



Asunto: Enajenación parcelas para uso industrial. Derecho reversión por incumplimiento de condiciones.

La Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de, mediante escrito de fecha 28 de mayo de 2014, registrado de entrada en esta Diputación Provincial el día 4 de junio del mismo año, solicita a este Departamento de Asistencia Técnica a Municipios informe jurídico, en relación al escrito presentado por el Administrador Concursal de la mercantil, por medio del cual solicita se le certifique que la mencionada mercantil no ha incumplido las condiciones resolutorias que recogidas en el Pliego de Condiciones aprobado en su día por el Ayuntamiento le fueron impuestas en el contrato de adjudicación de una parcela, así como que dicho Ayuntamiento no tiene interés alguno en ejercitar ningún derecho de tanteo ni de adquisición preferente;

A tales efectos, y a la vista de la documentación remitida junto con el escrito de petición de informe, se solicita expresamente de este Departamento que se pronuncie sobre las siguientes cuestiones:

- ¿Existe algún impedimento para la transmisión del inmueble en cuestión?
- ¿Las obras están legalizadas por el transcurso del tiempo?
- ¿El derecho de reversión que se estipula en las condiciones resolutorias, es una facultad que tiene el Ayuntamiento o una obligación?

ANTECEDENTES

De los datos que constan en el acuerdo de la Junta de Gobierno Local, adoptado en la sesión extraordinaria celebrada el día 9 de mayo de 2014, notificado al interesado el 15 de mayo de 2014, en el que se decide no acceder a lo solicitado por la citada mercantil, se extraen los siguientes hechos:



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



- **La parcela que nos ocupa fue adjudicada** a la citada mercantil en sesión plenaria celebrada el día 29 de julio de 2003, quedando sujeta dicha adjudicación al cumplimiento por el adjudicatario de las condiciones establecidas en el Pliego de Clausulas Administrativas Particulares, aprobado en sesión extraordinaria celebrada por el Ayuntamiento Pleno el día 21 de marzo de 2003, y, en particular, las recogidas en la clausula 11º del mismo, referida a las condiciones especiales, estableciéndose en la clausula 12º, las garantías, resolución y sanciones.
- **La escritura de compra-venta** se formalizó el día 29 de septiembre de 2003.
- **El pago de la adjudicación** por importe de 13.320,00 €, lo realizó la citada empresa mercantil el día 25 de agosto de 2003, mediante ingreso en la cuenta del Ayuntamiento abierta en Caja de Castilla-La Mancha.
- **El pago de los gastos de urbanización** por importe de 10.720,00 €, lo realizó la misma mercantil el día 25 de agosto de 2003, mediante ingreso en la cuenta del Ayuntamiento abierta en Caja de Castilla-La Mancha.
- El 27 de enero de 1999 se había solicitado **licencia de obras** para instalar una fábrica de hormigón, cuando todavía la parcela era propiedad municipal, por lo que no se concedió dicha licencia. No obstante lo cual, las obras de construcción e instalación fueron ejecutadas a principios del año 1999, sin contar con la correspondiente licencia de obras. En ese momento, la parcela nº 22 del Sector S-1 de la NN.SS. de Planeamiento era de propiedad municipal, por lo que no se podía conceder la licencia solicitada.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



Posteriormente, una vez adjudicada la parcela, se le requirió al adjudicatario para que legalizara las obras, si bien no se llegó a completar el expediente para su concesión, por lo que la construcción puede ser calificada de clandestina, aunque en el momento de la adjudicación de la parcela hubieran prescrito las acciones urbanísticas.

- El 14 de mayo de 1999, la referida mercantil solicitó **licencia de apertura**, cuando los terrenos no eran suyos, que fue concedida por Decreto de la Alcaldía de 27 de junio de 2001, y notificada al interesado el 18 de diciembre de 2006.

Así pues, a la vista de cuantos antecedentes han quedado expuestos, y una vez consultada la legislación que consideramos de aplicación al caso, y que después diremos, se procede a emitir el siguiente,

INFORME

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 patrimoniales 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



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



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 usos industriales, se lograría mediante el cumplimiento de las condiciones especiales que se estipulaban en la cláusula 11º del Pliego de Clausulas Administrativas Particulares, redactado en los siguientes términos:

“1.- La persona física o jurídica, adjudicataria de una parcela está obligada a la aportación económica de los gastos de urbanización (en la fecha que se señala en la cláusula 7ª de este pliego) que se indican a continuación: (Cuadro no transcrito).

