

## **Informe 55/05, de 19 de diciembre de 2005. "Naturaleza jurídica de los contratos de enajenación de parcelas propiedad del Ayuntamiento".**

Clasificación de los informes: 2.1.6. Calificación y régimen jurídico de los contratos. Objeto de los contratos. Contratos administrativos especiales. 2.2 Contratos privados.

### **ANTECEDENTES**

Por la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Valle de la Serena (Badajoz) se dirige a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa el siguiente escrito:

*"Este Ayuntamiento es propietario, al 100 % y con carácter privativo, de una parcela que mide una superficie total de 24.774 metros cuadrados. Figura debidamente inventariada en el Inventario General de Bienes de este Ayuntamiento al número 18.1 del epígrafe 1 (inmuebles) y registrada en el Registro de la Propiedad de Castuera (Badajoz), al tomo 967, libro 48, folio 117, finca 4878. Es bien de carácter patrimonial, no forma parte del patrimonio público del suelo, y figura clasificado por las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal vigentes en la actualidad como suelo urbano, y calificado con uso industrial.*

*Es intención de este Ayuntamiento de mi presidencia, en función de las necesidades que se vayan detectando, previa segregación de las parcelas que se decida en su momento, proceder a su enajenación mediante subasta pública, con el destino específico de creación e instalación de actividades industriales. Doy por sentada la adecuación a la legalidad de esta previsión, que habrá de concretarse en el momento oportuno. En este sentido, valga por todas la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 1998, que admite la enajenación condicionada a un fin lícito, que constituye la causa del contrato (dedicar la parcela adquirida a la instalación de una industria), y cuyo incumplimiento es motivo de resolución del contrato.*

*Se plantean dudas, en cualquier caso, sobre si los contratos que hayan de suscribirse se deben considerar contratos privados de la Administración o contratos administrativos especiales. Porque es cierto que el artículo 5.3 del 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 (TRLCAP, en lo sucesivo) dice que, en particular, tendrán la consideración de contratos privados los contratos de compraventa sobre bienes inmuebles. Pero también lo es que el apartado 2 de ese mismo artículo señala que son contratos administrativos los de objeto distinto a los anteriormente expresados, pero que tengan naturaleza administrativa especial por resultar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública o por declararlo así una ley.*

*En consecuencia, y al amparo de lo establecido en el artículo 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, de régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, se formula en debida forma y por persona legitimada al efecto, consulta sobre si los contratos de referencia habrán de considerarse como contratos privados de la Administración o como contratos administrativos especiales".*

### **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

1. Como claramente se concreta en el escrito de consulta la cuestión que se plantea es la de determinar la naturaleza jurídica de los contratos de enajenación de parcelas con el destino específico de creación e instalación de actividades industriales y, en concreto, si dichos contratos han de ser calificados como contratos privados de la Administración o como contratos administrativos especiales.

2. La vigente Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en su artículo 5 siguiendo los precedentes constituidos por el artículo 4 de la Ley de Contratos del Estado, de 8 de abril de 1965, y artículos 5, 6 y 7 del Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, viene a establecer una clasificación tripartita de los contratos de

las Administraciones Públicas, configurándolos como contratos administrativos típicos, contratos administrativos especiales y contratos privados.

Prescindiendo de los contratos administrativos típicos, carentes de interés a efectos del presente informe, procede examinar para determinar su posible encaje en una categoría determinada la de los contratos administrativos especiales caracterizados en el artículo 5, apartado 2 b), como los de objeto distinto a los anteriormente expresados -es decir, obras, gestión de servicios públicos, suministros, concesión de obras públicas consultoría y asistencia o servicios- que tengan naturaleza administrativa especial por resultar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella o por declararlo así una Ley y los contratos privados caracterizados en el artículo 5, apartado 3 como los restantes contratos celebrados por la Administración citando, expresamente, en particular, los contratos patrimoniales, entre otros, los de compraventa sobre bienes inmuebles.

La declaración terminante del apartado 3 del artículo 5 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas obligaría a concluir con la calificación del contrato de enajenación de parcelas como contrato privado de la Administración, tesis que propugna esta Junta Consultiva.

3. No obstante la conclusión anterior, como en el escrito de consulta se suscita la duda de si los referidos contratos pueden ser considerados como contratos administrativos especiales, conviene realizar algunas consideraciones sobre el concepto de estos últimos y algunos pronunciamientos jurisdiccionales recientes existentes.

El concepto de los contratos administrativos especiales como ha puesto de relieve esta Junta, entre otros, en su informe de 7 de marzo de 1996 (expediente 5/96) sufrió una notable ampliación con la promulgación de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas por la utilización de la expresión "vinculación al giro o tráfico de la Administración contratante" sustituyendo la más restrictiva de "directa vinculación al desenvolvimiento regular de un servicio público" que empleaba la anterior Ley de Contratos del Estado y que ha permitido a la jurisprudencia del Tribunal Supremo en sentencia de 17 e julio de 1995 y a esta Junta en diversos informes caracterizar de contratos administrativos especiales a contratos que antes se calificaban como contratos privados, con son los de cafetería y comedor en establecimientos públicos.

Sin embargo, se debe prevenir contra una extensión desmesurada del concepto de contrato administrativo especial como aquél en el que entra en juego un interés público, olvidando que toda la actividad de la Administración está presidida, incluso en los contratos privados y patrimoniales, por el interés público que, de aceptarse, llevaría a la desaparición de la categoría de contratos privados en contra de la dicción expresa de la vigente legislación de contratos de las Administraciones Públicas y de sus antecedentes constituidos por la legislación de contratos del Estado.

En este sentido debe resaltarse la doctrina de las Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de junio de 1990 y de 15 de febrero de 1999 que califican como contrato administrativo el contrato de arrendamiento de una plaza de toros, cuando dicho contrato, conforme a la legislación de contratos del Estado, entonces vigente y al artículo 5 apartado 3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas debe considerarse privado, aunque los pronunciamientos jurisdiccionales pueden entenderse en el sentido de referirse al arrendamiento como fórmula de gestión de servicios públicos en el ámbito local, figura hoy desaparecida de la vigente legislación de contratos de las Administraciones Públicas.

## **CONCLUSIÓN**

Por lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que la enajenación de parcelas propiedad del Ayuntamiento consultante con el destino específico de creación e instalación de actividades industriales constituye un contrato privado de la Administración, de conformidad con el artículo 5.3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, sin que esta calificación, por excluyente, permita la de contrato administrativo especial de conformidad con el artículo 5. 2 b) de la propia Ley.