

La retasación de cargas de urbanización en la Comunidad Valenciana

Por Jorge HERVÁS MAS

Técnico de Administración General del Ayuntamiento de Gandía. Profesor Asociado Departamento de Urbanismo Universidad Politécnica de Valencia

El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados nº 5, Quincena 15 - 29 Mar. 2008, ref.ª 837/2008, p. 837, Tomo 1

Este artículo realiza una investigación sobre el régimen jurídico de la retasación de cargas de urbanización de un Programa de Actuación Integrada en la Comunidad Valenciana, analizando las causas de su aplicación, su contenido y el procedimiento a seguir, ante los importantes incrementos en los costes de urbanización que deben asumir los propietarios como consecuencia, generalmente, de errores en el proyecto, necesidades nuevas o causas imprevistas no contempladas en la proposición jurídico-económica o en el proyecto de Urbanización.

I. INTRODUCCIÓN

Los Programas de Actuación Integrada, y por consiguiente la cuenta de liquidación del proyecto de urbanización del mismo, pueden estar sujetos a las modificaciones, reformados y precios contradictorios que por razones de interés público y previa autorización de la Administración, resulten necesarios, tanto si la ejecución se realiza mediante el sistema de gestión indirecta como si la ejecución de la Urbanización se realizara de forma directa por la Administración.

Por tanto, en razón al prolongado período de tiempo que puede transcurrir desde la iniciativa de desarrollo de un Programa hasta su completa realización supone que difícilmente las previsiones iniciales del mismo se mantengan invariables en el momento de su finalización.

Ésta ha sido la solución apuntada por reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras las **SSTS de 7 y 14 de abril de 2004 (LA LEY JURIS. 12994/2004)** que contemplan que:

«Las estimaciones económicas de un proyecto de urbanización pueden verse alteradas en función del carácter dinámico y las vicisitudes por las que discurre el mismo».

La retasación de cargas de urbanización en la Comunidad Valenciana.

En este sentido, el **art. 127.2 del RD 3288/1978**, por el que se aprobaba el Reglamento de Gestión Urbanística, permitía las rectificaciones de las previsiones iniciales de un Proyecto de Urbanización, entendiéndose que una desviación económica no es por sí misma causa de nulidad, siempre que la misma esté razonada y resulte razonable (**art. 128.3 RGU**).

Incluso se ha llegado a plantear, como así cita la Sentencia del TSJ de Cataluña de fecha de 16 de enero de 2006, que:

«El valor relativo y hasta cierto punto provisional de las estimaciones económicas de un Proyecto de Urbanización, a las que no puede exigirse que contengan un estudio específico e inalterable, pudiendo aquellas previsiones iniciales resultar modificadas en función del carácter dinámico y de las vicisitudes por las que discorra el desarrollo del Plan».

Ahora bien, ni se trata ni se pretende que la liquidación provisional de un Proyecto de Urbanización esté sujeta a una constante y reiterada revisión hasta que se apruebe la liquidación definitiva, sino que existen supuestos, absolutamente excepcionales y extraordinarios, donde el devenir de la ejecución de un contrato de obras, supone que los presupuestos de partida de un proyecto de urbanización, no resultaran ser reales en el momento de la ejecución total del contrato.

Por tanto, la técnica del reformado o modificado del Proyecto y consiguientemente la novación objetiva del contrato de obras, debe ser constreñida a la excepcionalidad, pues de lo contrario, podrían encubrirse adjudicaciones de un Programa de Actuación Integrada que no observen los principios de publicidad, libre concurrencia y licitación y sobre todo del riesgo y ventura asumidos de forma consciente y responsable por el Urbanizador al asumir el Programa.

La solicitud de retasación de cargas y en consecuencia la modificación de todo contrato de obras, y en nuestro caso de un proyecto de urbanización, debe compatibilizar el principio de riesgo y ventura del contratista, en nuestro caso del Urbanizador (**art. 159 LUV**) con el principio del equilibrio financiero del mismo (SSTS 29-12-1986 y 3-7-1987).

Ahora bien, dicho principio debe relacionarse con la necesidad de evitar el enriquecimiento injusto de los propietarios que de no admitirse la retasación, obtendrían el exceso de las obras de urbanización, sin coste alguno por parte de los mismos.

Expuesto lo anterior, tanto la Jurisprudencia como el Consejo de Estado ⁽¹⁾, viene suavizando el principio de inalterabilidad contractual, a través de una interpretación flexibilizadora de la modificación contractual en el siguiente criterio:

(1) Informe del Consejo de Estado 34/2007 y 2748/2004.

«No puede aplicarse este principio con tanto rigor ante un riesgo imprevisible derivado de circunstancias sobrevenidas que inciden en la ejecución de las obras, porque en este caso han de entrar en juego otros principios jurídicos de los que no es posible prescindir cuando, como está técnicamente probado que para la adecuada ejecución de las obras según proyecto había sido necesario hacer variaciones en la ejecución».

II. SITUACIONES DE TRANSITORIEDAD ENTRE LA LRAU Y LA LUV

En primer lugar y respecto de la normativa de aplicación a la retasación de cargas, deben analizarse las distintas situaciones en las que puede encontrarse la tramitación del Programa, todo ello a la luz de lo previsto en la Disposición Transitoria 1.^a LUV que cita:

«Los programas de actuación integrada iniciados antes de la entrada en vigor de la LUV 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 la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, reguladora de la actividad urbanística. En caso contrario tendrán que tramitarse nuevamente conforme a lo que establece esta ley, conservándose aquellos actos que por su naturaleza, contenido y finalidad sean compatibles con lo que dispone esta ley».

Por tanto, nos encontramos ante dos posibilidades:

- a) Si el Programa se ha aprobado vigente la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU), y por tanto con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, por la que se aprueba la Ley Urbanística Valenciana (LUV), los actos de desarrollo y ejecución del proyecto de urbanización, entre ellos, la liquidación de cuotas de urbanización, retasación de cargas y liquidación del proyecto, se tramitarán de conformidad con lo dispuesto en la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, por la que se aprueba la LRAU y en consecuencia al procedimiento, previsto en el art. 67.3 LRAU que cita: «Con motivo de la aprobación del proyecto de urbanización o de sus reformados, se podrá modificar la previsión inicial de cargas estimada anteriormente en el programa, siempre que la variación obedezca a causas objetivas cuya previsión no hubiera sido posible para el urbanizador al comprometerse a ejecutar la actuación. La retasación de cargas no podrá suponer modificación o incremento en la parte de ellas correspondiente al beneficio empresarial del urbanizador por la promoción de la actuación».

La retasación de cargas de urbanización en la Comunidad Valenciana.

b) Si, por el contrario, el Programa se aprobó vigente la LUV, la retasación de cargas debería regularse por ésta y por el ROGTU. Ahora bien, en ningún momento la LUV aclara cuándo se tiene por aprobado un Programa de Actuación Integrada, omisión ésta que es remediada por la **Disposición Transitoria 3.ª ROGTU** que ha completado la regulación del Derecho transitorio de los Programas de Actuación Integrada previsto en la citada **Disposición Transitoria 1.ª LUV**.

De tal manera que si la LUV se quedaba en el momento de la adjudicación del Programa, el ROGTU prevé las conexiones que permitirán determinar la legislación aplicable al cumplimiento y ejecución del Programa.

La primera premisa contemplada por el ROGTU es la del procedimiento de programación en el que la Alternativa Técnica y la Proposición Jurídico-Económica hubieran sido objeto de aprobación definitiva con anterioridad a la entrada en vigor de la LUV.

