



## Ajuntament de Benicàssim

### DECRETO

<b>Expediente nº:</b>	<b>Órgano Colegiado:</b>
PLN/2021/11	El Pleno

**Susana Marqués Escoín, EN CALIDAD DE PRESIDENTA DE ESTE ÓRGANO,  
DISPONGO:**

**PRIMERO.** Que se convoque la próxima sesión de este órgano colegiado:

DATOS DE LA CONVOCATORIA	
<b>Tipo Convocatoria</b>	Extraordinaria Motivo: «Aprobación de expediente»
<b>Fecha y hora</b>	1ª convocatoria: 9 de julio de 2021 a las 9:00 2ª convocatoria: 11 de julio de 2021 a las 9:00
<b>Lugar</b>	Telemático Admite participación a distancia, pudiendo conectar mediante: «A través de la Sede Electrónica de la entidad en la dirección <a href="https://benicassim.sedelectronica.es">https://benicassim.sedelectronica.es</a> »

**SEGUNDO.** Que se lleven a cabo los trámites legales oportunos para efectuar la convocatoria y notificación a los miembros de este órgano colegiado.

**TERCERO.** Fijar el siguiente orden del día:

ASUNTOS DE LA CONVOCATORIA
<b>A) Parte resolutive</b> 1. EXPEDIENTE 20835/2019.– RESOLUCIÓN DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN INTEGRADA BENICÀSSIM GOLF Y DE LA CONDICIÓN DE AGENTE URBANIZADOR A LA MERCANTIL “BENICÀSSIM GOLF, S.A.”

**DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE**





## Ajuntament de Benicàssim

Los debates se encuentran recogidos en la grabación de la sesión plenaria que está disponible en el Portal de Reproducción en la web [videoacta.benicassim.es](http://videoacta.benicassim.es)

### ACTA

Este documento de contener datos de carácter personal objeto de protección, se encuentran omitidos entre dos signos ("xxxxxxxxxx") en cumplimiento de la Ley Orgánica 3/2018 de Protección de Datos Personales y garantías de los derechos digitales.

<b>Expediente nº:</b>	<b>Órgano Colegiado:</b>
PLN/2021/11	El Pleno

DATOS DE CELEBRACIÓN DE LA SESIÓN	
<b>Tipo Convocatoria</b>	Extraordinaria Motivo: Aprobación de expediente
<b>Fecha</b>	9 de julio de 2021
<b>Duración</b>	Desde las 9:18 hasta las 9:53 horas
<b>Lugar</b>	Telemático
<b>Presidida por</b>	Susana Marqués Escoín
<b>Secretario</b>	Antonio Artola Dols

ASISTENCIA A LA SESIÓN		
DNI	Nombre y Apellidos	Asiste
«xxxxxxxxxxx»	Antonio Rodríguez Bayón	SÍ
«xxxxxxxxxxx»	Arturo Martí Tárrega	SÍ
«xxxxxxxxxxx»	Carlos Luis Díaz Miró	SÍ
«xxxxxxxxxxx»	Cristina Fernández Alonso	SÍ
«xxxxxxxxxxx»	Elena Llobell Martí	SÍ
«xxxxxxxxxxx»	Javier Alonso Canal	SÍ



## Ajuntament de Benicàssim

«XXXXXXXXXX»	Joan Bonet Hancox	SÍ
«XXXXXXXXXX»	Jose Carlos García Sampayo	SÍ
«XXXXXXXXXX»	Luis Lara Alonso	SÍ
«XXXXXXXXXX»	María Carmen Tárrega Chiva	SÍ
«XXXXXXXXXX»	Miguel Javier Alcalde Sánchez	SÍ
«XXXXXXXXXX»	M <sup>a</sup> Teresa Bernat Torres	SÍ
«XXXXXXXXXX»	Natividad Dolores Alonso Peña	SÍ
«XXXXXXXXXX»	Pau Ferrando Tárrega	SÍ
«XXXXXXXXXX»	Rosa Gil Martin	SÍ
«XXXXXXXXXX»	Susana Marqués Escoín	SÍ
«XXXXXXXXXX»	Vicent Badenes Escrig (Interventor)	SÍ
«XXXXXXXXXX»	Vanessa Batalla Latorre	SÍ

Una vez verificada por el Secretario la válida constitución del órgano, la Presidenta abre sesión, procediendo a la deliberación sobre los asuntos incluidos en el Orden del Día.

### A) PARTE RESOLUTIVA

#### **PUNTO ÚNICO.- EXPEDIENTE 20835/2019.- RESOLUCIÓN DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN INTEGRADA BENICÀSSIM GOLF Y DE LA CONDICIÓN DE AGENTE URBANIZADOR A LA MERCANTIL "BENICÀSSIM GOLF, S.A."**

**Favorable**

**Tipo de votación:** Ordinaria  
A favor: 13, En contra:0,  
Abstenciones: 4

En fecha **12 de diciembre de 2019** se ha recibido **solicitud de BENICASIM GOLF SA** para la **resolución de la condición de agente urbanizador** de esta actuación y en fecha **17 de febrero de 2020** se ha presentado por la propia mercantil una **mejora** de la misma, alterando algunos aspectos.

Asimismo, dicha mercantil, y tras la promulgación del Real Decreto 463/2020 por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, y la consiguiente prórroga de sus efectos acordada mediante el Real Decreto 476/2020, presenta una nueva instancia, de fecha 3 de abril de 2020, solicitando que no se paralizen los plazos administrativos del expediente de resolución al



## Ajuntament de Benicàssim

efecto de que no se le produzca un perjuicio económico.

Con carácter previo, el 11 de febrero de 2020 se recibió otro escrito de la mercantil, aportando acreditación de la representación, previo requerimiento del Ayuntamiento, de fecha 6 de febrero, para que subsanara el escrito inicial.

Básicamente, en sus escritos el Urbanizador viene a plantear la **acción de resolución de la condición de Agente Urbanizador de la mercantil “Benicasim Golf S.A.”**, basándose en el artículo 29.13 de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (Ley 6/1994) y en el artículo 8.3,b) del RDL 2/2000, de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, disponiendo este último que “Serán causa de resolución, además de las establecidas en el artículo 111, las siguientes:...b) El desistimiento o la suspensión del contrato por plazo superior a un año acordada por la Administración...”, motivada ante una inactividad municipal que expondremos a continuación.

Asimismo, plantea como **medida provisional la devolución** inmediata de los **avales** depositados en su día ante el Ayuntamiento y, por último, su derecho a ser indemnizado por la no consumación del derecho al ejercicio de la encomienda asumida, tanto por los gastos efectuados como por la no obtención del beneficio esperado.

Por último, intenta justificar la **pérdida de la condición de Agente Urbanizador** pero **sin comportar la resolución del Programa**.

Tras analizar lo solicitado por la mercantil “Benicàssim Golf, S.A.”, tendente a la resolución de su condición de Agente Urbanizador, mediante sesión plenaria, de 27 de noviembre de 2020 se acordó el **someter a una audiencia de 15 días la propuesta de resolución del Programa de Actuación Integrada “Benicassim Golf”**, estableciéndose en su parte dispositiva lo siguiente:

“Someter a una audiencia de 15 días, mediante su notificación al Agente Urbanizador, a la entidad avalista y a los demás propietarios e interesados legítimos de la actuación, la siguiente Propuesta de Resolución:

1.- Desestimar la solicitud presentada por la mercantil Benicassim Golf S.A., en su condición de Agente Urbanizador respecto de los Sectores 1, 2 y 3 del PAI Benicassim-Golf, de iniciar un expediente de Resolución de la condición de Agente Urbanizador, fundamentada en la paralización de las obras de urbanización “sine die” por la promulgación de los Decretos de Alcaldía n.º 2348 y 2452, de 10 y 18 de septiembre de 2009, respectivamente, y la medida provisional de devolución de los avales, en base a los considerandos anteriores.

