



*ASUNTO: CONTRATACIÓN/ACCION DE REVERSIÓN.
RESOLUCIÓN*

Posibilidad de resolver contrato privado de enajenación de bienes por incumplimiento comprador. Acción de reversión. Exceptio non adimpleti contractus.

194/14

FC

INFORME

I. HECHOS. ANTECEDENTES

1. Con fecha X de mayo de 2003 el Pleno de la Corporación acordó la enajenación por subasta de X metros cuadrados al sitio del Ejido del Cristo o Valle.
 2. Con fecha X de julio de 2003 el pleno acordó convocar subasta para la enajenación de estos terrenos.
 3. Con fecha X de agosto de 2003 se procedió a la apertura de la única oferta presenta, resultando adjudicatario la empresa concurrente.
 4. Con fecha X de septiembre de 2003 se procedió a la adjudicación definitiva.
-



5. Con fecha X de diciembre se formalizó la venta en contrato administrativo.

6. Con fecha X de noviembre de 2014 el comprador solicita del Ayuntamiento el señalamiento de la superficie vendida para la concesión de la licencia de segregación, previa al otorgamiento de la escritura pública de compraventa.

III. LEGISLACIÓN APLICABLE.

- Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público.
- Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), aprobado por RD 2/2000.
- Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, aprobado por RD 1372/1986.
- Código Civil

III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. TIPO DE CONTRATO. NORMATIVA APLICABLE.-Siendo que el contrato de referencia se adjudicó con fecha septiembre de 2003, de conformidad con lo establecido en el apartado segundo de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, “2. Los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior”. Por consiguiente la norma de aplicación a este contrato será el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), aprobado por RD 2/2000. Esta norma, en su artículo 5.3 considera como contratos privados, entre otros, los de compraventa de bienes inmuebles:

“3. Los restantes contratos celebrados por la Administración tendrán la consideración de contratos privados y, en particular, los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, propiedades incorpóreas y valores negociables, así como los contratos comprendidos en la categoría 6 del artículo



206 referente a contratos de seguros y bancarios y de inversiones y, de los comprendidos en la categoría 26 del mismo artículo, los contratos que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos.”

Disponiendo el artículo 9 del propio TRLCAP que tales contratos se registrarán en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas administrativas específicas por el propio TRLCAP, y en cuanto a sus efectos y extinción por las normas de derecho privado. Reservando al orden jurisdiccional civil para resolver las controversias que surjan entre las partes:

“1. Los contratos privados de las Administraciones públicas se registrarán en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas administrativas específicas, por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo y en cuanto a sus efectos y extinción, por las normas de derecho privado. A los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, propiedades incorporables y valores negociables se les aplicarán, en primer lugar, en cuanto a su preparación y adjudicación, las normas de la legislación patrimonial de las correspondientes Administraciones públicas.”

Por lo que respecta al orden jurisdiccional para resolver las controversias derivadas de su ejecución, éste será el civil, según determina el propio artículo 9 del TRLCAP en su apartado tercero:

“3. El orden jurisdiccional civil será el competente para resolver las controversias que surjan entre las partes en los contratos privados. No obstante, se considerarán actos jurídicos separables los que se dicten en relación con la preparación y adjudicación del contrato y, en consecuencia, podrán ser impugnados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de acuerdo con la normativa reguladora de dicha jurisdicción.”

2.LA REVERSIÓN DE LOS TERRENOS EN CASO DE INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE DESTINO IMPUESTA EN LOS PLIEGOS.-Fruto de la particularidad que presentan los bienes patrimoniales de las Administraciones públicas, y más concretamente, de la Administración local, es la potestad que tienen éstas de ejercitar la acción de reversión sobre los bienes cedidos cuando no se cumplan los fines para los cuales se realizó su cesión en el plazo establecido por ésta o, en defecto de plazo expreso, en el recogido en el artículo 111 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales.



Artículo 111 del Reglamento de Bienes

1. Si los bienes cedidos no fuesen destinados al uso dentro del plazo señalado en el acuerdo de cesión o dejasen de serlo posteriormente se considerará resuelta la cesión y revertirán aquellos a la Corporación Local, la cual tendrá derecho a percibir de la entidad beneficiaria, previa tasación pericial, el valor de los detrimentos experimentados por los bienes cedidos.