De esta manera la Disposición Transitoria 3.ª ROGTU cita:

«Los procedimientos de programación en los que la Alternativa Técnica y la Proposición Jurídico-Económica hubieran sido objeto de aprobación definitiva con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Urbanística Valenciana, se regirán en su cumplimiento y ejecución por lo previsto en la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística, por la que se regirán las siguientes actuaciones:

- a) La tramitación y aprobación del Proyecto de Urbanización, cuando se hubiese presentado Anteproyecto de Urbanización junto con la Alternativa Técnica.*
- b) La prestación de garantías.*
- c) La firma del Convenio de programación.*
- d) La ejecución de las obras de urbanización.*
- e) El contenido, tramitación y aprobación del Proyecto de Reparcelación, si ese Proyecto hubiese formado parte de la Alternativa Técnica aprobada y hubiese sido objeto de aprobación junto con ella».*

En otro caso, si el Programa ha sido adjudicado una vez entrado en vigor la LUV, su contenido, tramitación y aprobación se regirá por esta Ley, al igual que los eventuales expedientes de retasación.

Diferencias entre ambos sistemas normativos

Expuesto lo anterior, la diferencia en el régimen jurídico de la retasación de cargas en la LRAU respecto de la LUV y el ROGTU, como sistema de incremento de las

La retasación de cargas de urbanización en la Comunidad Valenciana.

cuotas de urbanización, se ve notoriamente atenuada a raíz de la actual redacción del **art. 125 LUV** y a través de dos cambios evidentes:

1.º) La exigencia de que la Alternativa Técnica de un Programa ya incorpore un Proyecto de Urbanización (sustituyendo al Anteproyecto), quedando reducido los supuestos de circunstancias sobrevenidas. Aun así, lógicamente en la LUV, el cuadro de precios descompuesto y el presupuesto de ejecución material no se presentan a la vista, sino en plica sellada.

2.º) El establecimiento de un límite al importe de la retasación, concretándolo en un 20 % del presupuesto inicial del Programa y sujeto a requisitos tasados legalmente (**art. 168 LUV**) que, a su vez, renuevan o complementan lo ya dispuesto en el **art. 67.3 y 4 LRAU**.

La sustitución de un Anteproyecto por un Proyecto de Urbanización en la Alternativa Técnica de los Programas impide, de plano, la retasación de cargas aprovechando la generalidad, imprecisión y ambigüedad del primero, prohibición ésta que ya había reconocido la jurisprudencia valenciana, a través de la STSJCV de 28 de marzo de 2006 en la retasación aprobada por el Ayuntamiento de la Población de Vallbona (Valencia) y que concluyó que un Proyecto de Urbanización no podía incrementar las cargas previamente determinadas en un Anteproyecto de Urbanización.

En este sentido, la citada sentencia cita:

«El incremento de las cargas inicialmente previstas en el Anteproyecto no puede realizarse en vía de Proyecto de Urbanización sino se justifica la existencia de circunstancias objetivas de difícil previsión. Asimismo el Proyecto de Urbanización tampoco puede suplir aquellas deficiencias que eran ya imputables al propio Anteproyecto».

En otro orden de cosas, debe advertirse, asimismo, que la retasación se vincula al principio contractual del riesgo y ventura previsto en la Ley de Contratos y que se incorpora a la LUV mediante el **art. 159 LUV**.

Según Lorente Tallada⁽²⁾, el principio de riesgo y ventura del Urbanizador supone que éste asume el riesgo de poder obtener una ganancia mayor o menor, incluso perder, cuando sus cálculos están mal hechos o no responden a circunstancias sobrevenidas en la ejecución del Programa, interpretación ésta que resulta conforme con el significado gramatical de término «riesgo» como contingencia o proximidad de un daño y con la expresión «ventura» como algo que se expone a

(2) *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, Sánchez Goyanes, E., Editorial LA LEY, 2007, pág. 1021.

la contingencia de que salga mal o salga bien (STS 30 de abril de 1999 (LA LEY JURIS. 5559/1999)).

III. PROCEDIMIENTO DE RETASACIÓN DE CARGAS

En cuanto al procedimiento de retasación de cargas, éste se encuentra ahora regulado en el art. 168.3 LUV en relación con el art. 390 ROGTU.

De conformidad con el mismo, se exige la elaboración por parte del Urbanizador de una memoria justificativa de retasación de cargas que justifique en primer lugar las causas legales que habilitan la tramitación de éste.

La citada memoria se someterá a información al público mediante notificación individualizada y publicada en el *DOCV*, a los efectos de que en el plazo de 15 días se realicen las alegaciones que se estimasen por convenientes.

Ahora bien, sin perjuicio de la regulación pormenorizada de la tramitación de la retasación de cargas, debería analizarse la interpretación sistemática de los artículos de la LUV y el ROGTU junto con los artículos de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público (LCSP), y del todavía vigente RD 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Contratos de las Administraciones Públicas (RCAP).

En este sentido, y a nuestro juicio, debería diferenciarse una tramitación que afecta a terceros, explicada anteriormente a través del art. 390.2 ROGTU y una tramitación interna de la que pese al silencio de la LUV y el ROGTU debería inscribirse de conformidad con la normativa de contratación pública, es decir, según lo dispuesto en el art. 202 LCSP para la modificación contractual en relación con el art. 217 LCSP por lo que respecta a la modificación de los contratos de obras.

Entendemos, pues, que una retasación de cargas nunca puede realizarse al margen de la modificación del proyecto de urbanización original del que trae causa, y en este sentido debe tramitarse de conformidad con el procedimiento previsto en el art. 217.3 LCSP.

En este sentido, la técnica del modificado del proyecto de urbanización debería contener las siguientes fases:

- 1) Solicitud de autorización por parte de la Dirección de obra al órgano de contratación, justificando las causas que amparen la retasación de cargas.
- 2) El órgano de contratación, en este sentido el Alcalde-Presidente (art. 21.1 LBRL) concede la autorización de modificación.
- 3) La Dirección de la obra redacta la Propuesta de modificación.

La retasación de cargas de urbanización en la Comunidad Valenciana.

- 4) Se realiza el Replanteo del proyecto que da origen a la retasación.
- 5) Informe de la Oficina de Supervisión de Proyectos, si el Proyecto supera los 350.000 euros (**art. 109 LCSP**).
- 6) Se redacta el proyecto de modificación.
- 7) Se concede un trámite de audiencia al contratista.
- 8) Se emite Informe jurídico y de Intervención.
- 9) Se aprueba el Proyecto.

En este sentido, y con objeto de sistematizar la LUV y el ROGTU con la normativa de contratación administrativa correspondiente, tanto al TRLCAP y al RCAP, con carácter previo a la aprobación del proyecto, debe publicarse en el *DOCV* y notificarse a los interesados.

Por tanto, no es admisible la presentación de una retasación de cargas sin la existencia de un proyecto modificado o complementario que de origen a la misma.

En este sentido se ha pronunciado el TSJ de la Comunidad Valenciana en la Sentencia de 8 de mayo de 2005 correspondiente a la retasación de cargas realizada por el Ayuntamiento de Valencia, en el Sector Benicalap Sur.

En nuestro caso, la retasación de cargas, y con independencia de la documentación exigida en el **art. 390 ROGTU**, entendemos que debería comprender la siguiente documentación:

- Proyecto Modificado de Urbanización. (Propuesta Técnica motivada según el **art. 213 LCSP**)
- Proyecto de Obras complementarias (**art. 155.b LCSP**)⁽³⁾.
- Memoria indicativa de las partidas afectadas por los excesos de mediciones (**art. 217.3 LCSP**).

(3) La LCSP ha flexibilizado significativamente la modificación del contrato de obras a través de la técnica del Proyecto complementario. En este sentido, el art. 141.d TRLCAP permitía la utilización del procedimiento negociado sin publicidad, cuando se trataba de obras complementarias que no figuren en el proyecto ni en el contrato, pero que resultaba necesario ejecutar como resultado de circunstancias imprevistas y su ejecución se confía al contratista principal de acuerdo con los precios que rigen el contrato primitivo o que en su caso, fuesen fijados contradictoriamente. Para la aplicación de lo establecido, debían concurrir los siguientes requisitos: 1) Que las obras no puedan separarse técnica o económicamente del contrato primitivo sin causar inconvenientes a la Administración. 2) Que las obras complementarias estén definidas en el correspondiente proyecto, al menos en un 50% del presupuesto, por unidades de obra del contrato principal. 3) Que el importe acumulado de las obras no supere el 20% del precio primitivo del contrato. Ahora el art. 155 LCSP flexibiliza enormemente este ampliando el importe previsto de la modificación de un 20 hasta un 50% del precio primitivo del contrato, eliminando la previsión de que las obras complementarias estuviesen definidas al menos en un 50% de los precios del Proyecto originario.

