



DIPUTACIÓN DE CÁCERES
ÁREA DE HACIENDA Y ASISTENCIA A ENTIDADES LOCALES

Por el Ayuntamiento de _____ se solicita informe relativo a la posibilidad de anulación de cláusula resolutoria.

ANTECEDENTES

El Ayuntamiento de _____ solicita al Servicio de Asesoramiento y Asistencia a Entidades Locales (SAAEL, en adelante) informe jurídico, del siguiente tenor literal:

“Este Ayuntamiento ha enajenado mediante subasta desde el año 2001 varias parcelas del Polígono Industrial “ _____”, con la calificación jurídica de Bien Patrimonial, generándose una problemática que intentamos subsanar de la mejor forma posible, entre otros motivos porque algunos empresarios de la localidad han realizado inversiones, tales como, relleno de los terrenos o en la instalación de transformador para dotar a la parcela de servicios eléctrico, lo que denota el interés por invertir.

En el Pliego se establecía un precio inferior al de mercado, por lo que la enajenación se condicionaba a una cláusula resolutoria de reversión de los terrenos, en aquellos casos que no se cumpliera con el destino de la citada parcela consistente en la creación de una industria, que debía estar en funcionamiento en el plazo de 5 años desde su enajenación, y mantener la actividad durante los siguientes 30 años.

En caso de no cumplirse estas condiciones el Pliego la parcela revertiría de forma automática a Patrimonio del Ayuntamiento.

Esta condición resolutoria fue recogida en la escritura de compraventa e inscrita en el Registro de la Propiedad.

En la actualidad, y a lo largo de los pasados 20 años, algunas de las parcelas no han cumplido ninguna de estas dos condiciones por lo que debería ejecutar la condición



DIPUTACIÓN DE CÁCERES
ÁREA DE HACIENDA Y ASISTENCIA A ENTIDADES LOCALES

resolutoria y acordar por el órgano de contratación la reversión de las mismas al Patrimonio Municipal.

En este punto, alguno de los adjudicatarios ha manifestado que no se acuerde la reversión de la parcela a cambio del abono de la diferencia del importe que actualmente podría valer la parcela y el importe que abonó por ella en su adjudicación, quedándola así libre de la condición resolutoria.

En virtud de la libertad de pactos que rigen las normas de derecho privado, que regulan los efectos y extinción de este contrato al ser un bien patrimonial y en base a lo anteriormente expuesto, desde esta Alcaldía, se SOLICITA:

- Que por los Servicios Jurídicos de esa Diputación Provincial, informe sobre si es viable la posibilidad manifestada por los interesados en cuanto a la anulación de la cláusula resolutoria a cambio de la diferencia entre lo abonado en el momento de la adjudicación y el importe actual de la totalidad de la parcela, dejándola así la parcela libre de condiciones y tener plena disponibilidad sobre la misma”.

A los anteriores antecedentes, y solicitado informe por órgano competente, le son de aplicación los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 112.1 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (en adelante, RBEL), dispone que “*Las enajenaciones de bienes patrimoniales se regirán en cuanto su preparación y adjudicación por la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones locales*”.

El escrito de solicitud del presente informe no concreta el año en que se realizaron las enajenaciones en cuestión, sino que hace referencia a un periodo, del que



solo se determina el año de inicio, al exponer que el ayuntamiento “*ha enajenado mediante subasta desde el año 2001 varias parcelas (...)*”.

En consecuencia, no es posible determinar en concreto el régimen aplicable, que será específico para cada una de las enajenaciones, ya que la normativa reguladora de la contratación pública ha ido evolucionando desde el año citado, dictándose normas que se han ido sucediendo en el tiempo:

- 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.
- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Sin embargo, a los efectos de emisión del presente informe, para la resolución de la cuestión planteada puede tomarse en consideración el criterio, que parece mantener el ayuntamiento, según el cual los contratos de compraventa (como las enajenaciones que nos ocupan) tienen carácter de contratos privados, por lo que se registrarán por la legislación *patrimonial, respetando, en cuanto a su preparación y adjudicación, la normativa de contratación*. Este criterio se recoge, sucesivamente, en los artículos 9.1 del Real Decreto Legislativo 2/2000, 20.2 de la Ley 30/2007, 20.2 del Real Decreto Legislativo 3/2011 y 26.2 de la Ley 9/2017.