2. Si en el acuerdo de cesión no se estipula otra cosa, se entenderá que los fines para los cuales se hubieran otorgado deberán cumplirse en el plazo máximo de cinco años, debiendo mantenerse su destino durante los treinta años siguientes.

3. Los bienes cedidos revertirán, en su caso, al patrimonio de la entidad cedente con todas sus pertenencias y accesiones.

Si bien, por la redacción del transcrito precepto y por su incardinación en el Reglamento de Bienes -inmediatamente después del artículo dedicado a los requisitos de orden procedimental y documental de la cesión gratuita- pudiera hacernos pensar que el legislador se está refiriendo a la reversión sólo cuando estamos en presencia de una cesión gratuita, lo cierto es que no es así, por cuanto la cesión no es otra cosa que la traslación a un tercero de un derecho, en este caso, la propiedad. Siendo que tal traslación se puede hacer bien de forma gratuita o bien de manera onerosa, a cambio de una contraprestación, generalmente dineraria o evaluable económicamente.

2.2. El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.-El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rigió para la enajenación de este inmueble recoge, en su cláusula III establece lo siguiente:

“III. CONDICIONES ESPECIALES

La validez y eficacia de la venta del terreno descrito en la cláusula I del presente pliego de cláusulas administrativas particulares se sujeta a las siguientes CONDICIONES RESOLUTORIAS:

Primera.-Para evitar el enriquecimiento injusto, el comprador (adjudicatario adquirente) habrá de destinar el terreno objeto de la venta a la finalidad exclusiva de construcción de un parque temático dedicado a la Campiña Sur, picadero y aparcamientos, como mínimo, en el plazo de tres años y mantenerlo en tal destino durante 10 años.



Segunda.-Para justificar el interés social que ha permitido establecer este tipo de instalación en terreno rústico, el comprador deberá contratar y mantener durante 10 años al menos 7 personas que estén empadronadas en XX con una antigüedad al menos de los tres últimos años o 10 años a lo largo de su vida.

El incumplimiento de cualquiera de estas obligaciones llevará marcada la resolución de la enajenación y la reversión del inmueble en cuestión al Ayuntamiento, sin indemnizan de clase alguna.

Tercera.-Con la finalidad de impedir una desviación hacia la especulación, el Ayuntamiento podrá resolver la venta de pleno derecho, perdiendo el comprador las cantidades entregadas y, siendo suficiente el requerimiento fehaciente del Ayuntamiento al comprador en donde manifiesta su voluntad patente de que el contrato queda resuelto, si el comprador vende el terreno a terceros en el plazo de diez años.”

Obligación que a fecha de hoy parece haber sido incumplida por el comprador, lo cual habilitaría al Ayuntamiento para resolver la compraventa de pleno derecho con pérdida de las cantidades entregadas por aquel en concepto de pago.

2.2.Tesis jurisprudencial.-Como ya indicamos la reversión a la que alude el citado artículo 111 del Reglamento de Bienes, está referida tanto a la cesión gratuita como a la onerosa. Así lo ha venido manifestado nuestro Tribunal Supremo:

Sentencia del TS de Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). Sentencia de 10 junio 1998 RJ\1998\4756:

Como ya ha acordado esta Sala en Sentencia de 24 diciembre 1985,recogiendo asimismo la doctrina sentada en las anteriores de 25 septiembre 1970 y 13 noviembre 1972 ha lugar a la reversión de los bienes patrimoniales cedidos, cualquiera que sea el carácter del acto de disposición - gratuita u onerosa- efectuada, siempre que se incumpla la finalidad o destino prevista en el pliego de condiciones que haya servido de base a la adjudicación..... No se puede dudar, en efecto, de que una adjudicación bajo la condición explícita de promocionar la construcción de viviendas de tipo rural en el plazo de seis años atiende al cumplimiento de una finalidad característica de obra o servicio público evidente, en la medida en que la competencia municipal se viene extendiendo [desde el Decreto aprobatorio del Texto Articulado 16