— Anexo de comparación de partidas.

IV. LÍMITE MÁXIMO DE LA RETASACIÓN DE CARGAS

Expuesto todo lo anterior, una de las diferencias más importantes entre el **art. 67 LRAU** y el **168 LUV** reside en la limitación máxima existente en la retasación de cargas, que se cifra ahora en un 20%.

De esta manera, si la Administración aprueba una retasación que incremente el importe de las cargas previsto en la Proposición Jurídico-Económica en más de un 20%, el Urbanizador tiene la facultad de renunciar a la adjudicación, instando la resolución del contrato.

El reconocimiento al Urbanizador de esta facultad de renuncia es necesaria y coherente con la previsión del **artículo 168.4.2.º de la LUV**, según el cual, la cantidad que supere ese umbral del 20% no puede en ningún caso repercutirse a los propietarios, y en este sentido debería ser asumido por el Urbanizador.

En consecuencia, el Urbanizador tiene la opción de asumir el exceso a su cargo, o renunciar al derecho de continuar con la gestión del Programa.

De esta manera, y con objeto de clarificar el contenido el **art. 168 LUV** al mismo, hay que realizarle los siguientes comentarios:

1) En primer lugar, *el **artículo 143.2.i) LUV** no se refiere el 20% al precio del contrato, sino a las cargas estimadas por el adjudicatario en su Proposición Jurídico-Económica⁽⁴⁾.*

2) *Igualmente, la retasación que disminuya el precio del contrato en ese mismo porcentaje del 20%, justifica la resolución. Aunque no es lo frecuente, la Sentencia del TSJ CV de fecha de 10 de noviembre de 2005 (Ponente: Manzana Laguarda) enjuicia la retasación «a la baja» de las cargas de urbanización planteada por el Ayuntamiento de Villajoyosa (Alicante) como consecuencia de la aprobación por parte del consistorio de un canon de urbanización. En este sentido, se exigieron al Agente Urbanizador la asunción de los costes de urbanización correspondientes a la construcción de infraestructuras de conexión al sector que finalmente fueron eliminadas como consecuencia de la aprobación del citado canon de urbanización y su posterior repercusión proporcional a cada uno de los sectores implicados, estableciendo un reparto equitativo entre los diversos sectores de los costes de urbanización de infraestructuras externas.*

3) *Se entiende que la variación del 20%, al alza o a la baja, es del precio sin incluir el IVA.*

(4) Nogués Galdón, H., *Los Programas de Actuación Integrada*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, edición 2007.

La retasación de cargas de urbanización en la Comunidad Valenciana.

4) Ahora bien, el límite máximo previsto en al **art. 168 LUV**

no significa que el propietario resulte absolutamente inmune y protegido frente a la repercusión de costes de urbanización por importe superior a la Proposición jurídico-económica en más un 20%.

De esta manera, y según el **art. 143.4 LUV**, si la retasación de cargas superase la cuantía del 20%, no habría obstáculo para que la Administración, a instancia del Urbanizador, resolviese el Programa y la cancelación de la programación de los terrenos.

En este sentido se permitiría incoar, si se estimase oportuno, las actuaciones precisas para acordar una nueva programación del terreno en la que el nuevo Urbanizador, o la administración en caso de optarse por la gestión directa, asuma las obligaciones del antiguo y repercutir el exceso del 20% de la retasación.

La administración, en caso de mantener la gestión indirecta del Programa, podría requerir a quienes formularon proposiciones jurídico-económicas a la alternativa técnica seleccionada, por el orden derivado de la aplicación de los criterios de adjudicación del **artículo 135**, a fin de que aceptasen la adjudicación y prosiguiesen con la ejecución del Programa.

Subsidiariamente, la administración actuante podría acordar el inicio de una nueva licitación sobre la alternativa técnica seleccionada por el procedimiento previsto en el **artículo 130** y siguientes de la presente Ley, o declarar la caducidad del Programa.

El objeto de la Ley pretende garantizar la objetividad, transparencia y concurrencia en la adjudicación del Programa, pero no la absoluta protección del propietario ante cualquier incremento en las cargas de urbanización.

En uno u otro sentido, estaríamos ante una nueva programación de la Unidad de Ejecución, por lo que tanto el nuevo Urbanizador como el propio Ayuntamiento podrían, sin obstáculo alguno, volver a determinar, a través de un proyecto modificado o complementario, unos nuevos costes de urbanización necesarios para la conclusión del Programa.

V. CAUSAS OBJETIVAS DE LA RETASACIÓN DE CARGAS

De conformidad con el **art. 389 ROGTU**, las causas objetivas que justifican la retasación de cargas son las siguientes:

1) El transcurso de dos años desde la presentación de la Proposición Jurídico-Económica sin que se haya iniciado la ejecución del Programa por motivos no

La retasación de cargas de urbanización en la Comunidad Valenciana.

imputables al Urbanizador. En este caso la retasación se realizará mediante una revisión de precios, con aplicación del **art. 104 TRCAP**.

- 2) Aparición de circunstancias sobrevenidas de interés general o que no hubieren podido ser contempladas en las Bases de Programación.
- 3) Por cambios legislativos.

En cualquiera de los tres supuestos anteriores, a la hora de valorar si existe alteración sustancial o de calcular el 20% de variación del precio o de las cargas, se pueden computar las modificaciones sucesivas que, conjuntamente, produzcan esos resultados, pero, como ya se ha comentado, no computarán las variaciones acordadas por el Ayuntamiento al aprobar la Alternativa Técnica (y ello en virtud de la modificación introducida en el **artículo 321.1 del ROGTU** por el Decreto 36/2007).

Expuesto lo anterior, se analizan las citadas causas que ampararían una modificación.

1. El transcurso de dos años desde la presentación de la proposición jurídico-económica sin que se haya iniciado la ejecución del Programa por motivos no imputables al Urbanizador

Nos encontramos en este sentido ante una revisión de precios previstas en el **art. 77 LCSP** y de esta manera sujeto al incremento a través de la fórmula polinómica correspondiente que debe hacerse constar en la Bases Particulares y en la Proposición Jurídico-Económica presentada por el Urbanizador.

A diferencia del **art. 77 LCSP**, el ROGTU contempla un período de carencia de dos años, durante los cuales el Urbanizador no podría plantear una revisión de precios.

Esta causa de retasación ya fue admitida en su día por la jurisprudencia valenciana, a través de la Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana (Ponente: Domingo Zaballos) de fecha de 15 de marzo de 2002 que admite la retasación de cargas realizada por el Ayuntamiento de Peñíscola (Castellón) con motivo del transcurso de más de tres años y medio desde la presentación de Alternativas Técnicas hasta el acuerdo de adjudicación provisional, sin que el retraso obedeciera a causa imputable al contratista.

Por otra parte, en la Sentencia de 29 de mayo de 2007 del TSJCV (Ponente: Edilberto Narbón) se admite como supuesto de retasación el aumento de la indemnización correspondiente a un edificio de fuera de ordenación aprobado por el Ayuntamiento de Meliana (Valencia) debido al transcurso de más de dos años

La retasación de cargas de urbanización en la Comunidad Valenciana.

desde la aprobación del Proyecto de Reparcelación hasta la efectiva demolición de éste.

Ahora bien, este supuesto de retasación obedece a una simple revisión o actualización de precios, por lo que no debe amparar la inclusión de nuevas partidas o unidades de obra no previstas en el Proyecto de Urbanización.

No obstante, la crítica a este motivo de retasación es evidente, más si cabe cuando no regula un motivo de retasación propiamente dicho.

