

INFORME 1/2000, de 19 de julio, sobre la legislación aplicable para la adquisición onerosa por el procedimiento negociado de unos terrenos por la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla.

I. ANTECEDENTES.

Por la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla se dirige escrito en petición de informe a la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa, cuyo tenor literal es el siguiente:

"El Ayuntamiento de esta ciudad a través de su Gerencia de Urbanismo pretende adquirir unos terrenos calificados de zona verde según el Planeamiento vigente.

Indicar como cuestión previa que la Gerencia de Urbanismo es un organismo autónomo del Ayuntamiento con personalidad jurídica y patrimonio propio y acomoda su actuación a la Ley 30/92, de 26 de noviembre, la Ley 13/95 de 18 de mayo, legislación local, Ley del Suelo y cuantas disposiciones sean de aplicación preceptiva o supletoria. Constituye parte importante de sus fines y cometidos propios en lo que a esta Consulta nos interesa, la ejecución y gestión de las determinaciones previstas en el Planeamiento urbanístico.

En concreto la problemática que se nos plantea se puede resumir en los siguientes datos:

A la vista de la existencia de acuerdo con el propietario de unos terrenos calificados de zona verde se ha planteado que el modo de obtención sea la adquisición onerosa como modo más ágil de adquirir los mismos y así dar cumplimiento a las previsiones del Planeamiento urbanístico. Hasta ahora este modo de adquirir los terrenos venía regulado en el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 1986, que en su artículo 11.1 establece: "La adquisición de bienes a título oneroso exigirá el cumplimiento de los requisitos contemplados en la Normativa Reguladora de la Contratación de las Corporaciones Locales". Esta remisión nos llevaba a aplicar lo dispuesto en el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local (Real Decreto Legislativo 781/86 de 18 de abril) que en su artículo 112 se remite a su vez a lo dispuesto en la Legislación del Estado en materia de contratación de las Administraciones Públicas.

La ley reguladora de esta materia -Ley 13/95 de los Contratos de las Administraciones Públicas de 18 de mayo- establece en sus artículos 141 b), 183 c) y 211 c) que procederá la aplicación del procedimiento negociado sin publicidad: "Cuando, a causa de su especificidad técnica o artística o por razones relacionadas con la protección de derechos exclusivos, tan sólo puede encomendarse la contratación a un único contratista".

Posteriormente la Comunidad Autónoma Andaluza ha promulgado la Ley 7/99 de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía. En esta disposición autonómica se indica en su artículo 10.2 en su apartado a) al igual que ya lo hacía el art. 11.1 del R.B.C.L. anteriormente citado que "La preparación y adjudicación de las adquisiciones de bienes a título oneroso se regirá por la Normativa Reguladora de la Contratación de las Administraciones Públicas" indicándose a continuación que "El concurso será la fórmula habitual para la adquisición de bienes a título oneroso. No obstante podrá realizarse la adquisición por el procedimiento negociado en los siguientes supuestos: a) Cuando así lo requieran las características de singularidad y especificidad histórica, cultural, artística o técnica de los Bienes".

Indica también su apartado c) que podrá utilizarse este procedimiento siempre que el precio de los bienes a adquirir no excedan de 3.000.000 de ptas. No es nuestro caso, en el que se supera esta cantidad. Se nos plantea, en definitiva, con esta nueva regulación autonómica si se han reducido las posibilidades de adquisición directa -por el procedimiento negociado sin publicidad- de los bienes de las Corporaciones Locales, quedando, por tanto, reducidos a estos supuestos o si por contra siguen vigentes lo demás supuestos previstos en la Ley de Contratos del Estado, dada la competencia exclusiva del Estado para regular los procedimientos de contratación de las Administraciones Públicas a las que se remiten las normas reguladora de los Bienes de las Corporaciones Locales (R.B.C.L. y Ley Autonómica de Bienes de las C.L.).

