Dª 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 16 de octubre de 2020, en relación con el punto decimoctavo del orden del día, referido a la **RESOLUCIÓN DE LA ADJUDICACIÓN DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN URBANIZADORA DEL SECTOR R-2 DEL PLAN DE ORDENACIÓN MUNICIPAL DE TORIJA (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, INFORMAR FAVORABLEMENTE la resolución de la adjudicación del Programa de Actuación Urbanizadora del Sector R-2 del Plan de Ordenación Municipal de Torija (Guadalajara), acordada a favor de la Agrupación de Interés Urbanístico Torija R-2, 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, 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 14 de noviembre 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 14 de noviembre 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 2 de marzo 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 Torija 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 2 de marzo de 2020, se ha concedido trámite de audiencia por un plazo de diez días a los interesados, y se ha emitido informe jurídico con fecha 26 de agosto de 2020 e informe técnico sobre el estado de ejecución de las obras de urbanización con fecha de 30 de septiembre de 2020.

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*". En el presente caso, en tanto que el urbanizador ha manifestado su oposición a la resolución de la adjudicación del PAU durante el trámite de audiencia concedido al efecto, se deberá 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-2 del Plan de Ordenación Municipal de Torija (Guadalajara).

Del expediente municipal remitido se constata que el Acuerdo plenario del Ayuntamiento de Torija fundamenta la resolución de la adjudicación del presente Programa en el artículo 114.1, letras d), f) y g), del Decreto 29/2011, de 19 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad de Ejecución del TrLOTAU, así como en el artículo 111, letras e) (La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista y el incumplimiento del plazo señalado en el artículo 71.2, letra d) y g) (El incumplimiento de las restantes obligaciones contractuales esenciales), 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 aplicación supletoria, en concreto, por incumplimiento culpable del adjudicatario, puesto de manifiesto en la demora en la ejecución de las obras de urbanización, dentro de los plazos de ejecución previstos y una vez apreciada la imposibilidad de cumplimiento del plazo total, así como la conveniencia de evitar más dilaciones innecesarias y perjudiciales para el interés público; concretándose tales incumplimientos en lo que a continuación se exponen:

1º) El convenio, firmado con fecha 26/06/2006, establece en sus cláusulas primera y tercera, el compromiso del urbanizador a iniciar las obras de urbanización dentro de los seis meses siguientes a la disponibilidad por el mismo de la totalidad de los terrenos, y a su total terminación, desde su inicio, dentro del plazo de treinta y seis meses. Por tanto, la fecha tope para finalizar las obras terminaba el 14/11/2009.

2º) No consta la existencia de Acta de Replanteo de las obras, y no se ha llegado a iniciar la ejecución de estas.

3º) La finalización de las obras y su recepción debería haberse producido antes del 14/11/2009, para lo que se exigía el preceptivo certificado final de obra, que a esta fecha no se ha presentado por el agente urbanizador.

4º) Se han incumplido los requerimientos técnicos respecto al Proyecto de Urbanización establecidos en el acuerdo de aprobación y adjudicación del Programa de Actuación Urbanizadora de 14/11/2005.

5º) Se ha incumplido la obligación de presentación de proyecto de reparcelación contenido en el convenio urbanístico de 26/06/2006.

En relación con lo anterior, según certificación de la Secretaría del Ayuntamiento de Torija de 14 de julio de 2020, la AUI R-2 formula ante el registro municipal (NRE 2020-E-RC-608, de fecha 06/07/2020) escrito de alegaciones durante el trámite de información pública del procedimiento de resolución, en el que, entre otros, se hace referencia a los siguientes extremos:

- Que los sistemas generales han sido sufragados por el agente urbanizador, por lo que, en caso de resolución de la adjudicación del PAU y nueva adjudicación del mismo a un Agente Urbanizador distinto, deberán devolverse a la AIU R-2 por valor de 85.102,58€.
- Que el acuerdo de resolución municipal adoptado recoge la devolución parcial de la fianza, y no la devolución del importe total de los tres avales consignados.
- Que el Ayuntamiento ha actuado ilegalmente dejando en suspenso la ejecución del programa hasta la presentación de la modificación del Proyecto de Urbanización, puesto que ya estaba aprobado mediante el acuerdo aprobatorio del PAU de 14/11/2005, siendo responsable de la paralización de su ejecución.
- Que se proceda a la declaración de nulidad del Proyecto de Urbanización por no poderse presentar un Proyecto de Reparcelación sobre la base de otro proyecto que no sea el de urbanización aprobado.
- Que no todo incumplimiento contractual podrá dar lugar al derecho de la otra parte de resolver el contrato, y, en este caso, ha sido la propia Administración la que ha suspendido la posibilidad de ejecución mediante el acuerdo de suspensión y petición de modificaciones sobre el Proyecto de Urbanización anteriormente aprobado.
- Que el Ayuntamiento es parte de la Agrupación al haber aportado terrenos municipales al desarrollo y, por tanto, está obligado a contribuir a los gastos del desarrollo, siendo incumplidor constante en el pago de sus cuotas y teniendo una deuda contraída de 18.288,46 €.

