



DIPUTACIÓN DE VALLADOLID

Servicio de Asesoramiento Local

Por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de _____ se solicita de este Servicio de Asesoramiento Local de la Diputación Provincial informe jurídico sobre el procedimiento a seguir ante la constatación mediante denuncia del incumplimiento de la condición especial de construcción de primera vivienda prevista en determinados contratos de compraventa de solares.

Del escrito del Alcalde se deducen los siguientes **ANTECEDENTES**:

1. Con fechas 03/12/2014 y 08/04/2015 el Ayuntamiento acordó la enajenación de varios solares municipales aprobando el Pliego de las cláusulas administrativas particulares que debían regir el procedimiento de adjudicación, previendo expresamente la obligación del adjudicatario de cumplir determinadas condiciones especiales (destino a primera vivienda, plazos expresos de obtención de licencia urbanística, urbanización y edificación y prohibición de transmisión durante un plazo determinado) así como las consecuencias que se derivarían del incumplimiento de las mismas, básicamente la extinción del contrato de compraventa con incautación de garantía y reversión del bien al Ayuntamiento con lo construido, en su caso, sin derecho a compensación.
2. Resultado de esa licitación se adjudicaron varios solares y se formalizaron los contratos de compraventa recogiendo expresamente en sus clausulados la aceptación de las condiciones previstas en el pliego que, como anexo a los contratos, tiene idéntica naturaleza contractual.
3. Con fecha 6 de agosto de 2018 la propietaria de uno de los solares objeto de adjudicación en el expediente descrito anteriormente presenta escrito en el que, tras precisar que ha dado cumplimiento a las condiciones exigidas en la contratación, pone de manifiesto que la parcela colindante mantiene su condición de “solar”, sin que el propietario haya dado cumplimiento a las obligaciones de iniciar la edificación de la vivienda en el plazo de dos años desde la formalización del contrato y de finalizar las obras en el plazo de cuatro años. Y solicita expresamente, por un lado, que “...*se ejerciten las acciones legales oportunas, inclusive la resolución del contrato de compraventa con incautación de la garantía definitiva*”; y por otro que “*Desea tener conocimiento del devenir del expediente administrativo que se abra tras la presentación de esta denuncia , y por ello solicita sea notificada de todo cuanto haya en el expediente para poder tener acceso al mismo, proponer las pruebas que sean necesarias, e instar en su caso las responsabilidades públicas o privadas que pudieran corresponder si se incurriera en dejación de funciones*”.
4. Tras la presentación del citado escrito el Ayuntamiento ha constatado que los adjudicatarios de tres de las parcelas enajenadas no han dado cumplimiento a las condiciones especiales de construcción exigidas en el contrato.

A la vista de estos antecedentes, la consulta se circunscribe a determinar:

- El procedimiento a seguir en el caso de que el Ayuntamiento decida iniciar de oficio las actuaciones pretendidas por el particular denunciante (resolución del contrato por incumplimiento y ejercicio del derecho de reversión).



DIPUTACIÓN DE VALLADOLID

Servicio de Asesoramiento Local

- Posición jurídica del particular denunciante en el procedimiento que, en su caso, se tramite por el Ayuntamiento.

En cuanto al procedimiento que debe seguir el Ayuntamiento, en el supuesto en que decida iniciar de oficio las actuaciones necesarias para resolver el contrato de compra venta y ejercitar el derecho de reversión, el problema fundamental que se plantea es determinar la verdadera naturaleza del contrato de enajenación de solar con destino a primera vivienda, ya que de calificarse como un contrato administrativo (por ejemplo, por el hecho de servir a un fin público, como es el fomento a la vivienda) procedería decretar en vía administrativa el acuerdo de resolución del contrato y reversión del bien ejercitándose así una potestad administrativa atribuida a los entes locales por la normativa reguladora de la actuación patrimonial de los mismos sin necesidad de acudir a los Tribunales.

Sin embargo, de los antecedentes remitidos por el Ayuntamiento, no parece deducirse controversia alguna en cuanto a la naturaleza del contrato, calificado expresamente como privado en la Cláusula 14 del Pliego de Cláusulas que rige la licitación disponiendo expresamente. “...*En cuanto a sus efectos y extinción se regirá por las normas de derecho privado, siendo competente el orden jurisdiccional civil para resolver las controversias que puedan surgir entre las partes*”, lo que supone la aplicación de la teoría de los actos separables.

