Informe 33/01, de 13 de noviembre de 2001. "Inaplicación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en la transmisión de la propiedad de un inmueble resultante de un convenio concertado entre Administraciones Públicas".

ANTECEDENTES.

Por el presidente de la Diputación Provincial de Granada se dirige a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa el siguiente escrito:

> *"La Diputación Provincial de Granada pretende enajenar el edificio que en la actualidad es la sede principal de sus servicios. Existe interés porque sea la Junta de Andalucía quien adquiera ese edificio, puesto que dicha Administración es propietaria de parte del mismo, en el que ubica parte de los Juzgados de la capital. En principio, parece que la enajenación a favor de la Junta de Andalucía es la opción más adecuada porque ambas instituciones darían satisfacción a una necesidad de interés general como es la de dar una ubicación idónea a los Juzgados de Granada, con un edificio acorde con sus necesidades. Por otro lado, no parece que tenga demasiada trascendencia que en una operación como esta se desvirtúe la concurrencia, puesto que no hay fraude cuando la relación tiene lugar entre dos Administraciones Públicas que tutelan el interés público, y cuando el precio de la operación será el resultante de la oportuna tasación pericia!.*
>
> *La consulta que ahora formulamos se refiere al procedimiento concreto de enajenación. La Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía prevé la enajenación de los bienes patrimoniales mediante subasta, concurso, y en casos excepcionales, mediante procedimiento negociado. No prevé que la operación pueda tener lugar directamente entre Administraciones Públicas. A la vista de esto, parece poco adecuada la tramitación de un procedimiento ordinario de contratación, puesto que no cabe exigir a otra Administración los mismos requisitos de personalidad y capacidad que a un contratista particular. Por su parte, el artículo 3.1.c) TRLCAP excluye de su ámbito de aplicación a los convenios de colaboración que celebren las Administraciones Públicas entre si, sin atención al objeto de los mismos (como hace el apartado siguiente). A la vista de ellos, y conforme a lo previsto por el artículo 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre Régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, nuestras cuestiones son las siguientes:*
>
> *1ª. ¿Es correcta la enajenación del inmueble mediante la celebración de un convenio administrativo entre la Diputación de Granada y la Junta de Andalucía al amparo del citado artículo 3.1.c TRLCAP?*
>
> *2ª.- En caso afirmativo, ¿dicho convenio es suficiente para la transmisión de la propiedad, con la consiguiente elevación a escritura pública e inscripción en el Registro de la Propiedad?"*

CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

1.- Como claramente se expresa en el escrito de consulta son dos las cuestiones que se someten a consideración de esta Junta Consultiva, consistiendo la primera en determinar si es posible, por vía de convenio, enajenar un inmueble o parte del mismo a favor de la Junta de Andalucía y la segunda, suponiendo una respuesta afirmativa a la primera, si el convenio

es suficiente para la transmisión de la propiedad con la consiguiente elevación a escritura pública e inscripción en el Registro de la Propiedad.

2.- Para resolver la primera cuestión suscitada, hay que partir de la determinación de la naturaleza jurídica del contrato que se pretende celebrar y, en consecuencia, del régimen jurídico que le es aplicable.

La enajenación de bienes inmuebles por parte de las Administraciones Públicas, con referencia a sus dos aspectos de compra y venta, viene caracterizada en el artículo 5.3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas como contratos privados, señalando el artículo 9, apartado 2, de la propia Ley que a estos contratos de las Administraciones Públicas se les aplicarán, en primer lugar, en cuanto a su preparación y adjudicación, las normas de la legislación patrimonial de las correspondientes Administraciones Públicas y, en su defecto, según resulta del apartado 1 del propio artículo 9, las normas de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y sus disposiciones de desarrollo.

