

**Conselleria d'Economia Sostenible,
Sectors Productius, Comerç i Treball
Conselleria de Política Territorial,
Obres Públiques i Mobilitat**

ACORD de 30 de juliol de 2021, del Consell, de declaració de caducitat de l'expedient de l'actuació territorial estratègica «Port Mediterrani» i de donar per desistida la sol·licitud formulada per Intu Eurofund Valencia, SLU.
[2021/9526]

Antecedents

Primer. El Consell, en reunió de data 25 de gener de 2013, va adoptar l'acord de declarar el projecte Port Mediterrani, en els municipis de Paterna i Godella, presentat per la mercantil Eurofunds Investment Puerto Ademuz, SL, com a actuació territorial estratègica (ATE), de conformitat amb el que es preveu en els articles 2 i 3 de la llavors vigent Llei 1/2012, de 10 de maig, de la Generalitat, d'actuacions territorials estratègiques (d'ara en avant, Llei 1/2012), publicant-se aquest acord en el DOGV número 6960, de 07.02.2013. Aquesta Llei resulta d'aplicació en la mesura en què la informació pública de l'instrument de planejament es va iniciar el 26 de juny de 2014 (DOGV 7303, 25.06.2014), és a dir, amb anterioritat a l'entrada en vigor de la Llei 5/2014, de 25 de juliol, d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge, de la Comunitat Valenciana (d'ara en avant LOTUP), que en la seua disposició transitòria primera estableix que, en aquests supòsits, les actuacions territorials estratègiques es continuaran tramitant conforme a la legislació anterior.

L'acord del Consell estableix, en el seu apartat cinquè, que: «El desenvolupament de l'actuació territorial estratègica es durà a terme complint les condicions expressades en l'informe previst en l'article 3.2 de la Llei 1/2012. L'incompliment de les citades condicions donarà lloc a la caducitat de l'actuació, amb els efectes previstos en l'article 5.3 de la Llei 1/2012».

De conformitat amb el que s'estableix en l'article 3.3 Llei 1/2012, l'acord va ser elevat al Consell juntament amb l'informe de compatibilitat. Aquest informe té caràcter substantiu atès que l'actuació ha sigut declarada de conformitat amb l'abast i contingut en ell establert que recull, entre altres qüestions, les determinacions indicades en l'apartat 2 del citat article. En concret l'apartat 13 de l'Informe de Compatibilitat, estableix que: «Una vegada emesa la Declaració del Consell d'Actuació Territorial Estratègica, l'incompliment en termini de qualsevol de les condicions per a la seua eficàcia, donarà lloc a l'obligada notificació al promotor d'aquesta, per la Conselleria d'Infraestructures, Territori i Medi Ambient, sobre aquest incompliment, amb la prevenció que de no veure's satisfeta en nou terminis se li donarà per caducat l'expedient i per desistida la seua sol·licitud, amb confiscació de la garantia provisional si aquesta ja s'haguera formalitzat».

Així mateix, l'apartat sisé de l'acord del Consell estableix: «Condicionar la present declaració a la formalització per part de Eurofunds Investment Puerto Ademuz, SL, de les garanties requerides per l'article 3.4 de la citada Llei 1/2012, en els termes indicats en l'informe esmentat en l'apartat 5 del present acord, i la quantia del qual s'estableix en l'1 % de la suma de la inversió prevista en infraestructures i obres d'urbanització, i la necessària per a culminar la primera fase del projecte, dins del termini de quinze dies des de la notificació d'aquest acord». L'article 3.4 del ressenyat cos legal permet al Consell optar per exigir les garanties en els termes previstos en la legislació urbanística vigent. El Consell, fent ús de la facultat que li atorga el legislador, va decidir exigir al promotor de l'actuació que constituïra una garantia financera, ja que l'apartat 10 de l'Informe de Compatibilitat, estableix que la garantia podrà constituir-se en qualsevol de les formes admeses en la legislació de contractació pública, que admet diverses formes, però tots elles de naturalesa financera.

Segon. Una vegada publicat el referit acord del Consell, l'empresa Intu Eurofund València, SL (anteriorment Eurofunds Investment Puerto Ademuz, SL) va procedir a la constitució, dins del termini i en la forma escaient, de la garantia provisional per import d'1.000.000 €, depositant el 13 de gener de 2013 aval bancari amb el Banc de Santander; inscrit en

**Conselleria de Economía Sostenible,
Sectores Productivos, Comercio y Trabajo
Conselleria de Política Territorial,
Obras Públicas y Movilidad**

ACUERDO de 30 de julio de 2021, del Consell, de declaración de caducidad del expediente de la actuación territorial estratègica «Puerto Mediterráneo» y de dar por desistida la solicitud formulada por Intu Eurofund Valencia, SLU. [2021/9526]

Antecedentes

Primero. El Consell, en reunión de fecha 25 de enero de 2013, adoptó el acuerdo de declarar el proyecto Puerto Mediterráneo, en los municipios de Paterna y Godella, presentado por la mercantil Eurofunds Investment Puerto Ademuz, SL, como actuación territorial estratègica (ATE), de conformidad con lo previsto en los artículos 2 y 3 de la entonces vigente Ley 1/2012, de 10 de mayo, de la Generalitat, de actuaciones territoriales estratègicas (de ahora en adelante, Ley 1/2012), publicándose este acuerdo en el DOGV número 6960, de 07.02.2013. Esta Ley resulta de aplicación en la medida en que la información pública del instrumento de planeamiento se inició el 26 de junio de 2014 (DOGV 7303, 25.06.2014), es decir, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, de la Comunitat Valenciana (de ahora en adelante LOTUP), que en su disposición transitòria primera establece que, en estos supuestos, las actuaciones territoriales estratègicas se continuarán tramitando conforme a la legislación anterior.