Puesto que la reversión pretendida tiene por fundamento los pactos contenidos en un contrato privado el Ayuntamiento no puede por sí, decretar y resolver automáticamente y de forma unilateral un contrato privado, sino que ha de acudir a la Jurisdicción civil, instando la resolución del mismo, salvo que el particular no se oponga a dicha resolución y en consecuencia a la reversión del bien al Ayuntamiento sin compensación y con incautación de la garantía.

Efectivamente, en caso de oposición del particular, el derecho de reversión no puede articularse como una facultad de la propia Administración amparada en su privilegio de autotutela, de forma que ésta pueda iniciar y concluir unilateralmente el expediente de reversión mediante resolución administrativa en la que determine el reingreso en el patrimonio de la entidad el solar objeto de enajenación, sino que el expediente debe quedar limitado a acreditar el incumplimiento de las condiciones exigidas en el Pliego que sirvió de base a la enajenación de las parcelas, con apertura del preceptivo trámite de audiencia al adjudicatario o requerimiento fehaciente para que alegue los motivos que le hubieran impedido cumplir con sus obligaciones o lo que a su derecho convenga, para a continuación adoptar los acuerdos más convenientes a los intereses municipales, entre los que puede incluirse el ejercicio de las acciones civiles conducentes a la resolución el contrato y recuperación del bien.

Para dar respuesta a la segunda de las cuestiones planteadas por el Ayuntamiento, es necesario determinar si el denunciante tiene la condición de “interesado” en el procedimiento, en cuyo caso tendría todos los derechos que el artículo 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre reconoce la los



DIPUTACIÓN DE VALLADOLID

Servicio de Asesoramiento Local

interesados en el procedimiento administrativo, si por el contrario ostenta una mera de posición genérica de “ciudadano” entrando en juego el artículo 13 del citado texto legal que regula los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas, o incluso si puede entenderse que ocupa una posición intermedia entre ambas situaciones al amparo de lo establecido en el artículo 62.3 del mismo texto legal.

Con carácter general, no puede reconocerse al denunciante un interés que le atribuya la cualidad propiamente de interesado en los procedimientos administrativos, cuando el denunciante no tenga ninguna otra vinculación con los hechos que el de su conocimiento, ni otro interés que el de cumplir con su deber de colaboración ciudadana. El propio artículo 62.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre dispone: *“La presentación de una denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento”*.

Si bien es cierto que todos los sujetos con capacidad jurídica y de obrar pueden relacionarse con las administraciones públicas dentro de un procedimiento, solo aquéllos que ostenten derechos subjetivos o intereses legítimos que tengan una específica conexión con el objeto del procedimiento podrán ser considerandos como interesados. Mientras que el derecho subjetivo es toda posición jurídica individualizada y activa traducible en pretensiones frente a la administración de realización de prestaciones a las que esté obligada, de reconocimiento o protección de situaciones jurídicas reconocidas normativamente o por la propia administración, o de respeto a ámbitos de libertad reconocidos por el ordenamiento jurídico, el interés legítimo resulta más difícil de definir, ya que se traduce en una situación jurídica individualizada, caracterizada por singularizar a una o más personas concretas respecto de la generalidad de los sujetos.

Efectivamente el concepto de “interés legítimo” ha sido objeto de numerosos pronunciamientos jurisprudenciales, tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo, que han terminado por elaborar un concepto al respecto, definiendo el mismo como aquel interés que cabe reconocer a la persona que, por razón de la situación objetiva en la que se encuentra, por una circunstancia personal o por ser destinataria de una regulación jurídico administrativa sectorial, es titular de un interés propio distinto de cualquier otro ciudadano común, y este resulta afectado por una actuación de las administraciones públicas. Valga por todas la STS de 4 de febrero de 1991, que declara: *“...el mismo Tribunal Constitucional ha precisado que la expresión “interés legítimo”, utilizado en el artículo 24.1 de la Norma Fundamental, aun cuando sea un concepto diferente y más amplio que el de interés directo, ha de entenderse referida a un interés en sentido propio, cualificado o específico (STC257/1989, de 22 de diciembre), lo que en el ámbito de esta sala del Tribunal Supremo ha llevado a insistir que la relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto impugnado), con la que se define la legitimación activa, comporta que su anulación produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) actual o futuro, pero cierto (Sentencia de este Tribunal Supremo de 1 de octubre de 1990), y presupone, por tanto, que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación”*

Se trata por tanto de un problema casuístico, que no permite una respuesta indiferenciada para todos los supuestos. Por el contrario, exige que en cada uno de ellos se busque el concreto interés legítimo que pueda servir de soporte a la legitimación, incumbiendo su alegación y prueba a quien se lo arroque.



