

INFORME JURÍDICO: INCUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES DE ENAJENACIÓN

ANTECEDENTES

Primero. - El Alcalde del Ayuntamiento de XXXX, con fecha de entrada en esta Diputación el día XXXX, solicita informe jurídico en relación a:

Antecedentes, ejecución, cumplimiento, prórrogas y extinción del convenio firmado por el Ayuntamiento de XXXX para la construcción de complejo residencial y asistencial de la tercera edad • Ejercicio de acciones administrativas y/o judiciales que hubieran procedido o procedan en cuanto a la situación real a la fecha (no se ha construido el centro previsto). • El ejercicio de acciones administrativas y/o judiciales que hubieran procedido o procedan en cuanto al patrimonio municipal afectado por tal convenio.

Segundo. - De conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 del Reglamento del Servicio de Asistencia a Municipios, junto con dicha solicitud se remite informe emitido por el secretario del Ayuntamiento.

Sobre los referidos antecedentes han de considerarse los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- El presente informe se emite en virtud de lo previsto en el Reglamento de Asistencia Jurídica, Económica y Técnica de los municipios de la provincia de Zamora, publicado en el BOP de Zamora nº 41 de 5 de abril de 2004, que regula el funcionamiento del Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de Zamora, estableciendo los requisitos y procedimiento para dicha asistencia, dando cumplimiento de este modo a lo dispuesto en el artículo 36.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que establece que es competencia de las Diputaciones Provinciales la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.

Se han cumplido los requisitos y procedimiento establecidos en dicho Reglamento; en concreto, la petición de informe está suscrita por el Alcalde de la entidad local y dirigida al presidente de la Corporación Provincial (art. 13.1).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.2 del citado Reglamento, el informe emitido no será vinculante para la entidad local solicitante.

Segundo. – Al objeto de aclarar errores sobre el objeto del informe dada la confusión de fechas y expedientes que constan tanto en la petición de informe como en el jurídico que se acompaña.

Podemos deducir de la documentación que remite el propio ayuntamiento que:

El XXXX se firmó un convenio urbanístico entre el ayuntamiento de XXXX y los propietarios del YYYY. Entre dichos propietarios se encuentra el adquirente de la parcela municipal subastada y adjudicada por decreto de la alcaldía de XXXX.

Este convenio urbanístico es posterior e independiente del expediente de enajenación de la parcela de carácter urbanizable con una superficie de XXXX para construcción de centro de servicios de tercera edad. Expediente que requiere de acuerdo con la cláusula 1ª del PCAP la firma de un convenio que haga referencia a las características de la infraestructura y los servicios a prestar y condiciones de acceso de los empadronados en el municipio. Convenio firmado el XXXX que junto con expediente de enajenación constituye el objeto de la petición de este informe.

Tercero.- Generalmente, y así viene siendo admitido por la doctrina y la jurisprudencia, (por todas, la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 1988, Arz. 6937), *cuando el fin perseguido por el Ayuntamiento en la enajenación de bienes no es el de allegar recursos para la Hacienda Local, sino, principalmente, promover actividades en beneficio de la colectividad, como es la instalación de industrias con la finalidad de crear puestos de trabajo o fomentar la economía social, suelen establecerse en los correspondientes Pliegos de Condiciones de la subasta o concurso, determinadas cláusulas o condiciones finalistas y resolutorias, como pueden ser las de destinar el inmueble o parcelas adjudicadas a una determinada finalidad, al tiempo que se otorga también un determinado plazo para la iniciación de la construcción o mantenimiento de la actividad a desarrollar, y cuyo incumplimiento por el adjudicatario-adquirente lleva consigo la resolución del contrato y la reversión de los terrenos al patrimonio municipal, sin derecho alguno a indemnización o devolución de lo satisfecho. Las referidas cláusulas no suelen precisar de garantía adicional alguna, pues al constar dichas condiciones resolutorias en la escritura pública a través de la cual se formaliza la venta y, consiguientemente, figurar inscritas en el Registro de la Propiedad (máxime cuando si, además, se previene la prohibición de enajenar o la obligación del nuevo adquirente de asumir las condiciones impuestas al anterior), se evita cualquier intento de operaciones especulativas, pues tales condiciones no cabe duda que las conoce el adquirente y que pacíficamente las aceptó al concurrir al proceso de enajenación.*