2.- Resolver inicialmente el Programa de Actuación Integrada “Benicassim Golf” del municipio de Benicàssim, de conformidad con la causa de resolución establecida en los artículos 29 de la Ley 6/1994, así como artículo 111 apartados g) y h) del R.D.L 2/2000 de 16 de junio y por los motivos expuestos en los Fundamentos 6.2 y 6.3.

3.- Resolver inicialmente la condición de Agente Urbanizador del PAI Benicassim Golf a la mercantil Benicasim Golf S.A.



## Ajuntament de Benicàssim

4.- Devolución de las garantías depositadas por el Urbanizador, así como la apertura de un incidente para la liquidación de los efectos económicos que procediesen.

5.- Una vez finalizado el presente expediente de resolución, iniciar un procedimiento de reversión de la reparcelación.

6.- Cancelar y resolver la programación pero manteniendo la vigencia del Plan Parcial de dicho sector urbanístico, como suelo urbanizable sin programación, sin perjuicio de la modificación de la ordenación operada desde la STC del TS que calificaba parte del ámbito como suelo no urbanizable protegido.”

Resultando que se llevó a cabo su **exposición pública** por el plazo de quince días, mediante **notificación individualizada** al Urbanizador, la mercantil Benicassim Golf S.A., la entidad avalista, la Generalitat Valenciana, así como a cada propietario del ámbito, y mediante su publicación en el **Boletín Oficial del Estado** nº 32, de 6 de febrero de 2021.

Resultando que dentro del período de información pública se presentaron las siguientes **alegaciones**:

1º.- «XXXXXXXXXX» (RE-11578, 22/12/2020).

Alega que la inactividad compartida de la Generalitat Valenciana, del Urbanizador y del propio Ayuntamiento respecto a la ejecución de una solución hidráulica que solventara la problemática sobre la inundabilidad del ámbito, se ha traducido en un perjuicio a los propietarios del suelo por la inmovilización del suelo y pago de impuestos.

Asimismo, y en consecuencia, no considera pertinente la devolución de los avales al Urbanizador.

Solicita un cronograma para garantizar la situación jurídica y registral del suelo y planeamiento.

2º.- «XXXXXXXXXX» (RE-11589, 22/12/2020).

No devolución de los avales hasta la finalización de la liquidación del Programa, acreditándose que no hay perjuicio a terceros.

Evitar la reversión de la reparcelación forzosa por su difícil gestión registral.

Valorar la posibilidad de modificar el Planeamiento, manteniendo la reparcelación.

3º.- «XXXXXXXXXX»(RE-11669, 23/12/2020).

Ausencia absoluta de motivación en la propuesta de resolución al no utilizar el procedimiento de Incidente de Ejecución de Sentencia.

No devolución del aval hasta la liquidación del Programa, determinando



## Ajuntament de Benicàssim

previamente los daños y perjuicios.

Incumplimiento culpable del Urbanizador de sus obligaciones contractuales esenciales, al no contemplar en la redacción de sus documentos una solución hidráulica, tal y como se recogía en el acuerdo de aprobación provisional de 18 de mayo de 1999.

El aval debe incautarse, con efectos de retención.

Responsabilidad del Ayuntamiento de Benicasim por los daños y perjuicios derivados de la declaración de nulidad del Plan Parcial fruto de la Sentencia del TS.

Necesidad de modificar el planeamiento, así como el proyecto de reparcelación invocando el principio de proporcionalidad.

4º.- «XXXXXXXXXX» (RE-11689 , 11690 y 11691, 23/12/2020).

Inoportunidad de la resolución del Programa y necesidad de respetar el Programa:

-perjuicio para el valor del suelo y, por tanto, propietarios

-no devolución de avales por incumplimiento grave de los deberes esenciales del Urbanizador

-posible responsabilidad patrimonial de la administración municipal

- incongruencia en los Decretos de suspensión de 10 y 18 de septiembre de 2009.

5º.- «XXXXXXXXXX» (RE-11699, 24/12/2020),

De similar y exacto contenido a la alegación 3ª, “Divarian Desarrollos Inmobiliarios, S.L.”

6º.- «XXXXXXXXXX» (RC-12797, 22/12/2020)

Incumplimiento de las condiciones del acuerdo de Homologación de 2001 y la necesidad de ejecución del barranco de la Parreta al aprobar definitivamente el Plan parcial de 2002 y Mejora del 2005, y sus proyectos de reparcelación.

Indefinición sobre a quién le correspondía la ejecución del barranco de la Parreta.

La inclusión del Quadro Santiago en el Catálogo de Zonas Húmedas no es una circunstancia sobrevenida.

Incorrecta Ejecución de la Sentencia del TS de 2012, debiendo ser calificado el suelo como rústico y sus connotaciones catastrales.

Necesidad de calificarse catastralmente el ámbito del Programa como suelo de naturaleza rústica a tenor de sentencias dictadas en controversias tributarias sobre el mismo, y, en consecuencia, devolución de las cantidades ingresadas en concepto de Impuesto de



## Ajuntament de Benicàssim

Bienes Inmuebles desde 2007.

Sobre la reversión de la reparcelación planteada:

- falta de participación y consenso con los propietarios
- mantener la reparcelación aprobada, a tenor del artículo 164 de la LOTUP, y del interés público.

Solicita:

- resolver la programación urbanística
- comunicar a Catastro dicha resolución
- devolución del IBI satisfecho
- ciertas actuaciones de consenso previas a la reversión de la reparcelación
- cuantificación de su perjuicio por el cobro indebido del IBI

7º.- «XXXXXXXXXX» (RE-11707, 24/12/2020).

De similar y exacto contenido a la alegación 6º, «XXXXXXXXXX», salvo la cuantificación del perjuicio de su IBI.

8º.- «XXXXXXXXXX» (RC-12992, 29/12/2020).

De similar y exacto contenido a la alegación 6º, «XXXXXXXXXX», salvo la cuantificación del perjuicio de su IBI, y lo relativo a la reversión de la reparcelación.

9º.- «XXXXXXXXXX» ( RE-11777, 29/12/2020).

Se proceda a la reversión de la reparcelación.

Se le reintegre cuantía del IBI incorrectamente pagado.

Se le indemnice por cualquier otro concepto.

10º.- «XXXXXXXXXX» (RE-11630, 22/12/2020)

Posible devolución de los avales tras la finalización del proceso de liquidación del Programa.

Mantener la reparcelación aprobada, a tenor del artículo 164 de la LOTUP, debido a sus dificultades registrales y por seguridad jurídica.

Modificar el planeamiento adecuándolo a la realidad registral.

11º.- «XXXXXXXXXX» (RE-11874, 31/12/2020).



## Ajuntament de Benicàssim

Necesidad de comunicar a la Generalidad Valenciana la reversión de la reparcelación para la regularización tributaria que proceda (Impuesto Transmisiones Patrimoniales).

Regularización tributaria correspondiente al IBI.

12º.- «XXXXXXXXXX» (RE-46, 4/01/2021 y RC-71, 7/01/2021).

De similar y exacto contenido a la alegación 4ª, «XXXXXXXXXX»

13º.- «XXXXXXXXXX» (RE-335, 12/01/2021).

Clasificar los terrenos a efectos del IBI como rústicos tras diversas acciones judiciales frente a Catastro, no compartiendo la vigencia del Plan Parcial de 2002.

Necesidad de concretar el procedimiento de reversión de la reparcelación.

14º.- «XXXXXXXXXX» (RE-373, 13/01/2021).

Mantenimiento del Programa con las modificaciones necesarias para que los propietarios (Sector 3) mantengan sus derechos urbanísticos.

Devolución de ingresos indebidos en concepto de IBI.

15º.- «XXXXXXXXXX» (RC-479, 20/01/2021).

De similar contenido a la alegación 6º, «XXXXXXXXXX»

16º.- «XXXXXXXXXX» (RC- 651, 26/01/2021).