El acuerdo del Consell establece, en su apartado quinto, que: «El desarrollo de la actuación territorial estratègica se llevará a cabo cumpliendo las condiciones expresadas en el informe previsto en el artículo 3.2 de la Ley 1/2012. El incumplimiento de las citadas condiciones dará lugar a la caducidad de la actuación, con los efectos previstos en el artículo 5.3 de la Ley 1/2012».

De conformidad con lo establecido en el artículo 3.3 Ley 1/2012, el acuerdo fue elevado al Consell junto con el informe de compatibilidad. Este informe tiene carácter sustantivo dado que la actuación ha sido declarada de conformidad con el alcance y contenido en él establecido que recoge, entre otras cuestiones, las determinaciones indicadas en el apartado 2 del citado artículo. En concreto el apartado 13 del informe de compatibilidad, establece que: «Una vez emitida la Declaración del Consell de Actuación Territorial Estratègica, el incumplimiento en plazo de cualquiera de las condiciones para su eficacia, dará lugar a la obligatoria notificación al promotor de la misma, por la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, acerca de dicho incumplimiento, con el apercibimiento de que de no verse satisfecha en nuevo plazo se le dará por caducado el expediente y por desistida su solicitud, con incautación de la garantía provisional si esta ya se hubiere formalizado».

Así mismo, el apartado sexto del acuerdo del Consell establece: «Condicionar la presente declaración a la formalización por parte de Eurofunds Investment Puerto Ademuz, SL, de las garantías requeridas por el artículo 3.4 de la citada Ley 1/2012, en los términos indicados en el informe mencionado en el apartado 5 del presente acuerdo, y cuya cuantía se establece en el 1 % de la suma de la inversión prevista en infraestructuras y obras de urbanización, y la necesaria para culminar la primera fase del proyecto, dentro del plazo de quince días desde la notificación de este acuerdo». El artículo 3.4 del ressenyat cuerpo legal permite al Consell optar por exigir las garantías en los términos previstos en la legislación urbanística vigente. El Consell, en uso de la facultad que le otorga el legislador, decidió exigir al promotor de la actuación que constituyera una garantía financera, puesto que el apartado 10 del Informe de Compatibilidad, establece que la garantía podrà constituirse en cualquier de las formas admitidas en la legislación de contratación pública, que admite varias formas, pero todas ellas de naturaleza financiera.

Segundo. Una vez publicado el referido acuerdo del Consell, la empresa Intu Eurofund València, SL (anteriormente Eurofunds Investment Puerto Ademuz, SL) procedió a la constitució, en tiempo y forma, de la garantía provisional por importe de 1.000.000 €, depositando el 13 de enero de 2013 aval bancario con el Banco de Santander; inscrito en

el Registre Especial d'Avals amb el número 0049 2833 95 2110000195. D'aquesta manera va adquirir eficàcia l'acord del Consell.

Tercer. Mitjançant Resolució de 10 d'octubre de 2016, de la llavors Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori, es denega l'aprovació de la proposta d'ordenació de l'ATE, instant la devolució de la garantia provisional depositada pel promotor, la qual cosa es va emportar a pur i degut efecte.

Posteriorment, el Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, mitjançant sentència 543/2019, de 25 d'octubre, va anul·lar la Resolució de 10 d'octubre de 2016, obligant a retrotraure «el procediment administratiu, per insuficiència de la memòria ambiental, fins a un moment cronològicament anterior a aquesta, havent d'emetre-la novament l'òrgan ambiental corresponent, atenent el que expressament s'explicita en el fonament 10.III, d'aquesta sentència, informar subsegüentment el procedent, continuant l'administració el procediment fins a, si escau, adoptar la resolució que procedisca». Aquesta sentència va adquirir fermesa i per Resolució del conseller de Política Territorial, Obres Públiques i Mobilitat, d'11 de març de 2021, es va acordar, entre altres qüestions, retrotraure el procediment i concedir un termini de 15 dies hàbils per a la constitució de garantia.

En data 5 de maig de 2021, el promotor presenta garantia real d'hipoteca unilateral, que no s'ajusta als termes de l'apartat sisé de l'acord del Consell de 25 de gener de 2013, per la qual cosa se li concedeix un nou termini de 15 dies hàbils, amb la prevenció que, la seua no constitució en termini, comportarà la caducitat de l'expedient i se li tindrà per desistit de la seua sol·licitud, tal com estableix l'apartat 13 de l'Informe de Compatibilitat elevat al Consell. A la vista del citat escrit, el promotor, sol·licita l'ampliació del termini inicialment atorgat i interposa un escrit que tipifica com a «recurs» contra el requeriment pel qual se li sol·licita la presentació d'aval.

D'acord amb el que es preveu en l'article 32 de la LPACAP, mitjançant Resolució de la directora general de Política Territorial i Paisatge se li concedeix una ampliació de termini per a la constitució de la garantia. El termini va finalitzar el dia 15 de juny de 2021.

Cinqué. L'Agència Tributària Valenciana informa, en data 16 de juny de 2021, que el promotor no ha procedit a constituir cap garantia en la Tresoreria de l'Agència Tributària Valenciana.

Consideracions jurídiques

Primera. Pèrdua d'eficàcia de l'Acord del Consell de 25 de gener de 2013.