Las alegaciones expuestas son desestimadas mediante informe del Secretario-Interventor del Ayuntamiento de Torija, de fecha de 26 de agosto de 2020, en el que, tras analizar pormenorizadamente cada uno de los argumentos invocados, se concluye lo siguiente:

- Que el ordenamiento jurídico establece que los sistemas generales han de ser costeados por los propietarios de los terrenos, en este caso por la Agrupación de Interés Urbanístico, pues se encuentra constituida en su totalidad por el 100% de los propietarios que integran la Unidad de Ejecución.

- Que en el Ayuntamiento solo consta constituido un aval solidario, emitido por IberCaja a la Agrupación de Interés Urbanístico AIU Torija R-2, por un importe de 46.976 euros.
- Que la aprobación definitiva del PAU queda supeditada al cumplimiento por parte del urbanizador de las condiciones técnicas y jurídicas del Proyecto de Urbanización establecidas en el Acuerdo aprobatorio de 14 de noviembre de 2005, sin que hasta la fecha se haya producido la subsanación de estos extremos, a pesar de los reiterados requerimientos municipales efectuados al urbanizador en ese sentido, lo que ha motivado que se acuerde la suspensión de la ejecución del Programa hasta la presentación de la documentación requerida.
- En cuanto a la nulidad del Proyecto de Urbanización señala el Ayuntamiento que la actuación administrativa municipal no resulta subsumible bajo ninguno de los supuestos legales contemplados en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ya que el Acuerdo de Pleno de adjudicación del Programa ya recogía de manera detallada las condiciones técnicas y jurídicas que debía cumplir el Proyecto de Urbanización y que debían ser objeto de subsanación.
- Que en este supuesto se dan las causas de resolución de la adjudicación del PAU recogidas en el artículo 111, letras e) y g), del TRLCAP, pues según el convenio urbanístico que rige el Programa, las obras de urbanización no se han llegado a iniciar, y se ha producido una demora en el cumplimiento del plazo total de ejecución de las mismas, que estaba fijado en 36 meses, pues debieron de estar concluidas el 14/11/2009, habiendo transcurrido, hasta la fecha, más de 12 años, sin que por parte del agente urbanizador se haya dado cumplimiento a las obligaciones y compromisos establecidos en el Programa de Actuación Urbanizadora.
- En cuanto a la responsabilidad municipal en la suspensión del Programa, destacan que la misma tiene causa en los sucesivos incumplimientos llevados a cabo por el Agente Urbanizador, en consecuencia, no debe apreciarse responsabilidad alguna por parte del Ayuntamiento en el incumplimiento de las previsiones contenidas en el convenio suscrito.

Una vez examinados y analizados los diferentes argumentos puestos de manifiesto por cada una de las partes, procede indicar, en primer lugar, como ya se ha señalado en la consideración primera del presente informe, que 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 14 de noviembre de 2005, 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 contra de la supletoriedad de esta norma señalada por el Ayuntamiento, cuyo artículo 111 recoge como causas de resolución en sus letras e) "*La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista y el incumplimiento del plazo señalado en el artículo 71.2, párrafo d)*" y g) "*El incumplimiento de las restantes obligaciones contractuales esenciales*", ambas causas alegadas por el Ayuntamiento para resolver el presente Programa.

Por lo que respecta a la primera causa de resolución invocada por el Ayuntamiento y recogida en el artículo 111, letra e), del TRLCAP relativa a la demora en el cumplimiento de plazos por parte del contratista, debe tenerse en cuenta que el artículo 167 del citado texto legal, comprensivo de las causas de resolución del contrato de gestión de servicios públicos, la excluye específicamente como causa

resolutoria aplicable a esta última categoría de contratos, por lo que, al menos formalmente, podría cuestionarse su invocación en el procedimiento resolutorio examinado.