Se reintegre el IBI indebidamente abonado.

No se devuelva el aval hasta comprobar que la reversión se ha realizado adecuadamente.

17º.- «XXXXXXXXXX» (RC- 652, 26/01/2021).

De similar y exacto contenido a la alegación 16º, añadiendo el reclamar cualquier otro tipo de indemnización.

18º.- «XXXXXXXXXX» (RC- 653, 26/01/2021).

De similar y exacto contenido a la alegación 17º.

19º.- «XXXXXXXXXX» (RE-1198, 2/02/2021).

De similar contenido a la alegación 13º.

20º.- «XXXXXXXXXX» (RE-1213, 3/02/21).





## Ajuntament de Benicàssim

Consideración como causa única de resolución del Programa la Sentencia del TS de 2012, al comportar la nulidad del Programa por no existir instrumento de planeamiento válido.

Concurrencia de responsabilidad Administración y Urbanizador.

No devolución de garantías al Urbanizador por su incumplimiento culpable y por haber cobrado cuotas de urbanización.

21º.- «XXXXXXXXXX» (RE-1712, 12/02/21).

Extemporánea, presentada fuera de plazo.

Resultando que tras el análisis de las diferentes alegaciones fruto de la audiencia sobre la propuesta de resolución, se efectuó una nueva Propuesta de Resolución remitiéndosela al Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en fecha 29 de abril de 2021, a los efectos de la emisión de su preceptivo informe y posterior aprobación municipal, teniendo la propuesta el siguiente tenor:

**“PRIMERO: Resolver las alegaciones** presentadas por los afectados al acuerdo plenario, de 27 de Noviembre de 2020, de sometimiento a una audiencia de 15 días la propuesta de resolución del Programa de Actuación Integrada “Benicassim Golf”, en el sentido expuesto en los considerandos anteriores.

**SEGUNDO: Desestimar la solicitud** presentada por la mercantil **Benicassim Golf S.A.**, en su condición de Agente Urbanizador respecto de los Sectores 1, 2 y 3 del PAI Benicassim-Golf, de iniciar un expediente de Resolución de la condición de Agente Urbanizador, fundamentada en la paralización de las obras de urbanización “sine die” por la promulgación de los Decretos de Alcaldía n.º 2348 y 2452, de 10 y 18 de septiembre de 2009, respectivamente, y la medida provisional de devolución de los avales, en base a los considerandos anteriores.

**TERCERO: Resolver el Programa de Actuación Integrada “Benicassim Golf”** del municipio de Benicàssim, de conformidad con la causa de resolución establecida en los artículos 29 de la Ley 6/1994 , así como artículo 111 apartados g) y h) del R.D.L 2/2000 de 16 de junio y por los motivos expuestos en el acuerdo plenario de 27 de Noviembre de 2020.

**CUARTO: Resolver la condición de Agente Urbanizador del PAI Benicassim Golf** a la mercantil **Benicasim Golf S.A.**

**QUINTO:** Proceder en este momento a la devolución de los avales complementarios, presentados con motivo de la aprobación del Plan Parcial de Mejora declarado nulo por sentencia del Supremo Tras la resolución del Programa, se abrirá un incidente relativo a la **liquidación del contrato**, con audiencia del Urbanizador y de los diferentes interesados, y en función de su resultado **se valorará** la procedencia de la **devolución de los avales inicialmente** presentados por el Urbanizador.

**SEXTO:** Una vez finalizado el presente expediente de resolución, iniciar un procedimiento de reversión de la reparcelación, actuación denominada “reparcelación inversa”.



## Ajuntament de Benicàssim

**SÉPTIMO: Cancelar y resolver la programación** pero manteniendo la **vigencia del Plan Parcial de 2002** de dicho sector urbanístico, como **suelo urbanizable sin programación**, sin perjuicio de la modificación de la ordenación operada desde la STC del TS que calificaba parte del ámbito del Sector 3 como **suelo no urbanizable protegido.**”

Asimismo, destacar que mediante Decreto de Alcaldía n.º 1377, de 26 de abril de 202, se acordó suspender el plazo de resolución del expediente consecuencia de la solicitud del informe preceptivo del Consell previo a la aprobación definitiva.

Resultando que por parte del **Consell** se ha remitido al Ayuntamiento, en fecha 25 de junio de 2021, su **Dictamen** (385/2021) preceptivo sobre el expediente objeto de controversia, concluyendo lo siguiente:

**“Que procede resolver del PAI “Benicàssim Golf”, del citado municipio, así como la condición de agente urbanizador de la mercantil BENICÀSSIM GOLF, S.A., con los efectos que se detallan en la Consideración quinta del Dictamen.”**

En cuanto a sus efectos, se remite a su **Consideración Quinta** que establece lo siguiente:

**“Quinta.-** Este Consell Jurídic a la vista de lo actuado entiende que resulta procedente acordar la resolución del PAI y al no ser imputable al incumplimiento del Urbanizador no procederá la incautación de las fianzas, debiendo acordarse su devolución al urbanizador, de conformidad a lo dispuesto en el Convenio Urbanístico.

En efecto, cabe abundar en el régimen jurídico que avala la resolución del contrato, teniendo en cuenta en el caso examinado los informes que se han transcrito en Antecedentes.

De tal suerte que la causa que motiva la resolución del Programa y de la condición de Agente Urbanizador radica en la *“falta de solución a la problemática hidráulica de los tres sectores, consistente en el Proyecto de encauzamiento del Barranco de la Parreta u otra solución alternativa que impide la ejecución material del Programa”*, con lo que se está ante una causa resolutoria, cancelándose la Programación sin derecho a indemnizaciones, al no haberse cumplido tal condición por resultar inejecutable, y ser la solución a tal problemática hidráulica, una condición necesaria para el desarrollo de los Sectores.

Así incumplida dicha condición, deviene causa de resolución del contrato y se subsume en la prevista en el artículo 111. g) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), vigente *“ratione temporis”*, por tratarse de una obligación esencial, *“...que se establezcan expresamente en el contrato”*, al que se remite el propio artículo 8.3 LCAP.

De tal suerte que, la imposibilidad material de ejecución del Programa por falta de abordar la solución hidráulica, emerge en causa de resolución, resultando incumplida una *“obligación contractual esencial”* del contrato, lo que por aplicación del artículo 111.g) de la LCAP, justifica la resolución. (El subrayado es del dictamen).

Téngase en cuenta que tal causa estaba prevista en el contrato, tanto en el acuerdo de aprobación provisional municipal de 1.999, como en el acuerdo autonómico de



## Ajuntament de Benicàssim

Homologación de 2.001, asumiendo las partes que la falta de ejecución material comportaría la resolución del Programa sin derecho a indemnización.

El incumplimiento afecta a la naturaleza sustancial del contrato, no mediando voluntad dolosa o culpable por parte del contratista. En tal caso no dará lugar a la incautación de la garantía prevista para los supuestos de incumplimiento culpable.

Y evidenciada la imposibilidad del cumplimiento, que no es imputable al Urbanizador, no se aprecia en dicha causa de resolución un incumplimiento culpable, razón por la que no existe motivo alguno para retener o incautar la garantía, procediendo su devolución.

Ello comprende, asimismo (como normativa supletoria según 7.1 LCAP), la aplicación de lo previsto en el artículo 1184 del Código Civil, por el que el deudor quedará liberado en las obligaciones de hacer cuando la prestación resultare legal o físicamente imposible.

Se trata de una imposibilidad sobrevenida al Convenio de 3 de febrero de 2006 que impide al agente urbanizador la realización de la actuación en la forma descrita en el mismo y cuya constatación dio lugar, como se ha indicado, a la paralización de la misma por Decretos de Alcaldía n.º 2348 y 2452, de 10 de septiembre y 18 de septiembre de 2009, respectivamente.