Finalmente, para el supuesto de que fuese negativa la respuesta a la anterior cuestión, si las características de "singularidad y especificidad técnica" que indica el art. 10.2 de la Ley Autonómica 7/99 de 29 de septiembre, para adquirir bienes inmuebles se puede considerar que se dan en el supuesto que hemos comentado y, en concreto, en la obtención de un suelo calificado de zona verde pública en vez de utilizar el procedimiento de expropiación forzosa."

II. INFORME

1. Previamente al estudio de las cuestiones de fondo planteadas, se hace preciso referirse a la circunstancia de que la solicitud de informe se encuentra suscrita por el Gerente de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla.

La admisibilidad de la consulta formulada a este órgano consultivo ha de resolverse de conformidad con el Reglamento que regula su constitución y funcionamiento, aprobado mediante Decreto 54/1987, de 25 de febrero. El art. 1 del citado Decreto crea la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa como Órgano Consultivo de la Administración Autonómica y sus Organismos Autónomos. Por su parte el artículo 10 del citado Decreto al referirse a los órganos competentes para solicitar informes a la Comisión Consultiva, atribuye esta legitimación a las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías, a la Intervención General y a los Presidentes de los Organismo Autónomos.

No obstante, el que las Entidades Locales no estén incluidas dentro del ámbito de aplicación subjetivo del citado Decreto no impide que, en base al principio de colaboraciones entre las Administraciones Públicas, esta Comisión consigne su criterio con carácter general sobre la cuestión planteada.

2. La cuestión que se suscita por la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla, es la de determinar cuál es la norma aplicable a la adquisición onerosa por el procedimiento negociado de unos terrenos; si, las normas que para el procedimiento negociado contempla la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), o bien, las contenidas en la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía.

Hay que hacer constar que, con posterioridad a la solicitud del informe, se ha publicado en el B.O.E, con fecha 21 de junio de 2000, el 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 (LCAP), y a este texto habrá que remitirse para dilucidar las cuestiones planteadas.

El planteamiento de la cuestión nos lleva a examinar, en primer lugar, la naturaleza del negocio jurídico pretendido, para después determinar su régimen jurídico, y en concreto, la legislación aplicable a la Entidad Local.

3. La adquisición onerosa de terrenos es para la LCAP un contrato privado, que con carácter particular lo cita en su art. 5.3, al referirse a los contratos de compraventa sobre bienes inmuebles. El régimen jurídico de los contratos privados viene determinado en el art. 9 de LCAP, que igualmente particulariza a los que recaigan sobre bienes inmuebles, al especificar que a estos contratos se les aplicarán, en primer lugar, en cuanto a su preparación y adjudicación, las normas de la legislación patrimonial de las correspondientes Administraciones públicas.

Ni el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, ni el Real Decreto 1372/1986, Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, contienen normas específicas sobre la calificación jurídica de estos contratos, los cuales han de encuadrarse dentro del concepto general de adquisición de bienes a título oneroso a que se refiere el art. 11 del citado Reglamento de Bienes, que exige para su adquisición el cumplimiento de los requisitos de la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones locales.

Por su parte, el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local establece en su art. 112.1 que los contratos de las Entidades locales se rigen por la legislación del Estado, y, en su caso, por la de las Comunidades Autónomas en los términos del art. 149.1.18ª de la Constitución, y por las Ordenanzas de cada Entidad, y que, en los términos de la citada Ley, los contratos de las Entidades Locales se regirán por principios comunes a la contratación del Estado y, en cualquier caso, por los del Derecho de las Comunidades Europeas relativos a la contratación administrativa.

En aplicación de la remisión del Texto Refundido a la legislación del Estado en materia de contratación, la Gerencia de Urbanismo venía aplicando para las adquisiciones onerosas por el procedimiento negociado, los distintos supuestos contemplados en los arts. 141, 183 y 211 de la LCAP (arts. 141, 182 y 210 del texto refundido de la LCAP) para los contratos de obras, suministros y consultoría y asistencia.

