

Servicio de Asesoramiento Municipal e Intervención Urbanística

EXPEDIENTE: C-33/2022 HF

Municipio: EL PUIG.

Asunto: Posibilidad resolución PAI Sectores SP-3 y SP-4, TM El Puig.

AYUNTAMIENTO DEL PUIG DE SANTA MARIA

PL. DE L'AJUNTAMENT, 1
46450 EL PUIG DE SANTA MARIA

En fecha **18/05/2022** entró en el Servicio de Asesoramiento Municipal e Intervención Urbanística (SAMIU), de la Dirección General de Urbanismo (DGU), de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad (CPTOPM), escrito del ayuntamiento de EL PUIG, por el que se formula **consulta** a la DGU en relación A la posibilidad de resolver el Programa de Actuación Integrada (PAI) de los Sectores SP-3 y SP-4 delimitados por el PGOU¹ de dicho municipio; consulta que el escrito municipal concreta del modo siguiente:

En relación con el expediente administrativo relativo al **Plan Parcial y Programa de Actuación Integrada de los Sectores SP-3 y SP-4 de la Playa del Puig de Santa María**, del que se desprenden los hechos que a continuación se dirán, a la vista de los mismos, venimos a **solicitar informe sobre los extremos que a continuación se indican**, ello en virtud de lo dispuesto en los artículos 140 y siguientes de la Ley 40/2015 de 1 de Octubre, Ley de Régimen Jurídico del Sector Público que regulan los principios de colaboración, coordinación y cooperación entre Administraciones Públicas.

ANTECEDENTES DE HECHO

(...)

NOVENO.- Habida cuenta de la validez y eficacia tanto del planeamiento como de la programación, en fecha 22 de julio de 2020 se dictó Resolución de Alcaldía n.º 2020-0937 mediante la que **se requería** a la Agrupación de Interés Urbanístico "SP 3 y SP 4 Playa de El Puig", en calidad de Agente Urbanizador adjudicatario del Programa de Actuación Integrada de los sectores SP 3 y SP 4 para que en el plazo de 15 días procediera **a presentar en este Ayuntamiento aval bancario** constituido por tiempo indefinido, con garantía solidaria, renuncia expresa al beneficio de excusión y pagadero a primer requerimiento, por valor de **336.452,00 euros**.

DÉCIMO.-Tras varios requerimientos al Agente Urbanizador para que depositara el aval, finalmente fueron depositados por dos entidades financieras distintas, uno por Bankinter S.A. emitido en fecha 6 de mayo de 2021 y contabilizado en fecha 11 de mayo de 2021 y otro por Banco Mediolanum S.A, emitido el 15 de junio de 2021 y contabilizado el 17 de junio de 2021.

1 Plan General de Ordenación Urbana.

UNDÉCIMO.- Dado que los avales fueron depositados casi un año más tarde desde su requerimiento, atendiendo al tiempo transcurrido, resultó ser que la certificación de dominio y cargas presentada junto con el proyecto de reparcelación había caducado, por lo que **se requirió al Agente Urbanizador para que presentara certificación de dominio y cargas vigente**, ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 98.b) del Decreto 1/2021 de 18 de junio del Consell de aprobación del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje.

Dado que transcurría el tiempo y el Agente Urbanizador hacía caso omiso a lo requerido, se reiteró en varias ocasiones dicho requerimiento, sin que hasta la fecha se haya aportado el certificado de dominio y cargas para poder iniciar el trámite de información pública de la reparcelación. A mayor abundamiento, las notificaciones devienen rechazadas, **siendo la interlocución con el Agente Urbanizador nula**.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I.-La Disposición transitoria duodécima del Decreto 1/2021 de 18 de junio del Consell establece:

“1. Los programas de actuación adjudicados con anterioridad al 20 de agosto de 2014 se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior.”

