

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 19 de mayo de 2023, en relación con el punto 8 del orden del día, referido a la **RESOLUCIÓN DE LA ADJUDICACIÓN DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN URBANIZADORA DEL SECTOR INDUSTRIAL 1, DENOMINADO “PARQUE EMPRESARIAL SAN CRISTÓBAL”, DE LAS NORMAS SUBSIDIARIAS DE PLANEAMIENTO DE SOCUÉLLAMOS (CIUDAD REAL)**, 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 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, la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo acuerda **INFORMAR FAVORABLEMENTE** la resolución de la adjudicación del Programa de Actuación Urbanizadora del Sector Industrial 1, denominado “Parque Empresarial San Cristóbal”, de las Normas Subsidiarias de Socuéllamos (Ciudad Real), acordada a favor de la mercantil urbanizadora Proyectos Industriales de La Mancha, S.L., al concurrir la causa de resolución prevista en la letra e) 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 12 de marzo de 2007, 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 12 de marzo de 2023, 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 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 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 30 de septiembre 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 Socuéllamos 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 30 de septiembre de 2022, se ha concedido trámite de audiencia por un plazo de diez días a los interesados, y se ha emitido informe técnico sobre el estado de ejecución de las obras de urbanización del Programa, con fecha de 28 de marzo de 2023, e informe jurídico sobre la resolución del PAU el día 28 de abril de 2023. No obstante, cabe señalar que, de acuerdo con la documentación remitida, no existe constancia de que se haya procedido a la notificación del acuerdo de resolución a la mercantil Caja Rural de Ciudad Real, avalista del Agente Urbanizador, debiendo acreditarse la realización de este trámite con carácter previo a la remisión del expediente al Consejo Consultivo, trámite este que, como se justifica en los apartados siguientes, debe realizarse por el Consistorio con carácter previo a la resolución del Programa..

Si bien, 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, el presente expediente aún no ha caducado, dado que el plazo para resolverlo ha sido objeto de suspensión mediante Decreto de Alcaldía nº 543/2023, de 4 de mayo, por el tiempo que medie entre la petición del informe a la Comisión Regional de Ordenación del Territorio, y su recepción, por un máximo de tres meses, de conformidad con lo previsto en el artículo 22.1.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Asimismo, se debe indicar que el artículo 114.2, letra d), del RAE-TRLOTAU establece que *“Sólo en caso de que se formule oposición a la resolución del Programa, ya sea por el urbanizador o por quien hubiere constituido la garantía a su favor, manifestada en el trámite de audiencia, se requerirá dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que deberá evacuarlo en el plazo máximo de un mes. Este informe tendrá carácter preceptivo y esencial para que surta efectos, constituyendo un defecto de forma invalidante su omisión”*. En el caso que nos ocupa, el Agente Urbanizador ha manifestado su oposición a la resolución de la adjudicación del Programa por lo que deberá recabarse el informe del Consejo Consultivo con carácter previo a la resolución de la adjudicación del Programa.

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 [...]”*.

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 Industrial 1 “San Cristóbal” de las Normas Subsidiarias de Socuéllamos (Ciudad Real).

Del expediente municipal remitido se constata que el Ayuntamiento fundamenta la resolución de la adjudicación del PAU en la demora en la ejecución de los plazos previstos en el Convenio Urbanístico, causa recogida en el artículo 114.1, letra d), del Reglamento de la Actividad de Ejecución del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado por Decreto 29/2011, de 19 de abril.

No obstante, como ya se ha señalado en la consideración primera del presente informe, 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 12 de marzo de 2007, 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 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), cuyo artículo 111 recoge como causa de resolución en su letra 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)”*, causa equivalente a la alegada por el Ayuntamiento para resolver el presente contrato.