L'Acord del Consell, de 25 de gener de 2013, en el seu apartat sisé «condiciona la declaració de l'Actuació Territorial Estratègica a la formalització per part de la promotora de les garanties requerides per l'article 3.4 de la Llei 1/2012, en els termes indicats en l'informe esmentat en l'apartat cinqué de l'acord». D'aquesta manera, difereix la seua eficàcia al moment en què es complisca aquesta condició. El seu incompliment, prèvia prevenció en els termes previstos en l'article 5.3 del citat cos, donarà lloc a la caducitat de l'expedient i es considerarà que el promotor ha desistit de la seua petició, tal com s'estableix en l'apartat 13 de l'Informe de Compatibilitat que va ser elevat al Consell de conformitat amb el que s'estableix en l'article 3.3 de la Llei 1/2012. Aquest informe té caràcter substantiu, ja que l'acord del Consell es va adoptar amb les determinacions en ell establides.

Per això, al no complir-se pel promotor una d'aquestes condicions, tal com es justifica en els apartats següents, l'acord del Consell de declaració d'ATE no ha adquirit eficàcia i deu declarar la caducitat de l'expedient, donar per desistit del procediment al promotor i arxivar l'expedient.

Segona. Constitució de la garantia

L'article 3.4 de la Llei 1/2012, estableix que «L'acord del Consell podrà exigir les garanties que es consideren oportunes en els termes previstos en la legislació urbanística vigent». En aquell moment, la legislació vigent en matèria d'urbanisme, això és la Llei 16/2005, de 30 de desembre, urbanística valenciana, en el seu article 140, preveia la possibilitat de constituir una garantia financera o real. El Consell va optar per la garantia financera, en efectuar remissió expressa a la legislació de contractes, ja que en la legislació de contractes només es permetia la garantia financera. Per això, no és possible admetre una altra forma de garantia, per la qual cosa la no presentació, dins del termini i en la forma escaient, suposa l'obligació de declarar la caducitat i considerar que el promotor ha desistit de la seua petició.

Registro Especial de Avals con el número 0049 2833 95 2110000195. De este modo adquirió eficacia el acuerdo del Consell.

Tercero. Mediante Resolución de 10 de octubre de 2016, de la entonces Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, se deniega la aprobación de la propuesta de ordenación de la ATE, instando la devolución de la garantía provisional depositada por el promotor, lo cual se llevó a puro y debido efecto.

Posteriormente, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, mediante sentencia 543/2019, de 25 de octubre, anuló la Resolución de 10 de octubre de 2016, obligando a retrotraer «el procedimiento administrativo, por insuficiencia de la memoria ambiental, hasta un momento cronológicamente anterior a esta, teniendo que emitirla nuevamente el órgano ambiental correspondiente, atendiendo a lo que expresamente se explicita en el cimiento 10.III, de esta sentencia, e informar subsiguientemente lo procedente, continuando la administración el procedimiento hasta, en su caso, adoptar la resolución que proceda». Esta sentencia adquirió firmeza y por Resolución del conseller de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, de 11 de marzo de 2021, se acordó, entre otras cuestiones, retrotraer el procedimiento y conceder un plazo de 15 días hábiles para la constitución de garantía.

En fecha 5 de mayo de 2021, el promotor presenta garantía real de hipoteca unilateral, que no se ajusta a los términos del apartado sexto del acuerdo del Consejo de 25 de enero de 2013, por lo que se le concede un nuevo plazo de 15 días hábiles, con la advertencia que, la no constitución en plazo, comportará la caducidad del expediente y se le tendrá por desistido de su solicitud, tal como establece el apartado 13 del Informe de Compatibilidad elevado al Consell. A la vista del citado escrito, el promotor, solicita la ampliación del plazo inicialmente otorgado e interpone un escrito que tipifica como «recurso» contra el requerimiento por el cual se le solicita la presentación de aval.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 32 de la LPACAP, mediante Resolución de la directora general de Política Territorial y Paisaje se le concede una ampliación de plazo para la constitución de la garantía. El plazo finalizó el día 15 de junio de 2021.

Quinto. La Agencia Tributaria Valenciana informa, en fecha 16 de junio de 2021, que el promotor no ha procedido a constituir ninguna garantía en la Tesorería de la Agencia Tributaria Valenciana.

Consideraciones jurídicas

Primera. Pérdida de eficacia del Acuerdo del Consell, de 25 de enero de 2013.

El Acuerdo del Consell, de 25 de enero de 2013, en su apartado sexto «condiciona la declaración de la Actuación Territorial Estratégica a la formalización por parte de la promotora de las garantías requeridas por el artículo 3.4 de la Ley 1/2012, en los términos indicados en el informe mencionado en el apartado quinto del acuerdo». De este modo, difiere su eficacia al momento en que se cumpla esta condición. Su incumplimiento, previa prevención en los términos previstos en el artículo 5.3 del citado cuerpo, dará lugar a la caducidad del expediente y se considerará que el promotor ha desistido de su petición, tal como se establece en el apartado 13 del Informe de Compatibilidad que fue elevado al Consell en conformidad con lo establecido en el artículo 3.3 de la Ley 1/2012. Este informe tiene carácter sustantivo puesto que el acuerdo del Consell se adoptó con las determinaciones en él establecidas.

Por eso, al no cumplirse por el promotor una de estas condiciones, tal como se justifica en los apartados siguientes, el acuerdo del Consell de declaración de ATE no ha adquirido eficacia y debe declarar la caducidad del expediente, dar por desistido del procedimiento al promotor y archivar el expediente.

Segunda. Constitució de la garantia

El artículo 3.4 de la Ley 1/2012, establece que «El acuerdo del Consell podrà exigir las garantías que se consideran oportunas en los términos previstos en la legislación urbanística vigente». En aquel momento, la legislación vigente en materia de urbanismo, esto es la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística valenciana, en su artículo 140, preveía la posibilidad de constituir una garantía financera o real. El Consejo optó por la garantía financera, al efectuar remisión expés a la legislación de contratos, puesto que en la legislación de contratos solo se permitía la garantía financera. Por eso, no es posible admitir otra forma de garantía, por lo cual la no presentación, en tiempo y forma, supone la obligación de declarar la caducidad y considerar que el promotor ha cesado en su petición.