Esta actualización de precios nunca ha sido considerada como un supuesto de retasación de cargas en el mismo sentido de que nunca ha sido considerado como un supuesto específico de modificación contractual. Una cosa es el aumento del importe de la ejecución de las obras como consecuencia de una modificación contractual y otra muy distinta su incremento como consecuencia de una revisión de precios del mismo.

El art. 101 del Reglamento de Contratos de las Administraciones Públicas dispone que: «No tendrá carácter de modificación del contrato la alteración del precio por aplicación de cláusulas de revisión, que se regirá por lo dispuesto en los artículos 103 a 108 de la Ley y en los artículos 104 a 106 de este Reglamento».

Asimismo, el Informe 7/2003 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado, de fecha de 17 de noviembre, concluye la exclusión expresa del carácter de modificación del contrato de obras aquellos incrementos del precio producidos por su revisión a actualización.

«Se trata de una exclusión legal y ello porque el fundamento de la revisión de precios se encuentra en la necesidad de acomodar el precio del contrato a las oscilaciones reales del mercado».

Por otra parte, el Informe 37/2007, de 29 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación determina, en la consulta planteada sobre el modo de determinación del 20% como umbral máximo para la modificación contractual, que el precio primitivo del contrato se refiere al precio de adjudicación incrementado con la revisión de precios correspondiente, circunstancia que nos hace discutir esta causa de retasación.

Por tanto, y por los motivos planteados, no hay razón para considerar la actualización de precios de un Proyecto de Urbanización como causa de modificación del

contrato o de retasación recargas, y de esta manera *debería excluirse del porcentaje fijado del 20% al que hace referencia la LUV.*

2. Aparición de circunstancias sobrevenidas de interés general o que no hubieron podido ser contempladas en las Bases de Programación

En primer lugar, se desconocen si se pueden dar, durante el proceso de ejecución de un proyecto de urbanización: «circunstancias sobrevenidas» que al mismo tiempo sean «de interés general».

Entendemos que el citado apartado, a través de una deficiente técnica legislativa, pretende diferenciar dos causas que amparan la retasación de cargas, que el ROGTU regula conjuntamente, pero que responde a supuestos totalmente distintas entre sí.

En primer lugar, el art. 389.b) ROGTU se refiere a una decisión o mejora en el proyecto de urbanización que por razones de funcionalidad y servicio sea necesario introducir durante la ejecución de la obra a requerimiento bien de la dirección facultativa de la obra, bien de la propia Administración.

La segunda causa se refiere a la aparición de una «circunstancia sobrevenida» no contemplada en el Proyecto de Urbanización.

Blanc Clavero y Parejo Alfonso definen como «sobrevenido» a cualquier acontecimiento que determine una diferencia en el modo en el que han de realizarse las obras respecto a las previsiones contenidas en el Programa o en el Proyecto de Urbanización ⁽⁵⁾.

Expuesto lo anterior, el **art. 389.2 del ROGTU**, y aunque considera como un único supuesto de retasación, en realidad se refiere a dos causas claramente diferenciadas:

- 1.^a) La existencia de necesidades nuevas (lo que define, a nuestro entender, de forma confusa el ROGTU, como circunstancia sobrevenida de interés general).
- 2.^a) La existencia de circunstancias sobrevenidas que no han podido ser contempladas en las Bases de Programación.

Con objeto de aclarar la diferencia entre estos dos conceptos, resulta fundamental el Dictamen de 1 de abril de 1993 emitido por el Consejo de Estado, que determina que las «causas imprevistas» deben interpretarse en el sentido de que concurren

(5) Blanc Clavero, F. y Parejo Alfonso, *Derecho Urbanístico Valenciano*, Editorial Tirant lo Blanch, edición 1999.

La retasación de cargas de urbanización en la Comunidad Valenciana.

razones técnicas imprevisibles (razonablemente) en el proyecto originario y no simplemente, por tanto, defectos o meras imprevisiones en dicho proyecto.

Por su parte el concepto, la expresión «**necesidades nuevas**» según el citado Dictamen nunca permite ser concebida de una manera tan amplia que permita cualquier variación, incluso cuando entrañe una alteración sustancial en el objeto del contrato.

A) ¿Qué debe entenderse como circunstancias sobrevenidas de interés general?

Todas y cada una de las modificaciones que podrían aplicarse en este apartado obedecen a decisiones técnicas amparadas por la Dirección Facultativa de la Obra, surgidas durante la ejecución del proyecto y necesarias, según el Ayuntamiento (no el Urbanizador) para la correcta ejecución del mismo.

Son distintos los ejemplos, que a lo largo de la geografía de la Comunidad Valenciana, podrían amparar una legitimación de retasación de cargas al amparo de mejoras y decisiones de carácter técnico a iniciativa de la Administración surgidas durante la ejecución de la obra.

Entraríamos dentro del concepto de «necesidades nuevas» del que hablaba el art. 101 TRLCAP y que ahora ha sido eliminado de la Ley 30/2007, que aprueba la Ley de Contratos del Sector Público.

Estas decisiones de interés general pueden derivar del propio Ayuntamiento, que aprueba el Programa y adjudica la condición de Agente Urbanizador, de las distintas Administraciones Sectoriales que informan el Planeamiento de la Alternativa Técnica o el Proyecto de Urbanización que informa ésta o finalmente de las empresas concesionarias de los servicios públicos objeto de urbanización.

— Decisiones de carácter técnico surgidas de la Administración que adjudica el Programa

En este sentido, y como ejemplo de decisiones de la Administración durante la ejecución de las obras, son distintos los Ayuntamientos que han planteado esta causa como motivo de retasación de las cargas de urbanización.

De esta manera, el Ayuntamiento de Vinarós (Castellón) ⁽⁶⁾ determina como una mejora que ampara una retasación de cargas la decisión del consistorio durante la ejecución de las obras de soterrar los contenedores de residuos sólidos por importe de 459.816 euros, incremento de cargas de urbanización que fue repercutido íntegramente sobre la propiedad.

(6) Acuerdo del Pleno de 14 de febrero de 2007. Fuente: www.vinaros.org.

La retasación de cargas de urbanización en la Comunidad Valenciana.

Por otra parte, el Ayuntamiento de Alicante, en el PAU-1, ha determinado como motivo de retasación de cargas, la modificación de un viario que pasa de ser secundario a convertirse en un vial estructurante de la ciudad como consecuencia de la aprobación del nuevo PGOU y que obligó a modificar su sección y ancho ⁽⁷⁾, modificación que legitimó la correspondiente retasación de cargas.

A su vez, el Ayuntamiento de Alzira (Valencia) acuerda la retasación de cargas incluyendo como decisiones de carácter técnico, el incremento de la partida de movimientos de tierra como consecuencia de una mayor excavación de terrenos así como la sustitución de unas luminarias por otras con objeto de homogeneizar la iluminación de la ciudad ⁽⁸⁾.

Esta previsión debe ponerse en relación con el **art. 155.7 LUV**, que contempla que si la Administraciones pretendiera introducir modificaciones que incrementasen el coste de las obras en más del 20% del presupuesto presentado por el concursante seleccionado:

«[...] Se tendrá que convocar un nuevo concurso para la selección y aprobación del Programa de Actuación Integrada de que se trate».

Por lo que se refiere a los pronunciamientos judiciales en esta materia, la STSJ CV 30 de junio de 2005 admitió la retasación de cargas realizada por el Ayuntamiento de Cullera (Valencia) y derivada de nuevas exigencias del propio Ayuntamiento, imponiendo la modificación del Capítulo de Media Tensión, Centros de Transformación, Baja Tensión, Alumbrado Público y Telecomunicaciones.

En el mismo sentido se pronuncia la STSJ CV de 9 de julio de 2003 (Ponente: Cotino Hueso) que admite la retasación de cargas efectuada por el Ayuntamiento de Villanueva de Castellón (Valencia) derivada de cambios introducidos por la propia Administración durante el proceso de urbanización, con objeto de adecuar las calidades de la urbanización a las existentes en otras unidades de ejecución del municipio.