2.- En el plazo máximo de tres meses desde la firma de la escritura han de solicitar licencia de obras (lógicamente presentando el correspondiente proyecto de obra), y licencia de apertura para la industria de que se trate.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



3.- *El adjudicatario vendrá obligado, asimismo, a vallar la parcela mientras duren las obras de construcción.*

4.- *En el plazo máximo de 15 meses desde la fecha de la firma de la escritura han de haber iniciado la actividad industrial.*

5.- *La industria que instalen las parcelas en cuestión podrá ser de cualquier índole, salvo aquellas que se consideren peligrosas y sean incompatibles con el buen uso y normativa reguladora del Polígono Industrial de*”

Por su parte, la cláusula 12 del Pliego, bajo el título de Garantías, Resolución y Sanciones, disponía lo siguiente:

“El contrato quedará resuelto de pleno derecho y con transcendencia real a instancia del Ayuntamiento de....., en los siguientes supuestos:

1.- *Si el adjudicatario no abonara el precio en el plazo convenido.*

2.- *Si el adjudicatario no cumple cualquiera de las cinco condiciones expuestas en la cláusula 11ª de este Pliego.*

3.- *Si la construcción no se acomodara a los proyectos aprobados y para los cuales se les concedió licencia de obras y de apertura.”*

Pues bien, de la simple lectura de los hechos que se han relatado en los antecedentes de este informe, confirmados por el propio Ayuntamiento en el acuerdo de la Junta de Gobierno Local, adoptado en la sesión extraordinaria celebrada el pasado 9 de mayo, cabe deducir que el adjudicatario ha cumplido todas las exigencias y condiciones establecidas en el Pliego de Clausulas Administrativas Particulares, esto es, pago del precio de adjudicación, pago de los gastos de urbanización, instalación de una industria



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



de las admitidas por el Pliego dentro del plazo concedido al efecto, etc., por lo que, a nuestro juicio, no se habrían producido los incumplimientos contractuales estipulados para proceder al ejercicio de la acción resolutoria del contrato y la correspondiente reversión y, en consecuencia, tampoco existiría impedimento alguno para la transmisión del inmueble en cuestión.

De haberse producido incumplimientos motivadores de la resolución contractual, que, según decimos, no es el caso, y para contestar, no obstante, a la pregunta que en este sentido formula la Sra. Alcaldesa, 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 cuanto a las acciones de tanteo y retracto sobre el inmueble, creemos que el Ayuntamiento no goza de las mismas, ya que no están contempladas para dicho supuesto ni en el citado RB, ni en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, y, respecto del Código Civil (C.c.), no estando contemplado el retracto convencional en el Pliego de Clausulas Administrativas, tampoco le alcanza el retracto legal, conforme a lo dispuesto en los Arts. 1521 y siguientes del C.c.

En cuanto a las evidentes irregularidades urbanísticas que pesan sobre el inmueble, al haberse construido sin licencia de obras en una parcela que en ese momento era propiedad municipal, tal y como se refleja en la documentación remitida, salvo que se trate de alguno de los supuestos contemplados en el Art. 182.5¹ del Decreto Legislativo

¹ **Artículo 182**

“(…)5. El plazo de cuatro años a que se refiere el apartado anterior no rige para las parcelaciones que se realicen en suelo rústico protegido ni para los actos de construcción, edificación o uso del suelo:

- a) ejecutados sin licencia, autorización previa o calificación territorial o contraviniendo las determinaciones de ellas, cuando sean preceptivas, sobre terrenos calificados en el planeamiento como sistemas generales o clasificados como suelo rústico de protección ambiental por la ordenación territorial y urbanística,*
- b) ejecutados en dominio público o en las zonas de servidumbre del mismo, o*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