El llavors vigent text refós de la Llei de contractes del sector públic (TRLCSPP), aprovat mitjançant Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, no fa una diferenciació entre les garanties que es poden constituir i les formes de constitució de les garanties, atés que l'article 96 del citat text refós, sota el títol de «garanties admeses» estableix que les garanties exigides en els contractes subscrits amb les administracions públiques podran presentar-se en alguna de les següents formes: a) en efectiu o amb valors de Deute Públic; b) aval bancari; i c) contracte d'assegurança de caució. És a dir, per a la legislació de contractes, les «formes de constitució de les garanties» equival a les «garanties que són admissibles», sent doctrina consolidada la que ha determinat que la relació continguda en el citat article 96 constitueix *numerus clausus*, no sent admissibles altres modalitats de garantia com la hipoteca, el dret de peça, etc.

Així mateix, la STS núm. 68/2021, de 18 de març, ha recordat que el règim de les garanties exigibles és un aspecte nuclear de la contractació pública, present de manera constant en la legislació estatal, el caràcter bàsic de la qual està vinculat i justificat per la necessitat de satisfer la igualtat entre els licitadors, dotar de seguretat jurídica a la seua exigència i facilitar la seua execució mitjançant la limitació de les seues formes.

El Consell, en aprovar l'ATE esmentada, va traslladar-li els principis que regeixen el sistema de garanties de la legislació de contractació administrativa, sent un dels principis d'aquesta legislació el del rescabament immediat de l'Administració (d'ací deriva, per exemple, que en els contractes administratius no opere el benefici d'excussió a favor d'avalistes i asseguradors).

Així mateix, és important distingir entre la possibilitat de permetre una garantia hipotecària en concepte de garantia provisional i/o garantia definitiva d'una ATE, de l'afecció real dels terrenys inclosos en determinats àmbits d'actuació al compliment dels deures urbanístics que incumbeixen els promotors prevista en l'article 18.6 del Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana (TRLRS), articles 126 i 178 del Reial decret 3288/1978, de 25 d'agost, pel qual s'aprova el Reglament de gestió urbanística, i articles 19 i 20 del Reial decret 1093/1997, de 4 de juliol, pel qual s'aproven les normes complementàries al Reglament per a l'execució de la Llei Hipotecària sobre inscripció en el Registre de la Propietat d'actes de naturalesa urbanística. Tots aquests preceptes preveuen l'afecció de les finques resultants en els procediments de distribució al pagament dels costos d'urbanització.

En concret, la garantia provisional exigible a les ATE respon de la serietat de la proposta i del compliment de les obligacions fins al moment de la designació del programa de l'ATE i, per tant, de l'aprovació dels instruments de planejament, tal com va avalar el Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana en sentència núm. 288/2020, d'11 de juny en relació amb una altra ATE, i sent, així mateix, la finalitat de la garantia provisional assegurar l'execució immediata de l'ATE que sol·licita el promotor dur a terme.

Per si no fos prou, ha de tindre's en compte que en l'ATE discutida garantir la viabilitat de l'actuació és essencial, configurant-se aqueixa obligació, com a condició suspensiva, l'incompliment de la qual determina el no naixement de la declaració d'una ATE.

A aquest efecte, l'article 5 de la llavors vigent Llei 1/2012, de 10 de maig, de la Generalitat, establia que, amb caràcter previ a l'eficàcia de la resolució aprovatòria, s'exigirà al promotor subscriure i garantir els seus compromisos de forma legal. Finalment, recordem que l'article 60.5 de la LOTUP permetia exclusivament les garanties financeres. Actualment, l'article 64.5 del Decret legislatiu 1/2021, de 18 de juny, del Consell, d'aprovació del text refós de la LOTUP, en regular les garanties exigibles en els projectes d'inversió estratègica sostenible (PIES, que han substituït a les anteriors ATE), preveu que el Consell exigirà garanties financeres en quantia equivalent en, almenys, un 10 % de les obres d'urbanització.

Per tot el que s'ha exposat, cal reiterar que no pot la garantia provisional ni la definitiva prevista en les ATE (actualment PIES) revestir la forma de garantia real, perquè estem davant una actuació on és fonamental la viabilitat financera del promotor de l'actuació des del primer moment en què es declara que determinada actuació és territorialment estratègica. I allò perquè, a diferència de les execucions ordinàries dels

El entonces vigente texto refundido de la Ley de contratos del sector público (TRLCSPP), aprobado mediante Real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, no hace una diferenciación entre las garantías que se pueden constituir y las formas de constitución de las garantías, dado que el artículo 96 del citado texto refundido, bajo el título de «garantías admitidas» establece que las garantías exigidas en los contratos celebrados con las Administraciones públicas podrán presentarse en alguna de las siguientes formas: a) en efectivo o con valores de Deuda Pública; b) aval bancario; y c) contrato de seguro de caución. Es decir, para la legislación de contratos, las «formas de constitución de las garantías» equivale a las «garantías que son admisibles», siendo doctrina consolidada la que ha determinado que la relación contenida en el citado artículo 96 constituye *numerus clausus*, no siendo admisibles otras modalidades de garantía como la hipoteca, el derecho de pieza, etc.

Así mismo, la STS núm. 68/2021, de 18 de marzo, ha recordado que el régimen de las garantías exigibles es un aspecto nuclear de la contratación pública, presente de manera constante en la legislación estatal, el carácter básico de la cual está vinculado y justificado por la necesidad de satisfacer la igualdad entre los licitadores, dotar de seguridad jurídica a su exigencia y facilitar su ejecución mediante la limitación de sus formas.

