

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 18 de septiembre de 2023, en relación con el punto 6 del orden del día, referido a **la resolución de la adjudicación del PAU de las U.E. 13, 15 y 16 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Ugena (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 las Unidades de Ejecución nº 13, 15 y 16 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Ugena (Toledo), acordada a favor de la mercantil **FIGAROL PROMOCIONES, S.L.**, con los efectos señalados en la consideración Cuarta del presente informe, al concurrir la causa de resolución prevista en la letra d) del artículo 206 del LCSP y por no haber justificado el Ayuntamiento que exista un interés público preponderante que haga aconsejable la continuación de la ejecución del referido PAU, de acuerdo a 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 18 de diciembre de 2008, 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 registrarán 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 registrarán, 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 18 de diciembre de 2008, resulta aplicable al régimen de extinción de dicho instrumento la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

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 19 de abril 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 Ugena 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 19 de abril de 2023, 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 fechas de 19 y 24 de julio de 2023, respectivamente.

En cuanto al plazo para la adopción del acuerdo de resolución, 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, habiéndose iniciado el expediente mediante Acuerdo Plenario de 19 de abril de 2023, cabe señalar que 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 caso que nos ocupa, consta certificado de la Secretaría del Ayuntamiento en el que, respecto al trámite de audiencia efectuado a todos los interesados, se hace constar que no se han presentado alegaciones por lo que 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.E. nº 13, 15 y 16 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Ugena (Toledo).

Del expediente municipal remitido se constata que el Ayuntamiento de Ugena fundamenta la resolución de la adjudicación del presente Programa en el incumplimiento del deber principal y sustantivo de urbanizar en su totalidad los terrenos incluidos en el ámbito, por un lado, y en la falta de la formalización del convenio urbanístico del PAU y la prestación de la garantía correspondiente, por otro. Los citados incumplimientos se encuadran en el informe de la Secretaría de 19 de julio de 2023, en la causa tipificada en la letra f) del artículo 114 del RAETrLOTAU (f) El incumplimiento de cualesquiera otras obligaciones esenciales del Programa de Actuación Urbanizadora.).

No obstante, como ya se ha señalado en la consideración primera del presente informe, las determinaciones del artículo 114.1 del RAETrLOTAU 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 18 de diciembre de 2008, las causas de resolución de la adjudicación del PAU, y los efectos de las mismas, habrán de ser ponderados a tenor de las previsiones contenidas en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP), conteniéndose las causas de resolución aplicables al presente supuesto en el artículo 206 de la LCSP, cuyas letras d) y g) recogen respectivamente como causas de resolución la no formalización del contrato en plazo y el incumplimiento de las restantes obligaciones





contractuales esenciales, calificadas como tales en los pliegos o en el contrato causas alegadas por el Ayuntamiento para resolver el presente contrato.

Respecto a la no formalización del contrato en plazo, consta en el expediente informe jurídico suscrito por la Secretaria de la Corporación en el que, en relación a la falta de suscripción de convenio urbanístico señala, aludiendo a lo dispuesto en el artículo 54.3 TrLCAP que la misma habilitaría a acordar la resolución del mismo, siendo trámite necesario la audiencia del interesado y cuando se formule oposición por el contratista, el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva. En relación con lo expuesto cabe precisar que, tal y como se recoge en la consideración primera del presente informe, dada la fecha de adjudicación del Programa, las causas de resolución de la adjudicación habrán de ponderarse a tenor de lo previsto en la LCSP cuyo artículo 140.3 presenta una redacción similar al precepto del TrLCAP invocado en el informe municipal.

En coherencia con lo anterior, los artículos 27.1 y 28.2 de la versión primigenia de la LCSP, vigente en el momento de la adjudicación del presente PAU, establecen que los contratos que celebren las Administraciones Públicas se perfeccionan *“en todo caso, [...] mediante su adjudicación definitiva, cualquiera que sea el procedimiento seguido para llegar a ella”*, y se *“formalizarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 140”* del mismo texto legal. En este sentido, el artículo 140.1 de la LCSP, en su versión original, preceptúa que los contratos deberán formalizarse en documento administrativo dentro del plazo de diez días hábiles desde su adjudicación definitiva, adjudicación que se produce cuando el contratista presenta, en tiempo y forma, la documentación exigida en el apartado segundo del artículo 135.4 de la LCSP y constituye, además, la garantía correspondiente.