Por otro lado, existiría la posibilidad de que, por la propia naturaleza del vínculo contractual, en realidad pudiéramos estar ante contratos administrativos especiales (artículos 5.2.b) del Real Decreto Legislativo 2/2000, 19.1.b) de la Ley 30/2007, 19.1.b)



DIPUTACIÓN DE CÁCERES
ÁREA DE HACIENDA Y ASISTENCIA A ENTIDADES LOCALES

del Real Decreto Legislativo 3/2011 y 25.1.b) de la Ley 9/2017), en lugar de un negocio patrimonial, por estar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante o por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquélla.

Así las cosas, no es posible para los firmantes, en el momento de redactar el presente informe, determinar la verdadera naturaleza contractual (administrativa especial o privada) de las enajenaciones a las que se refiere el mismo.

SEGUNDO.- La carencia de la información necesaria para la calificación del contrato, ya expuesta, no impide dar respuesta a la concreta cuestión planteada por el ayuntamiento que, en resumen, se refiere a la posibilidad de revocar una condición resolutoria de los contratos, una vez ha sido incumplida por los adquirentes.

Ello es así porque, según consta en la información facilitada por el ayuntamiento, las enajenaciones se efectuaron mediante subasta, sometida a condición resolutoria, que figuraba tanto en el pliego como en el contrato y se inscribió en el registro de la propiedad.

Es decir, que la adjudicación de los contratos se sometió una condición ineludible de carácter resolutorio.

En base al contrato adjudicado y formalizado, los pliegos que sirvieron de base a la licitación y adjudicación de dicho contrato han devenido ley del contrato y, por tanto, vinculan a las partes que se someten a ellos. En este sentido, el Dictamen 73/2005, de 10 de mayo, de la Comisión Jurídica Asesora de Aragón, manifiesta:

“...baste con decir que la fuerza de los pliegos particulares tendrá como base el haber pasado a ser «ley» del contrato pero no por su carácter formal, sino por la relación sinalagmática surgida, pues como ha puesto de relieve la jurisprudencia del Tribunal Supremo, (...), si bien es cierto que la doctrina y la jurisprudencia no se cansan de



DIPUTACIÓN DE CÁCERES
ÁREA DE HACIENDA Y ASISTENCIA A ENTIDADES LOCALES

repetir que tales Pliegos son «la ley del contrato», expresión por cierto un tanto metafórica, ello, como es natural, no puede entenderse sino en el sentido de que se trata de un poder normativo inter partes, dentro de un plano subordinado a las normas y principios superiores del Ordenamiento Jurídico.»

Dicha doctrina se encuentra también recogida en numerosas sentencias del Tribunal Supremo; baste la cita, entre otras, de las STS de 9 de diciembre de 1982, de 7 de julio de 1986, de 16 de abril de 2002 y de 18 de mayo de 2004.

TERCERO.- En el supuesto planteado, el ayuntamiento apela a la libertad de pactos entre las partes, para amparar la posibilidad de dejar sin efecto la cláusula resolutoria incumplida.

A estos efectos tiene especial relevancia al alcance de la fuerza vinculante de las determinaciones de los pliegos, cuya eficacia no concierne únicamente al adjudicatario y al ayuntamiento, como veremos, sino a todos los interesados en la licitación del contrato.