Expuesto lo anterior, en estas decisiones de carácter técnico durante la ejecución de las obras, nos encontramos, por tanto, ante una adaptación del Proyecto de Urbanización a las necesidades públicas en aras del interés general y que justifica la habilitación a la Administración en promover adaptaciones del proyecto de urbanización en razón al carácter dinámico de éste (STSJ Cataluña 28 de enero de 2004).

(7) Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Alicante de fecha de 16 de julio de 2007. Fuente: www.alicante-ayto.es

(8) Aprobación del Proyecto final de obras de la Urbanización y de la cuenta de liquidación definitiva de la Unidad de Ejecución 2H Aislada «B», Aislada «I» y calle posterior Covadonga, www.alzira.es.

La retasación de cargas de urbanización en la Comunidad Valenciana.

Ahora bien, la existencia de una decisión técnica por parte de la Administración como justificadora de una retasación de cargas no siempre se ha constituido como una garantía y aval en favor del Urbanizador que garantice la plena viabilidad de la retasación e incremento de cargas.

En este sentido, la Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana nunca ha sentado un criterio uniforme en este sentido.

De esta manera, la Sentencia TSJ CV de 14 de abril de 2003 considera como necesidad nueva objeto de retasación, la sustitución de un pontón por un badén que se decide durante la ejecución de las obras ante las copiosas lluvias caídas, realizada por el Ayuntamiento de Xeresa (Valencia).

Sin embargo, el resto de las obras complementarias motivadas por las nuevas necesidades derivadas de la ejecución de la obra (construcción de una marquesina, acequia exterior, badén inundable, vallas y puertas, demolición de una edificación no contemplada inicialmente, la construcción de una balsa de riego, una red de impulsión de agua, instalaciones de saneamiento de naves y pavimentación exterior al polígono) se consideraron por la Sala como previsibles en el momento de redactarse el Proyecto de Urbanización y por tanto no susceptibles de retasación.

Por otra parte, la Sentencia de 18 de febrero de 2003 TSJ CV anula parcialmente la retasación de cargas efectuada por el Ayuntamiento de Torrent (Valencia) consistente en una modificación de las luminarias, bancos y otro material mobiliario pese a justificarse que obedecían a mejoras necesarias a introducir en la ejecución de la obra.

El mismo criterio se ha mantenido en la **STJ CV de la Sección Segunda de 4 de abril de 2005 (LA LEY JURIS. 2001808/2005)** que contempla que:

«La aprobación de una modificación del proyecto de urbanización que, esencialmente, es otro distinto, vulnera el principio de confianza legítima del agente urbanizador, sin que el cambio de criterio de la Administración le obligue a asumir unos mayores costes de urbanización, ni unas obligaciones mayores que las resultantes del Convenio Urbanístico suscrita en su día con el Ayuntamiento».

Expuesto lo anterior, si se analiza el criterio mantenido por el Consejo de Estado en materia de modificaciones del contrato de obras, ésta ha sido mucho más flexible en este tipo de contratos.

De esta manera, y según el Dictamen 1874/2001 del Consejo de Estado, de fecha de 12-7-01, se admiten los cambios de orden realizados en el Proyecto:

«Que derivan del proceso normal de ejecución de las obras, en razón a que un proyecto no puede cerrar con todo detalle absolutamente todos sus elementos, a nivel de centímetro cuadrado».

La retasación de cargas de urbanización en la Comunidad Valenciana.

Asimismo, el Dictamen 3523/2000, de fecha de 23-11-2000, admite la modificación de un contrato de obra respecto a la necesidad de variar el terraplén, modificar la rasante de la calzada y el aumento de las reposiciones que esta circunstancia supone.

Finalmente, el Informe 35/1998, de 11-11-1998, admite como motivos de modificación del proyecto de urbanización la existencia de nuevas necesidades municipales (ampliación de zonas, nuevas obras, modificación del sistema de iluminación).

— Decisiones de carácter técnico que provienen de otras Administraciones.

Una vez adjudicado el Programa, y particularmente en aquellos supuestos en los que se aprueba como documento integrante de la Alternativa Técnica un Plan Parcial que deba ser aprobado por la Comisión Territorial de Urbanismo, la emisión de Informes Sectoriales puede determinar una alteración importante de las previsiones iniciales del Programa y como consecuencia del coste ejecución del mismo.

Por lo que se refiere a la práctica administrativa de los Ayuntamientos en este apartado, es frecuente que en materia de Programas de Actuación Integrada los Municipios aprueben provisionalmente el Plan Urbanístico correspondiente y que la Conselleria competente en materia de Urbanismo, por iniciativa propia o motivado por los distintos informes sectoriales, introduzca, de oficio, distintas modificaciones, bien en el planeamiento, bien en el Proyecto de Urbanización, que exigen la modificación sustancial del Proyecto de Urbanización y consecuentemente suponga una retasación de cargas.

En este sentido, y en referencia a la práctica administrativa de los Ayuntamientos, nos encontramos como ejemplo la resolución adoptada por el Ayuntamiento de Sagunto (Valencia) ⁽⁹⁾ que acuerda la retasación de cargas motivada por el Informe emitido por la Demarcación de Carreteras del Estado que exige la realización de distintas obras de conexión y enlaces de una carretera con el sector.

Asimismo, debe citarse el acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Cabanes (Castellón) en el Sector 5 ⁽¹⁰⁾, que admite la retasación de cargas como consecuencia de las obras de conexión de alcantarillado y el canon exigido por la Entidad Pública de Saneamiento de las Aguas Residuales de la Generalitat.

En otro orden de cosas, y por lo que se refiere a los pronunciamientos judiciales que se han dictado al respecto, en primer lugar, la Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana (Ponente: Domingo Zaballos) de fecha de 15 de marzo de 2002 admite la retasación de cargas realizada por el Ayuntamiento de Peñíscola (Cas-

(9) Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Sagunto de fecha de 27 de septiembre de 2001 que aprueba la retasación de cargas correspondiente a la Homologación y Plan Parcial SUNP IV. Fuente: www.aytosagunto.es.

(10) DOCV 1 de agosto de 2007.

tellón) derivada unas nuevas condiciones de conexión y de integración de la unidad de ejecución en el entorno urbano, exigidas por la Conselleria competente en materia de Urbanismo derivadas del otorgamiento de la cédula de urbanización.

En el mismo sentido, la Sentencia de 16 de noviembre de 2006 del TSJCV (Ponente: Manzana Laguarda) considera ajustada a derecho la retasación de cargas aprobadas por el Ayuntamiento de Oropesa (Castellón) y derivadas de la emisión de un Informe por parte de la Entidad de Saneamiento de Aguas Residuales, solicitando la construcción de una nueva EDAR y exigiéndose el importe de un canon en razón de 90 euros por habitante/equivalente.

— **Decisiones de carácter técnico motivadas por las nuevas exigencias de las empresas concesionarias de los servicios de energía eléctrica, telefonía, suministro de agua potable.**

Las previsiones de las empresas suministradoras de servicios públicos, especialmente las de suministro de energía eléctrica, suelen plantear en la práctica administrativa de ciudades y Municipios continuos incrementos de los costes de urbanización en los Programas.

En este sentido es conveniente y necesario que se firmen los Convenios correspondientes con las empresas suministradoras con anterioridad a la aprobación del Programa, con objeto de evitar mayores incrementos en los costes de urbanización motivados por tales proyectos.

De todos modos, no es infrecuente encontrarnos con retasaciones planteadas por las empresas suministradoras que se plantean incluso con posterioridad a los propios Convenios firmados por las mismas ante nuevas exigencias que se plantean incluso una vez suscritos éstos.

Por lo que se refiere a los pronunciamientos judiciales, en la Sentencia del TSJCV de fecha de 19 de diciembre de 2002 se admite el incremento de las cargas de urbanización derivadas de los Convenios que deben firmarse con Iberdrola y con Telefónica.

A su vez, la STSJ 30 de junio de 2005 admite la retasación de cargas efectuada por el Ayuntamiento de Cullera (Valencia), permitiendo incrementar las cuotas de urbanización derivadas de la exigencia de la concesionaria del agua potable de los parámetros técnicos aplicables en fecha próxima a la retasación, de fundición dúctil a polítileno.