1/2010, de 18/05/2010, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (TRLOTAU), les será de aplicación el apartado 4 de dicho artículo, que establece lo siguiente: "*Transcurridos **cuatro años** desde la terminación de la operación o cese de las actividades clandestinas o ilegales, la Administración no podrá ordenar la demolición de las edificaciones, instalaciones o construcciones derivadas de las mismas. No obstante, dichas edificaciones quedarán sujetas al régimen de fuera de ordenación y cualquier operación que implique aumento de volumen o consolidación requerirá la previa aprobación de un proyecto de legalización. En dicho proyecto, se contemplarán el conjunto de medidas necesarias para la reducción o eliminación del impacto de la actuación en los servicios urbanísticos, dotación de espacios públicos u otras análogas. La Administración podrá aprobar dichos proyectos de oficio.*"

El mismo plazo de cuatro años para el ejercicio de acciones de restauración de la legalidad urbanística se establece también en el Art. 84 del Decreto 34/2011, de 26/04/2011, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (RDU), cuyo Art. 85, bajo la rúbrica de "**El régimen de fuera de ordenación aplicable a los inmuebles no legalizados**", dispone lo siguiente: "*1. El transcurso del plazo a que se refiere el artículo anterior sin que la Administración competente hubiera adoptado acuerdo alguno en orden a la restitución de la legalidad urbanística infringida no conlleva sin más la legalización de lo realizado, que quedará en situación de fuera de ordenación, **salvo** que con posterioridad la persona titular obtuviera la oportuna licencia municipal u otro acto legitimador que legalice la actuación.*

Sin perjuicio de lo anterior, si el inmueble fuera totalmente incompatible con la ordenación territorial y urbanística, y en particular por lo que se refiere a los usos

c) que afecten a bienes catalogados o declarados de interés cultural en los términos de la legislación sobre el patrimonio histórico, cultural y artístico".



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



previstos en el planeamiento, no se podrá conceder ningún tipo de autorización que pudiera legitimar los mismos, incluida la prestación de nuevos servicios, en especial, los de carácter específicamente urbano.

2. La inclusión de un inmueble en el régimen del fuera de ordenación previsto en el presente artículo, hará que éste se rija por lo señalado al efecto en el correspondiente planeamiento, pudiéndose realizar únicamente en el mismo obras justificadas de seguridad e higiene, y en ningún caso de consolidación, refuerzo o rehabilitación. Dicha situación se hará constar en el Registro de la Propiedad por parte de la Administración competente con arreglo a la legislación hipotecaria.”

En el supuesto objeto de consulta es evidente que las obras ejecutadas en la parcela de referencia no pueden considerarse como legalizadas, ahora bien, al haber transcurrido en exceso el plazo de cuatro años a que se refieren las disposiciones mencionadas, tampoco podrá decretarse su demolición, de forma que las edificaciones actualmente existentes quedarán sujetas al régimen de fuera de ordenación y, salvo que la persona titular obtenga la oportuna licencia municipal u otro acto legitimador que legalice la actuación, sujetas por tanto a las limitaciones legales establecidas en el citado artículo 85. No obstante, como dice también el artículo 85.1, en su párrafo segundo, cuando el inmueble fuera totalmente incompatible con la ordenación territorial y urbanística, y, en particular, por lo que se refiere a los usos previstos en el planeamiento, no podrá concederse ningún tipo de autorización que pudiera legitimar dichos usos.

Finalmente, cabe recordar al Ayuntamiento que la declaración de un inmueble en situación de fuera de ordenación es una carga real que, en caso de transmisión, se traslada a los terceros adquirentes, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52² del TRLOTAU.

² **Artículo 52. El carácter real de los deberes de la propiedad del suelo.**

“La enajenación del suelo y las construcciones no modifica la situación jurídica de su titular definida por esta Ley y, en virtud de ella, por los instrumentos de la ordenación territorial y urbanística y los actos que los



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



Conclusiones: Las que se derivan de las anteriores consideraciones.

Es cuanto tengo el honor de informar, a los simples efectos de que se conozca la opinión jurídica de este Departamento, que someto a otra en derecho mejor fundada, no supliendo en ningún caso a otros informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los oportunos acuerdos.

Toledo, 13 de junio de 2014

ejecuten o apliquen, quedando el adquirente legalmente subrogado en el lugar y en el puesto del anterior propietario, en particular por lo que respecta a los deberes y, en su caso, compromisos de urbanización y edificación, sin perjuicio de la facultad de ejercitar contra el transmitente las acciones que procedan”.