



ASUNTO: BIENES/ENAJENACIÓN

Procedimiento de reversión de terrenos.

INFORME

I. HECHOS. ANTECEDENTES

Escrito de la Sra. Alcaldesa- Presidenta del Ayuntamiento de XX en el que manifiesta que por el Ayuntamiento se enajenó una finca de su propiedad (con una extensión de 11.000 m²) con el carácter de bienes patrimoniales de propios que previamente segregó de la Dehesa Boyal.

El Ayuntamiento en sesión del Pleno de XX/07/2000, aprobó el expediente y el Pliego de Condiciones que había de regir la subasta. Entre las obligaciones del Pliego se recogía que el adjudicatario se obligaba a construir la industria e iniciar su actividad comercial en la misma en el plazo máximo de 6 años. Haciendo advertencia expresa que el incumplimiento de cualquiera de las condiciones facultaba a este Ayuntamiento para iniciar expediente de reversión de los terrenos.

El Pleno del Ayuntamiento, en sesión extraordinaria de XX/11/2000, elevó a definitiva la adjudicación provisional, siendo adjudicatario una entidad mercantil dedicada a la producción y comercialización de viveros, ornamentales, etc.



Las escrituras de segregación y compraventa se otorgaron el XX/12/2000, haciendo constar en las mismas, que la transmisión se realiza con sujeción a todo lo consignado en el Pliego de Condiciones base de la subasta.

En el año 2003 la empresa que adquirió los terrenos solicitó al Ayuntamiento la suspensión temporal de las obligaciones impuestas en el pliego de condiciones hasta que no se inscribiera en el Registro de la Propiedad a favor de su empresa, dada la imposibilidad de poder inscribir en el Registro de la Propiedad la transmisión efectuada, al aparecer inscrito a favor del Ayuntamiento sólo el derecho de suelo de la finca, y no haber tenido acceso al Registro la expropiación del derecho de vuelo.

En este sentido se precisa que la finca matriz pertenece al Ayuntamiento por Real Decreto de 31 de marzo de 1927, sólo en cuanto al derecho de suelo, ya que el derecho de vuelo pertenecía a varios vecinos de la localidad y por Decreto 54/1990 de 17 de julio, se declaró el interés social y la urgente ocupación a efectos de expropiación del derecho sobre el monte alto y bajo de encina de esta finca. Por Aviso de XX de febrero de 1991 del Servicio de Inspección Agraria se anunció la expropiación forzosa del derecho de vuelo formado por el arbolado de la dehesa boyal del Ayuntamiento

En la Sesión Extraordinaria celebra por el Pleno de este Ayuntamiento el día XX de mayo de 2004, se concedió la ampliación del plazo del Pliego de Condiciones para construir hasta tanto no se solucionara el expediente de dominio del derecho de vuelo de la Dehesa boyal, finca matriz de la que se segregó la parcela objeto de este informe. El plazo empezaría a contar desde que el Ayuntamiento pudiera transmitir el Pleno dominio de los terrenos.

En relación con la expropiación del derecho de vuelo, según se desprende del Acta del Pleno de XX de mayo de 2004, la expropiación del derecho de vuelo se hizo contra los propietarios actuales pero no contra los registrales, lo que impedía la inscripción de las escrituras de segregación y enajenación.



Probablemente en el año 2005 el Ayuntamiento adquirió la plena propiedad del derecho de vuelo, según consta en una anotación del Inventario de Bienes.

En el año 2005 se inscribió en el Registro de la Propiedad, el pleno dominio de la finca adjudicada a la empresa antes mencionada.

En la actualidad en esos terrenos no se ha construido nada, por lo que este Ayuntamiento se plantea iniciar un expediente de reversión de dichos terrenos.