Cabe recordar, como se decía en el Dictamen de este Consell n.º 803/2008, de 3 de diciembre de 2008, que: *“El interés público será el eje sobre el que deberá fundarse la decisión de resolución o no de un contrato administrativo en aquellos supuestos de resolución potestativa para la Administración, previstos en los artículos 111 y siguientes del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas”*; interpretación que también es válida para la LCSP, como así lo manifestamos en el Dictamen n.º 1174/2010, de 16 de diciembre de 2010, indicando que la potestad de resolución es una *“prerrogativa de la Administración que tiene su fundamento, en materia de contratos –al igual que, en general, en todo el ámbito del Derecho Administrativo–, en la consecución del interés público que subyace en toda actuación de las Administraciones Públicas. El interés público será el eje sobre el que deberá fundarse la decisión de resolución o no de un contrato administrativo, en aquellos supuestos de resolución potestativa para la Administración, previstos en los artículos 206 y siguientes de la Ley de Contratos del Sector Público”*.

Teniendo en cuenta, además, que en el caso planteado el interés público igualmente podría demandar ulteriormente efectuar una nueva programación del terreno, tal como se deduce del expediente.

**En definitiva, este Consell estima conforme a derecho la propuesta formulada por el Ayuntamiento de Benicàssim para ejercer la potestad administrativa de resolver el contrato, debiendo procederse a la devolución de la fianza al Urbanizador, en tanto no se aprecia un incumplimiento culpable del contratista.”**

Considerando que en relación a las **alegaciones**, debemos resolverlas de modo conjunto en el sentido siguiente:

**En primer lugar**, debemos partir y tener en cuenta, la aplicación de la doctrina



## Ajuntament de Benicàssim

sobre los actos firmes y consentidos, así como los actos reproductorios y confirmatorios.

Los **actos firmes y consentidos**, son actos que se consideran manifestaciones judicialmente indiscutibles de la voluntad de un órgano administrativo porque su recurribilidad resulta vetada por el transcurso de los plazos establecidos para su impugnación sin que la persona legitimada para ello haya interpuesto el correspondiente recurso administrativo o jurisdiccional.

Los **actos reproductorios y confirmatorios**, son aquellos que reiteran por reproducción o por confirmación, otros anteriores firmes y consentidos. Si se prohíbe su impugnación es justamente para evitar que, a través de una nueva petición y su denegación por la Administración, se reabra un debate judicial sobre lo que ya ha sido definitivamente resuelto en vía administrativa o judicial.

Uno de los principios básicos que rige nuestro sistema de control jurisdiccional de la actuación administrativa es el de la preclusión temporal, conforme al cual las resoluciones administrativas devienen invulnerables por el transcurso de los plazos establecidos para la interposición de los correspondientes recursos. Así, el mero transcurso de dichos plazos impide el control de las actuaciones administrativas que no hubieren sido impugnadas en dichos plazos, al menos a instancia de los interesados.

En el ámbito contencioso-administrativo, el artículo 28 de la vigente Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, señala que no es admisible el recurso contencioso-administrativo respecto de los actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma.

Y dicha causa de inadmisibilidad ha sido interpretada por la jurisprudencia, en múltiples sentencias que constituyen unidad de doctrina, en el sentido de que un acto es reproducción o confirmación de otro anterior consentido y firme cuando concurren los siguientes requisitos: a) que el contexto de ambas decisiones sea idéntico, de tal modo que el de la segunda reproduzca el de la primera; b) que ambas se hayan dictado en presencia de los mismos hechos y en fuerza de iguales argumentos; c) que la segunda recaiga sobre pretensiones resueltas de un modo ejecutivo por la resolución anterior y con relación a idénticos interesados; d) que en la dictada últimamente no se amplíe la primera con declaraciones esenciales ni por distintos fundamentos.

Teniendo en cuenta la anterior doctrina y aplicándola al presente supuesto, comprobamos que tras el trámite de audiencia, un grueso de las alegaciones versa sobre solicitar una **responsabilidad patrimonial**, al Ayuntamiento, basándose en su **disconformidad** con ciertos **actos administrativos**, considerados como **firmes y consentidos**, y confirmatorios y reproductorios de otros anteriores. En virtud de ello, nos encontramos con la aprobación del **acuerdo plenario** de fecha **17 de junio de 2002**, el cual supuso la **“Aprobación definitiva del Plan Parcial con Anexo de Homologación del Programa de Actuación Integrada Benicàssim Golf”**, así como el acuerdo plenario aprobatorio del **Plan Parcial de Mejora, Proyecto de Urbanización y Proposición Jurídico-económica del PAI Benicasim Golf, de 15 de diciembre de 2005**, sin haber resuelto la solución hidráulica del “Quadro Santiago”, mediante el encauzamiento del Barranco de La Parreta y otras actuaciones. Igualmente, muestran su oposición a que el Ayuntamiento hubiere aprobado mediante **Decretos de Alcaldía** los **proyectos de**



## Ajuntament de Benicàssim

**reparcelación forzosa de los sectores 1, de fecha 25 de mayo de 2007, y 2, de fecha 7 de octubre de 2008**, del Plan Parcial Benicàssim Golf, al no tener resuelto el anterior problema de inundabilidad.

Debemos recordar que respecto de los acuerdos mencionados en el párrafo anterior, no se interpuso recurso alguno, ni en vía administrativa, ni en vía judicial, por parte de ninguno de los **propietarios** del ámbito afectados, ahora **alegantes**. Es decir, mostraron su **conformidad, adquiriendo, por tanto, firmeza en vía administrativa**. Los ahora alegantes no manifestaron en su momento su oposición, ni invocaron las razones ahora esgrimidas en sus escritos de alegaciones, como causas de nulidad o anulabilidad en la promulgación de dichos acuerdos, motivos o argumentos ya presentes en el momento de su aprobación.

Para entender el cambio de postura de los ahora alegantes, es necesario determinar conceptualmente el sujeto obligado a la asunción del compromiso, obligación y financiación de la ejecución del encauzamiento del Barranco de la Parreta, parte de la solución hidráulica del ámbito. El **encauzamiento del Barranco de la Parreta**, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo **30.1 de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística 6/1994 (LRAU)**, se incardina en los **objetivos imprescindibles y complementarios que deben recoger todos los Programas**. Por tanto, y como dispone el último párrafo de dicho artículo 30.1, el **coste** de las inversiones necesarias para cumplir estos objetivos es **repercutible a la propiedad del terreno**, en consecuencia, acometer esta obra pública complementaria incluida en un Estudio de Inundabilidad que resuelve el problema hidráulico del ámbito, correspondería conceptual y teóricamente a los **propietarios del Sector “ Benicassim Golf “**.

Resulta importante recalcar el anterior aspecto conceptual, ya que el Agente **Urbanizador** cuando presentó su Alternativa Técnica podría haber **incluido de inicio el encauzamiento del Barranco de la Parreta** como obra complementaria en su planteamiento de desarrollo del Programa de Actuación, **repercutiéndose** entre los diferentes **propietarios** del ámbito en el porcentaje que les correspondiera, pero **no lo hizo** así, evitando con ello una mayor carga a los propietarios, algunos de ellos ahora alegantes.

Tras su presentación y resultado de diversas conversaciones, Ayuntamiento, Urbanizador y Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, y considerando que dicha obra de infraestructura afectaba a diversos ámbitos del municipio, resolviendo la inundabilidad del llamado “Quadro Santiago” e incluso parte del municipio de Castellón en su linde con Benicàssim, fue la propia **Consellería** quien **asumió el compromiso de ejecutar y financiar el Barranco de la Parreta**, confiando en esta circunstancia, tanto el Urbanizador, el Ayuntamiento, como los **propietarios del suelo**, quienes se verían favorecidos y aliviados económicamente al **evitar una carga urbanística** que asumiría la Generalidad Valenciana.