diciembre 1950 (RCL 1951\744), por lo menos, en su artículo 101.2, a)] a todo lo relacionado con la gestión urbanística y promoción de vivienda; competencias éstas que se mantienen en el artículo 25.2, d) de la Ley de Bases vigente de 2 abril 1985 , y que permiten considerar la enajenación efectuada a los fines expresados como un contrato administrativo innominado, o atípico, pero que reviste especiales características que hacen precisa una especial tutela del interés público en su desarrollo, por atender a una finalidad social primaria, competencia de los Ayuntamientos titulares de los bienes enajenados con esa específica finalidad que, en este caso al menos, ha resultado incumplida.

Por otra parte, ése ha sido el criterio reiteradamente mantenido por esta misma Sala en todas las ocasiones posteriores en que se ha planteado el problema, mereciendo citarse, como más significativas, las Sentencias de 28 diciembre 1987, 23 noviembre 1992 y 28 abril 1993; todas ellas referidas a casos en que se planteaban supuestos de reversión en cesión de bienes de carácter patrimonial, bien a instancia del Ayuntamiento cedente, bien a la de particulares que estimaban incumplidos los plazos otorgados por el mismo y en los que se discutía la posible exoneración de dicho cumplimiento en casos de fuerza mayor que hubiese impedido dar el destino estipulado en la cesión a los bienes patrimoniales objeto de la misma. Sin perjuicio de que existan supuestos en los que cabe apreciar la existencia de un motivo excusante de la falta de cumplimiento en plazo, y ya que ése no es el caso que ahora se debate, de lo que no puede dudarse es de la procedencia de decretar en vía administrativa el acuerdo de reversión sin tener que acudir a demandar el auxilio de los Tribunales para ello, ni de la competencia de esta jurisdicción para enjuiciar la validez o nulidad del mismo, al tratarse del ejercicio de una potestad administrativa específica atribuida a los Entes Locales por la normativa reguladora de la actuación patrimonial de los mismos.

2.3.-Posibilidad del ejercicio de la acción de reversión por el Ayuntamiento.- Sentada que está la posibilidad, o más justamente, el derecho y a la vez la obligación que tiene el Ayuntamiento como titular del bien, de ejercitar el derecho de reversión del bien previamente enajenado y sobre el que no se ha cumplido el fin para el que se cedió, conviene, que éste, como titular y garante del cumplimiento de la finalidad social, por ende, del interés público, ejercite la acción de reversión, salvo que se diera en algunos de los supuestos de enajenación un motivo excusante de la falta de cumplimiento en plazo.



En todo caso, y pese a la literalidad de la cláusula del pliego en la que se expresa que el Ayuntamiento resolverá por sí el contrato, bastando un simple requerimiento fehaciente, hay que decir que estando en presencia de un contrato de derecho privado, y tal como hemos indicado más arriba, los efectos y extinción se regirán por la normas de derecho privado y que el orden jurisdiccional competente para resolver las cuestiones litigiosas que sirgan entre las parte, será el civil. Por tanto, no cabe ninguna acción en vía administrativa que lleve a la resolución del contrato y reversión de los terrenos.

Sobre la facultad de resolución de las obligaciones, el artículo 1124 del Código Civil establece lo siguiente:

"La facultad de resolver las obligaciones se entiende implícita en las recíprocas, para el caso de que uno de los obligados no cumpliere 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.

También podrá pedir la resolución, aun después de haber optado por el cumplimiento, cuando éste resultare imposible.

El Tribunal decretará la resolución que se reclame, a no haber causas justificadas que le autoricen para señalar plazo.

Esto se entiende sin perjuicio de los derechos de terceros adquirentes, con arreglo a los artículos 1.295 y 1.298 y a las disposiciones de la Ley Hipotecaria."