Una situación similar a la expuesta, se da con un terreno que se vendió en el año 1992, otorgándose las escrituras el XX de diciembre de 1992, aunque el Pliego de condiciones no es idéntico. Establece la obligación de construir las instalaciones en el plazo máximo de 6 años, y destinar la parcela adjudicada a la construcción de instalaciones para Cooperativas Agrícolas. Y prevé que si no se destinara el terreno para los fines que impone al menos durante 15 años, estos revertirán junto con sus pertenencias a esta entidad, previa valoración.

Asimismo, se le concedió ampliación del plazo para construir en la misma Sesión Extraordinaria celebrada por el Pleno de este Ayuntamiento el día 20 de mayo de 2004.

Sobre el supuesto arriba expuesto se solicita informe sobre las siguientes cuestiones:

- Qué procedimiento se debe seguir para iniciar el expediente de reversión de los terrenos, y en este caso si es necesario acudir a la Jurisdicción Civil.
- Si se puede proceder de la misma forma en los dos casos, a pesar de que en el Pliego de la subasta del año 1992, no se establece la reversión de forma expresa ante el incumplimiento de la obligación de construir en el plazo máximo de 6 años, pero sí está prevista en el caso de que no se destine el terreno a los fines impuestos al menos durante 15 años.



II. LEGISLACIÓN APLICABLE

Artículo 25.2 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local -LRBRL- (modificada por Ley 27/2013 LRSAL).

Disposición Transitoria Primera del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas – RDLCAP-.

Disposición Transitoria Primera de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público -LCSP-.

Artículo 111 del RDLeg 781/1986 de 18 abril 1986, por el que se aprueba el texto refundido de disposiciones vigentes en materia de Régimen Local -TRRL- .

Artículo 5 del RDLeg 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público -TRLCSP-.

Artículos 92 y ss del RD 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales -RBEL-.

III. FONDO DEL ASUNTO

Para analizar la cuestión planteada por el Ayuntamiento es conveniente, previamente, determinar la naturaleza del contrato suscrito en su día con el adjudicatario de los terrenos, ya que dependiendo de la naturaleza del mismo, procederá o no por parte del Ayuntamiento el ejercicio del derecho de reversión, así como de la legislación vigente en la materia a la luz de las Disposiciones transitorias primeras tanto del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas – RDLCAP- como de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público -LCSP-.

A tal efecto, se hace necesario precisar que el RBEL se remite en cuanto a la adquisición y enajenación de bienes patrimoniales a las reglas generales de la contratación administrativa, remisión que hoy hay que entender hecha al TRLCSP, respecto de los contratos en cuestión a la normativa vigente a las respectivas contrataciones por



mor de las Disposiciones transitorias antes aludidas de las normas de contratación de referencia planteándose la duda respecto de la naturaleza del contrato, para lo que habrán de aplicarse las reglas que establecen respectivamente tanto el TRLCAP como la LCSP.

En base a estos preceptos, no sólo tienen naturaleza administrativa los contratos típicos, sino todos aquellos vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante y que satisfagan una finalidad pública; en definitiva los que son un instrumento para el desarrollo de las competencias municipales y un medio para la prestación de los servicios de competencia municipal. En el presente caso, la competencia municipal está claramente establecida en el artículo 25.2 LRBRL, al prescribir que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, entre otras materias, en la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, etc, sin que esta atribución en los términos de su redacción se hubiera visto afectada por la reforma de la LRBRL, por la Ley 27/2013, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

Cierto es que son contratos privados los de compraventa, donación, permuta, arrendamiento, etc., pero solo en la medida de que, a través de ellos, no se cumpla un fin público o de interés público. Por ello los contratos patrimoniales, por estar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante y satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública, tendrán normalmente la naturaleza de contratos administrativos especiales.

Si la enajenación realizada tuvo los fines y condiciones que se indican, no existen dudas sobre la naturaleza de contrato administrativo especial de la enajenación pretendida y, por tanto, es efectivamente posible incluir en los Pliegos de Condiciones económico-administrativas condiciones finalistas y resolutorias, como dar al inmueble un determinado destino en un plazo que se establece y cuyo incumplimiento lleva acarreada la resolución de la enajenación y la reversión del bien inmueble, en su caso. Tales cláusulas son posibles al amparo del principio de libertad de pactos, siempre que se acomoden a la Ley y no impliquen arbitrariedad (artículo 111 TRRL).