Tras el **compromiso autonómico** y partiendo de los **principios de buena fe, confianza legítima y lealtad institucional**, proclamados actualmente en el artículo 3, e) de la **Ley 40/2015**, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, el Ayuntamiento acordó la **“Aprobación definitiva del Plan Parcial con Anexo de Homologación del Programa de Actuación Integrada Benicàssim Golf”**, de fecha **17 de junio de 2002**, confiando en la plasmación en breve del compromiso autonómico anterior. Frente a dicho acuerdo no se interpuso recurso alguno, administrativo o judicial, por los **propietarios** ahora alegantes, es decir, asumían bajo su **riesgo y ventura participar en el desarrollo**



## Ajuntament de Benicàssim

**urbanístico** del Programa, confiando en el compromiso autonómico de encauzamiento del barranco.

Igualmente sucedió con la aprobación del **Plan Parcial de Mejora, Proyecto de Urbanización y Proposición Jurídico-económica del PAI Benicasim Golf, de 15 de diciembre de 2005**, y con los **Decretos de Alcaldía** aprobatorios de los **proyectos de reparcelación forzosa de los sectores 1, de fecha 25 de mayo de 2007, y 2, de fecha 7 de octubre de 2008**, en los que no se mostró oposición alguna de los alegantes, confiando en el cumplimiento del compromiso autonómico.

Debemos apuntar, por otra parte, que el artículo 29.9.C de la LRAU, establece que **“Los propietarios que expresamente declinen cooperar**, por entender inconveniente o imprudente el desarrollo urbanístico de sus terrenos, **pueden renunciar a ello** si piden - mediante solicitud presentada en documento público antes del acuerdo aprobatorio del programa- la expropiación y pago según su valor inicial o el que corresponda conforme a la legislación estatal a la condición de suelo urbanizable no programado. Dicho acuerdo probatorio determinará la incoación del expediente de determinación del justiprecio para la finca correspondiente.” Esta posibilidad de autoexcluirse o renunciar a la actuación urbanística, salva el principio de libertad de empresa en la medida que nadie puede ser obligado a participar en una actividad urbanística sin su consentimiento, máxime cuando en este caso el propietario participa en la actuación entregando terrenos o financiando la actuación urbanística, o ambas cosas al mismo tiempo, y recibiendo como producto de resultado terrenos edificables a cambio. Es decir, denota una evaluación individual del propietario sobre la viabilidad económica de una determinada propuesta urbanística.

En definitiva, los **propietarios** que han entrado como **partícipes en el proceso urbanizador** están **libremente** en el mismo y en consecuencia quedan al resultado de dicho proceso, por lo que cabe inferir que **asumieron los riesgos inherentes al mismo**, entre los cuales se incluye, en su beneficio propio, la confianza en que la Generalitat Valenciana asumiera una carga urbanística, a saber, el “encauzamiento del barranco de la Parreta”, minorando una carga propia del Programa y repercutible a los propietarios. Por otra parte, igualmente asumieron que el Ayuntamiento, en consonancia y simultáneamente, prosiguiera con la tramitación administrativa confiando en la ejecución autonómica de la solución hidráulica.

En definitiva, el **eventual perjuicio** se trataría de un **daño**, en todo caso, **no imputable a la Administración Municipal y asumido por los propietarios** al mostrarse partícipes en el desarrollo urbanístico, no recurriendo, y mostrando su conformidad, a cualquiera de los actos administrativos de tramitación y continuación del procedimiento.

**En segundo lugar**, e íntimamente ligado al argumentario anterior al tratarse de actos administrativos firmes y consentidos por los alegantes, es el hecho de que gran parte de las **alegaciones** versan sobre la gestión tributaria del **Impuesto sobre Bienes Inmuebles**, en concreto, solicitando la **devolución** de las **cantidades abonadas indebidamente** respecto a inmuebles sitos en el PAI Benicassim Golf, argumentando que el Ayuntamiento no debería haber aprobado una serie de **actos administrativos**, como hemos argumentado con anterioridad, **firmes y consentidos**, a saber, Plan Parcial con Anexo de Homologación del Programa de Actuación Integrada Benicàssim Golf”, de fecha 17 de junio de 2002, Plan Parcial de Mejora, Proyecto de Urbanización y Proposición Jurídico-económica



## Ajuntament de Benicàssim

del PAI Benicasim Golf, de 15 de diciembre de 2005 y proyectos de reparcelación forzosa de los sectores 1, de fecha 25 de mayo de 2007, y 2, de fecha 7 de octubre de 2008, al no contar con una solución hidráulica para el ámbito.

Independientemente de lo anterior, suficiente para **desestimar sus solicitudes** sobre esta materia tributaria concreta, y a mayor abundamiento, debemos desligar esta solicitud de contenido catastral del expediente propiamente urbanístico que nos atañe, considerándose, en todo caso, que se trataría de **procedimientos y expedientes diferentes**.

Para ello, comenzamos afirmando que la **Dirección General del Catastro** es la única **administración competente para la fijación de los valores catastrales**. El ayuntamiento, en virtud del principio de **distribución competencial**, únicamente procede a emplear los valores que fija esta Administración del Estado. Es decir, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles es un tributo de **gestión compartida**, en la que se diferencia la gestión catastral y la gestión tributaria.

El **Ayuntamiento**, por su parte, en aras al principio de transparencia y en virtud de sus competencias, ha ido **remitiendo** puntualmente a la Dirección General de **Catastro toda la información relativa al PAI Benicassim Golf** que pudiera tener **connotaciones fiscales**. Tras la aprobación de los proyectos de reparcelación, nos encontramos con sendos Decretos de Alcaldía de 2011, 110607D1495 y 110607D1498, sobre suspensión cautelar del Programa, los cuales fueron trasladados a la Dirección General de Catastro, informando sobre la situación urbanística del PAI Benicasim Golf “ante su posible trascendencia catastral”. Igualmente se envió a dicha Dirección General otro Decreto de Alcaldía, el n.º 796, de 10 de abril de 2014, en el que se refundía el planeamiento, consecuencia de la Sentencia del TS de 2012, entre otros, “para su conocimiento y efectos oportunos”. Asimismo, se remitieron, igualmente, informes municipales con la clasificación de las parcelas, grado de desarrollo de la gestión urbanística, validez y mantenimiento de las reparcelaciones, adjuntando los informes del Consell Jurídic Consultiu, de 7 de noviembre de 2013, y de la Generalitat Valenciana, de 26 de enero de 2015, que corroboran dicha afirmación sobre su validez, así como planos de delimitación, soporte magnético, etc...

La **gestión catastral** se regula en el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la **Ley del Catastro Inmobiliario** (TRLCI).

El artículo 1.1 establece que *“el Catastro Inmobiliario es un registro administrativo dependiente del Ministerio de Hacienda en el que se describen los bienes inmuebles rústicos, urbanos y de características especiales tal y como se definen en esta Ley*.

El artículo 4 del mismo texto legislativo establece que *“la formación y el mantenimiento del Catastro Inmobiliario así como la difusión de la información catastral es de competencia exclusiva del Estado. Estas funciones, que comprenden, entre otras, la valoración, la inspección y la elaboración y gestión de la cartografía catastral, se ejercerán por la Dirección General del Catastro, (...)”*.

Por otra parte, la **gestión tributaria** del Impuesto sobre Bienes Inmuebles viene regulada en el artículo 77 del Texto Refundido de la **Ley Reguladora de las Haciendas Locales** (TRLHL) aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. En



## Ajuntament de Benicàssim

concreto, el apartado primero establece que “la liquidación y recaudación, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria de este impuesto, serán competencia exclusiva de los ayuntamientos y comprenderán las funciones de reconocimiento y denegación de exenciones y bonificaciones, realización de las liquidaciones conducentes a la determinación de las deudas tributarias, emisión de los documentos de cobro, resolución de los expedientes de devolución de ingresos indebidos, resolución de los recursos que se interpongan contra dichos actos y actuaciones de asistencia e información al contribuyente referidas a las materias comprendidas en este apartado.” El apartado 5 del mismo artículo 77 dispone que “el impuesto se gestiona a partir de la información contenida en el padrón catastral y en los demás documentos expresivos de sus variaciones elaborados al efecto por la Dirección General del Catastro, (...)”