2.4.exceptio non adimpleti contractus.-Ahora bien, el propio pliego establecía en su Cláusula V que "El Ayuntamiento XX se compromete a trasladar la propiedad del mencionado bien, mediante formalización de escritura pública ante notario en el plazo de dos años a contar desde la fecha de adjudicación definitiva del contrato de compraventa". Obligación que a fecha de hoy no ha sido cumplida por el Ayuntamiento. Nos encontramos por tanto con un incumplimiento del propio Ayuntamiento que, como veremos, incide sustancialmente en la posibilidad de éste para ejercer la acción de resolución del contrato y, por tanto, de la reversión de los terrenos enajenados. Pero es más, tal incumplimiento puede incluso haber impedido el cumplimiento del propio comprador, ya que al no haberse otorgado escritura pública no podrá



acceder, por ejemplo, a préstamos hipotecarios al no ser titular registral de la finca.

En artículo 1280 del Código Civil exige que deberán constar en escritura pública, entre otros, “Los actos y contratos que tengan por objeto la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos reales sobre bienes inmuebles”.

Siendo, por otra parte, que el propio Ayuntamiento se autoimpone en el pliego de cláusulas como obligación contractual a trasladar la propiedad del mencionado bien, mediante formalización de escritura pública ante notario en el plazo de dos años a contar desde la fecha de adjudicación definitiva del contrato de compraventa, a fecha de hoy el Ayuntamiento no ha trasladado la propiedad al comprador. Téngase en cuenta también que el artículo con arreglo a lo establecido en el artículo 1462 del CC precisamente establece que “Cuando se haga la venta mediante escritura pública, el otorgamiento de ésta equivaldrá a la entrega de la cosa objeto del contrato, si de la misma escritura no resultare o se dedujere claramente lo contrario.”

Por tanto, ante la posible acción del Ayuntamiento para resolver el contrato por incumplimiento del comprador de esas obligaciones establecidas en el Pliego, podrá invocar la *exceptio non adimpleti contractus*, que surge cuando una de las partes de un contrato exige a la otra el cumplimiento de un contrato si haber él cumplido con sus propias obligaciones. En este caso el obligado puede, mediante esta excepción, oponerse y rechazar la acción de cumplimiento, siempre que se trate del incumplimiento de una obligación básica de los contratantes, por lo que queda vetada frente obligaciones adicionales o accesorias.

La *exceptio non adimpleti contractus* no está expresamente regulada en el Código Civil, pero deriva de los artículos 1.100, 1.124 y 1.308, y ha sido reiteradamente aplicada por la jurisprudencia en sentencias del Tribunal Supremo, entre otras, de 10 Ene. y de 9 Jul. 1991, 3 Dic. 1992, 15 Nov. 1993, 21 Mar. 1994, 8 Jun. y 29 Oct. 1996 y 22 Oct. 1997.

En cuanto a los efectos, la excepción enerva la reclamación hasta en tanto no se realice la prestación de la contraparte, es decir, su aplicación provoca una mera suspensión provisional del cumplimiento de la obligación, así lo establece, entre otras, la sentencia del TS, Sala 1ª, de 12-2-2013.



CONCLUSIONES. SOLUCIÓN QUE SE PROPONE

Ha quedado acreditado el incumplimiento del comprador de destino de los bienes dentro del plazo establecido en el pliego, así como la subsiguiente de contratar a vecinos del municipio en las instalaciones que se realizarían en los terrenos.

Ha quedado también acreditado que el Ayuntamiento ha incumplido su obligación de trasladar la propiedad del mencionado bien, mediante formalización de escritura pública ante notario en el plazo de dos años a contar desde la fecha de adjudicación definitiva del contrato de compraventa.

Consecuencia de lo anterior es que si el Ayuntamiento ejerciera la acción de resolución del contrato y la consiguiente reversión de los terrenos, el comprador podría enervar los efectos de ésta mediante la *exceptio non adimpleti contractus*.

Por tanto, la solución que se propone, manifestada al parecer la voluntad del comprador de cumplir sus obligaciones es elevar al escritura pública la compraventa en su día realizada, incorporándose a la misma y concretándose las obligaciones destino y de contratación impuestas en el Pliego.

Tal solución no supone una modificación del contrato sino precisamente su cumplimiento en los términos establecidos.

Badajoz, febrero de 2015