II.-Atendiendo a la antedicha disposición transitoria el régimen jurídico aplicable sería la Ley 6/94 de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística. En concreto, el artículo 29.13 de la LRAU preceptúa:

“La resolución de la adjudicación se acordará por la Administración actuante, previo dictamen del Consejo Superior de Urbanismo, que podrá ser instado también por el urbanizador. Sin perjuicio de las responsabilidades económicas que procedan, ello determinará la cancelación de la programación y la sujeción del ámbito de la actuación a las previsiones del artículo 10”.

III.-En el Convenio suscrito se reseña como **causa de extinción o resolución del Programa la negativa del Urbanizador a cumplir sus obligaciones urbanísticas legales**, incluso las adquiridas en virtud del Convenio. En el Convenio se indica que las obras deberán iniciarse dentro de los tres meses siguientes al momento en que el Urbanizador tenga la plena disponibilidad de los terrenos, entendiéndose que la disponibilidad de los terrenos se produce con la aprobación definitiva del Proyecto de Reparcelación. Por tanto, el incumplimiento ante el que nos encontramos se ciñe a la no aportación del certificado de dominio y cargas, dado que el Agente Urbanizador todavía no dispone de los terrenos para acometer las obras.

IV.-Resulta de aplicación el Decreto 58/2018, de 4 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana y el Catálogo de Playas de la Comunitat Valenciana, dado que resulta ser que a los suelos incluidos en el programa se encuentran dentro de los suelos transitorios regulados por la Disposición Transitoria Primera, la cual reza así:

“Primera Ámbitos con programa de actuación aprobado

1.Los suelos con programa de actuación aprobado incluidos en el ámbito del presente plan, e identificados en los planos de ordenación con el rótulo «* Disposición transitoria», deberán ejecutar y finalizar las obras de urbanización en los plazos y condiciones establecidos en la legislación vigente en el momento de la aprobación del programa. En ningún caso, el inicio de las obras de urbanización podrá superar los cinco años desde la aprobación del presente plan y la finalización y recepción de las obras de urbanización y dotaciones públicas cinco años más.

2.Transcurridos los plazos indicados sin haberse cumplido las obligaciones indicadas, el suelo quedará sujeto al régimen establecido en este plan.

3.En los programas de actuación aprobados que se ejecuten al amparo de esta disposición se podrán introducir las siguientes modificaciones con la finalidad de facilitar su gestión:

- a)Forma de gestión y agente urbanizador.
- b)Ordenación pormenorizada del planeamiento que ejecute.
- c)Los cambios que resulten necesarios como consecuencia de informes sectoriales

preceptivos y vinculantes o por modificaciones de la legislación vigente.

4. Los programas anteriormente indicados cuya ejecución esté paralizada por causas imputables a la administración o sus concesionarios, los plazos de ejecución comenzarán a computar cuando sea posible su ejecución.”

En definitiva, y a modo de escueta sinopsis, lo cierto es que nos encontramos ante una **pasividad e inactividad manifiesta** del Agente Urbanizador, ya que al no aportarse el certificado de dominio y cargas, **no se puede proceder a iniciar el trámite de aprobación del proyecto de reparcelación** y por ende su sometimiento a información pública.

El hecho de que los suelos del ámbito sean **suelos transitorios** del PATIVEL complica la situación, dado que a priori parece que si resolviéramos la condición de Agente Urbanizador, la programación quedaría cancelada y no podríamos volver a programar. Por tanto, a la vista de estos antecedentes de hecho, y en virtud de los principios de colaboración, cooperación y coordinación entre Administraciones Públicas invocados ut supra,

SOLICITAMOS que se emita informe en el que se pronuncie sobre los siguientes extremos:

1.- Atendiendo a la pasividad e inactividad del Agente Urbanizador puesta de manifiesto, **si procedería la resolución de la condición de Agente Urbanizador por no aportarse el certificado de dominio y cargas exigido y de ser así, si ello llevaría aparejada la caducidad de la programación** como así parece que se desprende del artículo 29.13 de la LRAU invocado.

