

Informe 7/96, de 7 de marzo de 1996. "Aplicación supletoria de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en la tramitación de expedientes de contratación patrimonial como arrendamientos y adquisiciones onerosas de bienes inmuebles".

8.13. Otros informes. Otros contratos.

ANTECEDENTES

Por el Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias se dirige escrito a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en el que se plantea la cuestión surgida en la Dirección General de Patrimonio y Contratación dependiente de dicha Consejería en los siguientes términos:

"Esta Dirección General de Patrimonio y Contratación, a fin de agilizar la tramitación de los expedientes de contratación patrimonial más comunes como son los arrendamientos y adquisiciones onerosas de bienes inmuebles, ha decidido, al igual que en materia de contratación administrativa a través de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias, elaborar y aprobar mediante la normativa legal que proceda (Decreto u Orden Departamental) Pliegos-tipo de contratación patrimonial de arrendamientos y adquisiciones onerosas por compraventa.

En este momento se está trabajando sobre ello pero ha surgido una duda que dada la reciente entrada en vigor y por lo tanto rodaje, aparte de lo problemática que de por sí resulta, de la Ley 13/1995 de 18 de mayo de Contratos de las Administraciones Públicas, no hemos podido disipar.

La cuestión estriba en que nuestra legislación establece dos procedimientos para concertar aquellos contratos: concursos y adjudicaciones directas, existiendo una remisión con carácter de supletoriedad a la legislación de contratos para todo aquello que no está regulado en la legislación especial.

Pues bien, el Reglamento de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias regula extensivamente el procedimiento del concurso y señala que excepcionalmente el titular de este Departamento podrá autorizar adjudicaciones directas por razones de urgencia, limitaciones del mercado inmobiliario o singularidad de la necesidad a satisfacer (es decir se trata de tres supuestos perfectamente tasados).

Con la entrada en vigor de la Ley 13/1995 antes dicha y la remisión supletoria la legislación de contratación administrativa, tenemos la duda de si la adjudicación directa es ahora lo que se denomina procedimiento negociado, con todo lo que ello reporta, o por el contrario, se sigue aplicando la legislación especial de Patrimonio, autorizando la adjudicación el Consejero cuando se justifique en el expediente la concurrencia de alguno de los requisitos tasados, no teniendo que constituir mesa de contratación y seguir los pasos del procedimiento negociado.

En base a lo anterior, en consideración de ese órgano colegiado como supremo órgano consultivo del Estado en materia de contratación administrativa, y a fin de conocer el criterio de esa Junta que nos pueda dar luz para resolver la duda planteada, esta Dirección General se dirige a V.I. a fin de solicitar su colaboración en cuanto a la información de cuáles son los criterios entiende deben aplicarse en relación con el asunto anteriormente planteado".

CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

1. La única cuestión que se suscita en el presente expediente consiste en determinar el régimen jurídico de los contratos patrimoniales celebrados por la Dirección General de Patrimonio y Contratación de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias y, más en concreto, si los supuestos de adjudicación directa previstos en el Reglamento de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias les resultan o no de aplicación los preceptos que la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas establece para la utilización del procedimiento negociado.

2. Con toda claridad el artículo 9 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas que tiene la consideración de básico y, en consecuencia, aplicable a todas las Administraciones Públicas, establece en su apartado 1 que "los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, propiedades incorpóreas y valores negociables se registrarán por la legislación patrimonial de las Administraciones Públicas aplicable a cada caso".

De este precepto de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas resulta que la remisión a la legislación patrimonial de las Administraciones Públicas, en este caso, a la legislación patrimonial de la Comunidad Autónoma de Canarias, es completa, sin restricción alguna, por lo que debe concluirse que la solución al problema planteado debe hallarse en la propia legislación de la Comunidad Autónoma, pues si en esta última se contuviera una regulación de los contratos patrimoniales sin remisiones a ninguna otra norma sería ocioso plantearse si a los citados contratos patrimoniales les resulta de aplicación las disposiciones de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas referentes a la utilización del procedimiento negociado.

3. Los artículos 30 y 31 de la Ley 8/1987, de 28 de abril, del Parlamento de Canarias, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias, establecen que la adquisición a título oneroso de los bienes inmuebles que la Comunidad Autónoma precise para el cumplimiento de sus fines, cualquiera que sea su cuantía, se acordará por la Consejería de Hacienda (hoy de Economía y Hacienda); que dicha adquisición exigirá el cumplimiento de las reglas de publicidad y concurrencia previstas en las normas reguladoras de la contratación administrativa, con las peculiaridades derivadas de la organización propia de la Comunidad Autónoma de Canarias; que la adquisición se llevará a cabo mediante concurso público; que podrá prescindirse del trámite de concurso y autorizarse la adquisición directa por la Consejería de Economía y Hacienda, cuando así lo requieran la singularidad de la necesidad a satisfacer, la extrema urgencia de la adquisición o las limitaciones del mercado inmobiliario de la localidad en que estén sitos; que la concurrencia de cualquiera de estos supuestos habrá de ser objeto de declaración expresa por el Consejero de Economía y Hacienda; que, en estos casos de adquisición directa, se solicitarán, siempre que sea posible, como mínimo tres ofertas, y que los arrendamientos de bienes inmuebles necesarios para las finalidades de la Comunidad Autónoma de Canarias serán concertados mediante concurso público o adjudicación directa en los términos previstos en el artículo 30, que han quedado reseñados.