Durante el trámite de audiencia concedido al efecto, D. Juan Sebastián Collado Almansa, en representación de la mercantil urbanizadora Proyectos Industriales de la Mancha, S.L., con fecha 6 de marzo de 2023, presenta escrito en el que solicita el sobreseimiento y archivo del expediente de resolución de la adjudicación del PAU, así como que se proceda a la liquidación y retribución con todos sus efectos de las cuotas de urbanización pendientes para destinar dichos recursos a la finalización de las obras de urbanización hasta su completa recepción, indicando que es esta falta de retribución la que ha determinado tal perjuicio, y formula las alegaciones que se exponen a continuación de manera resumida:

- Nulidad del acuerdo de Pleno por prescindir del procedimiento legalmente establecido al amparo de lo dispuesto en el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, fundamentada en:
 - Falta de documentación facilitada a los concejales para poder tomar conocimiento y manifestar su voto.
 - Falta de proposición de acuerdo.
 - Falta de instructor del expediente.
 - Falta de informes técnicos y jurídicos.
 - Falta de acceso por el interesado al expediente de resolución y al procedimiento de apremio de las cuotas de urbanización a los propietarios.
- Disconformidad con la normativa aplicable a la resolución del Programa.
- Que existen legítimas expectativas en cuanto al cumplimiento de la ejecución del PAU.
- Obligación del Ayuntamiento de abono de las certificaciones de obra presentadas.

Mediante informe de la Secretaría municipal, de fecha 28 de abril de 2023, se desestiman las alegaciones formuladas en virtud de las siguientes consideraciones:

- Que el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas no recoge entre las causas de nulidad de los procedimientos los motivos alegados por el urbanizador.
- Que los concejales, en virtud del artículo 15 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales tienen acceso a cualquier información y documentación de los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte.
- Que, con carácter previo y preceptivo al acuerdo de resolución contractual, con fecha 27 de septiembre de 2022 se celebró la Comisión de Hacienda y Personal del Ayuntamiento de

Socuéllamos en la que se propuso a la alcaldesa iniciar el procedimiento para acordar la resolución de la adjudicación del PAU del Sector Industrial 1 de las Normas Subsidiarias de la citada localidad.

- Que, no encontrándonos ante un procedimiento de carácter sancionador, no resulta preceptivo el nombramiento de instructor del mismo conforme establece la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre.
- Que obran en el expediente los informes técnicos y jurídicos municipales exigidos en el artículo 114 del RAE-TRLOTAU.
- Que dado el grado de cumplimiento de las obras de ejecución del Programa y habiendo transcurrido más de 10 años desde la fecha establecida en el convenio urbanístico para su finalización, la Administración estima que se está muy lejos de tener expectativas de su conclusión.
- Que en los PAU de gestión indirecta las certificaciones de obra se abonan al urbanizador mediante contraprestación de pago de las cuotas de urbanización por los propietarios, no por el Ayuntamiento, indicándose el procedimiento a seguir para su aprobación y posterior ejecución.

Respecto de la causa municipal alegada contenida en el artículo 111, letra e), del TRLCAP, relativa a *“La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista [...]”*, cabe indicar que debe tenerse en cuenta que el artículo 167 del TRLCAP, 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”*.

Por tanto, de acuerdo con la doctrina expuesta, y pese a la literalidad del artículo 167 TRLCAP, procedería admitir el incumplimiento de plazos alegado por el Ayuntamiento como causa de resolución aplicable al supuesto de hecho objeto del presente informe.

El informe de los Servicios Técnicos municipales, emitido con fecha de 28 de marzo de 2023, indica que el porcentaje de obra ejecutado en las obras de urbanización del PAU de referencia es del 42,73%, siendo un porcentaje aproximado dado que no puede medirse y revisarse la totalidad de la obra realizada. Por su parte, el informe jurídico municipal de fecha 28 de abril de 2023 indica que *“[...] el plazo de ejecución de las obras era de 3 años desde la inscripción de la reparcelación en el registro de la propiedad, lo que tuvo lugar el 21/09/2009, con lo que las obras deberían haber estado concluidas con fecha 21/09/2012”*.