2.- Para el caso de que se entendiera que la resolución de la condición de Agente Urbanizador lleva aparejada la cancelación de la programación, **si se podría volver a programar** a la vista de lo dispuesto en el Decreto 58/2018, de 4 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana y el Catálogo de Playas de la Comunitat Valenciana.

3.- Al margen de la gestión directa, **¿qué actuaciones podría llevar a cabo este Ayuntamiento para desbloquear la situación y poder continuar con la tramitación del Proyecto de Reparcelación? ¿Cabría acudir a la ejecución subsidiaria**, imputando el coste de la expedición del certificado de dominio y cargas al aval depositado por el Agente Urbanizador?

En el Puig de Santa María, a la fecha de la firma

En relación con el supuesto planteado deben tenerse en cuenta los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

Único. Se tienen por reproducidos los relatados en el escrito de consulta, particularmente los siguientes

PRIMERO.- En fecha 1 de diciembre de 2000, tuvo entrada en este Ayuntamiento la documentación referente a la Alternativa Técnica del Programa de Actuación Integrada, Plan Parcial y anteproyecto de urbanización de los sectores SP-3 y SP-4 para su trámite y aprobación, solicitándose la cédula de urbanización por el promotor en la Consellería competente.

SEGUNDO.- En fecha 7 de diciembre de 2000 se publicó la Alternativa Técnica del Programa de los sectores SP-3 y SP-4. En fecha 10 de Enero de 2001, habiendo transcurrido el periodo de exposición pública y dentro del plazo previsto en los artículos 48.2º y 46.4º de la LRAU, se presentó PROPUESTA JURÍDICOECONÓMICA A LA ALTERNATIVA TÉCNICA PRESENTADA POR LA MISMA MERCANTIL RELATIVA A LA PROPUESTA DE PROGRAMA DEL SECTOR RESIDENCIAL "LA CASOTA" CONSTITUIDO POR LOS SECTORES SP-3 Y SP-4 DEL PGOU DE EL PUIG, a los efectos de competir por la adjudicación de dicho Programa de Actuación Integrada.

TERCERO.- El acto de apertura de las proposiciones jurídico-económicas, tuvo lugar el 11 de enero de 2001, y el otorgamiento de la cédula de urbanización, así como la solicitud de distintos informes técnicos al plan parcial a desarrollar, se emitieron durante los años 2001 y 2002. La **aprobación definitiva y adjudicación del Programa** se produjo mediante acuerdo plenario de fecha 30 de Noviembre de 2005 La suscripción del convenio urbanístico integrado en la proposición jurídico económica se realizó en fecha 18 de Abril de 2008.

CUARTO.- En fecha 8 de Junio de 2018, 10 años después desde la firma del convenio, y 14 años después de la adjudicación del Programa , se presentó Proyecto de Reparcelación por la AIU SP-3 y SP-4 Playa En el informe técnico emitido por el arquitecto municipal en fecha 3 de octubre de 2018, con ocasión de la presentación del Proyecto de Reparcelación, se indicó textualmente:

"Segundo. El 30/11/2005, el Pleno acuerda aprobar definitivamente el Programa de Actuación Integrada (PAI) y Plan Parcial modificativo, así como el Proyecto de Urbanización para desarrollar conjuntamente los sectores SP-3 y SP-4. Revisado el expediente relativo al PAI y Plan Parcial, se deben realizar las siguientes **observaciones:**

- **No se ha podido localizar la publicación de la aprobación del Plan Parcial según se** establecía en la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística.
- **No obra en el expediente copia diligenciada** del Plan Parcial aprobado.
- **No constan en el Registro Autónomo de Instrumentos de Planeamiento Urbanístico de la Generalitat Valenciana los documentos relativos al Plan Parcial** de los sectores SP-3 y SP-4.
- Realizada consulta telefónica al Servicio Territorial de Urbanismo de la Consellería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, se informa que **no consta en el citado Servicio copia diligenciada del Plan Parcial** de los sectores SP-3 y SP-4, ni consta expediente abierto en ese Servicio"