En el caso planteado, el Ayuntamiento estimó en su día que la garantía del cumplimiento de los fines de la enajenación de las parcelas, que debían ser destinadas a Centro de Servicios para la Tercera edad, se lograría mediante el cumplimiento de las condiciones especiales que se estipulaban en la cláusula 13ª del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, redactado en los siguientes términos

Y por el convenio firmado por el ayuntamiento de XXXX y el adjudicatario XXXX el XXXX con carácter previo a la firma de la escritura de fecha XXXX. Cuyo contenido actúa como condiciones a cumplir por el adjudicatario. Básicamente el destino de la parcela enajenada es construir un Centro de Servicios de la tercera edad y viviendas tuteladas, manteniendo su destino al menos cincuenta años.

Por su parte, no consta en el PCAP que remite el ayuntamiento clausula alguna que regule la naturaleza del contrato, su resolución o el régimen jurídico del mismo.

El adjudicatario a juzgar por la petición de los concejales del XXXX no parece haber cumplido con las obligaciones anteriores recogidas en la cláusula 13 del PCAP y en el Convenio de XXXX. Si bien no consta en la documentación que se envía informe técnico o acuerdo municipal que justifique el incumplimiento del adjudicatario.

De haberse producido incumplimientos motivadores de la resolución contractual, que, según decimos, no se nos aporta, y para contestar, no obstante, a la pregunta que en este sentido formula el Sr. Alcalde, el ejercicio de la acción resolutoria ante los tribunales de justicia no hubiera sido una facultad del Ayuntamiento, sino una obligación, por cuanto el Art. 9.2 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RB), exige a éstas el ejercicio de las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos.

En consecuencia, incumplido el plazo señalado para edificar, se trata de una enajenación finalista, el ayuntamiento puede ejercitar la acción civil correspondiente para que los tribunales civiles declaren la resolución del contrato por incumplimiento. Por tanto, no es procedente hablar de reversión en sentido técnico jurídico, sino de resolución del contrato por incumplimiento de las condiciones impuestas y aceptadas por ambas partes.

En definitiva, no se nos ocurre otra alternativa que no sea la resolución del contrato cuando proceda por incumplimiento de la condición

De probarse en este caso, el incumplimiento del contrato de enajenación y del convenio que lo condiciona. Ello provoca un juego semejante al del art. 1124

del Código Civil “La facultad de resolver las obligaciones se entiende implícita en las recíprocas, para el caso de que uno de los obligados no cumpliera lo que le incumbe. El perjudicado podrá escoger entre exigir el cumplimiento o la resolución de la obligación, con el resarcimiento de daños y abono de intereses en ambos casos”. Pero, sin duda, el principal efecto es que el Ayuntamiento no puede, por sí, decretar y resolver automáticamente un contrato privado, sino que ha de acudir a la jurisdicción civil, instando la resolución del mismo. Y ésta será la que determine y cuantifique la indemnización que proceda, valorando especialmente la causa del incumplimiento.

En este sentido el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Burgos, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia 37/2009 de 23 Ene. 2009, Rec. 68/2008

CUARTO. - Planteados en dichos términos el debate del presente recurso de apelación, un adecuado examen del mismo exige reseñar las siguientes premisas:

