente procedimiento, como bien señala el informe jurídico municipal de 26 de octubre de 2020 que da contestación a las mismas, su plena conformidad con la resolución adoptada por cuanto *“la declaración del ámbito como Bien de Interés Cultural ha hecho definitivamente imposible (i) la ejecución de las obras de Urbanización relativas al mismo y, por ende, (ii) la ejecución del propio Programa de conformidad con los términos previstos originalmente”*.

Por otro lado, y en relación a la causa de resolución invocada por el Consistorio y la justificación de la misma en el expediente tramitado, el artículo 112.4 del mismo texto legal establece que *“La resolución por mutuo acuerdo sólo podrá tener lugar cuando no concurra otra causa de resolución imputable al contratista y siempre que razones de interés público hagan innecesaria e inconveniente la permanencia del contrato”*.

En relación con los requisitos señalados por la normativa contractual a efectos de llevar a cabo la resolución por mutuo acuerdo, según ha informado el Ayuntamiento, la causa de que no se haya llevado a cabo la ejecución de las obras de urbanización del presente Programa viene determinada por la declaración como Bien de Interés Cultural, con categoría de Zona Arqueológica, de la ampliación del Yacimiento Arqueológico de la Vega Baja de Toledo, que se produjo mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de junio de 2008, y por la declaración como Bien de Interés Cultural, con categoría de Conjunto Histórico, de la Fábrica de Armas de Toledo, mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de marzo de 2010, siendo estas afecciones patrimoniales las que han impedido al agente urbanizador ejecutar las obras de urbanización de los terrenos de referencia en los términos que estaban planteadas. En cuanto a la existencia de razones de interés público que hagan inconveniente la continuación del contrato, la normativa urbanística vigente para el ámbito de referencia y que se encuentra constituida por la Modificación la Modificación Puntual nº 28 del Plan General de Ordenación Urbana de Toledo de 1986, suspende el desarrollo el desarrollo de la Unidad de Actuación 1 de la Vega Baja, de conformidad con la normativa patrimonial vigente, hasta la aprobación del planeamiento especial que resuelva las afecciones de toda la zona protegida.

En su virtud, dado que no concurren en el expediente causas de resolución imputables al contratista y que el Ayuntamiento ha manifestado que existen razones de interés público que hacen inconveniente la continuación del contrato, queda suficientemente acreditado en el expediente el cumplimiento de los dos requisitos que exige el artículo 112.4 del TRLCAP para resolver la adjudicación del PAU por mutuo acuerdo entre la Administración actuante y la persona adjudicataria, y por tanto, que concurre la causa de resolución establecida en el artículo 111.c) del TRLCAP.

Por todo lo anterior, teniendo en cuenta que han transcurrido más de dieciséis años desde la adjudicación del PAU de la Unidad UA.01 Vega Baja sin que se haya ejecutado ninguna obra de urbanización, salvo la realización de obras exteriores al ámbito de actuación como la zona verde de Polvorines y la ampliación del puente de Parapléjicos, y que el ámbito se encuentra suspendido por la declaración de Bien de Interés Cultural, habiendo quedado acreditado por parte del Ayuntamiento que existe un interés público preponderante que hace desaconsejable 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 caso que nos ocupa, y en cuanto a lo dispuesto en las letras a) y b) del citado artículo 125 (declaración de la edificabilidad de solares y reclasificación de terrenos), de conformidad con el informe jurídico municipal de 26 de octubre de 2020 y según los informes de los Servicios Técnicos municipales obrantes en el expediente, las actuaciones municipales llevadas a cabo en el ámbito de la UA.01 “Vega Baja” consisten en la ejecución de obras de urbanización sobre los viales preexistentes que se sitúan en el perímetro de la misma, que comprenden la Avenida de Carlos III, la prolongación de la C/ Méjico y el Camino del Molinero, la Avenida Más del Ribero, la Carretera de la Peraleda, la C/ San Pedro el Verde y el Paseo del Cristo de la Vega, y en el “Parque de Polvorines”, ubicado en la orilla opuesta del río Tajo, en dónde se ha ejecutado tanto la pasarela peatonal de comunicación entre el recinto de la “Fábrica de Armas” y el “Parque de Polvorines” como intervenciones de acondicionamiento de caminos y de ajardinamiento. En el interior del ámbito de la UA.01 se han desarrollado diversas campañas de actuaciones arqueológicas, concluyendo que *“la ejecución de estas obras no supone que las parcelas resultantes de la reparcelación hayan adquirido la condición de solares, por lo que no puede considerarse suelo urbano consolidado”*.

Asimismo, y en cuanto a 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), en el informe jurídico municipal de fecha 26 de octubre de 2020 se señala al respecto que para una nueva programación del terreno es necesario contar con el Plan Especial de la Vega Baja, que resolverá las múltiples afecciones del ámbito y que la resolución de la adjudicación del PAU se produce por mutuo acuerdo entre el Ayuntamiento y Toletum Visigodo, al existir razones de interés público que hacen inconveniente la continuación del contrato no existiendo incumplimiento de los deberes urbanísticos que incumbían a Toletum Visigodo en su condición de Agente Urbanizador.

Además de estos efectos previstos en el TRLOTAU, se debe estar a los efectos derivados de la resolución del contrato previstos en el artículo 113 del TRLCAP, cuyo apartado 2 dice *“Cuando obedezca a mutuo acuerdo los derechos de las partes se acomodarán a lo válidamente estipulado entre la Administración y el contratista”*.

Así mismo, dado que en el presente supuesto no se ha depositado aval como garantía de ejecución de las obras de urbanización del PAU al haber optado el Ayuntamiento por la gestión directa de las mismas, no procede pronunciamiento al respecto.

Por otro lado, en cuanto a la reparación de posibles daños y perjuicios ocasionados a los propietarios de terrenos del PAU o a terceros interesados, sobre cuya procedencia deberá pronunciarse el Ayuntamiento y, en su caso, sustanciarse en un procedimiento posterior al de la resolución de la adjudicación del PAU, el artículo 118.7 del TRLOTAU determina lo siguiente:

“El urbanizador será responsable de los daños causados a los propietarios o a otras personas como consecuencia de su actividad o por falta de diligencia en el cumplimiento de sus obligaciones, salvo cuando aquéllos tuvieran su origen en una orden directa de la Administración actuante o el cumplimiento de una condición impuesta por ella”.

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 veintiséis de marzo de dos mil veintiuno.

Vº Bº

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

LA SECRETARIA DE LA COMISIÓN