QUINTO.- Asimismo, de la revisión del expediente administrativo, y consultada la Tesorería de la Corporación, se observó que el convenio de despliegue del programa fue firmado en fechas 18 de abril de 2008 **sin que se realizara el depósito previo del aval correspondiente a la garantía de promoción** por valor del 7% del coste de urbanización de acuerdo con lo previsto en el artículo 29.8 LRAU, garantía que debe permanecer vigente hasta la recepción definitiva de las obras de urbanización. Tampoco consta referencia alguna a la garantía definitiva.

SEXTO.- Encontrándose en este estado el procedimiento, en fecha 5 de abril de 2019, con n.º de registro de salida 2019-S-RC-596 se elevó consulta a la Consellería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio sobre los siguientes extremos:

- 1.- Sobre si procedía resolver el contrato y declarar la caducidad del Programa o si era posible mantener al adjudicatario y requerirle para que depositara el aval .
- 2.- Si en el supuesto de que procediera la resolución del contrato y la declaración de caducidad del Programa, procedería el mantenimiento del Plan Parcial.
- 3.- Si en el supuesto de que procediera el mantenimiento del Plan Parcial, se podrían iniciar las actuaciones tendentes a incoar un nuevo programa que desarrolle el Plan Parcial, teniendo en cuenta lo dispuesto en el Decreto 58/2018 de 4 de mayo por el que se aprueba el Plan de Acción de Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana.

SÉPTIMO.- En fecha 2 de diciembre de 2019, con n.º de registro de entrada 2019-E-RC-7164 se recibió informe emitido por el Servicio de Régimen Jurídico e Inspección Territorial-Dirección General de Urbanismo-(**Expte V-**

27/2019 HF) en el que se indicaba que debía mantenerse la adjudicación de la condición de Urbanizador a la AIU y debía descartarse la posibilidad de caducidad del Programa. Asimismo se ponía de manifiesto la imposibilidad de revocar la encomienda al Urbanizador. Por otro lado, se señalaba que la publicación del Plan Parcial (y la eficacia ganada con dicho acto) eran presupuesto habilitante para la reactivación de la programación, concluyendo que cuando se publicara el Plan Parcial, pasaría a ser eficaz y la adjudicación de la condición de Urbanizador pasaría asimismo a ser eficaz. Sobre el punto tercero no hubo ningún pronunciamiento

OCTAVO.- Toda vez que fue emitido el informe referenciado en el hecho anterior, este Ayuntamiento procedió de conformidad con el mismo, siendo que en fecha 23 de enero de 2020 se publicó el Plan Parcial en el BOP y en fecha 4 de febrero de 2020 en el DOGV, desplegando por tanto eficacia el Plan Parcial y por extensión la programación.
(...)

A los antecedentes transcritos resultan de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PREVIA. Respecto de la programación de los Sectores objeto de consulta ya emitió informe la DGU (referencia V-27/2019) en respuesta a consulta anterior formulada por el ayuntamiento de El PUIG, en fecha 26/06/2019. Tanto el contenido como las conclusiones de dicho informe han de considerarse de aplicabilidad plena al supuesto planteado por el ayuntamiento de El Puig. Así, a modo de recordatorio, ha de tenerse presente que la publicación del acuerdo de aprobación del planeamiento de aplicación² dotó de eficacia plena a su contenido y determinaciones, así como a las propias de la programación a partir de la fecha de publicación (en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 72.3 TRLOTUP³); todo ello sin perjuicio de que el cómputo del plazo de cinco años la Disposición Transitoria Primera (DT 1ª) del PATIVEL⁴ ha de computarse desde la entrada en vigor de dicho instrumento de ordenación territorial.