1ª).- Que los contratos de compraventa de las parcelas NUM000 y NUM001 del Polígono Industrial " DIRECCION000 " de Salas de los Infantes, concertados entre el Ayuntamiento de dicha localidad con D. Enrique , a los que se refieren el acuerdo impugnado en el presente recurso, como así lo reconocen las partes sin ningún tipo de controversia, son unos contratos privados, como así resulta de lo dispuesto en el art. 5.3 de R.D. Legislativo 2/2000 por el que se aprueba el TRLCAP (en el mismo sentido se pronunciaba el art. 5.3 de la Ley 13/1995 de Contratos de las Administraciones Públicas; como consecuencia de ello, y según lo dispuesto en el art. 9.1 y 3 del TRLCA (en el mismo sentido el art. 9.1 y 2 de la Ley 13/1995), mencionados contratos en cuanto a sus efectos y extinción se regula por el derecho privado, siendo por ello, según resultan de dichos preceptos, el orden jurisdiccional civil el competente para resolver las controversias que surjan entre las partes en los contratos privados, salvo en lo que respecta a los actos jurídicos que se consideran separables y que se dicten en relación con la preparación y adjudicación del contrato, que podrán ser impugnados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Cuarto. - En cualquier caso, hemos de tener en cuenta que hablamos de plazos de ejecución ya finalizados porque el adjudicatario/comprador disponía de un plazo de dos años desde la escritura (07/11/06) para solicitar licencia y un año para iniciar la edificación desde el otorgamiento de la licencia. La acción resolutoria prescribía en un plazo de 15 años, de acuerdo con el art. 1.964 CC, plazo que comienza cuando se produce el incumplimiento, tal y como señala la sentencia de la AP Madrid, Sec. 8.ª, de 30-07-2010 (SP/SENT/521488). Se debe tener en cuenta que dicho plazo quincenal se ha reducido a 5 años tras la reforma del art. 1964 CC operada por la Ley 42/2015, siendo de aplicación el nuevo plazo a partir del 7 de octubre de 2015.

La DT quinta de la ley 42/2015, se refiere al régimen de prescripción aplicable a las relaciones ya existentes. *El tiempo de prescripción de las acciones personales que no tengan señalado término especial de prescripción, nacidas antes de la fecha de entrada en vigor de esta Ley, se regirá por lo dispuesto en el artículo 1939 del Código Civil.*

Dada la ambigüedad de este precepto, y a falta de que jurisprudencialmente se determinen las reglas, entendemos que el régimen transitorio será el siguiente:

Relaciones jurídicas nacidas antes del 7 de octubre de 2000: prescritas.

Relaciones jurídicas nacidas entre el 7 de octubre de 2000 y el 7 de octubre de 2005: se les aplica el plazo de 15 años previsto en la anterior redacción del artículo 1964 del CC.

Relaciones jurídicas nacidas entre el 7 de octubre de 2005 y el 7 de octubre de 2015: se les aplica la regla transitoria de la Ley 42/2015, que se remite al artículo 1939 del CC, con lo que prescribirían en todo caso, el 7 de octubre de 2020.

Relaciones jurídicas nacidas a partir del 7 de octubre de 2015; prescriben a los 5 años

Por todo ello, y en base a la exposición jurídica aquí enumerada, pueden formularse las siguientes

CONCLUSIONES

Única. – El Ayuntamiento de XXXX enajenó una parcela de propiedad municipal del XXXX de carácter urbanizable con una superficie de XXXX para construcción de centro de servicios de tercera edad, se trata de una venta de carácter finalista, el fin constructivo previsto en el pliego debe ser cumplido tal y como se prevé en el PCAP y en el convenio que le acompaña.

El ayuntamiento de XXXX debe probar que se ha producido incumplimiento del fin constructivo y de las obligaciones del comprador previstas en la cláusula 13 del PCAP y en el convenio entre las partes compradoras de XXXX.

Probado el incumplimiento del fin el Ayuntamiento debe ejercer acción resolutoria ante los tribunales de justicia, no como una facultad, sino una obligación, por cuanto el Art. 9.2 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, exige a éstas el ejercicio de las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos.

Que el contrato de compraventa de la parcela municipal concertado con XXXX lo normal es que sea un contrato privado, como así resultaba del entonces vigente art.20.2 de R.D. Legislativo 2/2000 por el que se aprueba el TRLCAP, y el vigente 26.2 de la ley 9/2017 de contratos del sector público mencionados contratos en cuanto a sus efectos y extinción se regula por el

derecho privado, siendo por ello, según resultan de dichos preceptos, el orden jurisdiccional civil el competente para resolver las controversias que surjan entre las partes en los contratos privados, salvo en lo que respecta a los actos jurídicos que se consideran separables y que se dicten en relación con la preparación y adjudicación del contrato, que podrán ser impugnados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

No obstante, sin poder precisar el plazo por ausencia de datos entendemos que tratándose de una Relación jurídica nacida entre el XXXXX se le aplica la regla transitoria de la Ley 42/2015, que se remite al artículo 1939 del CC, con lo que prescribirían en todo caso, el XXXX.