No obstante, no puede dejar de tenerse en cuenta que el urbanizador, en cuanto que gestiona indirectamente una función pública por ser, según el artículo 117.1 TrLOTAU, *"[…] el agente responsable de ejecutar la correspondiente actuación urbanizadora por cuenta de la Administración actuante y según el convenio estipulado […]"*, participa de la condición de concesionario de un servicio público. También, en cuanto que asume la realización de la obra pública de urbanización, el objeto de su cometido es coincidente con el de un contrato de obras. Así lo ha venido proclamando la jurisprudencia del Tribunal Supremo al señalar que la ejecución urbanística concedida por la Administración municipal a un agente urbanizador *"[…] reúne las características de una obra pública y tiene la naturaleza propia de un contrato de obras […]"* (entre otras Sentencias del Tribunal Supremo de 6 de junio de 2007 y 4 de abril de 2012 RJ 2007\4829 y RJ 2012\5681, respectivamente).

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha ha afirmado, por su parte, que *"el contenido mismo del Texto Refundido de la castellano-manchega Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, (Decreto Legislativo 1/2010) permite conceptuar un Programa de Actuación Urbanizadora (PAU), instrumento de gestión y ejecución urbanística por excelencia, como un contrato no sólo de obra, que evidentemente lo es y suele ser la parte fundamental de su contenido, sino también de gestión urbanística. [ ] Llámese mixto o atípico dentro de los contratos administrativos, lo cierto es que contamos con una definición legal, siquiera parcial y subsidiaria, en la propia LOTAU, art. 125 cuando establece que las relaciones derivadas de la adjudicación del PAU se rigen por dicha ley, los planes urbanísticos 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"*.

Desde la perspectiva expuesta, y teniendo en cuenta la naturaleza mixta que presenta el PAU - obra y servicio -, parece lógico concluir que a la parte de la prestación que se vincule a la categoría de servicio público le sean de aplicación las causas resolutorias correspondientes a esta última; y, a la parte de la prestación que se corresponde con la categoría de obras, le sean de aplicación las que afectarían a este último tipo de contrato. Dicho de otro modo, la operatividad de la exención de la causa resolutoria relativa a la demora en el cumplimiento de los plazos por el contratista, que se contempla en el artículo 167 del TRLCAP, sólo tendrá sentido en cuanto a la parte de la prestación que corresponde al agente urbanizador como gestor de un servicio público, pero no en la que deriva de su carácter de contrato de obra, en la que serán de aplicación, sin excepción, las causas resolutorias previstas en el artículo 111 de la misma norma.

En consonancia con esta interpretación el propio RAE-TrLOTAU ha venido a recoger posteriormente de forma expresa, y con notable similitud a la regulación que contempla la normativa de contratación, la demora en el cumplimiento del plazo total o de plazos parciales como causa de resolución de la adjudicación del PAU (artículo 114.1, letra d), de dicha norma reglamentaria), salvando así la distorsión que, en cuanto a las causas de resolución de estos, provocaba la remisión única efectuada por la norma urbanística a las reglas del contrato de gestión de servicios públicos de la legislación de contratación del sector público. En este sentido, la jurisprudencia ha realzado la importancia del cumplimiento de los plazos en el contrato administrativo, por tener este la condición de negocio fijo o negocio a plazo fijo,

considerando procedente la resolución de los contratos administrativos cuando se produce un incumplimiento del plazo de ejecución. Así, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 17 de octubre de 2000 [Ar. RJ 2000 8915], expresó que *"la doctrina jurisprudencial de este Tribunal y los dictámenes del Consejo de Estado (por todos, el dictamen núm. 44795 de 13 de enero de 1983 y 1191 de 25 de noviembre de 1993) subrayan que el plazo fijado para el cumplimiento de la prestación contractual, constituye el elemento básico de la relación jurídica establecida, de forma que cuando éste aparece como un elemento relevante, es una determinación esencial que no accesoria o agregada a la esencia de la prestación, de donde se desprende que si el plazo transcurrió, el contrato quedó sustancialmente afectado por dicha situación, y el incumplimiento resultó claramente imputable al contratista, resultando ajustado a derecho la resolución acordada por la Administración".*

