

**D<sup>a</sup>. 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 1 de julio de 2022, en relación con el punto 9 del orden del día, referido a la **RESOLUCIÓN DE LA ADJUDICACIÓN DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN URBANIZADORA DEL SECTOR I-8 DEL PLAN DE ORDENACIÓN MUNICIPAL DE ALOVERA (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, la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo acuerda **INFORMAR FAVORABLEMENTE** la resolución de la adjudicación del Programa de Actuación Urbanizadora del Sector I-8 del Plan de Ordenación Municipal de Alovera (Guadalajara), Sector I-2 de las anteriores Normas Subsidiarias de planeamiento, acordada a favor de la Agrupación de Interés Urbanístico del Sector I-2 A Industrial, al quedar acreditada la concurrencia de la causa de resolución prevista en la letra g) del artículo 206 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, 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 7 de abril de 2010, 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 (en adelante, TrLOTAU), en lugar del vigente Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, cuyo artículo 125 dispone que:

*“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, 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 7 de abril de 2010, resulta aplicable al régimen de extinción de dicho instrumento la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP).

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 25 de octubre de 2021, 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 (en adelante, 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. Examinado el expediente remitido por el Ayuntamiento de Alovera 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 se ha iniciado por el órgano competente mediante Acuerdo del Pleno, de fecha 25 de octubre de 2021, se ha concedido trámite de audiencia por un plazo de diez días hábiles a los interesados, y se ha emitido informe técnico e informe jurídico con fecha 15 de junio de 2022.

Si bien, 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 aplicación del artículo 212.8 de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y de conformidad con lo establecido en el Dictamen nº 444/2021, de 20 de diciembre, del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, y éste se inició mediante Acuerdo Plenario de 25 de octubre de 2021, el expediente no ha caducado, puesto que el Ayuntamiento Pleno, en sesión celebrada el día 26 de mayo de 2022, ha acordado la suspensión de dicho plazo por el tiempo que medie entre la petición de informe a la Consejería de Fomento y la recepción del mismo, 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. No obstante, no constan en el expediente remitido las notificaciones del citado Acuerdo practicadas a todos los interesados, que deberían incorporarse al expediente para acreditar la efectividad de la suspensión acordada.

Asimismo, se debe indicar que el artículo 114.2 d) del RAE 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”*. Según certificación expedida por el Secretario del Ayuntamiento de Alovera, de fecha 13 de junio de 2022, durante el trámite de audiencia concedido al efecto no se han presentado alegaciones o sugerencias a la resolución de la adjudicación del presente Programa, por lo que no procede recabar el referido dictamen del Consejo Consultivo.

Por último, se ha de señalar que, según lo dispuesto en el artículo 114.3 del RAE *“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, limitándose a señalar 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 de las Administraciones Públicas.

Sentado lo anterior, procede ahora analizar si concurre o no causa para resolver la adjudicación del PAU del Sector I-8 Urbanizable industrial del Plan de Ordenación Municipal de Alovera (Guadalajara).

Del expediente municipal remitido se constata que el Ayuntamiento fundamenta la resolución de la adjudicación del Programa en la causa prevista en el artículo 206.g) de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), por el incumplimiento del adjudicatario de las obligaciones esenciales relativas a la no presentación del Proyecto de Urbanización, la falta de acta de replanteo de las obras de urbanización, así como por la demora en la ejecución de las obras de urbanización dentro de los plazos de ejecución previstos en el convenio, 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 15/10/2010, establece en su acuerdo tercero el compromiso del urbanizador de presentar proyecto de urbanización en el plazo máximo de dos meses contados a partir de la fecha de notificación del acuerdo de aprobación. Por tanto, la fecha tope para su presentación terminaba el 13/07/2011.*

*2º) El convenio, firmado con fecha 15/10/2010, establece en su acuerdo tercero el compromiso del urbanizador a iniciar las obras de urbanización dentro del primer año de vigencia del PAU, y antes*

*de los de los tres meses siguientes a la publicación de la aprobación definitiva del Proyecto de Urbanización, y a su total terminación, desde su inicio, dentro del plazo de doce meses. Por tanto, la fecha tope para finalizar las obras terminaba el 07/04/2012.*

*3º) No consta la existencia de Acta de Replanteo de las obras, y no se ha llegado a iniciar la ejecución de las mismas.*

*4º) La finalización de las obras y su recepción debería haberse producido antes del 07/04/2012, para lo que se exigía el preceptivo certificado final de obra, que a esta fecha no se ha presentado por el agente urbanizador.*

*5º) Se ha incumplimiento la obligación de presentación de proyecto de urbanización contenido en el convenio urbanístico de 15/10/2010”.*