La jurisprudencia no ha puesto ninguna traba a la imposición de estos fines determinados, siempre que su licitud legal quede a salvo. La Sentencia del TS de 30 de septiembre de 1988 admite la enajenación condicionada a un fin lícito que constituye la causa del contrato (dedicar la parcela adquirida del Ayuntamiento a la instalación de una industria e iniciar la actividad) y cuyo incumplimiento es motivo de resolución de la compraventa.

En conclusión, la jurisprudencia del TS es reiterada en admitir la validez de someter la subasta (lógicamente también el concurso si es legalmente posible) a cláusulas accesorias (dedicar una parcela a industria, obligación de edificar en plazo), siempre que tales cláusulas no contengan elementos subjetivos que beneficien a una empresa en perjuicio de otras, sino que contengan criterios puramente objetivos encaminados a conseguir la finalidad que con la enajenación se propuso la Corporación.

Una vez analizada la naturaleza administrativa del contrato, procede ahora analizar la cuestión concreta planteada por el Ayuntamiento, esto es, la relativa a la reversión. Los plazos para el ejercicio de la acción de reversión nunca pueden ser excesivamente rígidos y menos en un sector como es la construcción donde inciden muchos factores. En este sentido, y a mayor abundamiento, la jurisprudencia del TS se ha cuidado de modular esta rigidez al afirmar, en Sentencia de 7 de octubre de 1986, que *"está completamente fuera de la realidad de nuestro tiempo la aplicación fría y automática del elemento «plazo»"* de las normas jurídicas, y más si la norma que fija el plazo tiene un carácter sancionador, pues nunca se puede prescindir de considerar las circunstancias del caso, ya que, cuando se omite contemplarlas y se hace una aplicación meramente automática, fría y rígida de conceptos, se corre el riesgo de incurrir en el vicio que ya denunciaban los clásicos con el aforismo *"summum ius summa iniuria"*

Ello se reitera en otras Sentencias, como la de 28 de diciembre de 1987, que dice que la "reversión" requiere una voluntad deliberadamente rebelde al cumplimiento de lo convenido y no un mero retraso en su cumplimiento.



Si se tratara de una cesión gratuita de bienes de forma condicionada al cumplimiento de los plazos o los fines establecidos en la misma, estaría claro que deberíamos aplicar lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre de Patrimonio de las Administraciones Públicas -LPAP-, según el cual *“si los bienes cedidos no fuesen destinados al fin o uso previsto dentro del plazo señalado en el acuerdo de cesión o dejaran de serlo posteriormente, se incumplieran las cargas o condiciones impuestas, o llegase el término fijado, se considerará resuelta la cesión, y revertirán los bienes a la Administración cedente”*. Igualmente sería de aplicación el contenido del artículo 111 RBEL, que se expresa en parecidos términos.

No obstante, entendemos que, en el supuesto planteado se han superado con creces todos los plazos establecidos, por lo que procedería ya la incoación del expediente de reversión que, por tratarse de bienes de naturaleza patrimonial, habrá que instar ante la jurisdicción civil, aunque, como siempre, aconsejamos que, previamente, se intente llegar a un acuerdo amistoso con la entidad mercantil adjudicataria de los terrenos. Un supuesto parecido podemos examinarlo en la Sentencia de la AP Zaragoza de 26 de abril de 2002.

Por su parte, el hecho de que no se hubiera previsto la reversión de forma expresa ante el incumplimiento de la obligación de construir en el plazo máximo de 6 años, pero sí se hubiera previsto en el caso de que no se destinara el terreno a los fines fijados, entendemos que no varía sustancialmente la solución señalada, puesto que sigue existiendo una condición *“sine qua non”* de carácter resolutorio, por lo que se podría proceder de la misma forma indicada.