En este sentido, el informe técnico del Ayuntamiento de Torija, de 27 de noviembre de 2017, relativo a la evaluación del grado de cumplimiento de los requisitos técnicos y jurídicos establecidos en el acuerdo aprobatorio del PAU del Sector, verifica el incumplimiento de los siguientes plazos establecidos en el convenio urbanístico: *«[...]*

- *Primera: "El Urbanizador, adjudicatario del PAU se compromete al cumplimiento de todas las obligaciones y compromisos establecidos en el plazo de treinta y seis meses". Se ha sobrepasado ampliamente el plazo descrito.*
- *Segunda: "El Urbanizador asume el compromiso de presentar ante el Ayuntamiento el Proyecto de Reparcelación en el plazo de cuatro meses desde la aprobación del Proyecto de Urbanización". Se ha sobrepasado ampliamente el plazo descrito.»*

Por su parte, el informe jurídico municipal, de fecha 26 de agosto de 2020, en relación con la segunda causa invocada por el Ayuntamiento para la resolución de la adjudicación del presente Programa, "*El incumplimiento de las restantes obligaciones contractuales esenciales*", recogida en la letra g) del artículo 111 del TRLCAP, viene a concluir que en el presente supuesto concurren tres causas de resolución del Programa de Actuación Urbanizadora: "*[...]*

i) *La demora en el cumplimiento del plazo de terminación del Programa imputable al urbanizador, apreciándose la imposibilidad del cumplimiento del mismo dentro del plazo total establecido, resultando justificada la conveniencia de evitar dilaciones innecesarias y perjudiciales para el interés público.*

ii) *El incumplimiento de una obligación contractual esencial, cual es el plazo previsto para la conclusión del Programa.*

iii) *El incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Programa de Actuación Urbanizadora, entre ellas, el incumplimiento de los requerimientos técnicos establecidos en el acuerdo de aprobación y adjudicación del Programa de Actuación Urbanizadora de 14/11/2005; así como el incumplimiento de la obligación de presentación del proyecto de reparcelación contenido en el convenio urbanístico de 26/06/2006."*

Por nuestra parte, indicar que, en cuanto a la causa de resolución recogida en la letra e) del artículo 111 TrLCAP, relativa al incumplimiento de plazos, el convenio urbanístico suscrito recoge en sus estipulaciones Primera y Tercera, la obligación del Agente Urbanizador de iniciar las obras de urbanización dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que se hubiera obtenido la plena

disponibilidad de los terrenos necesarios para su acometida, con la aprobación definitiva del Proyecto de Reparcelación, y a finalizarlas totalmente en el plazo de treinta y seis meses desde su inicio.

En el supuesto que nos ocupa, de la documentación obrante en el expediente se desprende que el Ayuntamiento no ha aprobado el Proyecto de Urbanización del presente Programa debido a las deficiencias técnicas que presentaba la documentación aportada, por tanto, entendemos que no es posible apreciar como causa de resolución el incumplimiento de plazos alegado por el Consistorio, dado 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 ejecución, según establece el artículo 109 del TRLOTAU, la aprobación del planeamiento territorial y urbanístico idóneo, del Programa de Actuación Urbanizadora y de un Proyecto de Urbanización, no habiéndose cumplido en este caso ninguno de estos presupuestos, por lo que, en consecuencia, no es posible establecer una fecha concreta para el cómputo del inicio de las obras de urbanización y de su completa ejecución, fecha que, en todo caso, está indisolublemente vinculada a la aprobación del Proyecto de Reparcelación que tampoco se ha producido.

Por otro lado, y en cuanto a la causa recogida en la letra g) del artículo 111 TrLCAP relativa al incumplimiento de las restantes obligaciones contractuales esenciales, cabe señalar que la obligación contractual principal contraída por la AIU R-2 mediante la suscripción del Convenio Urbanístico suscrito con el Ayuntamiento de Torija el día 29 de diciembre de 2006, es la de finalizar totalmente las obras de urbanización comprendidas en el Programa en el plazo de treinta y seis meses desde su inicio.