Así mismo, el Ayuntamiento de Alovera acuerda denegar en el mismo acto la solicitud planteada por el urbanizador de resolver por mutuo acuerdo el presente PAU, con base en el informe de Secretaría del Ayuntamiento, de fecha 19 de octubre de 2021, según el cual *“Resulta evidente como en el presente supuesto concurre la causa de resolución prevista en el artículo 206.g) de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público al haberse incumplido la obligación esencial del contrato de presentar el proyecto de urbanización, lo que ha imposibilitado la finalización total de las obras de urbanización en plazo.*

*La propia Agrupación de Interés Urbanístico en su escrito de 20/05/2021 justifica la concurrencia de motivos económicos, derivados de la crisis económica del año 2008 como causa del incumplimiento del Programa de Actuación Urbanizadora.*

*Si bien las causas económicas pueden ser valoradas a los efectos de la tardanza en la ejecución de las obras de urbanización, las mismas no han llegado ni siquiera a iniciarse puesto que por el Agente Urbanizador no se presentó Proyecto de Urbanización alguno, ni se llegó a levantar acta de replanteo de las obras de urbanización, ni se inscribió en el registro de la propiedad el proyecto de reparcelación. Estas causas imposibilitan que se pueda acudir a la resolución por mutuo acuerdo de la adjudicación del Programa de Actuación Urbanizadora al ser imputable al urbanizador la no presentación del proyecto de urbanización.*

*No obstante lo anterior, y como posteriormente se fundamenta, las causas económicas derivadas de la crisis económica si han de ser valoradas a los efectos de proceder a la devolución de la garantía constituida por el Agente Urbanizador.*

*En conclusión, procede denegar la resolución por mutuo acuerdo de la Adjudicación del Programa de Actuación Urbanizadora del Sector I-8 (Sector I-2 antiguas NNSS) solicitada por la Agrupación de Interés Urbanístico del Sector I y II A Industrial de Alovera, debiendo iniciarse de oficio el procedimiento de resolución del PAU”.*

Según señala el informe emitido por los Servicios Técnicos municipales, de fecha 15 de junio de 2022, *“no se ha ejecutado en el Sector de referencia ninguna obra destinada a la urbanización del polígono industrial”.*

Por nuestra parte, respecto de la causa invocada por el Ayuntamiento para resolver el presente contrato, esto es, *“El incumplimiento de las restantes obligaciones contractuales esenciales, calificadas como tales en los pliegos o en el contrato”,* causa primigenia recogida en la letra g) del artículo 206 LCSP, procede indicar que la obligación contractual principal contraída por la Agrupación de Interés Urbanístico del “Sector Industrial I-2”, mediante Convenio Urbanístico suscrito con el Ayuntamiento de Alovera el

día 15 de octubre de 2010, consistía en presentar ante el Ayuntamiento los Proyectos de Reparcelación y de Urbanización en el plazo máximo de uno y dos meses, respectivamente, desde la notificación del acuerdo de aprobación y adjudicación del PAU, y a iniciar las obras de urbanización del Sector dentro del primer año de vigencia del programa y antes de los tres meses contados desde la notificación del acuerdo de aprobación definitiva del Proyecto de Urbanización, debiendo concluir las en el plazo máximo de doce meses desde su inicio.

Del expediente remitido se constata que la Agrupación de Interés Urbanístico del "Sector Industrial I-2" urbanizadora ha presentado ante el Ayuntamiento de Alovera para su tramitación el correspondiente Proyecto de Reparcelación, pero no así el Proyecto de Urbanización del citado Sector, hecho que ha impedido que puedan iniciarse las obras de urbanización del ámbito de actuación de referencia, así como la finalización de las mismas, pues, conforme establece el artículo 109.c) del TrLOTAU, el desarrollo de la actividad de ejecución, cualquiera que sea el sujeto legitimado, requerirá, entre otros requisitos, la aprobación o autorización del *"proyecto de urbanización, en todos los supuestos, incluidas las actuaciones edificatorias con previa o simultánea urbanización, con la sola excepción de las actuaciones legitimadas por Proyectos de Singular Interés"*, con carácter previo y respecto de la totalidad de los terrenos integrantes de la unidad o las unidades de actuación a ejecutar.

En relación con lo expuesto, procede dilucidar si las obligaciones objeto de incumplimiento pueden ser calificadas como "esenciales" a efectos de lo previsto en la letra g) del artículo 206 de la LCSP ya que dicho artículo introduce un requisito inexistente hasta ese momento: el que exige que esas obligaciones esenciales estén calificadas como tales en los pliegos o en el contrato, lo que comporta una mayor garantía de seguridad jurídica tanto a la Administración como al contratista, que siempre podrá saber de manera anticipada cuáles de sus incumplimientos podrán justificar el inicio de la potestad resolutoria del contrato por la Administración. En este sentido, la doctrina del Consejo de Estado y la jurisprudencia afirman que el criterio predominante es que el incumplimiento sea de carácter esencial a pesar de que no sea citado como tal en los pliegos o el contrato, citando algunos supuestos. Se trata de evitar las desfavorables consecuencias que para el interés general se podrían derivar de una interpretación estricta de la norma que impidiese la resolución ante incumplimientos de obligaciones esenciales no recogidos expresamente, por el hecho de una defectuosa elaboración de los pliegos o del contrato.