En definitiva, y tras la exposición de la normativa relativa a la gestión catastral y tributaria, se considera **no pertinente** el sustanciar **en el presente expediente** las solicitudes de los alegantes sobre la **devolución** de las **cantidades abonadas indebidamente** por el Impuesto de Bienes Inmuebles de los últimos años sobre los inmuebles sitios en el PAI Benicassim Golf. Dichas reclamaciones, en coherencia con el **principio de distribución competencial**, deberían sustanciarse en sus correspondientes **procedimientos catastrales o tributarios** pero no en el presente expediente de contenido y competencia urbanística, independientemente de sus connotaciones en el ámbito fiscal.

**En tercer lugar**, existe otro gran bloque de alegaciones en el que afirman, o bien, la **improcedencia absoluta de la devolución de los avales** hasta que se haya resuelto el PAI y tramitado un procedimiento de liquidación del contrato, o bien, la incautación directa por incumplimiento culpable.

En esta materia, partimos del artículo 29.8 de la LRAU que determina que la garantía prestada por el urbanizador, en este caso, mediante **avales** bancarios, responde para asegurar el **cumplimiento de las previsiones del Programa**. Por su parte, el artículo 29.13 del anterior texto legal posibilita “la compensación que sea pertinente a los propietarios que hayan contribuido a las cargas de urbanización con cargo a la ejecución de las garantías prestadas por el antiguo urbanizador”.

En el punto 4º de la parte dispositiva del acuerdo de 27 de Noviembre de 2020 se proponía lo siguiente:

“4.- Devolución de las garantías depositadas por el Urbanizador, así como la apertura de un incidente para la liquidación de los efectos económicos que procediesen.”

El Ayuntamiento proponía la devolución de los avales, una vez adoptado el acuerdo definitivo de resolución, si se siguiera considerando procedente tras el pertinente trámite de audiencia. Se justificaba en que pese a existir un incumplimiento por parte del Urbanizador y responsable del contrato, este incumplimiento, partiendo del principio de equidad y buena fe, venía compartido o inducido por la actuación de la Generalitat Valenciana, con su compromiso de ejecución del barranco de La Parreta, y con la actuación municipal al continuar con la tramitación del Programa confiando en el compromiso autonómico.

De entre los avales, cabe distinguir dos grupos, un primero, los depositados por el Urbanizador “Benicàssim Golf, S.A.” en cumplimiento de las determinaciones del acuerdo





## Ajuntament de Benicàssim

de aprobación del Programa para los que se presenta, en fecha 4 de septiembre de 2002, R.E: 12.278, escrito acompañando los tres avales en “garantía de ejecución del planeamiento urbanístico”, uno por cada uno de los sectores del Programa, Sector 1 (914.514,82 €), Sector 2 (284.476,7 €) y Sector 3 (568.382,03 €), y un segundo grupo, los depositados en cumplimiento del acuerdo plenario de 15 de diciembre de 2005 de “Aprobación definitiva del Plan Parcial de Mejora, Proyecto de Urbanización y Proposición Jurídico-económica del PAI Benicasim Golf”, para los que se presenta en fecha 13 de enero de 2006, R.E: 793, escrito adjuntando los tres avales complementarios relativos a cada uno de los Sectores, Sector 1, (128.526,47 €), Sector 2 (17.571,92 €) y Sector 3 (57.638,11 €).

Siendo que estos últimos, los del segundo grupo, corresponden al 7% de la diferencia entre el coste de urbanización previsto inicialmente y el aprobado definitivamente, de un programa y proyecto de urbanización cuya ordenación urbanística fue declarada nula por sentencia del Tribunal Supremo, de 10 de diciembre de 2012, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Castellón, de 30 de abril de 2013, se considera que la devolución de estos avales complementarios es procedente por ser una consecuencia lógica de dicha declaración de nulidad.

Tras el análisis de la Consideración Quinta del Dictamen del Consell visto con anterioridad, se debe proceder a la devolución de la fianza al Urbanizador, en tanto no se aprecia un incumplimiento culpable del contratista.

**En cuarto lugar**, otro grupo de alegaciones versa sobre el **mantenimiento de la vigencia de las reparcelaciones** aprobadas, considerando **improcedente la reversión** de las mismas, argumentando el perjuicio económico que ello supondría.

Respecto de esta materia, como justificábamos en el acuerdo de inicio, de 27 de Noviembre de 2020, **consecuencia de la Sentencia del TS** del 2012 y la derogación del Plan Parcial de Mejora de 2005, se evidencia que la ordenación que sirve de base a la **reparcelación es sustancialmente diferente a la definida en el Plan Parcial de 2002**, instrumento vigente de ordenación, siendo, por tanto, incompatibles.

A mayor abundamiento, **el proyecto de reparcelación**, forma **parte indisoluble del Programa que se resuelve**, ya que para definir su causa y contenido concreto, se utilizan una serie de parámetros urbanísticos, como son el importe de las cargas de urbanización a repercutir entre los propietarios, la decisión sobre pago en metálico o en suelo, el porcentaje de retribución, etc., es decir, una serie de aspectos definidos en el propio Programa, bien en su Alternativa Técnica o en su Proposición Jurídico Económica. Por tanto, si se resuelve el Programa, carece de eficacia su proyecto de reparcelación al desvirtuarse y alterarse el contenido del mismo.

La reversión de la reparcelación aparece regulada y concretada en el artículo 164 de la LOTUP, contemplando un supuesto para el mantenimiento de la reparcelación, únicamente para la finalización de las obras de urbanización que ya se hubieren iniciado, que no es el caso que nos ocupa.

En definitiva, además de contar con una reparcelación basada en una ordenación urbanística derogada e incompatible con la vigente, se considera **que la reversión de la reparcelación es una consecuencia ope legis de la resolución del programa de actuación integrada**. Es decir, no depende de un criterio de oportunidad, o de la voluntad



## Ajuntament de Benicàssim

subjativa de los propietarios. Para ello, y una vez finalizado el presente expediente de resolución, y a tenor de lo dispuesto en el artículo 164 anterior, se deberá iniciar el procedimiento de reversión de la reparcelación, actuación denominada “**reparcelación inversa**”, tramitado como una reparcelación forzosa, con la pertinente **audiencia y participación de los propietarios**, llevando a cabo el procedimiento y las operaciones registrales necesarias para retrotraer a su situación jurídico-real inicial los terrenos sobre los cuales la reparcelación ha decaído en virtud de la presente resolución.

**En quinto lugar** y último, por lo que respecta a las alegaciones, existe otro grupo que pretende el **mantenimiento del Plan Parcial de 2002**, al efecto de mantener la virtualidad y vigencia del Programa, **modificándolo** y ajustándolo, tanto a lo dispuesto en la Sentencia del TS de 2012 respecto del humedal y su consideración como Suelo No Urbanizable de especial protección, como a la ordenación recogida y plasmada en los proyectos de reparcelación aprobados, incompatible con los mismos.

Independientemente de que no cabría modificación alguna del Programa mientras no se contara con una solución hidráulica del ámbito, la cual está en fase de estudio y desarrollo y afectaría igualmente a la modificación, debemos analizar el **art. 135.1 de la Ley 5/2014**, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana, en su versión consolidada tras la Ley 1/2019, de 5 de febrero, al regular la **modificación de programas de actuación integrada**, donde se establece que los mismos solo podrán ser modificados cuando así se haya previsto en las bases de programación, es decir, parte de un uso restrictivo de dicha posibilidad.

Sin embargo, a continuación, en su punto 2 contempla ciertas excepciones a la norma, permitiendo modificaciones cuando se justifiquen una serie de circunstancias.

