



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de (...) solicita, mediante escrito de fecha 11 de Julio, y registro de entrada en Diputación el 11 del mismo mes, se emita Informe jurídico por parte de este Departamento, en relación al recurso de reposición formulado por el representante de la mercantil (...), “*contra la adjudicación mediante concurso de la parcela situada en la urbanización (...)*” propiedad del Ayuntamiento.

Con el escrito de solicitud de Informe se acompañan copias del propio *Recurso de Reposición, Copia compulsada de la página 2 del Acta de la Mesa de Contratación, Informe [sic] de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y Pliego de Condiciones del concurso*, pero, ni un solo relato por parte del Ayuntamiento de los hechos o antecedentes que conforman la cuestión, ni la aportación de aquellos documentos aludidos por la parte recurrente y, según ésta, viciados de nulidad, que pudieran facilitar nuestra respuesta. Esta circunstancia nos obligará necesariamente a plantear nuestro Informe dando por ciertos los hechos alegados por la parte recurrente y desconociendo la posición del Ayuntamiento, lo que, tal vez, pueda originar respuestas no ajustadas a la realidad de los hechos.

En cualquier caso, ante la urgencia alegada por el Ayuntamiento, y tratando de obviar las dificultades planteadas por las circunstancias aludidas en el párrafo anterior, hemos preferido aventurar una respuesta rápida y, sacrificando en parte la precisión jurídica de ésta, proceder a la emisión del siguiente,

## INFORME

### PRIMERO

Con carácter previo conviene abordar la cuestión relativa a la mención por parte del Pliego de Condiciones al *Proyecto de Actuación Urbanizadora, Plan de actuación urbanizadora, Proyecto de Urbanización o Proyecto de Actuación Urbanística* (que de todas estas maneras se denomina en el Pliego), en lugar de *Programa de Actuación*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

*Urbanizadora*, como hubiera sido lo correcto, según la intención inicial del redactor del Pliego deducida de una interpretación conjunta de las cláusulas del mismo.

A este respecto, hay que recordar que la enajenación de la parcela se hace con el objetivo de proceder a su urbanización posterior, lo que nos hace presumir que se trate de un terreno clasificado como suelo urbanizable, y sujeto, por tanto, a la previa redacción y aprobación del correspondiente *Programa de Actuación Urbanizadora*, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67<sup>1</sup> del 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).

Es decir, si el objetivo final de la enajenación es la urbanización del terreno, o lo que es igual *“para que se destine por el adjudicatario al desarrollo urbanístico”*, como expresamente se recoge en la cláusula primera del Pliego, cuando en el párrafo segundo de la misma cláusula se menciona la sujeción de los adjudicatarios a lo prevenido, entre otros, *“en el Proyecto de Actuación Urbanizadora que se redactará por el adjudicatario”*, cabe interpretar que se estaba refiriendo al aludido *Programa de Actuación Urbanizadora*, que, como hemos visto, es el único instrumento de ejecución necesario e imprescindible a través del cual habrán de fijarse las condiciones de desarrollo de la actuación urbanizadora, y sin el cual, conforme al artículo citado en el párrafo anterior<sup>2</sup>, el régimen urbanístico de los terrenos continuaría siendo el correspondiente al suelo rústico de reserva.

Por otra parte, la cláusula doce del Pliego, dedicada a regular el procedimiento de pago por parte del adjudicatario del importe de la enajenación, remite una parte de éste al momento de la inscripción del *Proyecto de Urbanización* en el registro de la Consejería de Obras Públicas. Esto es, a pesar del evidente error terminológico, de forma indirecta está reivindicando la aplicación de la figura del *Programa de Actuación Urbanizadora*,

---

<sup>1</sup> **Artículo 67. El régimen del suelo urbanizable sin programar.**

En el suelo urbanizable, en tanto no se haya aprobado el correspondiente Programa de Actuación Urbanizadora, será aplicable el régimen propio del suelo rústico de reserva...

<sup>2</sup> **Artículo 67 TRLOTAU**



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

única figura cuya inscripción en el mencionado registro viene exigida por el artículo 124<sup>3</sup> del TRLOTAU.

Por tanto, considerando la ineludible exigencia legal de redacción y aprobación de un *Programa de Actuación Urbanizadora* para cumplir con el objeto de enajenación de la parcela, y ante la duda planteada por la redacción del Pliego de Condiciones, lo procedente hubiera sido elevar a la Corporación, en la fase de exposición al público de aquél, la correspondiente reclamación solicitando la pertinente aclaración sobre el contenido de la figura urbanística aludida, al amparo de lo dispuesto en el artículo 122<sup>4</sup> del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. Como quiera que no se hizo así y el error consistió en la sustitución del término *Programa* por el de *Proyecto*, manteniendo, no obstante, el resto de los términos que identifican la figura urbanística en cuestión, cabe conceptuar el lapsus producido como un simple error material, sin trascendencia jurídica en principio. De la lectura íntegra de las cláusulas del Pliego así se deduce, sin que, por otra parte, las entidades participantes hayan pedido aclaraciones sobre la figura en cuestión en la fase de exposición de aquél, ni manifestado nada en contrario, salvo lo expresado verbalmente por la parte recurrente en el acto de apertura de proposiciones, que luego veremos.