La obligación contractual principal contraída por la mercantil urbanizadora Proyectos Industriales de La Mancha, S.L. mediante el Convenio Urbanístico, suscrito con el Ayuntamiento de Socuéllamos el día 3 de diciembre de 2007, según la estipulación Segunda, consistía en la ejecución de la totalidad de las obras de urbanización del PAU en el plazo máximo de 36 meses, contados a partir de la fecha de inscripción del Proyecto de Reparcelación del Programa en el Registro de la Propiedad, salvo que por circunstancias de fuerza mayor u otras no imputables al urbanizador hubiera de prorrogarse seis meses más.

Del expediente municipal remitido se constata que la inscripción del Proyecto de Reparcelación del PAU en el Registro de la Propiedad se produjo con fecha de 1 de noviembre de 2009, sin que exista ninguna constancia de que el Ayuntamiento haya concedido prórroga alguna del plazo de ejecución convenido, por lo que, en principio, se podría afirmar que las obras de urbanización deberían haber finalizado, como máximo, el día 1 de noviembre de 2012. No obstante, según establece la estipulación Décima del convenio, las obras de urbanización no podrán ser iniciadas hasta tanto el agente urbanizador no haya prestado garantía suficiente de la ejecución material de las obras de urbanización, hecho que, según el relato fáctico, se produjo el día 11 de mayo de 2010. Por tanto, las obras de urbanización deberían haber finalizado treinta y seis meses después, es decir, el día 11 de mayo de 2013.

En este sentido, de la documentación obrante en el expediente puede concluirse que, a pesar de que no existe constancia en el Ayuntamiento de que se procediera a la firma del Acta de Replanteo conforme establece el convenio urbanístico suscrito, la mercantil urbanizadora habría iniciado las obras de urbanización del Programa con anterioridad al día 22 de octubre de 2010, fecha en la que el Ayuntamiento aprueba las Certificaciones nº 1 y nº 2 de la obra de urbanización del Polígono de referencia, y habría ejecutado un porcentaje de obra aproximado del 42,73% del total del ámbito de actuación, quedando constancia de su paralización en mayo de 2014, momento en el que el Ayuntamiento requiere a la mercantil urbanizadora para que justifique los motivos por los que las obras de urbanización no están aún finalizadas, interesando se informe respecto de la disposición de reiniciar las mismas y el plazo estimado para la total ejecución del ámbito de actuación, sin que hayan sido reiniciadas hasta el día de la fecha, según se desprende del informe técnico municipal, de 23 de enero de 2019, cuyo apartado 2. INFORME, punto 2.1, indica que *“La urbanización de los terrenos incluidos en el ámbito del PAU denominado San Cristóbal se encuentra paralizada desde hace varios años”*.

Por tanto, ha quedado justificado en el expediente el incumplimiento por parte del urbanizador de los plazos de ejecución del PAU del Parque Industrial San Cristóbal de Socuéllamos alegado por el Ayuntamiento, y, por tanto, acreditada la concurrencia de la causa de resolución del contrato prevista en la letra e) del artículo 111 del TRLCAP por cuanto se han sobrepasado con creces los plazos máximos para la conclusión de las obras de urbanización del PAU contenidos en el Convenio Urbanístico, así como los establecidos con carácter general para mismas en el artículo 110.3, letra b), del TRLATAU, sin que éstas hayan finalizado. A este respecto cabe señalar que 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 accesorio 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”*.

Por último, teniendo en cuenta que han transcurrido catorce años desde la adjudicación del PAU 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, en principio, 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, según el informe técnico municipal emitido con fecha de 28 de marzo de 2023, el porcentaje de las obras de urbanización ejecutadas asciende aproximadamente a un 42,73%. Asimismo, el acuerdo de resolución deberá contener un pronunciamiento expreso acerca de las cuestiones previstas en las letras c) y d) (pertinencia de incoar procedimiento para una nueva programación y pertinencia de tramitar procedimientos declarativos del incumplimiento de deberes urbanísticos).