No obstante, conforme ha quedado acreditado mediante los informes municipales obrantes en el expediente, a pesar de los requerimientos municipales efectuados al Agente Urbanizador, a fecha de hoy la AIU R-2 no ha presentado la documentación técnica subsanada según lo indicado en el acuerdo de aprobación del PAU de referencia, que afectan al Proyecto de Urbanización y que han ocasionado que éste no se haya llegado a aprobar. Asimismo, tal y como hemos indicado, no consta la presentación ante el Ayuntamiento del correspondiente Proyecto de Reparcelación, ni el acta de replanteo para el inicio de las obras de urbanización del Sector, no existiendo igualmente constancia de que se haya adoptado acuerdo de prórroga de ejecución del Programa, ni siquiera de petición o justificación alguna del Agente Urbanizador. Al respecto, cabe señalar que la falta de aportación por parte de la AIU R-2 de la documentación integrante del Programa correctamente subsanada conforme al acuerdo aprobatorio del PAU ha impedido que puedan comenzarse las obras de urbanización objeto del mismo, y, en consecuencia, que se realice el objetivo esencial del contrato, que no es otro que la completa urbanización del ámbito en cuestión, lo que constituye el incumplimiento de una obligación que no ofrece dudas en cuanto a su clasificación como esencial. En este sentido, cabe precisar que es doctrina plenamente consolidada la que declara causas de resolución del contrato de obras por incumplimiento de obligaciones esenciales la existencia de errores graves y sustanciales en el proyecto elaborado por el propio contratista (STS 15 de julio de 2002), circunstancia esta que concurre en el supuesto de hecho objeto de informe.

Por tanto, ha quedado debidamente acreditado en el expediente que concurre como causa de resolución de la adjudicación del Programa de Actuación Urbanizadora del Sector R-2 del POM de Torija el incumplimiento del Agente Urbanizador de las obligaciones esenciales del artículo 111.g) del TRLCAP.

Finalmente, en la resolución que declare la extinción del Programa, la Administración actuante deberá pronunciarse sobre si ese incumplimiento por parte del Urbanizador puede o no ser calificado como

culpable dados los diferentes efectos que, en cuanto a los efectos de la resolución, comporta una u otra calificación. A estos efectos, se indica que en materia de contratación administrativa se ha venido realizando una identificación de la culpa con diligencia en semejantes términos a lo expuesto en el artículo 1104 del Código Civil. Así, el Dictamen nº 233/2007 del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha no duda en señalar que el "elemento culposo exigido en el art. 113.4 TrLCAP" se "incardina en el concepto de culpa" según ésta es definida en el artículo 1104 del CC. Trasladando al ámbito administrativo este concepto puede afirmarse que existe un incumplimiento culpable del contratista cuando actúa sin la diligencia debida o, en palabras de algunos autores, cuando infringe lo que se denomina "diligencia promotora" entendida "como el deber de esfuerzo para conservar *la posibilidad de que la prestación sea cumplida y para remover los obstáculos e impedimentos que a tal posibilidad puedan oponerse de acuerdo con los parámetros establecidos en el título constitutivo de la relación obligatoria o directamente en la ley*". Esta diligencia debe entenderse que excede la del "buen padre de familia" y se vincula en términos por ejemplo como los de la Sentencia de la Sala 1ª del Tribunal Supremo de 10 de julio de 2003, con la *"exigida en la situación concreta a persona razonable y sensata correspondiente al sector del tráfico o de la vida social cualificados por la clase de actividad a enjuiciar."*

Por todo lo anterior, puesto que han transcurrido más de catorce 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 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 pronunciarse 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, en virtud del informe técnico de fecha 30 de septiembre de 2020, ni siquiera se han llegado a iniciar las obras de urbanización. En cuanto a las cuestiones previstas en las letras c) y d) (pertinencia de incoar procedimiento para una nueva programación y de tramitar procedimientos declarativos del incumplimiento de deberes urbanísticos), el acuerdo plenario de resolución del PAU determina la pertinencia de incoar el procedimiento para acordar una nueva programación de los terrenos en la que un nuevo urbanizador asuma las obligaciones del antiguo, afectando los bienes y recursos resultantes de la liquidación de la programación cancelada a ejecutar la que la sustituya.

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, cuyos apartados cuyos apartados 4 y 5 establecen que "*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.*

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".

En este sentido, el acuerdo de pleno municipal de 3 de marzo de 2020 por el que se resuelve la adjudicación de Programa de Actuación Urbanizadora del Sector R-2 del POM de Torija establece expresamente, en el apartado cuarto del punto Tercero, la procedencia de la devolución de la garantía prestada por el agente urbanizador, por importe de 46.976 €.

Por otro lado, 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:

> *"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 dieciséis de octubre de dos mil veinte.

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