A pesar de contemplar dicha excepción y la consiguiente posibilidad de modificar los programas de actuación integrada ante determinadas circunstancias, en el punto 3 de dicho artículo, vuelve a la línea restrictiva, prohibiendo taxativamente la posibilidad de modificar los programas, siempre que la modificación responda a una serie de finalidades. Entrando en su análisis, el punto 3 determina que “la **modificación** del programa no podrá realizarse, **en ningún caso**, con el **fin** de”, entre otros, “**alterar las condiciones esenciales de la licitación y adjudicación**”, definiendo, a su vez, una serie de **casos** que alteran las condiciones esenciales de licitación y adjudicación del contrato como :

“1º. Cuando la modificación varíe sustancialmente la función y características esenciales del programa de actuación integrada aprobado.

2º. Cuando la modificación altere la relación entre la actuación urbanística y el precio, tal y como esa relación quedo definida por las condiciones de la programación.

3º. Cuando las modificaciones del programa de actuación integrada iguallen o excedan, en más o en menos, el diez por cien del precio de adjudicación, en el caso de modificaciones sucesivas, el conjunto de ellas no podrá superar este límite.

4º. Cuando la alteración exceda del veinte por cien del uso del terreno o del aprovechamiento de la actuación.

5º. En cualesquiera otros casos en que pueda presumirse que, de haber sido



## Ajuntament de Benicàssim

conocida previamente la modificación, hubiesen concurrido al procedimiento de adjudicación otros interesados, o que los licitadores que tomaron parte en el mismo hubieran presentado alternativas técnicas o proposiciones jurídico-económicas sustancialmente diferentes a las formuladas.”

Por último, se debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 135.5 y la resolución del Programa:

“5. En cualesquiera otros supuestos a los previstos en este artículo, si fuese necesario que la actuación urbanística se ejecutase en forma distinta a la programada inicialmente, **deberá procederse a la resolución del programa de actuación en vigor** y a la tramitación de otro bajo las condiciones pertinentes, de acuerdo con la ley.”

Debemos tener en cuenta en esta materia la aplicación de las Directivas comunitarias europeas(2004/18/CE), así como la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que parte de una interpretación restrictiva en el ejercicio de esta potestad de modificación contractual, recogiendo el principio de igualdad de trato de los licitadores y la correspondiente obligación de transparencia.

La jurisprudencia del TJUE hasta ahora no se ha centrado en las causas de la modificación, sino en su resultado: que no se altere sustancialmente el contrato originario. El Tribunal más que preocuparse por que la modificación se deba a una decisión unilateral del poder adjudicador u obedezca a una circunstancia sobrevenida o causa imprevista, se ha preocupado por que no afecte a una condición esencial.

En el caso concreto que nos ocupa, siempre y cuando se contara con una solución hidráulica y estimando su repercusión en el ámbito afectado, la modificación pretendida supondría una variación del objeto tal, que debería comportar la novación del contrato, en este caso del programa y la figura del Agente Urbanizador, dado que en caso contrario se estaría cometiendo un fraude a terceros, cuya oferta o no presentación se produjo en función de unas circunstancias precisas que ahora se pretenden alterar, con lo cual previsiblemente su comportamiento hubiera sido otro.

Asimismo, en dicha línea, se presume que de haber sido conocida previamente la modificación, **hubiesen concurrido al procedimiento de adjudicación otros interesados, o que los licitadores que tomaron parte en el mismo hubieran presentado alternativas técnicas o proposiciones jurídico-económicas sustancialmente diferentes a las formuladas.**

Por último y a mayor abundamiento, presumiblemente dicha modificación incurriría en una variación del precio de adjudicación o en una alteración del uso del terreno, que conllevaría igualmente y por imperativo legal la resolución del programa.

En definitiva, y tras analizar el anterior artículo 135 se concluye, que la **modificación a realizar** en el programa de actuación integrada Benicàssim Golf, consecuencia como veíamos tanto de la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 2012, como de la delimitación del Humedal del Quadro Santiago por la Generalitat Valenciana , sin entrar en la posible modificación fruto de la solución hidráulica de su ámbito, **alteraría las condiciones esenciales de licitación y adjudicación al variar sustancialmente la función y características esenciales del programa de actuación**



## Ajuntament de Benicàssim

### integrada aprobado.

A modo de **conclusión**, las **alegaciones** presentadas se **resuelven** conforme al sentido expuesto en los **considerandos anteriores**.

Considerando que en cuanto a la **normativa urbanística aplicable** al presente expediente de resolución, realizando un análisis de su régimen transitorio, hay que tener en cuenta que el Programa de Actuación Integrada se aprobó mediante Acuerdo Plenario de fecha 17 de junio de 2002 y posteriormente acuerdo plenario de 15 de diciembre de 2005, relativo al Plan Parcial de Mejora, el cual fue declarado nulo por la Sentencia del TS de 10 de diciembre de 2012.

La normativa urbanística vigente en la actualidad es la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (**LOTUP**), la cual en su Disposición Transitoria Cuarta determina lo siguiente:

“ – *Disposición Transitoria Cuarta: Programas aprobados:*

1.- *Los programas de actuación adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su duración y régimen de prórrogas, por la normativa que le resultaba de aplicación antes de la entrada en vigor de esta ley.*

2.- *No obstante lo anterior, en el procedimiento de resolución o prórroga del programa de actuación integrada o aislada no se deberá solicitar dictamen del Consejo Superior de Territorio y Urbanismo u órgano que ejercía sus funciones.”*

De conformidad con la citada Disposición, nos remitimos a la normativa urbanística anterior a la LOTUP 5/2014, a saber, la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana (**LUV**), la cual en su Disposición Transitoria Primera establece lo siguiente:

“ – *Disposición Transitoria Primera. Procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de la presente ley.*

1.- *Los procedimientos urbanísticos, sea cual sea su denominación o naturaleza, iniciados antes de la entrada en vigor de la presente ley, se regirán por la legislación anterior siempre que hubiera concluido el trámite de información pública, cuando tal trámite fuera preceptivo.*

2.- *No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, los programas de actuación integrada iniciados antes de la entrada en vigor de la presente ley, se regirán por la legislación anterior siempre que hubieran sido objeto de aprobación municipal o, no habiendo sido objeto de aprobación municipal, haya vencido el plazo máximo para emitir resolución expresa sobre dicha aprobación establecido en el Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, reguladora de la actividad urbanística”.*

Debemos recordar que dicho plazo era de 40 días desde la fecha en que fuera posible adoptar el acuerdo correspondiente( art. 47.8 LRAU ), habiendo transcurrido ampliamente el mismo.



## Ajuntament de Benicàssim

El Programa que nos ocupa se sometió a exposición pública en el año 1998, su Plan Parcial y Homologación fue aprobado por el Ayuntamiento de manera provisional en el año 1999 y definitivamente por la Generalitat Valenciana en el año 2001, es por lo que ante estos datos es notorio y evidente la **aplicación** de la normativa anterior a la LUV 16/2005, es decir, la **Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU)**, ya que todas las actuaciones de tramitación y aprobación realizadas se han llevado a cabo antes de la entrada en vigor de la LUV.

No obstante lo anterior, al haberse iniciado el expediente de resolución en el año 2017, sí que debemos tener en cuenta ciertas exigencias de la actual Ley urbanística, Ley 5/2014, en lo que se refiere a no solicitar el dictamen del Consejo Superior de Territorio" ( previsto en la Disposición Transitoria Cuarta apartado 2 ).

. **En cuanto a la normativa contractual**, destacar que supletoriamente se ha venido aplicando la normativa contractual respecto de la normativa urbanística y tal afirmación aparece reflejada en el artículo 29.13 de la Ley 6/1994 denominado "otras incidencias" (enunciado dentro de los artículos que regulan y tratan los Programas de Actuación Integrada) que establece:

"Las relaciones derivadas de la adjudicación del Programa se regirán por las normas rectoras de la contratación administrativa en lo que éstas no contradigan lo dispuesto por esta Ley".