Por su parte, el Reglamento para la aplicación de la Ley, aprobado por el Decreto del Gobierno Canario 133/1988, de 22 de septiembre, aparte de reiterar determinados aspectos de las normas de la Ley, viene a establecer en su artículo 75 que en defecto de las normas contenidas en el artículo anterior (referente a la adquisición directa de inmuebles) "serán de aplicación las disposiciones reguladoras de la contratación administrativa, las cuales tendrán siempre carácter supletorio".

A la vista de los reseñados preceptos y dada la identidad sustancial existen en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas entre el denominado por primera vez "procedimiento negociado" y la antigua "contratación a adquisición directa" la cuestión suscitada se resuelve en determinar qué aspectos de las adquisiciones directas de bienes

inmuebles (arrendamientos y adquisiciones directas) por la Comunidad de Canarias se rigen íntegramente por su legislación patrimonial y en qué aspectos pueden entrar, con carácter supletorio las prescripciones de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 75 del Reglamento de 22 de septiembre de 1988.

4. Aparte de los aspectos organizativos de la contratación, en los que la disposición final primera, apartado 2, de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas reconoce plena competencia a las Comunidades Autónomas, competencia que obviamente se extiende a los contratos patrimoniales, la legislación canaria contiene una regulación expresa de los supuestos en que se puede prescindir del concurso y acudir a la adquisición directa (procedimiento negociado) y de la regla de que, cuando sea posible, deberán solicitarse como mínimo tres ofertas.

En estos aspectos resulta evidente que no puede entrar en juego la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas con carácter supletorio, ya que, por su propia naturaleza, el derecho supletorio solo puede actuar en defecto de normas específicas que aborden una cuestión concreta.

En definitiva procede concluir que en materia organizativa, en la determinación de los procedimientos de contratación, en los supuestos concretos en que procede la adquisición directa y la aplicación de la regla de las tres ofertas, los arrendamientos y adquisiciones onerosas de bienes inmuebles por la Comunidad de Canarias se rigen íntegramente por su legislación patrimonial sin que pueda entrar en juego, con carácter supletorio, la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

5. Sin embargo, existen otros aspectos de los arrendamientos y adquisiciones onerosas de inmuebles que pueden ser regulados por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, con carácter supletorio. Así sucede, en primer lugar con la exigencia de las reglas de publicidad y concurrencia de adquisiciones, respecto de la cual el artículo 30 de la Ley 8/1987, de 28 de abril, se remite expresamente a las normas reguladoras de la contratación administrativa. Así sucede igualmente con otros aspectos como son la elaboración de pliegos y la actuación de las Mesas de contratación en adquisiciones directas, en los que, por no existir una regulación específica de la legislación patrimonial de la Comunidad Autónoma, debe entrar en juego, con carácter supletorio la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Debe concluirse este informe con la advertencia de que el artículo 82 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que es el que prevé la intervención de la Mesa en procedimientos negociados, a diferencia de la legislación anterior, solo prevista en subastas y concursos, y que parece ser el que verdaderamente preocupa al Órgano consultante, tiene la consideración de norma "no básica", según resulta de la enumeración apartado 1 de la disposición final primera de la Ley, por lo que la Comunidad Autónoma de Canarias puede establecer su propia regulación en la que se considere no preceptiva la intervención de la Mesa de contratación en el procedimiento negociado, en general, y en particular, en los arrendamientos y adquisiciones onerosas de inmuebles por la propia Comunidad.

CONCLUSIÓN

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende:

1. Que los arrendamientos y adquisiciones onerosas de bienes inmuebles por la Comunidad de Canarias se rigen por su legislación patrimonial.

2. Que, no obstante, en determinados aspectos de la utilización del procedimiento negociado o adquisición directa, como es el relativo a la intervención de Mesa de contratación, entrará en juego el artículo 82 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, con carácter supletorio, en virtud de la prevención contenida en el artículo 75 del

Reglamento de la Ley de Patrimonio de Canarias, aprobado por Decreto del Gobierno Canario 133/1988, de 22 de septiembre.

3. Que el artículo 82 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, al no tener carácter de "básico" puede ser sustituido por otra regulación de la Comunidad Autónoma, en la que se establezca el carácter no preceptivo de la intervención de la Mesa de contratación en procedimientos negociados o adquisiciones directas.