Finalmente, la Sentencia del TSJCV de 15 de abril de 2005, en la retasación de cargas realizada por el Ayuntamiento de Onda (Castellón), declara la imprevisibilidad de las partidas de redes eléctricas y telefónicas, admitiéndose al Urbanizador aportar a posteriori los Convenios Urbanísticos con Iberdrola y Telefónica. Idéntico

pronunciamiento encontramos en la Sentencia, citada anteriormente, de fecha de 18 de febrero de 2003.

B) ¿Qué debe entenderse como circunstancias sobrevenidas que no hubieran podido preverse en la Bases de Programación?

La otra de las causas de retasación ya no obedece a decisiones del propio Ayuntamiento durante la marcha de las obras, sino a hechos fortuitos que han acontecido durante la ejecución de las obras de forma inesperada o sorpresiva.

En este sentido, la Sentencia del TSJCV de fecha de 14 de abril de 2003 (Ponente: Ferrando Marzal) considera dentro del concepto de circunstancias sobrevenidas, especialmente la aparición de elementos ocultos.

Una de las causas que la práctica administrativa de las retasaciones de cargas constata viene motivada, generalmente, por descubrimiento en el subsuelo de circunstancias objetivas de carácter geotécnico o arqueológico, el descubrimiento del nivel freático o conducciones subterráneas que necesariamente deban desviarse y que no se hubieran contemplado originariamente en el proyecto de urbanización ⁽¹¹⁾.

3. Cambios legislativos que se produzcan durante la fase de ejecución del programa

Finalmente, el **art. 389 ROGTU** reconoce como causa de modificación de las cargas de urbanización la entrada en vigor durante el proceso de ejecución del Programa correspondiente de nueva normativa que afecte a los distintos capítulos de un proyecto de urbanización.

De esta manera, y a lo largo de la Comunidad Valenciana, fue frecuente que distintos Ayuntamientos aprobasen un procedimiento de retasación de cargas motivada por la entrada en vigor del RD 842/2002, que aprobó el Reglamento de Baja Tensión ⁽¹²⁾.

(11) Anuncio del Excelentísimo Ayuntamiento de Valencia sobre aprobación del modelo de contrato para el desarrollo y ejecución de Programas de Actuación Integrada. *Boletín Oficial de la Provincia de Valencia* núm. 262, de 3 de noviembre de 2007.

(12) Resolución de la Junta de Gobierno Local de fecha de 14 de marzo del Ayuntamiento de Almenara (Castellón), www.almenara.es, que admite como retasación de cargas la instalación de un nuevo Centro de Transformación como consecuencia de la entrada en vigor del RD 842/2002.

La retasación de cargas de urbanización en la Comunidad Valenciana.

O también la Orden de 7 de diciembre de 2001 que prohibió la utilización de las redes de agua potable de la fibra de amianto y que obligó a la sustitución de esta partida de muchos capítulos de Urbanización.

La entrada en vigor de nueva normativa de carácter técnico como presupuesto que legitima la retasación de cargas ya fue avalada por el Consejo de Estado, en el Informe emitido en fecha de 23-12-02 que admite como modificación del contrato de obras la derivada de:

«Nuevos requerimientos técnicos para la prestación de la actividad a tenor de disposiciones técnicas que no estaban en vigor al redactar el proyecto originario».

VI. GASTOS VARIABLES CUANTIFICADOS ESTIMATIVAMENTE EN LA ALTERNATIVA TÉCNICA

Por lo que se refiere a este apartado, el **art. 126.j) LUV** exige que se determine en la propia Alternativa Técnica del Programa una estimación preliminar y general de las cargas de urbanización variables.

Se consideran dentro de este concepto aquellas cargas de urbanización, repercutibles íntegramente a los propietarios, pero que no se puede determinar a priori.

Se trata de partidas respecto de las que el aspirante a Urbanizador no puede ofrecer un precio cierto y que se fijarán con carácter definitivo, cuando se apruebe el proyecto de reparcelación y se conozca el importe exacto de dichas indemnizaciones.

La LUV persigue garantizar una cierta seguridad y certidumbre en la determinación de dichos costes con objeto de analizar una información precisa sobre el alcance y consecuencias económicas globales de la actuación.

En este sentido, el importe consignado en la Alternativa Técnica únicamente tiene naturaleza preliminar y efectos informativos, siendo la valoración definitiva la que se apruebe con el Proyecto de Reparcelación.

Finalmente, estos gastos variables, cuantificados estimativamente en la Alternativa Técnica, no son conceptos que, para poder ser repercutidos a los propietarios, requieran la previa incoación de un expediente de retasación de cargas.

No estamos ante «circunstancias sobrevenidas de interés general, imprevistas o que no hubieran podido ser contempladas en las Bases de programación, o por cambios legislativos» (art. 389.2 ROGTU, en la redacción introducida por el Decreto 36/2007).

Las contingencias de las que se ha tratado en este epígrafe están expresamente previstas, y aun cuantificadas aproximadamente, en la propia Alternativa. Una vez valoradas de forma definitiva, se incorporarán directamente a la cuenta de liquidación provisional del Proyecto de Reparcelación, para imputar su coste entre los propietarios afectados de acuerdo con los criterios legales (**arts. 173 LUV y 403 ROGTU**).

VII. PARTIDAS DE UN PROGRAMA DE ACTUACIÓN OBJETO DE RETASACIÓN

La retasación no afecta única y exclusivamente al importe de la obra civil, sino que puede afectar a cualquiera de las partidas de un Programa de Actuación Integradada, salvo *el beneficio del Urbanizador*.

En este sentido podrán incrementarse los honorarios referentes a la redacción de los proyectos técnicos así como los derivados de gastos de gestión e incluso los honorarios profesionales que se generen en el ayuntamiento en el procedimiento de programación por los informes técnicos y jurídicos necesarios para adoptar los acuerdos administrativos de programación, planeamiento y gestión (**art. 168.1.e LUV**).

Así se ha pronunciado la Sentencia del TSJCV 15 de abril de 2005 que admite la retasación de cargas correspondientes tanto al beneficio industrial, a los gastos generales, como al Impuesto sobre el Valor Añadido.

VIII. ERRORES Y OMISIONES EN EL PROYECTO DE URBANIZACIÓN

Una de las causas más frecuentes de modificación de los proyectos de urbanización y que silencia el ROGTU como causa legitimadora de la retasación deriva de los errores y omisiones existentes en el Proyecto de Urbanización presentado en la Alternativa Técnica del Programa (**art. 125 LUV**).

Ahora bien, la consideración de los errores en el Proyecto como causa que ampare la modificación del mismo y la retasación de cargas, en realidad no es unánime.

En algunas ocasiones, estos errores se han determinado por la jurisprudencia que entran dentro del concepto de necesidades nuevas o de causas imprevistas, y en este sentido legitimadoras de una retasación, pues se considera que:

«Siendo deseable la precisión posible en los proyectos, en modo alguno pueden preverlo y en todo caso, si el proyecto existe lo normal es que la Administración proceda a subsanarlo».

La retasación de cargas de urbanización en la Comunidad Valenciana.

De conformidad con el **art 196 LCSP**, el contratista es responsable de la ejecución de las obras, salvo los supuestos de los defectos que puedan existir en el proyecto de obras, y asimismo en la STSJ Navarra de 19-2-1991 se cita que: «Las deficiencias del Proyecto son imputables a la Administración autora del mismo».

La importancia de la redacción pormenorizada y analítica de un Proyecto de Urbanización se ha puesto de manifiesto en multitud de ocasiones por el Consejo de Estado que recomienda en sus Memorias:

«Se extreme el celo en la redacción de los proyectos iniciales de obras, de forma que sólo muy excepcionalmente se deba acudir a una ulterior modificación y sobre todo a la introducción de varios, sucesivos y parciales reformados de obra».

Esta sugerencia se reitera en la Memoria del año 1992, que concluye, respecto de los proyectos de obra, que: «Deben ser de gestación pausada y concienciada y por el contrario de ejecución rápida».