El Consell, al aprovar la ATE citada, quiso trasladar a esta los principios que rigen el sistema de garantías de la legislación de contratación administrativa, siendo uno de los principios de esta legislación el del rescabamiento inmediato de la Administración (de aquí deriva, por ejemplo, que en los contratos administrativos no opere el beneficio de exclusión a favor de avalistas y aseguradores).

Así mismo, es importante distinguir entre la posibilidad de permitir una garantía hipotecaria en concepto de garantía provisional y/o garantía definitiva de una ATE, de la afección real de los terrenos incluidos en determinados ámbitos de actuación al cumplimiento de los deberes urbanísticos que incumben a los promotores prevista en el artículo 18.6 del Real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana (TRLRS), artículos 126 y 178 del Real decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el cual se aprueba el Reglamento de gestión urbanística, y artículos 19 y 20 del Real decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el cual se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística. Todos estos preceptos prevén la afección de las fincas resultantes en los procedimientos de distribución al pago de los costes de urbanización.

En concreto, la garantía provisional exigible a las ATE responde de la seriedad de la propuesta y del cumplimiento de las obligaciones hasta el momento de la designación del programa de la ATE y, por lo tanto, de la aprobación de los instrumentos de planeamiento, tal como avaló el Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana en sentencia núm. 288/2020, de 11 de junio en relación con otra ATE, y siendo, así mismo, la finalidad de la garantía provisional asegurar la ejecución inmediata de la ATE que solicita el promotor llevar a cabo.

Por si no fuera suficiente, tiene que tenerse en cuenta que en la ATE discutida garantizar la viabilidad de la actuación es esencial, configurándose esa obligación, como condición suspensiva, el incumplimiento de la cual determina el no nacimiento de la declaración de una ATE.

A tal efecto, el artículo 5 de la entonces vigente Ley 1/2012, de 10 de mayo, de la Generalitat, establecía que, con carácter previo a la eficacia de la resolución aprobatoria, se exigirá al promotor subscribir y garantizar sus compromisos de forma legal. Finalmente, recordamos que el artículo 60.5 de la LOTUP permitía exclusivamente las garantías financieras. Actualmente, el artículo 64.5 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, de aprobación del texto refundido de la LOTUP, al regular las garantías exigibles en los proyectos de inversión estratégica sostenible (PIES, que han sustituido a las anteriores ATE), prevé que el Consell exigirá garantías financieras en cuantía equivalente en, al menos, un 10 % de las obras de urbanización.

Por todo el expuesto, hay que reiterar que no puede la garantía provisional ni la definitiva prevista en las ATE (actualmente PIES) revestir la forma de garantía real, porque estamos ante una actuación donde es fundamental la viabilidad financiera del promotor de la actuación desde el primer momento en que se declara que determinada actuación es territorialmente estratégica. Y ello porque, a diferencia de las



instruments de planejament mitjançant programes d'actuació integrada, en les ATE:

– S'iniciarà de manera immediata l'execució de l'actuació. Pel que, si no es disposa de la solvència financera mínima exigida en forma de garantia provisional per a assegurar que la tramitació de l'ATE podrà veure's desenvolupada en totes les seues fases procedimentals, la declaració de l'ATE no arribarà a produir efectes jurídics, depenent del naixement de la seua eficàcia de la subscripció i garantia formal dels compromisos que assumeix el promotor en sol·licitar la declaració d'una actuació com a territorial estratègica. A aquest efecte, l'article 1.3.e de la Llei 1/2012 preveia com un dels requisits mínims que havien de complir les ATE la seua efectivitat, definint-se aquesta com aquella que permetia executar-se de manera immediata, sense perjudici de les fases espacials o temporals que prevegen en el seu desenvolupament.

– En els programes d'actuació integrada als quals es refereix l'article 140 de la llavors vigent Llei 16/2005, de 30 de desembre, urbanística valenciana (LUV) es garanteix l'abonament de les càrregues d'urbanització, calculant-se sobre el valor d'aquestes. A aquest efecte, l'article 168 de la LUV determina que són càrregues d'urbanització una sèrie de costos que tots els propietaris han de retribuir en comú a l'urbanitzador. I no obstant això, en l'ATE discutida, la qual cosa pretén garantir-se, tant amb la garantia provisional com la definitiva, és l'execució immediata de l'actuació.

– En les ATE no se selecciona a un agent urbanitzador, i no s'analitza la seua solvència financera a l'efecte de seleccionar el mateix. D'aquí ve que siga imprescindible que el projecte siga viable econòmicament i que el promotor que sol·licita que la seua actuació siga declarada estratègica dispose des del primer moment dels mitjans econòmics per a realitzar, almenys, la primera fase de l'ATE.

Pel que, amb base a aquestes idees, ha d'analitzar-se si amb la garantia presentada s'està efectivament assegurant la viabilitat econòmica de l'ATE.

A aquest efecte, hi ha diversos factors que permeten que per l'Administració es considere que la garantia aportada és insuficient per a assegurar l'execució de les obres en la primera fase:

A. L'empresa no pot aportar per cap de les formes previstes en la legislació de contractes una garantia d'un milió d'euros, quantitat que suposa només el 0,27 % del cost total de les obres públiques d'urbanització més la inversió corresponent a la primera fase que el promotor pretén dur a terme. En aquest sentit, el cost de la urbanització ascendia a 101.423.801,56 € i el cost de la primera fase a 263.576.235 € (resultat de multiplicar 337.918,25 metres x 780 €/m), sent el cost total de la primera fase (TER 1) 365.000.036,5 €.