PRIMERA. Solventada la eficacia del planeamiento -y, con ella, la de la programación aprobada- plantea el ayuntamiento la cuestión relativa a la **pasividad** del Agente Urbanizador encargado del desarrollo y ejecución de aquella, la AIU⁵ de los Sectores SP-3 y SP-4 del Plan General de El Puig; pasividad que refleja el ayuntamiento en los antecedentes transcritos a partir de la no presentación, por parte del Urbanizador, de la certificación registral de dominio y cargas necesaria para iniciar la tramitación del proyecto de reparcelación que, conforme a convenio suscrito, ha de presentar aquel. Y

2 Plan Parcial Sectores SP-3 y SP-4; el defecto de falta de publicación del acuerdo de aprobación **se convalidó** efectuando la misma: BOPValencia de 23/01/2020 y DOCV de 04/02/2020.

3 Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, de aprobación del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje.

4 Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde el Litoral.

5 Agrupación de Interés Urbanístico.

ello, según el ayuntamiento, pese a habérsele reiterado en varias ocasiones requerimiento a dicho efecto.

Es en relación a la pasividad comentada que el ayuntamiento consultante plantea el doble interrogante de si “...de ello derivaría la resolución de la condición de agente Urbanizador” y si esto “...llevaría aparejada la caducidad **de la programación**”. La respuesta al segundo ha de ser forzosamente positiva pues así resulta no ya sólo de lo dispuesto en el artículo 29.13 LRAU⁶ sino, también, de lo previsto en el artículo 171 TRLOTUP, pues efectivamente dicha norma -artículo 171.2.a) TRLOTUP- impone la **resolución de la programación “...cuando se produzca la remoción del agente Urbanizador en sus funciones, sin persona sustituta autorizada”**; afirmación cuya coetilla deja margen al ayuntamiento para buscar **fórmulas de sustitución que impidan el decaimiento de la programación** con los perniciosos efectos que ello conllevaría de cara a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera del PATIVEL.

Cuestión distinta es -en respuesta al primer interrogante- que el incumplimiento del Urbanizador (no atender los requerimientos del ayuntamiento en lo relativo a la aportación de la certificación registral de dominio y cargas, indispensable para tramitar la reparcelación) sea suficiente para acogerse a la causa de revocación de la designación de agente Urbanizador del artículo 172.4.d) TRLOTUP: **“Inactividad injustificada del agente Urbanizador durante un período de seis meses consecutivos o nueve alternos, salvo prórroga expresa y justificada”**. Por descontado, la revocación de la encomienda al Urbanizador únicamente podrá llevarse a cabo mediante la correspondiente resolución adoptada por el ayuntamiento previa tramitación de expediente/procedimiento contradictorio en el que deberá la Administración actuante acreditar el incumplimiento previsto en la norma transcrita para, tras ofrecer trámite de audiencia al Urbanizador, decidir lo procedente. A dicho efecto conviene tener en cuenta que, al margen del cómputo de los tiempos previstos en la norma, deberá el ayuntamiento ponderar la gravedad del incumplimiento en orden a las finalidades propias de la programación y a la imposibilidad efectiva de suplir la no aportación de la certificación registral aludida; aportación que, perfectamente, hubiese podido suplir la administración actuante (obteniéndola del registro) en evitación de quebranto al interés público inherente al desarrollo y ejecución de la programación (y sin perjuicio de la aplicación de las sanciones que, eventualmente y conforme al convenio suscrito, procedan).

SEGUNDA. El interrogante segundo de los planteados por el ayuntamiento consultante ha de tener, forzosamente, respuesta negativa. Efectivamente, la cancelación de la programación tiene como consecuencia el decaimiento de la circunstancia que está en el origen del régimen específico previsto en la DT 1ª PATIVEL: la existencia de programa válido y eficaz.