Considerando, por tanto, las deficiencias del proyecto como asimilables a las necesidades nuevas o a las causas imprevistas, y atendiendo a la inexistente responsabilidad del contratista de la obra civil en los vicios o defectos que pueda contener el Proyecto de Obras, debe advertirse que la redacción del Proyecto de Urbanización se elabora por el propio Urbanizador.

En este orden de cosas escaparía a los principios de buena fe, seguridad y confianza legítima que el Agente Urbanizador, y a través de un procedimiento de pública concurrencia, obtenga la condición de Urbanizador y que a través de la Técnica del modificado y reformado del Proyecto de Urbanización obtenga un beneficio de un error en el proyecto elaborado por éste.

Considerando lo expuesto, no debe exonerarse al Agente Urbanizador como redactor del Proyecto de una mínima calidad técnica en los trabajos que desarrolle y en la trascendencia que esta situación produce en las omisiones, errores, métodos inadecuados o conclusiones incorrectas en la ejecución del contrato.

Ésta ha sido la solución adoptada por la jurisprudencia, por ejemplo, en la STSJ CV 30 de junio de 2005 (Ponente: Soler Margarit), que anula la retasación de cargas realizada por el Ayuntamiento de Cullera (Valencia) derivadas de una falta de previsión por parte del Agente Urbanizador en la falta de previsión en la reposición de las acequias de riego.

En el mismo sentido se ha pronunciado la Sentencia TSJCV de fecha de 14 de abril de 2004 que anula la retasación de cargas realizada por el Ayuntamiento de Novetlé (Valencia), en referencia a unas omisiones en el proyecto de obras referentes a movimientos de tierra, electricidad, alumbrado y telefonía, entendiendo la Sala que se trataban de omisiones en el proyecto de obras perfectamente previsibles y no sobrevenidas durante la ejecución de la obra.

La retasación de cargas de urbanización en la Comunidad Valenciana.

O la Sentencia del TSJ de la CV de 18 de febrero de 2003 que anula parcialmente la retasación de cargas realizada del Ayuntamiento de Torrent derivada del olvido de incluir en el Proyecto de Urbanización los gastos correspondientes a la redacción y el seguimiento del Estudio de Seguridad y Salud en el Trabajo de las obras.

Por otra parte, la **Sentencia del TSJCV de fecha de 25 de julio de 2007 (LA LEY JURIS. 2781418/2007)** (Ponente: Gómez-Moreno Mora) anula parcialmente la retasación de cargas realizada por el Ayuntamiento de Benifaió (Valencia) derivada de:

«[...] Las continuas omisiones del proyecto de urbanización que evidencian cierto grado de omisión en el proyecto inicial, por la pluralidad de partidas afectadas, [...] Dado el incremento total del coste respecto al inicial y al aprobado en el acto recurrido, superior a 40 millones de pesetas, se debe considerar que se trata de omisiones perfectamente previsibles y no sobrevenidas en la ejecución del proyecto».

En este sentido, no debe olvidarse el tenor literal del **art. 287 LCSP** que determina la responsabilidad del autor del proyecto, en nuestro caso del Urbanizador, de las desviaciones económicas que presente el mismo o el **art. 288 LCSP**, que reconoce la responsabilidad de este proyectista de los daños y perjuicios que durante la ejecución o explotación de las obras se causen tanto a la Administración como a terceros, por defectos, insuficiencias técnicas, errores materiales, omisiones e infracciones del proyecto.

No obstante lo expuesto, ésta no ha sido la conclusión que de forma unánime ha adoptado la jurisprudencia.

Asimismo, y pese a que el Urbanizador no puede obtener nunca ningún provecho de las deficiencias u omisiones que consciente o inconscientemente se hayan podido producir en el Proyecto de Urbanización, la jurisprudencia exige una mínima diligencia del Ayuntamiento en la supervisión, control y verificación del proyecto de urbanización y que ha impedido en distintas ocasiones exigir al Urbanizador la realización de obras distintas a las previstas en el Proyecto de Urbanización.

De esta manera, la STSJ CV de fecha de 3 de diciembre de 2003 (Soler Margarit) anula la decisión del Ayuntamiento de Manises (Valencia) de imponer al Agente Urbanizador obras para la subsanación de deficiencias en la Red de colectores de alcantarillado y de evacuación de aguas.

La Sala considera que las deficiencias observadas por el Ayuntamiento debieron ser detectadas por éste cuando se aprobó el Proyecto de Urbanización y no trasladarse al Urbanizador su subsanación una vez aprobado por éste el mismo.

Finalmente, y según el Dictamen del Consejo de Estado núm. 1438/2001, de 31-5-2001, que resuelve la consulta formulada por contratista que solicitaba un refor-

La retasación de cargas de urbanización en la Comunidad Valenciana.

mado del Proyecto que le permitiese un incremento de precio del contrato, el Alto Órgano Consultivo resuelve que:

«No es admisible invocar errores en la fijación de precios en el Proyecto por cuanto si una empresa realiza la correspondiente oferta y pudo comprobar el listado de precios con otros precios de referencia, no puede durante la ejecución del contrato plantear la desproporción de los mismos».

En el Dictamen 2517/2002, de 3-10-2002, respecto a la existencia de errores en el proyecto y precios erróneos que no se ajustan a los precios de referencia editados por Colegios Oficiales, se manifiesta por el Consejo de Estado:

«Se trata de un Proyecto que el contratista conoció y estudió y sobre los que otros licitadores determinaron asimismo bajas relevantes, por lo que la revisión planteada podría consistir en una práctica viciada para evitar competidores, obtener la adjudicación de la obra y después acomodar el precio de la misma a sus intereses».

La falta de previsión o incluso los errores materiales que pueda contener el Proyecto o presupuesto, admiten siquiera su modificación, siempre y cuando ésta no sea superior al 20% (**art. 220 LCSP**).

Sin embargo, no estamos ante una omisión del Proyecto que debió introducirse o un error del mismo, ya que una cosa es lo incluido que debió serlo y otra cosa es que sea necesaria la modificación del proyecto por causas que no eran previsibles en aquel momento, supuesto al que hacemos referencia y que permite el Dictamen emitido por el Consejo de Estado en el Informe núm. 5328, de 14 de septiembre de 1989.

IX. LA RETASACIÓN DE CARGAS COMO CAUSA DE RESOLUCIÓN DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN INTEGRADA

De conformidad con el **art. 143.2.i) LUV**, es causa de resolución del Programa de Actuación Integrada la renuncia del Urbanizador a una retasación de cargas superior al 20% previsto en la Proposición Jurídico-Económica.

Sin embargo, el **art. 155.7 LUV** no parece dar esta opción al Urbanizador y plantea que si como consecuencia de las modificaciones que el ayuntamiento pretendiera introducir se incrementara el coste de las obras de urbanización en más de un 20% del presupuesto del Proyecto originario presentado por el concursante seleccionado como urbanizador, se tendrá que convocar un nuevo concurso para la selección y aprobación del programa de actuación integrada que se trate,

La retasación de cargas de urbanización en la Comunidad Valenciana.

por lo que, del tenor literal del citado artículo, aunque no renunciase (**art. 143.2.1**) sería una causa de resolución automática.

X. CARÁCTER ESENCIAL DE LA PRUEBA PERICIAL CON OBJETO DE VERIFICAR LAS CIRCUNSTANCIAS SOBREVENIDAS COMO PRESUPUESTO DE RETASACIÓN DE CARGAS

En este sentido, escapa al conocimiento de todo juzgador el análisis de la existencia o no de las circunstancias imprevistas. Se trata de una cuestión esencialmente técnica y en muchas ocasiones el perito deberá examinar con esta finalidad capítulo a capítulo y partida a partida de cada proyecto de urbanización.

La presencia de un Informe Pericial se considera fundamental y necesario en todo proceso de contencioso-administrativo, con objeto de acreditar el carácter sobrevenido o previsible de una nueva obra de urbanización no prevista inicialmente (STSJ CV 14 de abril de 2003).