B. A més, la garantia hipotecària unilateral aportada en data 5 de maig de 2021 a favor de la conselleria de Política Territorial, Obres Públiques i Mobilitat és insuficient per a garantir l'execució de l'actuació. En el seu escrit sol·liciten que siga admesa i s'adjunta un informe de taxació de data 28 de juliol de 2020. En tractar-se d'una garantia real i no financera, aquesta taxació no ha sigut objecte d'informe per part de l'Administració.

No obstant això, poden destacar-se, resumidament, una sèrie de consideracions. D'una banda, el temps transcorregut des de la data de la taxació (28.07.2020) i de la seua presentació, no establint-se en la mateixa un termini de vigència per a aquesta valoració, que tampoc concreta la seua finalitat (s'indica que es realitza a efectes interns). A més, el document no utilitza el mètode de valoració que estableixen els articles 34 i 36 (valoració en el sòl rural) del text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana i el seu Reglament de valoracions, aprovat per Reial decret 1492/2011, que és el mètode de capitalització de rendes (real o potencial), en el moment en què haja d'entendre's referida la valoració. En aquest cas, en especificar l'informe de valoració que es tracta de secans en abandó, el reglament remet al seu article 16, al no poder establir renda real ni potencial. Aquest article estableix que s'ha de capitalitzar una renda teòrica equivalent a la tercera part de la renda real mínima segons estadístiques. En definitiva, no s'aplica el que s'estableix pel text refós de la Llei estatal i en el citat Reglament de valoracions, sinó mètodes diferents que no resulten vàlids al cas.

C. L'empresa promotora hauria de gaudir de la solvència suficient per a executar una actuació de les dimensions econòmiques citades, per la qual cosa ha de posar-se la màxima cautela en l'admissió o desestimació de les garanties que obligatòriament ha d'aportar per a assegurar formalment els compromisos que assumeix el promotor de l'ATE.

ejecuciones ordinarias de los instrumentos de planeamiento mediante programas de actuación integrada, en las ATE:

– Se iniciará de manera inmediata la ejecución de la actuación. Por lo que, si no se dispone de la solvencia financiera mínima exigida en forma de garantía provisional para asegurar que la tramitación de la ATE podrá verse desarrollada en todas sus fases procedimentales, la declaración de la ATE no llegará a producir efectos jurídicos, dependiendo el nacimiento de su eficacia de la suscripción y garantía formal de los compromisos que asume el promotor al solicitar la declaración de una actuación como territorial estratégica. A tal efecto, el artículo 1.3.e de la Ley 1/2012 preveía como uno de los requisitos mínimos que tenían que cumplir las ATE su efectividad, definiéndose la misma como aquella que permitía ejecutarse de manera inmediata, sin perjuicio de las fases espaciales o temporales que prevean en su desarrollo.

– En los programas de actuación integrada a los cuales se refiere el artículo 140 de la entonces vigente Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana (LUV) se garantiza el abono de las cargas de urbanización, calculándose sobre el valor de estas. A estos efectos, el artículo 168 de la LUV determina que son cargas de urbanización una serie de costes que todos los propietarios tienen que retribuir en común al urbanizador. Y, sin embargo, en la ATE discutida, lo que pretende garantizarse, tanto con la garantía provisional como con la definitiva, es la ejecución inmediata de la actuación.

– En las ATE no se selecciona a un agente urbanizador, y no se analiza su solvencia financiera a efectos de seleccionar el mismo. De aquí viene que sea imprescindible que el proyecto sea viable económicamente y que el promotor que solicita que su actuación sea declarada estratégica disponga desde el primer momento de los medios económicos para realizar, al menos, la primera fase de la ATE.

Por el que, con base a estas ideas, tiene que analizarse si con la garantía presentada se está efectivamente asegurando la viabilidad económica de la ATE.

A tal efecto, hay varios factores que permiten que por la Administración se considere que la garantía aportada es insuficiente para asegurar la ejecución de las obras en la primera fase:

A. La empresa no puede aportar por ninguna de las formas previstas en la legislación de contratos una garantía de un millón de euros, cantidad que supone solo el 0,27 % del coste total de las obras públicas de urbanización más la inversión correspondiente a la primera fase que el promotor pretende llevar a cabo. En este sentido, el coste de la urbanización ascendía a 101.423.801,56 € y el coste de la primera fase a 263.576.235 € (resultado de multiplicar 337.918,25 metros x 780 €/m), siendo el coste total de la primera fase (TER 1) 365.000.036,5 €.

B. Además, la garantía hipotecaria unilateral aportada en fecha 5 de mayo de 2021 a favor de la conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad es insuficiente para garantizar la ejecución de la actuación. En su escrito solicitan que sea admitida y se adjunta un informe de tasación de fecha 28 de julio de 2020. Al tratarse de una garantía real y no financiera, esta tasación no ha sido objeto de informe por parte de la Administración.

Sin embargo, pueden destacarse, resumidamente, una serie de consideraciones. Por un lado, el tiempo transcurrido desde la fecha de la tasación (28.07.2020) y de su presentación, no estableciéndose en la misma un plazo de vigencia para esta valoración, que tampoco concreta su finalidad (se indica que se realiza a efectos internos). Además, el documento no utiliza el método de valoración que establecen los artículos 34 y 36 (valoración en el suelo rural) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana y su Reglamento de valoraciones, aprobado por Real decreto 1492/2011, que es el método de capitalización de rentas (real o potencial), en el momento en que tenga que entenderse referida la valoración. En este caso, al especificar el informe de valoración que se trata de secanos en abandono, el reglamento remite en su artículo 16, al no poder establecer renta real ni potencial. Este artículo establece que se tiene que capitalizar una renta teórica equivalente a la tercera parte de la renta real mínima según estadísticas. En definitiva, no se aplica lo establecido por el texto refundido de la Ley estatal y en el citado Reglamento de valoraciones, sino métodos diferentes que no resultan válidos al caso.