Bien entendido que si aún la falta de eficacia no es suficiente como para impedir la aplicación del régimen específico (tal como resulta de la lectura del punto 4 de la DT invocada), sí lo es la **invalidez sobrevenida**, cuya concurrencia -la resolución de la programación- determinaría la producción de las consecuencias previstas en el punto 2 de la DT 1ª de modo inmediato y sin necesidad de agotar el plazo de cinco años previsto en el punto 1 de la Transitoria. Ello no por el transcurso del plazo sino, como se ha dicho, por desaparición sobrevenida de la causa que justifica el régimen transitorio específico: la existencia de programación válida y eficaz.

6 Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística.

TERCERA. Las actuaciones propuestas por el ayuntamiento consultante, en su interrogante tercero, han de considerarse perfectamente **válidas y acertadas**, particularmente en lo relativo a la realización de actuaciones en orden a evitar la pérdida de impulso en la tramitación de procedimientos propios del desarrollo de la programación, tal como lo es el de la aprobación de la reparcelación.

Por consiguiente, desde este punto de vista, es correcto que -en aplicación de lo dispuesto en el artículo 71.1 LPACAP⁷- el ayuntamiento de El Puig **impulse de oficio** el procedimiento de aprobación de la reparcelación, incluidos sus actos preparatorios (como la certificación objeto de consulta) o los de ejecución (como la inscripción de las parcelas de resultado en el registro de la propiedad), pues todo ellos son actos necesarios para el cumplimiento de las determinaciones y objetivos de la programación aprobada y, precisamente por ello, **pertinentes al interés público** y necesarios para el logro y **cumplimiento de los fines públicos inherentes al planeamiento que la programación desarrolla**: la urbanización y transformación en solares edificables de los Sectores SP-3 y SP-4 del término municipal de El Puig.

Y sin que de ello resulte inconveniente para que la administración actuante pueda repercutir al Urbanizador los costes de la labor descrita por la vía que corresponda conforme al convenio suscrito con éste, incluida la sancionadora. Particular énfasis debe ponerse en que, al contrario de la fase de ejecución de obra en que resulta particularmente difícil que el ayuntamiento pueda sustituir una eventual paralización de las obras de urbanización, **no puede la administración actuante abstraerse del impulso de oficio** que está obligada a llevar a cabo, tal como se ha razonado.

CONCLUSIONES

ÚNICA. La posibilidad de revocar la condición de agente Urbanizador ha de efectuarse a través de procedimiento contradictorio y con causa suficiente para removerlo en los términos expuestos en la Consideración Primera del presente informe. La remoción del Urbanizador conlleva la resolución de la programación e, indefectiblemente, las consecuencias respecto de la DT 1ª PATIVEL enunciadas en la Consideración Segunda. Puede el ayuntamiento realizar las actividades necesarias para el impulso y desarrollo de la aprobación de la reparcelación conforme a lo dicho en la Consideración Tercera.

Respecto de la contestación de esta consulta, el artículo 5.7 del Decreto 8/2016, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de los Órganos Territoriales y Urbanísticos de la Generalitat, establece, entre las atribuciones de esta Dirección General, la de "evacuar (previos los informes técnicos o, incluso, dictamen del órgano urbanístico o territorial de la Generalitat que se considere oportuno) las consultas que, en cuestiones de planificación o legislación urbanística y de ordenación del territorio, o

⁷ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

su aplicación, le formulen los ayuntamientos o entidades del sector público de la Comunitat Valenciana. **Las consultas, en ningún caso, tendrán carácter vinculante**".

Por otro lado, se le informa de que, con el fin de que sean accesibles por cualquier persona y sirvan de ayuda a los municipios en su labor de aplicación de la legislación urbanística, las contestaciones de la Dirección General de Urbanismo a consultas efectuadas por Ayuntamientos a partir del año 2020, se publican en la web de la Conselleria en la siguiente dirección:

<http://politicaterritorial.gva.es/es/web/urbanismo/consultes-presentades-per-ajuntaments>

EL DIRECTOR GENERAL DE URBANISMO