Especialmente didáctica a este respecto resulta la Resolución 43/2018, de 19 de enero, del TACRC, que se refiere a la fuerza vinculante de los pliegos en los siguientes términos:

“Por otro lado, tiene declarado este Tribunal que el Pliego de Cláusulas Administrativas constituye la ley de contrato a la que deben sujetarse los licitadores, así como el propio órgano de contratación. Al efecto, hemos de partir del valor vinculante del Pliego aprobado por el órgano de contratación. El Pliego constituye auténtica lex contractus, con eficacia jurídica no sólo para el órgano de contratación sino también para cualquier interesado en el procedimiento de licitación. Como se señala en la Resolución 410/2014, de 23 de mayo, siguiendo el criterio fijado ya por este Tribunal, acorde con la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, hemos de recordar que el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares es la Ley que rige la



contratación entre las partes y al Pliego hay que estar, respetar y cumplir, sin que por ello se contravenga el principio de concurrencia ni el de igualdad (...). En efecto, abundando en dicha afirmación hemos de traer a colación la resolución 253/2011 «a los efectos de lo concluido en el punto anterior de esta resolución, es menester recordar, que de acuerdo con una inveterada jurisprudencia, los pliegos constituyen ley del contrato como expresión de los principios generales esenciales que rigen las relaciones nacidas de la convención de voluntades, tales como el sintetizado en el brocardo ‘pacta sunt servanda’ con los corolarios del imperio de la buena fe y del non licet contra los actos propios y, en segundo lugar, que en su interpretación es posible la aplicación supletoria de las normas del Código Civil, cuyo artículo 1.281 establece que si los términos del contrato son claros y no dejan lugar a dudas sobre la intención de los contratantes, habrá que estarse al sentido literal de sus cláusulas (...). Jurisprudencia más reciente (...) del Tribunal Supremo (...) se refiere a la interpretación literal o teleológica (si las palabras parecieren contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá ésta sobre aquéllas, artículo 1.281 del Código Civil) y también a la propia interpretación lógica de las cláusulas del contrato».

No se puede olvidar que el artículo 1.282 del Código Civil, en relación con el alcance y el contenido de las reglas interpretativas en materia contractual, exige tener en cuenta para juzgar la intención de los contratantes, los actos de aquellos coetáneos y posteriores al contrato. En última instancia, es necesario apuntar que una interpretación distinta llevaría a una interpretación del pliego en contra de su contenido natural, lo cual implicaría una grave vulneración del principio de seguridad jurídica y una ruptura del principio de igualdad, para aquellos licitadores que han respetado el contenido del pliego de cláusulas aquí discutidas.

Cualquier duda de hecho o de derecho que tuviera la recurrente respecto al contenido de los pliegos, a su conformidad con la normativa aplicable o a las exigencias que estos contenían debía haber sido recurrida antes de que los pliegos adquieran firmeza. Una vez que los pliegos han sido admitidos por las licitadoras no puede invocarse, en fase



DIPUTACIÓN DE CÁCERES
ÁREA DE HACIENDA Y ASISTENCIA A ENTIDADES LOCALES

posterior (para recurrir su exclusión) una suerte de oscuridad o imprecisión que ha llevado a la empresa a cometer error en la inclusión de la documentación de los sobres.”

Es decir, que las determinaciones recogidas en los pliegos vinculan a todos los interesados (no solo a las partes del contrato, sino también a cualquier interesado en la contratación). No cabe, por tanto, invocar la libertad de pactos entre las partes para dejar sin efecto una condición resolutoria incumplida.

Lo contrario supondría “*cambiar las reglas a mitad de la partida*”, beneficiando a los incumplidores por encima del resto de licitadores –que sí han asumido las cargas impuestas-, sin justificación alguna (más allá del provecho obtenido, precisamente, por los adjudicatarios que no han cumplido). Debe tenerse en cuenta, además, la posibilidad de que alguno de los interesados en la adquisición desistiera de concurrir a la licitación, precisamente, ante la imposibilidad de satisfacer las condiciones de la contratación.

De esta forma, vistos los anteriores antecedentes y fundamentos jurídicos, los que suscriben elevan la siguiente

CONCLUSIÓN

Las determinaciones de los pliegos constituyen la auténtica *lex contractus*, y no vinculan únicamente al adjudicatario y al ayuntamiento, sino a todos los interesados en la licitación del contrato. No cabe, por tanto, invocar la libertad de pactos entre las partes para dejar sin efecto una condición resolutoria incumplida, en beneficio, precisamente, de quienes no han cumplido sus obligaciones.