En su virtud, dentro del ámbito urbanístico y para el supuesto que nos ocupa, el contrato debe entenderse referido al Convenio Urbanístico exigido en el artículo 122.8 del TrLOTAU, cuyo tenor literal establece que *“La adjudicación de la ejecución del Programa de Actuación Urbanizadora se formalizará mediante convenio urbanístico [...]. En él se harán constar las condiciones, los compromisos y los plazos para la ejecución del Programa, las garantías que el urbanizador presta para asegurar su cumplimiento y las penalizaciones a que se somete por incumplimiento”, señalando el apartado 5 del referido artículo que “el adjudicatario deberá suscribir los compromisos, asumir las obligaciones y prestar las garantías correspondientes”*. En el caso de los Programas de Actuación Urbanizadora, el artículo 110.3.d) del TrLOTAU dispone que el adjudicatario seleccionado como urbanizador deberá prestar garantía, financiera o real, por el importe mínimo que reglamentariamente se determine, que nunca podrá ser inferior al 7% del coste previsto de las obras de urbanización en caso de actuaciones a ejecutar por gestión indirecta, como es el supuesto que nos ocupa.

Según ha informado la Secretaria del Ayuntamiento, mediante informe de 19 de julio de 2023, no consta en el expediente que la mercantil urbanizadora Figarol Promociones S.L. haya constituido la garantía del 7% del coste de las obras de urbanización del PAU, exigida en el artículo 110.3.d) del TrLOTAU, ni que se haya suscrito el correspondiente convenio urbanístico entre aquella y el Ayuntamiento de Ugena por lo que se considera probada la existencia como causa de resolución de la adjudicación del Programa de referencia la no formalización del Convenio Urbanístico, causa prevista en la letra d) del artículo 206 de la LCSP, que establece como tal *“La no formalización del*





contrato en plazo”, contrato que en este caso, tal y como se ha indicado anteriormente, viene referido al convenio urbanístico.

Por lo que respecta al incumplimiento de *“las restantes obligaciones contractuales esenciales, calificadas como tales en los pliegos o en el contrato* (artículo 206 g) LCSP), el Ayuntamiento de Ugena en el acuerdo de resolución de la adjudicación señala el incumplimiento de la obligación de realizar la totalidad de las obras de urbanización del ámbito del PAU. A efectos de justificar este extremo, se incorpora en el expediente el informe técnico municipal, emitido con fecha 24 de julio de 2023, según el cual, tras visita de inspección realizada a los terrenos incluidos en los ámbitos que delimitaban las Unidades de Ejecución del presente PAU, *“[...] no se ha realizado ningún trabajo de urbanización, por tanto el porcentaje de ejecución material es del 0%”*.

Respecto a lo anterior, procede indicar que la letra g) del artículo 206 en cuanto al incumplimiento de obligaciones esenciales exige que las mismas se hayan calificado así en los pliegos o en el contrato. En el supuesto que nos ocupa, tal y como se ha señalado en el presente informe, al no haberse procedido a la suscripción del correspondiente convenio urbanístico, no se ha perfeccionado el contrato entre el Agente Urbanizador y el Ayuntamiento que obligue a ambas partes al cumplimiento de sus cláusulas, por lo que la ausencia de ejecución de las obras de urbanización no puede considerarse un incumplimiento del urbanizador contractual puesto que no se ha llegado a suscribir el convenio en el que se formalizara la citada obligación no pudiendo aplicarse como causa de resolución contractual en el presente supuesto.

En este sentido, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha en su dictamen nº 283/2016, de 14 de septiembre, en aplicación de consolidada doctrina del Tribunal Supremo (*“Sentencia de 2 de octubre de 1985, FD 6º (Ar. RJ 1985,4585) Sentencia de 13 de diciembre de 1995, FD 4º (Ar. RJ 1995,8999)”*), ha señalado que ante la falta de perfeccionamiento del referido convenio urbanístico resultarían inaplicables las causas de resolución contempladas en los epígrafes g) y h) del artículo 111 TrLCAP, dado que la falta de perfeccionamiento del citado Convenio impide el nacimiento de las obligaciones propias de su fase de ejecución.

Por todo lo anterior, y teniendo en cuenta que han transcurrido casi quince 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 de conformidad con el informe técnico municipal no se han llegado a iniciar las obras de urbanización del Programa. Por el contrario, sí procede pronunciarse sobre las cuestiones previstas en las letras c) y d) (pertinencia de incoar procedimiento para una nueva



Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): FAF6CFEDEB236D1CFB7FA71



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 208 LCSP, cuyo apartado 1 establece:

"1. En los supuestos de no formalización del contrato en plazo por causas imputables al contratista se estará a lo dispuesto en el artículo 140.3." El citado artículo 140.3 establece por su parte que cuando por causas imputables al contratista no se hubiese formalizado el contrato dentro del plazo indicado, la Administración podrá acordar la resolución del mismo, así como la incautación de la garantía provisional que, en su caso se hubiese constituido, siendo de aplicación lo previsto en el artículo 195.3.a) en cuanto a la intervención del Consejo de Estado u órgano autonómico equivalente en los casos en que se formule oposición por el contratista.,

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 lugar y fecha indicados en la firma electrónica.

Vº Bº

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

EL SECRETARIO DE LA COMISIÓN

P.A. Fdo. Silvia López Martín
Vicepresidente Primero de la Comisión

Fdo. Francisco. Javier Granero Sánchez