XI. LA RETASACIÓN A LA BAJA O DISMINUCIÓN DE LAS CARGAS DE URBANIZACIÓN

El **art. 165.4 LUV** obliga al Urbanizador a repercutir la baja que éste obtenga de la baja que ofrezca el empresario-constructor en la ejecución de la urbanización.

De esta manera, si la baja del empresario constructor que ejecuta las obras de urbanización es superior al 10% respecto de lo presupuestado en el Programa, el cobro de las cuotas de urbanización se suspenderá respecto de dicho exceso a resultas de la liquidación definitiva de los costes de urbanización.

Expuesto lo anterior, si el contrato con el constructor se realiza con un precio inferior al previsto en la Proposición Jurídico-Económica, se reducirá el presupuesto de ejecución por contrata repercutible a los propietarios, sin alterar los gastos de gestión, como resulta ser el beneficio del urbanizador, según como disponen los **arts. 160.2 LUV** y **381 ROGTU**.

XII. LA RETASACIÓN DE CARGAS EN LA GESTIÓN DIRECTA DE PROGRAMAS DE ACTUACIÓN AISLADA O INTEGRADA

La aprobación de un Programa de gestión directa, por su propia naturaleza, no exige la incoación de concurso. Consecuencia de ello es que no ha lugar a la presentación de propuestas ni de plicas selladas (**art. 272.2 ROGTU**). Simplemente, la Administración redactará de oficio la documentación técnica y económica

La retasación de cargas de urbanización en la Comunidad Valenciana.

propia de los Programas y la expondrá al público (arts. 128.1 LUV y 271.1 ROGTU).

En coherencia con la naturaleza no concursal de los Programas de gestión directa, la Administración podrá repercutir a los propietarios la totalidad de las cargas urbanísticas que resulten de la liquidación definitiva. Es decir, no estará limitada por el importe que haya podido estimar en su Proposición Jurídico-Económica, al contrario de lo que sucede con los Urbanizadores privados, para quienes esa estimación tiene carácter de precio máximo.

Por tanto, concluimos que en la gestión directa no resulta ser de aplicación la limitación máxima del 20% repercutible en los propietarios prevista en el art. 168 LUV, por cuanto no estamos ante un proceso concursal o de concurrencia competitiva, principios todos ellos fundamentales de la contratación pública previstos en el art. 1 LCSP y en la Directiva 2004/18.

En este sentido, en la gestión directa se aplicarían en su integridad los arts. 202 y 217 LCSP para el contrato administrativo de obras, pero también con las limitaciones que en los proyectos modificados, proyectos complementarios y excesos de mediciones puede plantear el mismo.

Ahora bien, en la gestión directa no se pretende proteger al propietario con objeto de que no asuma un exceso de cargas de urbanización, sino que lo que se pretende garantizar es la concurrencia, la igualdad y la no discriminación en materia de contratación pública.

Esto no significa que los Proyectos de Urbanización redactados de oficio por la Administración puedan ser redactados con menor rigor o con menos escrupulosidad que los presentados por un aspirante a Urbanizador, pero lo bien cierto es que el procedimiento de concurrencia competitiva que supone la gestión indirecta exige una responsabilidad aspirante a Urbanizador en el control y vigilancia de los costes de urbanización que se trasladan a los propietarios.

Los límites impuestos por la LCSP y que ya establecían sus leyes predecesoras, persiguen supervisar la práctica fraudulenta de contratos de obra adjudicados con un importe determinado y liquidados definitivamente con una cuantía extraordinariamente superior.

XIII. LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE LA RETASACIÓN DE CARGAS

La aprobación de un expediente de retasación conlleva, necesariamente, dos consecuencias de efectos distintos para los propietarios afectados por ésta, así como para el Urbanizador que la ha solicitado.

La retasación de cargas de urbanización en la Comunidad Valenciana.

Respecto de las consecuencias de la retasación de cargas con los propietarios, ésta comportará una adaptación de las cuotas de urbanización y como consecuencia del coeficiente de retribución de canje si se ha optado por éste.

En este sentido, y con objeto de salvaguardar los derechos del tercer hipotecario que ha adquirido de buena fe (**art. 34 LH**), las diferencias provenientes de este incremento de las cuotas se compensarán, siempre y en todo caso, en metálico, sin que afecte a la parcela de resultado.

Finalmente, estas mayores cargas de urbanización derivadas de la retasación deberían inscribirse en las fincas registrales del Proyecto de Reparcelación (RD 1093/1997, de 4 de julio).

En otro orden de cosas, la retasación de las cuotas de urbanización, debería asimismo trasladarse a la garantía definitiva del Programa.

De esta manera, el **art. 140 LUV**, en cuanto regula la garantía definitiva, remite en bloque su régimen jurídico a lo previsto en la Ley de Contratos del Sector Público, por lo que en este sentido el **art. 87.3 LCSP** cita que cuando el contrato experimente una variación en el precio del mismo, deberá reajustarse la garantía, para que guarde la debida proporción con el nuevo precio modificado.

(1)

Informe del Consejo de Estado 34/2007 y 2748/2004.

(2)

Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana, Sánchez Goyanes, E., Editorial LA LEY, 2007, pág. 1021.

(3)

La LCSP ha flexibilizado significativamente la modificación del contrato de obras a través de la técnica del Proyecto complementario. En este sentido, el art. 141.d TRLCAP permitía la utilización del procedimiento negociado sin publicidad, cuando se trataba de obras complementarias que no figuren en el proyecto ni en el contrato, pero que resultaba necesario ejecutar como resultado de circunstancias imprevistas y su ejecución se confía al contratista principal de acuerdo con los precios que rigen el contrato primitivo o que en su caso, fuesen fijados contradictoriamente. Para la aplicación de lo establecido, debían concurrir los siguientes requisitos: 1) Que las obras no puedan separarse técnica o económicamente del contrato primitivo sin causar inconvenientes a la Administración. 2) Que las obras complementarias estén definidas en el correspondiente proyecto, al menos en un 50% del presupuesto, por unidades de obra del contrato principal. 3) Que el importe acumulado de las obras no supere el 20% del precio primitivo del contrato. Ahora el art. 155 LCSP flexibiliza enormemente este ampliando el importe previsto de la modificación de un 20 hasta un 50% del precio primitivo del contrato, eliminando

La retasación de cargas de urbanización en la Comunidad Valenciana.

la previsión de que las obras complementarias estuviesen definidas al menos en un 50% de los precios del Proyecto originario.

(4)

Nogués Galdón, H., *Los Programas de Actuación Integrada*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, edición 2007.

(5)

Blanc Clavero, F. y Parejo Alfonso, *Derecho Urbanístico Valenciano*, Editorial Tirant lo Blanch, edición 1999.

(6)

Acuerdo del Pleno de 14 de febrero de 2007. Fuente: www.vinaros.org.

(7)

Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Alicante de fecha de 16 de julio de 2007. Fuente: www.alicante-ayto.es

(8)

Aprobación del Proyecto final de obras de la Urbanización y de la cuenta de liquidación definitiva de la Unidad de Ejecución 2H Aislada «B», Aislada «I» y calle posterior Covadonga, www.alzira.es.

(9)

Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Sagunto de fecha de 27 de septiembre de 2001 que aprueba la retasación de cargas correspondiente a la Homologación y Plan Parcial SUNP IV. Fuente: www.aytosagunto.es.

(10)

DOCV 1 de agosto de 2007.

(11)

Anuncio del Excelentísimo Ayuntamiento de Valencia sobre aprobación del modelo de contrato para el desarrollo y ejecución de Programas de Actuación Integrada. *Boletín Oficial de la Provincia de Valencia* núm. 262, de 3 de noviembre de 2007.

(12)

Resolución de la Junta de Gobierno Local de fecha de 14 de marzo del Ayuntamiento de Almenara (Castellón), www.almenara.es, que admite como retasación de cargas la instalación de un nuevo Centro de Transformación como consecuencia de la entrada en vigor del RD 842/2002.