4. En el ejercicio por la Comunidad Autónoma de Andalucía de su competencia exclusiva sobre el Régimen local, en virtud de lo establecido en el art. 13.3 del Estatuto de Autonomía, se publica la Ley de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, cuyo contenido se contrae a la regulación del patrimonio de estas Entidades, siendo dicha norma la que con carácter específico regula los negocios jurídico de compraventa de bienes inmuebles, y a la que se remite el art. 9 de la LCAP cuando alude a la legislación patrimonial de la correspondiente Administración pública.

En efecto, la regulación por la Comunidad Autónoma del Régimen Local, se hace en el ejercicio de una competencia sobre una materia que pertenece íntegramente a la Comunidad Autónoma, lo único que ocurre es que determinados aspectos de la misma se ven interferidos por la incidencia de otra materia sobre la que el Estado ostenta la competencia para emanar las bases o la legislación básica.

Ahora bien, la remisión a la legislación patrimonial de la correspondiente Administración pública, impone el que, en primer lugar, haya de aplicarse la legislación específica que sobre dicha materia se haya aprobado para las Entidades Locales.

Esta interpretación es plenamente aplicable a las Entidades Locales de la Comunidad Autónoma de Andalucía de acuerdo con la regulación contenida en el art. 10.1 de la Ley de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, cuando hace una remisión, en cuanto a la preparación y adjudicación en la adquisición de bienes a título oneroso, a la normativa reguladora de la contratación de las

Administraciones públicas, ya que al establecer en su punto 2 los supuestos en los que podrá realizarse la adquisición por el procedimiento negociado, éstos han de prevalecer sobre la regulación contenida en la LCAP.

Efectivamente, el citado art. 10.2 de la Ley de Bienes de las Entidades Locales dispone que podrá realizarse la adquisición por el procedimiento negociado en los siguientes supuestos:

1. Cuando así lo requieran las características de singularidad o especificidad histórica, cultural, artística o técnica de los bienes.
2. Cuando se den circunstancias imprevisibles para el órgano de contratación que justifiquen lo inaplazable de la adquisición y que no pueda lograrse mediante la tramitación del específico procedimiento de urgencia.
3. Siempre que su precio no exceda de tres millones.

La legislación contenida en la LCAP constituye, de acuerdo con lo establecido en su disposición final primera, legislación básica de aplicación general a todas las Administraciones públicas comprendidas en el art. 1, que, al determinar el ámbito de aplicación subjetiva, incluye a las entidades que integran la Administración Local. Ahora bien, el carácter de legislación básica es de aplicación a los contratos regulados por la LCAP, pero no a aquellos a los que la propia ley los remite a otra legislación concreta, como, en este caso, a la patrimonial de la correspondiente Administración pública, es decir, la LCAP no constituye legislación básica del régimen patrimonial.

Por lo tanto, la regulación por la Ley de Bienes de las Entidades Locales de los supuestos concretos en los que procede la aplicación del procedimiento negociado, desplaza la regulación contenida en la LCAP que hasta ahora venía aplicando la Gerencia de Urbanismo, no siendo posible la aplicación supletoria de la LCAP para aquellos otros supuestos no contemplados en la Ley de Bienes de las Entidades Locales, ya que de lo contrario hubiera bastado con la remisión general que su art. 10 hace a la normativa reguladora de la contratación de las Administraciones Públicas sin necesidad de concreción de los supuestos en los que en definitiva podrá utilizarse el procedimiento negociado.

5. Por último, la especificidad técnica como supuesto para la aplicación del procedimiento negociado se contempla en la Ley de Bienes de las Entidades Locales, correspondiendo al órgano de contratación apreciar si se dan las circunstancias que aconsejen la aplicación de tal supuesto, cuestión sobre la que esta Comisión no entra a conocer por no ser de su competencia.

III. CONCLUSIÓN

La regulación que el art. 10 de la Ley de Bienes de las Entidades Locales hace de los supuestos en que podrá utilizarse el procedimiento negociado desplaza los supuestos contenidos en la LCAP, no siendo posible su aplicación supletoria.

Es cuanto se ha de informar.