DIPUTACIÓN DE VALLADOLID

Servicio de Asesoramiento Local

Trasladando todo lo anterior al caso concreto que nos ocupa y pudiendo afirmarse que el denunciante no es titular de un derecho subjetivo, habrá que determinar si concurre algún interés legítimo, es decir si su legitimación radica en la utilidad que obtendría si prosperase su pretensión, bien por recibir un beneficio, bien por dejar de sufrir un perjuicio efectivo, de carácter material o jurídico, derivado inmediatamente de la resolución del contrato de compraventa y del ejercicio del derecho de reversión por parte del Ayuntamiento, sin que sea suficiente un mero interés por la legalidad ni estar basado en motivos extrajurídicos susceptibles de satisfacer apetencias, deseos o gustos personales, alejados del interés auténticamente legitimador objeto de protección legal, aunque se hayan reconocido jurisprudencialmente como incluibles en ese concepto de interés legitimador beneficios tales como los morales, los de vecindad, los competitivos o profesionales, y en todo caso, además, con el límite de la acción popular, que tiene carácter excepcional, tasado y expreso y que no concurre en este caso.

En su escrito la denunciante no alega expresamente ningún interés legítimo ni parece que, de prosperar su pretensión con el resultado de extinción del contrato de compraventa y recuperación por el Ayuntamiento de la propiedad del solar controvertido, este resultado le pueda reportar ninguna utilidad concreta ya que ni recibe un beneficio ni deja de sufrir un perjuicio; es decir, no se da el supuesto de que la resolución administrativa que se adopte pueda repercutir, directa o indirectamente y de un modo efectivo y acreditado (no meramente hipotético, potencial y futuro) en su esfera jurídica.

Y más concretamente:

- La hipotética y futura posibilidad de que el Ayuntamiento, una vez recuperada la titularidad del bien, acordara una nueva enajenación con las mismas condiciones y se construyera una vivienda, que siempre sería más deseable desde el punto de vista de “construcción de ciudad” que un solar sin edificar y que podría responder a un interés “vecinal”, e incluso personal como colindante, sería un interés hipotético, potencial y futuro que impediría considerarlo como interés legítimo en este procedimiento.
- El denunciante no podría acceder a esa nueva e hipotética subasta, ya que el pliego excluía expresamente la posibilidad de resultar adjudicatario de dos parcelas.
- Tampoco parece que la resolución del contrato y posterior reversión del bien le reporte al denunciante un beneficio “moral” por el solo hecho de haber cumplido sus obligaciones frente al vecino incumplidor, si bien es cierto que la apreciación de un interés moral reviste gran dificultad por la imposibilidad de aplicar criterios meramente objetivos.

En consecuencia, no existiendo acción popular en este supuesto y apreciándose en el escrito del denunciante únicamente un mero interés por la legalidad, no puede atribuírsele la condición de interesado en el procedimiento que, en su caso, incoe el Ayuntamiento; todo ello sin perjuicio de que en cualquier momento del procedimiento pueda alegar y acreditar la concurrencia de algún interés legítimo que, como hemos analizado, no ha podido apreciarse en la denuncia.



DIPUTACIÓN DE VALLADOLID

Servicio de Asesoramiento Local

No obstante, el hecho de que la denuncia invoque de alguna manera un perjuicio en el patrimonio del Ayuntamiento determina que pueda aplicarse a este supuesto lo previsto en el artículo 62.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre: *“Cuando la denuncia invocara un perjuicio en el patrimonio de las Administraciones Públicas la no iniciación del procedimiento deberá ser motivada y se notificará a los denunciados la decisión de si se ha iniciado o no el procedimiento”*, lo que implica que el denunciante, además de todos derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas enumerados en el artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, tendrá derecho a que se le notifique la decisión de iniciar o no el procedimiento.

Se emite el presente informe sin perjuicio de otro de mejor criterio fundado en derecho.

En Valladolid, a 22 de enero de 2019.

LA SECRETARIA-INTERVENTORA DEL SERVICIO DE ASESORAMIENTO LOCAL,

Fdo: _____