Entiende esta Junta Consultiva que al no existir normas específicas para la enajenación de bienes inmuebles a otras Administraciones Públicas en la legislación patrimonial correspondiente a la Diputación de Granada - Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril y Ley de la Junta de Andalucía 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía que se limita, en su artículo 19, a reiterar la remisión a la normativa reguladora de la contratación de las Administraciones Públicas en la preparación y adjudicación de enajenaciones de bienes patrimoniales -, habrá de aplicarse con carácter supletorio el artículo 3.1.c) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, por entenderse que dicho precepto ha de ser conceptuado, en sentido amplio, como norma relativa a la preparación y adjudicación de los contratos y, en todo caso, porque el artículo 3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas norma básica a tenor de la enumeración contenida en su disposición final primera y, como tal, aplicable a todas las Administraciones Públicas comprendidas en su artículo 1 entre las que necesariamente figura la Diputación Provincial de Granada.

3.- Como apoyo de la afirmación anterior basta una remisión a anteriores informes de esta Junta, entre otros, el de 12 de noviembre de 1999 (expediente 42/99) y los que en el mismo se citan, en los que la doctrina de esta Junta, al respecto, se manifiesta en los siguientes términos:

> "*Los convenios recogidos actualmente en el artículo 3.1.c) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas constituyen el modo normal de relacionarse las Administraciones Públicas, los Organismos autónomos y demás entidades públicas sujetas en su actividad contractual al régimen de dicha Ley, ya que al no poder precisarse cual de las partes actúa como órgano de contratación y cual como contratista, unido a la dificultad de aplicar a la Administración, organismo o ente que haya de considerase que actúa como contratista preceptos concretos de la Ley (solvencia, clasificación, garantías, etc....) resulta obligado canalizar estas actuaciones por la vía del convenio de colaboración y no por la vía del contrato. Así resulta de los propios términos literales del artículo 3.1.c) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas que, sin restricción alguna, considera excluidos de su aplicación a "los convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas, las Entidades locales, sus respectivos Organismos autónomos y las restantes entidades públicas o cualquiera de ellas entre sí".*
>
> *Presupuesto distinto es el del apartado d) del artículo 3.1 de la propia Ley de Contratos de las Administraciones Públicas pues ya no se trata de Administraciones, Organismos y Entes a los que no resultan aplicables, como contratistas, los preceptos de la Ley de Contratos de las*

Administraciones Públicas, pues una de las partes de la relación está constituida por empresas privadas o por Entes o empresas públicas sujetos al Derecho privado y que como tales pueden cumplir todos los requisitos que la Ley exige a los contratistas, sin que pueda cuestionarse que los Entes públicos y empresas públicas están comprendidos en la expresión Apersonas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, por ser esta sujeción la razón de que no se les considere aplicable el apartado c) sino el apartado d) del citado artículo 3.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Pues bien, el apartado d) en contraposición con el apartado c) del artículo 3.1 contiene un requisito del mayor interés, en cuanto que admite los convenios de colaboración excluidos de la Ley con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que - añade - su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales. La razón de esta limitación ha de situarse en la idea que venimos reseñando consistente en que el legislador no ha querido que, por la vía del convenio de colaboración "huyan" de la aplicación de la Ley relaciones que pueden perfectamente articularse por la vía del contrato administrativo."

4.- La segunda cuestión planteada - efecto transmisivo de la propiedad del convenio, escritura pública e inscripción en el Registro de la Propiedad -, plantea cuestiones ajenas a la contratación de las Administraciones Públicas y debe ser resuelta con una simple remisión, aparte de las normas del Código Civil relativas a la transmisión de la propiedad a los preceptos relativos a documentos y escrituras públicas e inscripción en el Registro de la Propiedad, en general, y, en particular, en relación con las Entidades Locales.

CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que la Diputación Provincial de Granada pueda proceder a la enajenación de un inmueble por la vía del convenio a que se refiere el artículo 3.1 c) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, a favor de la Junta de Andalucía, sin que proceda realizar pronunciamientos expresos en cuanto a la eficacia traslativa del dominio, documentos y escrituras públicas e inscripción en el Registro de la Propiedad, respecto de las que se considera suficiente una remisión a la normativa aplicable a tales supuestos.