---

**<sup>3</sup> Artículo 124. El registro administrativo de Programas de Actuación Urbanizadora y de Agrupaciones de Interés Urbanístico.**

1. Se establece el registro de Programas de Actuación Urbanizadora y Agrupaciones de Interés Urbanístico, que funcionará en la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística.

2. La publicación de la aprobación definitiva de los Programas de Actuación Urbanizadora requerirá su previa presentación en este registro en los términos que reglamentariamente se determine. Si el Programa de Actuación Urbanizadora es de aprobación municipal, determinará los efectos previstos en el artículo 56 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

**<sup>4</sup> Artículo 122.** 1. Los pliegos de condiciones, después de aprobados por el Pleno de la Corporación, se expondrán al público<sup>(\*)</sup> durante un plazo de ocho días, anunciándose así en el “Boletín Oficial de la Provincia”, para que puedan presentarse reclamaciones, las cuales serán resueltas por la misma Corporación. Esta previsión no será de aplicación en el supuesto de que previamente hayan sido aprobados pliegos generales.

Dentro del plazo de dicha exposición podrá publicarse también el anuncio previsto en el artículo siguiente, si bien en tal caso la licitación se aplazará cuando resulte necesario, en el supuesto de que se formularan reclamaciones contra los pliegos de condiciones.

<sup>(\*)</sup> **Exigencia declarada vigente por la Sentencia del Tribunal Supremo, de 22 junio de 2004.**



## SEGUNDO

Hechas las consideraciones anteriores podemos pasar ya a analizar los argumentos esgrimidos por la parte recurrente, en contra del acuerdo de adjudicación del concurso. Para ello, procedemos a enunciar, por el orden en que han sido planteados, los argumentos de ésta, recogiendo a continuación nuestra opinión en relación con cada uno de ellos:

### 1ª *“La resolución notificada carece de la más básica MOTIVACIÓN”*

Careciendo de la más mínima información al respecto, en este punto no es posible dar una respuesta categórica sobre el grado de motivación de la resolución notificada y habrá de estarse, por tanto, a los términos concretos de la misma. Ahora bien, dicho esto, cabe recordar, en línea con lo alegado por la parte recurrente, la obligación concreta que tiene la Administración de *motivar*, en todo caso, su resolución de adjudicación *“con referencia a los criterios de adjudicación del concurso que figuren en el pliego”*<sup>5</sup>. De manera que habrá de valorarse aquella y en función de la conclusión a que se llegue estimar o desestimar razonadamente la alegación formulada por el recurrente.

### 2ª *“La Mesa excluye la propuesta de (...) injustificadamente”*

Si los hechos relativos a este punto se hubieran producido como relata en su alegación la parte recurrente, en principio, asistiría la razón al recurrente, por cuanto, conforme a reiterada jurisprudencia, la Mesa de contratación debe limitarse a comprobar la correcta presentación de la documentación requerida y elevar al órgano contratante la pertinente propuesta motivada de adjudicación, sin poder decidir la exclusión de un concursante del procedimiento de contratación, pues, es un mero órgano de asistencia y propuesta del órgano de contratación sin facultades para ello.

No obstante, si ante la manifestación verbal realizada por la parte recurrente en el acto de apertura de plicas, la Mesa llegó a la conclusión de que tras dicha manifestación aquélla renunciaba a continuar con el procedimiento, no estaríamos ante una exclusión, como alega el recurrente, sino ante la renuncia explícita de uno de los concursantes. Ahora bien, en ese supuesto, la Mesa nunca debió entrar a valorar la proposición presentada por

---

<sup>5</sup> Artículo 88.2, in fine, del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por la que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante, TRLCAP).



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

la parte recurrente, debiendo limitarse a recoger en el acta la expresada renuncia y actuar en consecuencia, pues, al no hacerlo así, incurrió en incongruencia.

En cualquier caso, la parte recurrente, en una exposición demasiado prolija y poco clara de su alegación, no ataca de manera directa la aludida facultad de exclusión ejercitada por la Mesa, sino que se enreda en comentar el contenido de un supuesto *informe técnico*, emitido por un profesional Arquitecto, en el que, según la parte recurrente, además de considerarla como la empresa mejor valorada, se mantiene también que no sería precisa la elaboración de un *Programa de Actuación Urbanizadora*. A este respecto, ya hemos adelantado en el punto primero del presente Informe nuestra opinión al respecto, por lo que no merece la pena insistir en el tema.