C. La empresa promotora tendría que disfrutar de la solvencia suficiente para ejecutar una actuación de las dimensiones económicas citadas, por lo que tiene que ponerse la máxima cautela en la admisión o desestimación de las garantías que obligatoriamente tiene que aportar para asegurar formalmente los compromisos que asume el promotor de la ATE.



En la documentació que es va aportar per la mercantil l'any 2012, es justificava el suport que el fons d'inversió Eurofunds Investments aportava a les societats específiques constituïdes per a desenvolupar cada projecte, de manera que gran part dels costos de les actuacions eren assumits amb fons propis. El document amb el qual es pretenia recolzar la solvència de l'empresa va ser emès pel Banc de Sabadell i anava referit a la societat Eurofund Investments Zaragoza, SL, encarregada de desenvolupar un projecte a la ciutat de Saragossa.

Respecte a la societat Eurofund Investments València, SL (anterior Eurofund Investments Puerto Ademuz, SL) en el seu moment es va obtenir aval bancari que es va formalitzar en data 10 de maig de 2013 amb el Banc de Santander, però, arribat el moment d'aportar nova garantia fixada en un 1 % del cost total de les obres públiques d'urbanització més la inversió de la primera fase 1a, amb el límit d'1.000.000 €, resulta cridaner que ni per part del Fons d'Inversió ni per part d'entitats financeres s'haja aportat documentació que recolze la solvència d'aquesta societat.

Tercera. Naturalesa del requeriment objecte de l'escrit que la promotora qualifica de «recurs».

Mitjançant escrit del subdirector general d'Ordenació del Territori i Paisatge de la Conselleria, d'11 de maig de 2021, comunica a la mercantil que la garantia presentada no s'ajusta als termes previstos en l'acord del Consell de 25 de gener de 2013 que declarava el projecte «Port Mediterrani» com ATE, i se li concedeix un nou termini per a depositar-la en els termes establits en el citat acord.

Cal assenyalar que l'indicat escrit d'esmena ha de ser qualificat com un acte de tràmit que no decideix sobre el fons de l'assumpte, per la qual cosa a l'empara del que es disposa en l'article 112 LPACAP no procedeix la interposició d'un recurs, sense perjudici de les al·legacions que s'estimen oportunes.

Tercera. Competència.

L'article 2 de la Llei 1/2012, estableix que «L'actuació territorial estratègica s'inicia amb una declaració del Consell...», considerant aquesta declaració com un «document prescriptiu de referència...».

Mitjançant Sentència núm. 543, de data 25 d'octubre de 2019, dictada per la Secció 1a del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, dictada en el PO 8/2017, es determina la naturalesa i abast de l'acord del Consell, considerant-ho com «... l'acord marc que predetermina l'inici d'un procediment de formació complexa com és l'actuació territorial. Aquest acte inicial, segons ha posat de manifest la sala, per la seua transcendència, autonomia i significat i en la mesura en què pot determinar situacions administratives dispars, és susceptible de recurs contenciós. És com diu la norma un «document prescriptiu de referència»; ... Es tracta d'un acte ferm, perfectament executiu i la declaració de subsistència del qual no és necessària donada la seua fermesa i consistència.» En conclusió es pot afirmar que l'acord del Consell té substantivitat pròpia.

Atès que el Consell va ser qui va condicionar l'eficàcia del seu acord al compliment d'unes condicions, en concret a la constitució de determinada garantia legal, és el Consell a qui competeix declarar l'incompliment d'aquestes condicions i, en conseqüència, la caducitat de l'ATE. Això es deu al fet que va ser el Consell qui, amb el seu acord de 25 de gener de 2013, va declarar inici el procediment de formació de l'actuació territorial i, per tant, ha de ser el Consell, qui verifiqui l'incompliment del condicionant i done per finalitzada l'actuació i, en conseqüència, el procediment.

El punt segon de l'Acord del Consell, de 25 de gener de 2013, va designar a la conselleria competent en matèria d'economia com a òrgan responsable del seguiment i control de l'execució de l'actuació. Igualment, el punt 13 de l'Informe de Compatibilitat elevat al Consell estableix que, per a declarar la caducitat de l'expedient, es requereix autorització de la conselleria competent en matèria de territori. Per tot això, per a l'adopció del present acord és necessària la proposta conjunta d'ambdues conselleries.

Considerant els antecedents i fonaments exposats, a proposta conjunta del conseller de Política Territorial, Obres Públiques i Mobilitat, i del conseller d'Economia Sostenible, Sectors Productius, Comerç i Treball, prèvia deliberació a la reunió de 30 de juliol de 2021,

En la documentació que se aportó per la mercantil en 2012, se justificava el apoyo que el fondo de inversión Eurofunds Investments aportaba a las sociedades específicas constituidas para desarrollar cada proyecto, de forma que gran parte de los costes de las actuaciones eran asumidos con fondos propios. El documento con el cual se pretendía apoyar la solvencia de la empresa fue emitido por el Banco de Sabadell e iba referido a la sociedad Eurofund Investments Zaragoza, SL, encargada de desarrollar un proyecto en la ciudad de Zaragoza.

Respecto a la sociedad Eurofund Investments València, SL (anterior Eurofund Investments Puerto Ademuz, SL) en su momento se obtuvo aval bancario que se formalizó en fecha 10 de mayo de 2013 con el Banco de Santander, pero, llegado el momento de aportar nueva garantía fijada en un 1 % del coste total de las obras públicas de urbanización más la inversión de la primera fase 1.ª, con el límite de 1.000.000 €, resulta llamativo que ni por parte del Fondo de Inversión ni por parte de entidades financieras se haya aportado documentación que apoye la solvencia de esta sociedad.

Tercera. Naturaleza del requerimiento objeto del escrito que la promotora califica como «recurso».