No obstante, la exigencia legal de consignación de los incumplimientos de las obligaciones esenciales del contrato no puede suplir a los elementos que son "esenciales" de dicho contrato según el propio ordenamiento jurídico, y que cuando son transgredidos deben dar lugar a la nulidad o resolución. Es decir, los pliegos deberán recoger aquellas causas que, precisamente, por no ser a priori esenciales, el órgano de contratación quiere otorgarles tal carácter, pero ello sin perjuicio de poder considerar como causa de resolución un incumplimiento que afecte a un elemento esencial del contrato. Esta es la finalidad de la norma, interpretación teleológica que debe estar presente en su aplicación.

En el supuesto que nos ocupa, y de acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo 109 del TrLOTAU, la falta de aportación por el Agente Urbanizador del Proyecto de Urbanización impide que puedan comenzarse las obras de urbanización objeto del PAU y, por tanto, que se realice el objetivo esencial del contrato que no es otro que la completa urbanización del ámbito en cuestión. Por todo lo anterior, los incumplimientos alegados no ofrecen duda en cuanto a la clasificación como esencial de la obligación transgredida.

Por último, procede determinar si ese incumplimiento puede o no ser calificado como culpable. 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 233/2007 del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha no duda en señalar que el *“elemento culposo exigido en el art. 113.4 TrLCAP”*, cuya redacción es similar a la del artículo 208.4 del LCSP de aplicación al supuesto de hecho, se *“incardina en el concepto de culpa”* según ésta es definida en el artículo 1104 del CC. Trasladando este concepto al ámbito administrativo 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”*. No obstante, sobre este extremo deberá pronunciarse la Administración actuante en la resolución que declare la extinción del Programa.

Por todo lo expuesto, se considera debidamente acreditado que el agente urbanizador no ha presentado ante el Ayuntamiento, conforme a lo estipulado en el Convenio Urbanístico, el Proyecto de Urbanización para su tramitación y aprobación por el Ayuntamiento, incumpliendo con ello una obligación que puede considerarse esencial en tanto que sin Proyecto de Urbanización no pueden ser iniciadas las obras de urbanización del PAU, por lo que tal hecho encaja en la causa de resolución prevista en el artículo 206, letra g), de la Ley de Contratos del Sector Público, *“El incumplimiento de las restantes obligaciones contractuales esenciales”*.

A todo ello se ha de añadir que, teniendo en cuenta que han transcurrido más de doce años desde la adjudicación del PAU y que el Ayuntamiento no ha justificado la existencia de un interés público preponderante para el municipio 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 no se han llegado a iniciar las obras de urbanización del PAU. Por el contrario, sí procede pronunciarse sobre las cuestiones previstas en las letras c) y d) (pertinencia de incoar procedimiento para una nueva programación, y pertinencia de comenzar la tramitación de los procedimientos declarativos del incumplimiento de deberes urbanísticos), a la vista del informe jurídico municipal, de fecha 15 de junio de 2022, que indica literalmente que *“resulta oportuno incoar el procedimiento pertinente 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”*.

Así mismo, se debe estar a los efectos previstos en la LCSP, cuyo artículo 208, apartado 4 establece que *“Cuando el contrato se resuelva por incumplimiento culpable del contratista, éste deberá indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados. La indemnización se hará efectiva, en primer*

*término, sobre la garantía que, en su caso, se hubiese constituido, sin perjuicio de la subsistencia de la responsabilidad del contratista en lo que se refiere al importe que exceda del de la garantía incautada”.*

*En relación con lo anterior, el citado informe jurídico municipal manifiesta que “Tal y como se ha fundamentado anteriormente concurre causa de resolución imputable al contratista por la no finalización de obras de urbanización en plazo, todo ello derivado de la falta de presentación de proyecto de urbanización, así como la falta de acta de replanteo y de inscripción del proyecto de reparcelación en el registro de la propiedad.*

*Sin embargo, esta causa de resolución no deriva de una inobservancia total o esencial de la prestación en los términos establecidos por el Tribunal Supremo en sus sentencias de 14 de junio de 2002 (RJ 2002/8053), de 1 de octubre de 1999 (RJ 2000/1393) y de 14 de diciembre de 2001 (RJ 2002, 1433).*

*En la solicitud de resolución presentada por la Agrupación de Interés Urbanístico del Sector I y II A Industrial de Alovera, en su condición de agente Urbanizador del Sector I-8 justificó la concurrencia de causas económicas que han afectado a la correcta ejecución y finalización de las obras de urbanización.*

*En base a lo expuesto no procede la incautación de la garantía depositada”.*

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, 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 uno de julio de dos mil veintidós.

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