Ahora bien, sí habría que tomar en consideración la afirmación de la parte recurrente relativa a que el informe en cuestión *“indicaba taxativamente que la oferta finalmente adjudicataria, ...presentaba una documentación y un proyecto urbanístico contrario a las Normas Subsidiarias de (...)”*, pues, si esto es como dice la parte recurrente, se estaría incumpliendo la primera de las cláusulas del Pliego, cuando al hablar del *Objeto del contrato*, sujeta al adjudicatario *“en todo caso... a lo prevenido en las Normas Subsidiarias de (...)”*, y, por tanto, las propias condiciones del Pliego, que reiteradamente viene siendo calificado por la doctrina y la jurisprudencia como Ley del contrato.

3ª *“El argumento esgrimido por la Mesa de que la proposición no hace mención a un PAU en la parcela sólo se utiliza en relación con la propuesta de (...)”*

Sobre esta alegación poco hay que decir en principio, pues, habrá de estarse a los términos concretos del argumento esgrimido por la Mesa de contratación, y si, como dice el recurrente, *“ninguna de las tres propuestas aceptadas hacía mención al PAU”*, la decisión adoptada sería claramente arbitraria, salvo que, como decimos, ésta se encuentre apoyada en alguna razón o motivo desconocido para nosotros que así lo justifique.

4ª *“En el Pliego no se hace constar la necesidad de que las propuestas que se presenten contemplen el PAU en ninguno de sus puntos”*

De acuerdo con cuanto ha quedado expuesto en el punto primero del presente Informe, este argumento de la parte recurrente no puede ser admitido. A pesar del error material cometido al referirse al *Proyecto*, en lugar de al *Programa de Actuación Urbanizadora*, el Pliego sí exige la redacción por el adjudicatario del mencionado



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

instrumento de ordenación (cláusula primera), refiriéndose, además, en varias partes de su articulado a la necesidad de urbanizar, de conformidad con lo previsto en las Normas Subsidiarias del Planeamiento urbanístico municipal y en el Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, que, como hemos visto más arriba, es quien exige la elaboración y aprobación, con carácter previo a la urbanización, de un *Programa de Actuación Urbanizadora*.

5ª *“La Mesa utiliza como causa de exclusión las manifestaciones vertidas en el acto de apertura de los sobres, por parte del representante de (...) para justificar la exclusión”*

Sobre este particular ya nos hemos pronunciado en el enunciado 2º anterior. Simplemente debemos reiterar aquí la postura incongruente adoptada por la Mesa de contratación, que, en lugar de actuar conforme a los deseos expresados por el concursante, siguió adelante con el procedimiento, sin tomar en consideración la supuesta renuncia, *“pues a continuación procedió a la apertura de las proposiciones presentadas, procediéndose a la valoración...”*.

Efectivamente, la Mesa procedió a valorar las proposiciones presentadas, situando en primer lugar precisamente a la proposición presentada por la parte recurrente, para, posteriormente, excluirla en una segunda reunión, como consecuencia de las dudas generadas por la anterior manifestación verbal de renuncia, incurriendo así en una flagrante contradicción que coloca su actuación fuera de los límites de su competencia; pues, como hemos dicho más arriba, la Mesa de contratación carece de facultades para decidir sobre la exclusión de los concursantes en un procedimiento de contratación.

No obstante, no cabe anudar, como hace la parte recurrente, la primera decisión de la Mesa de valorar todas las proposiciones presentadas, con el hecho de que ésta considerara *“que no era necesaria la previsión de PAU para el desarrollo de esta parcela”*, pues, como ya hemos tenido oportunidad de señalar, nada tiene que ver una cosa con la otra. Lo único cierto es que la Mesa de contratación inicialmente no consideró trascendente para el procedimiento la manifestación verbal efectuada por la parte recurrente, para, posteriormente, de forma equivocada cambiar su criterio y declarar excluida del procedimiento la proposición de la recurrente.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

### TERCERO

De acuerdo con cuanto ha quedado expuesto, no cabe sino estimar el recurso presentado por (...), y en tal sentido proceder a la anulación del acto de adjudicación de los terrenos, retrotrayendo las actuaciones del procedimiento de enajenación al momento en que la Mesa de contratación acuerda excluir del procedimiento en concurrencia la proposición presentada por la parte recurrente.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la parte recurrente entiende que no es exigible la redacción a su cargo de un *Programa de Actuación Urbanizadora* y, en consecuencia, no hace mención a este aspecto en el suplico de su recurso, conviene dejar aclarada en la resolución esta cuestión, otorgando al recurrente un plazo prudencial para que de forma inequívoca se pronuncie sobre el particular, y poder continuar así el concurso hasta la adjudicación de los terrenos, conforme a las determinaciones del Pliego, o declararlo desierto.

En tal sentido, la Mesa de contratación, una vez recibida la respuesta a que se ha hecho mención en el párrafo anterior y efectuada la valoración de la misma, procederá a elevar al órgano de contratación la propuesta pertinente, en orden a la adjudicación motivada de los terrenos objeto de enajenación.

Es cuanto tengo el deber de informar, advirtiendo que la opinión jurídica recogida en el presente Informe se somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho, y no sufre en modo alguno a otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo a 18 de Julio de 2006