Mediante escrito del subdirector general de Ordenación del Territorio y Paisaje de la Conselleria, de 11 de mayo de 2021, comunica a la mercantil que la garantía presentada no se ajusta a los términos previstos en el acuerdo del Consell de 25 de enero de 2013 que declaraba el proyecto «Puerto Mediterráneo» como ATE, y se le concede un nuevo plazo para depositarla en los términos establecidos en el citado acuerdo.

Hay que señalar que el indicado escrito de subsanación tiene que ser calificado como un acto de trámite que no decide sobre el fondo del asunto, por lo que al amparo de lo que se dispone en el artículo 112 LPACAP no procede la interposición de un recurso, sin perjuicio de las alegaciones que se estiman oportunas.

Cuarta. Competencia

El artículo 2 de la Ley 1/2012, establece que «La actuación territorial estratégica se inicia con una declaración del Consell...», considerando esta declaración como un «documento prescriptivo de referencia...».

Mediante Sentencia núm. 543, de fecha 25 de octubre de 2019, dictada por la Sección 1.ª del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, dictada en el PO 8/2017, se determina la naturaleza y alcance del acuerdo del Consell, considerándolo como «... el acuerdo marco que predetermina el inicio de un procedimiento de formación compleja como es la actuación territorial. Este acto inicial, según ha puesto de manifiesto la sala, por su trascendencia, autonomía y significado y en la medida en que puede determinar situaciones administrativas dispares, es susceptible de recurso contencioso. Es como dice la norma un «documento prescriptivo de referencia»; ... Se trata de un acto firme, perfectamente ejecutivo y la declaración de subsistencia del cual no es necesaria dada su firmeza y consistencia.» En conclusión se puede afirmar que el acuerdo del Consell tiene sustantividad propia.

Dado que el Consell fue quién condicionó la eficacia de su acuerdo al cumplimiento de unas condiciones, en concreto a la constitución de determinada garantía legal, es el Consell a quien compete declarar el incumplimiento de estas condiciones y, en consecuencia, la caducidad de la ATE. Esto se debe al hecho que fue el Consell que, con su acuerdo de 25 de enero de 2013, declaró inicio el procedimiento de formación de la actuación territorial y, por lo tanto, tiene que ser el Consell, quien verifique el incumplimiento del condicionante y de por finalizada la actuación y, en consecuencia, el procedimiento.

El punto segundo del Acuerdo del Consell, de 25 de enero de 2013, designó a la conselleria competente en materia de economía como órgano responsable del seguimiento y control de la ejecución de la actuación. Igualmente, el punto 13 del Informe de Compatibilidad elevado al Consell establece que, para declarar la caducidad del expediente, se requiere autorización de la Conselleria competente en materia de territorio. Por todo esto, para la adopción del presente acuerdo es necesaria la propuesta conjunta de ambas consellerias.

Considerando los antecedentes y fundamentos expuestos, a propuesta conjunta del conseller de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, y del conseller de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, previa deliberación en la reunión de 30 de julio de 2021,

ACORDA

Primer

Inadmetre a tràmit l'escrit qualificat per la interessada com a «recurs» i subscrit per l'apoderat d'Intu Eurofund València, SLU, en data 31 de maig de 2021, formulat contra el requeriment de la subdirecció general d'Ordenació del Territori i Paisatge de la Conselleria de data 11 de maig de 2021, de conformitat amb els arguments exposats en la consideració jurídica tercera.

Segon

Declarar la caducitat de l'ATE, donar per desistit del procediment al promotor i arxivar les actuacions, per incompliment de la condició preceptiva establida en el punt sisé en l'Acord del Consell de 25 de gener de 2013, de conformitat amb els arguments exposats en les consideracions jurídiques primera i segona.

Contra aquest acord, que posa fi a la via administrativa, es podrà interposar, potestativament, recurs de reposició davant de l'òrgan que ha dictat l'acte, en un termini d'un mes a partir de la seua notificació, de conformitat amb el que preveuen els articles 123 i 124 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, o bé recurs contenciós administratiu davant la Sala contenciosa administrativa del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, en el termini de dos mesos comptats a partir al de la seua notificació, de conformitat amb el que es disposa en els articles 10 i 46 i següents de la llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa-administrativa. Tot això sense perjudici que puga exercitar qualsevol altra via que estime oportuna.

València, 30 de juliol de 2021

La consellera secretària,
MÓNICA OLTRA JARQUE

ACUERDA

Primero

Inadmitir a trámite el escrito calificado por la interesada como «recurso» y subscrito por el apoderado de Intu Eurofund València, SLU, en fecha 31 de mayo de 2021, formulado contra el requerimiento de la subdirección general de Ordenación del Territorio y Paisaje de la Conselleria de fecha 11 de mayo de 2021, en conformidad con los argumentos expuestos en la consideración jurídica tercera.

Segundo

Declarar la caducidad de la ATE, dar por desistido del procedimiento al promotor y archivar las actuaciones, por incumplimiento de la condición preceptiva establecida en el punto sexto en el Acuerdo del Consell de 25 de enero de 2013, en conformidad con los argumentos expuestos en las consideraciones jurídicas primera y segunda.

Contra este acuerdo, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer, potestativamente, recurso de reposición ante el órgano que ha dictado el acto, en un plazo de un mes a partir de su notificación, de conformidad con lo que prevén los artículos 123 y 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, o bien recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, en el plazo de dos meses contados a partir al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10 y 46 y siguientes de la ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción Contenciosa -Administrativa. Todo esto sin perjuicio que pueda ejercitar cualquier otra vía que estime oportuna.

València, 30 de julio de 2021

La consellera secretaria,
MÓNICA OLTRA JARQUE