Además de estos efectos previstos en el TRLOTAU, se debe estar a los efectos derivados de la resolución del contrato previstos en el artículo 113 del TRLCAP, 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, se señala que el Acuerdo de Pleno de 30 de septiembre de 2022 por el que se incoa el expediente de resolución de la adjudicación del PAU del Sector I-1 “Parque Industrial San Cristóbal” de las Normas Subsidiarias de Socuéllamos, no hace mención alguna a este respecto.

Sobre la incidencia de este precepto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha puesto de manifiesto en algunos de sus dictámenes, -v. gr., el 130/2011, de 3 de junio-, que *“Sin embargo, a pesar de la taxativa consecuencia que parece desprenderse de la redacción del artículo 113.4 del TRLCAP, el Tribunal Supremo en Sentencia de 5 de marzo de 1985 (Ar. 1985/1477) señaló que: “la incautación de fianza, a tenor de los artículos 67 y 97 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales solamente procede de un modo fatal y automático en los casos de incumplimiento doloso del contrato existiendo notable diferencia, a estos efectos, entre aquel incumplimiento total y doloso y el simplemente parcial por culpa o negligencia en orden a la extensión y límites de la responsabilidad contractual susceptible de ser moderada en los casos de simple culpa o negligencia, moderación que tiene su primera justificación en el artículo 1103 del Código Civil definidor de unos principios perfectamente aplicables a la contratación administrativa”. En el mismo sentido se pronunció el Tribunal Supremo en la Sentencia de 14 de mayo de 1991 (Ar. RJ 1991,4144), al decir que “la pérdida e incautación de la fianza, [...] queda reservada a los casos de incumplimiento culposo o doloso del contrato”. [] En este sentido, este Consejo, ya en el dictamen 61/1997 dijo que “una interpretación moderadora y justa sobre el alcance y fines de esa incautación, que no deben de suponer una transferencia patrimonial absoluta y de plena disponibilidad a favor de la Administración contratante, muy especialmente cuando se ofrezca patente y considerable la desproporción entre su importe y el de las responsabilidades pecuniarias pendientes, de forma que atente contra el equilibrio entre las partes y dé lugar a un enriquecimiento injusto a favor de la Administración, cuyos lógicos privilegios tampoco deben llegar a tan injustos extremos, porque en realidad no se trata de*

una cláusula penal que sustituya la indemnización de daños y perjuicios, sino de una garantía prestada, por naturaleza, para el cumplimiento de determinadas obligaciones, lo que no excluye pueda proceder su total pérdida o incautación siempre que sea necesaria la satisfacción de tales fines”. [] La anterior doctrina ha sido mantenida por el Tribunal Supremo quien en Sentencia de 21 de diciembre de 2007 (AR. RJ 2008/67) dijo que “el art. 113.4 LCAP establece claramente que la incautación de la garantía parte de la resolución contractual por incumplimiento culpable del contratista. Por ello si hay retraso en el cumplimiento del plazo debe examinarse si la demora deriva de causa imputable al contratista o no es atribuible al mismo. [] La conclusión acerca de la culpa se obtiene contraponiendo el comportamiento del contratista con un patrón de diligencia común al estándar ordinario de las obligaciones impuestas en el contrato. Son, por tanto, esenciales las condiciones que han concurrido en el desarrollo del contrato a fin de valorar si hubo ausencia de previsión de acuerdo con la naturaleza de las obligaciones y las circunstancias concretas de tiempo y lugar. [] Por ello, la Administración que acuerda resolver un contrato debe probar la existencia de una situación objetiva de incumplimiento por parte del contratista. Por su parte el contratista deberá acreditar la existencia de una causa exoneradora de su responsabilidad”. [] Por lo tanto y de acuerdo con la doctrina citada para que proceda incautar la fianza, ha de existir un incumplimiento culpable y no sólo moroso”.

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 el lugar y fecha indicados en la firma electrónica.

Vº Bº

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN
P.A. Vicepresidente Primero de la Comisión

LA SECRETARIA DE LA COMISIÓN