Así pues debemos tener en cuenta, aparte de la urbanística, la legislación contractual y determinar, igualmente, cuál es la aplicable. Se trata 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 (LCAP)**, vigente en el momento de aprobación del Programa de Actuación Integrada Benicasim-Golf.

A la LCAP hemos de añadir el **Reglamento para su desarrollo**, aprobado por Real Decreto 1098/2001 de 12 de octubre (**RCAP**).

Todo ello se desprende de lo establecido en la Disposición Transitoria Primera, tanto de la anterior Ley 30/2007 de 30 de octubre de Contratos del Sector Público, del Texto Refundido aprobado por Real Decreto 3/2011 de 14 de noviembre, como del mismo precepto de la hoy vigente Ley 9/2017 de 9 de noviembre.

Considerando que en cuanto a la **tramitación procedimental de la resolución**, el **artículo 29** de la **Ley 6/1994** que es el que se refiere a los Programas de Actuación Integrada apenas alude a trámites procedimentales, tan sólo indica que:

"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"

De este precepto se deduce que el único trámite que contempla la Ley 6/1994 es el dictamen del Consejo Superior de Urbanismo, sobre el que la propia Disposición



## Ajuntament de Benicàssim

Transitoria Cuarta de la actual Ley Urbanística valenciana 5/2014 dice expresamente que “en el procedimiento de resolución o prórroga del programa de actuación integrada o aislada no se deberá solicitar dictamen del Consejo Superior de Territorio y Urbanismo u órgano que ejercía sus funciones”. Por lo tanto queda eliminado dicho trámite.

Respecto la normativa contractual, **el R.D.L 2/2000 de 16 de junio regula en el artículo 59 y siguientes**, ciertos aspectos procedimentales como la necesidad de articular **un trámite de audiencia**, y reforzando la previsión urbanística de solicitar el **dictamen del Consejo Jurídico**, en ciertos casos, y también el artículo 109 del RCAP.

Asimismo, el artículo 10, apartado 8, letra c), de la **Ley de la Generalitat 10/1994**, de 19 de diciembre, dispone que el **Consell Jurídic Consultiu** deberá ser consultado en los expedientes que versen sobre la nulidad, interpretación y resolución de los contratos administrativos cuando se formule oposición por parte del contratista.

En cuanto al **órgano competente** para adoptar la resolución del Programa, es el **Pleno del Ayuntamiento** en coherencia con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 6/1994, por ser el órgano adjudicatario del mismo.

En cuanto a los **plazos** para llevar a cabo el procedimiento de resolución, y analizando el Dictamen del Consell visto con anterioridad, debemos tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 162.9 de la LOTUP, sobre el plazo para resolver el procedimiento de resolución de la adjudicación de los programas de actuación integrada es de ocho meses.

Por tanto, y tras el acuerdo plenario, de 27 de Noviembre de 2020, de sometimiento a una audiencia de 15 días la propuesta de resolución del Programa de Actuación Integrada “Benicassim Golf”, la **tramitación** que debe seguir el expediente que nos ocupa de resolución es la siguiente:

- **Informe y resolución de las alegaciones** presentadas, en su caso, y emisión de la pertinente **propuesta de resolución** definitiva.

- Solicitud **del Dictamen del Consejo Jurídico Consultivo** si se diere remoción del urbanizador sin mutuo acuerdo o con reconocimiento de derecho a indemnización.

Destacar que durante el período de tiempo que transcurriere desde la petición formal de dictamen al Consejo Jurídico y hasta la recepción formal de éste en el registro del Ayuntamiento, el **plazo** del que dispone la Administración para resolver el presente expediente estará **suspendido**, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 22.1d) de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común.

- **Acuerdo Plenario de Resolución definitiva** del Programa de Actuación Integrada y de la condición de Agente Urbanizador del Sector Benicassim Golf del municipio de Benicassim, con sus efectos correspondientes, de conformidad al artículo 47 de la Ley 6/1994 y notificación a los interesados dentro del plazo ampliado de 6 meses (arts. 21 y 23 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) del que dispone la Administración para la resolución del procedimiento, así como publicación en el DOCV.

Considerando que en cuanto a los **Antecedentes** y a los **Fundamentos de**



## Ajuntament de Benicàssim

**Derecho**, nos remitimos a lo establecido en el **acuerdo plenario, de 27 de Noviembre de 2020**, de sometimiento a una audiencia de 15 días la propuesta de resolución del Programa de Actuación Integrada “Benicassim Golf”, que damos por reproducido, complementado con el Dictamen del Consell Jurídic de la Comunitat Valenciana (385/2021).

Visto el informe conjunto del Vicesecretario Municipal y del Jefe de la Sección de Planeamiento y Obras, de fecha 29 de junio de 2021.

Por todo ello, visto el dictamen favorable de la Comisión Informativa Municipal del Área de Territorio y Desarrollo Sostenible, de fecha 5 de Julio de 2021.

**Sometido el asunto a votación resulta:**

Total de Concejales: 17.- Concejales asistentes: 17; Concejales ausentes: ninguno; Votos afirmativos: 13, de los señores/as: Susana Marqués, Carlos Luis Díaz, Rosa María Gil, Elena Llobell, Arturo Martí, Vanesa Batalla, Miguel Alcalde, M.<sup>a</sup> Carmen Tárrega, Antonio Rodríguez, M.<sup>a</sup> Teresa Bernat, Cristina Fernandez, Javier Alonso y Natividad de los Dolores Alonso; Votos negativos: ninguno; Abstenciones: 4, de los señores/as, Joan Artur Bonet, Pau Josep Ferrando, Luis Lara y José Carlos García Sampayo; **por lo que se acuerda lo siguiente:**

**PRIMERO: Resolver las alegaciones** presentadas por los afectados al acuerdo plenario, de 27 de Noviembre de 2020, de sometimiento a una audiencia de 15 días la propuesta de resolución del Programa de Actuación Integrada “Benicassim Golf”, en el sentido expuesto en los considerandos anteriores.

**SEGUNDO: Desestimar la solicitud** presentada por la mercantil **Benicassim Golf S.A.**, en su condición de Agente Urbanizador respecto de los Sectores 1,2 y 3 del PAI Benicassim-Golf, de iniciar un expediente de Resolución de la condición de Agente Urbanizador, fundamentada en la paralización de las obras de urbanización “sine die” por la promulgación de los Decretos de Alcaldía n.º 2348 y 2452, de 10 y 18 de septiembre de 2009, respectivamente, y la medida provisional de devolución de los avales, en base a los considerandos anteriores.

**TERCERO: Resolver el Programa de Actuación Integrada “Benicassim Golf”** del municipio de Benicàssim, de conformidad con la causa de resolución establecida en los artículos 29 de la Ley 6/1994 , así como artículo 111 apartados g) y h) del R.D.L 2/2000 de 16 de junio y por los motivos expuestos en el acuerdo plenario de 27 de Noviembre de 2020.

**CUARTO: Resolver la condición de Agente Urbanizador del PAI Benicassim Golf** a la mercantil **Benicasim Golf S.A.**

**QUINTO:** Proceder a la devolución de los avales presentados por el Urbanizador, en tanto no se aprecia un incumplimiento culpable del mismo.

**SEXTO:** Una vez finalizado el presente expediente de resolución, iniciar un procedimiento de reversión de la reparcelación, actuación denominada “reparcelación inversa”.



## Ajuntament de Benicàssim

---

**SÉPTIMO: Cancelar y resolver la programación** pero manteniendo la **vigencia del Plan Parcial de 2002** de dicho sector urbanístico, como **suelo urbanizable sin programación**, sin perjuicio de la modificación de la ordenación operada desde la STC del TS que calificaba parte del ámbito del Sector 3 como **suelo no urbanizable protegido**.

**DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE**