

Informe 13/99, de 12 de noviembre de 1999. "Régimen jurídico de las enajenaciones agropecuarias".

8.17. Contratos privados.

ANTECEDENTES.

Por el General Presidente del Organismo Autónomo "Fondo de explotación de los Servicios de Cría Caballar y de Remonta", adscrito al Ministerio de Defensa, se dirige a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa el siguiente escrito:

«La Ley del Patrimonio del Estado en su Capítulo III: BIENES MUEBLES, Art. 95 dice: "La enajenación de bienes muebles propiedad del Estado tendrá lugar mediante subasta pública, con el mismo procedimiento que los inmuebles en cuanto sea aplicable....".

El Reglamento para la Aplicación de la Ley del Patrimonio del Estado en su Capítulo III: BIENES MUEBLES, Art. 189, dice: "La enajenación de bienes muebles propiedad del Estado tendrá lugar mediante subasta pública, con el mismo procedimiento de los inmuebles en cuanto sea aplicable...".

En este mismo Reglamento y en su Título II: BIENES INMUEBLES, Art. 126, en su último párrafo dice: "La subasta se anunciará en el Boletín Oficial del Estado, en el de la provincia....".

Así mismo y en su Artículo 129 dice: "Para tomar parte en cualquier subasta es indispensable consignar ante la Mesa o acreditar que se ha depositado en la Caja general de Depósitos o en cualquiera de sus sucursales el 20 por 100 de la cantidad que sirva de tipo para la venta".

Este Organismo Autónomo tiene como una de sus fuentes de financiación presupuestaria la Enajenación de Semovientes y de Productos Agrícolas mediante los correspondientes expedientes de enajenación.

1.- REQUISITO DE LA PUBLICIDAD EN EL B.O.E.

La exigencia de este primer requisito, dilata en el tiempo la realización del correspondiente expediente de enajenación, no resultando adecuado para asegurar unos óptimos resultados en las ventas de productos agrícolas dado su carácter de bienes perecederos.

Este Organismo Autónomo interpreta que este sistema de publicidad es ineficaz, toda vez que no es el medio habitual de información de las empresas del ramo agrícola ni de los intermediarios del sector.

Al mismo tiempo habría que significar que al tratarse de productos agrícolas, hay diversos parámetros que difícilmente pueden determinarse con 1 ó 2 meses de antelación (duración aproximada del expediente) como son: inclemencias del tiempo, oportunidad en el mercado, deterioro en el almacenamiento, etc., afectando al principio general que ha de seguir toda administración pública como es el de buscar y preservar los intereses generales del Estado.

Por todo ello, habría que reducir al máximo el tiempo de tramitación del expediente para que el Organismo autónomo tenga la posibilidad de decidir sobre el momento más idóneo y conveniente para realizar dichas ventas, de acuerdo con las ofertas del mercado y por otro lado, utilizar un procedimiento de información más eficaz para dar cumplimiento a los principios de publicidad y concurrencia que deben regir estas enajenaciones.

La alternativa a la publicación en el B.O.E., que se presenta, sería: publicación en diarios provinciales y regionales de la zona, tablón de anuncios de las alcaldías así como en los tableros de anuncios de las Unidades en las que se produce la enajenación y además la comunicación por escrito a empresas del sector.

2.- REQUISITO DEL DEPOSITO DEL 20%.

En este apartado se plantea si es ineludible el requisito anteriormente mencionado del depósito (Art. 129 del R.P.E:) o si por analogía se podría aplicar el Art. 36, Punto 2 de la L.G.C.A.P., en el cual el Órgano de Contratación puede dispensar de la garantía provisional en los Contratos de Suministros de cuantía inferior a la fijada en el Art. 178.2, toda vez que los lotes a enajenar por este Organismo Autónomo no exceden de dicha cantidad.

Este Órgano Gestor cree que la exigencia de dicho depósito va en contra de los principios de concurrencia, buena administración y eficacia, pudiéndose dar diversos casos:

a) Ganado que quede desierto porque nadie ha presentado del depósito.

b) Ganado que se venda solamente por el precio de salida, pues solo ha habido una persona que efectúa el depósito.

c) Que habiendo depositado para un solo caballo, ya no pueda participar para el resto de la subasta ... etc.

Todo ello tendría como consecuencia para este Organismo que disminuirían sus ingresos presupuestarios por enajenaciones, aumento de los gastos y no poder cumplir uno de sus requisitos fundamentales que es el de la renovación de la ganadería equina.

Al mismo tiempo, se hace constar, que la costumbre de las subastas que se efectúan entre particulares, por el sistema de "pujas a la llana", en estos ramos, no obligan a los participantes a efectuar dicho depósito, siendo libre la participación en todos sus lotes. Todo ello sin cuestionar la necesidad de consignar el depósito para el que resulte efectivamente adjudicatario.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto este Organismo Autónomo eleva las siguientes consultas:

1. ¿Es imprescindible u obligatoria la publicidad en el B.O.E. en las enajenaciones agropecuarias?.

2. ¿Es imprescindible u obligatorio el depósito previo del 20 % en las mismas?.»

CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

1. Las dos cuestiones concretas que se suscitan en el escrito de consulta -la de la necesidad de publicidad en el Boletín Oficial del Estado y del depósito previo del 20 por 100 en las enajenaciones denominadas agropecuarias, en el caso concreto consultado enajenaciones de caballos y de productos agrícolas- han de ser abordadas y resueltas mediante la interpretación de las disposiciones aplicables a dichas enajenaciones.

Aunque los artículos 5.3 y 9.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, al definir las distintas clases de contratos de las Administraciones Públicas y determinar su régimen jurídico no mencionan, de manera expresa las enajenaciones de bienes muebles,

en general, y, por tanto de semovientes, equiparados a muebles según la prescripción del artículo 239.b) del Reglamento General de Contratación del Estado, y de productos agrícolas, sin embargo no puede cuestionarse, en cuanto a su naturaleza, que se trata de contratos privados de la Administración, por referirse el artículo 5.3 a los restantes contratos que no sean administrativos típicos, ni administrativos especiales y, en cuanto a su régimen jurídico que se rigen por sus normas administrativas especiales y, en su defecto, por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Estas normas administrativas especiales están constituidas por la Ley del Patrimonio del Estado, texto articulado aprobado por Decreto 1022/1964, de 15 de abril, y por el Reglamento para su aplicación, aprobado por Decreto 3588/1964, de 5 de noviembre, que contienen normas reguladoras de las enajenaciones de bienes muebles en general y, por tanto, de las denominadas enajenaciones agropecuarias que, en el caso presente se refieren a semovientes y productos agrícolas, sin que la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas pueda entrar en su regulación por la vía ya señalada de defecto o ausencia de regulación en puntos concretos de la legislación patrimonial.

Por otra parte el punto cuarto de la Orden 17/1995, de 30 de enero, por la que se determina la nueva estructura de los Servicios de Cría Caballar y Remonta viene a confirmar lo anterior en cuanto preceptúa que la adquisición y enajenación de semovientes por el Organismo se efectuará con arreglo a las disposiciones contenidas en la vigente legislación de Contratos y Patrimonio del Estado.

2. En cuanto a la primera cuestión suscitada -la de la publicación de las enajenaciones en el Boletín Oficial del Estado- el artículo 95 de la Ley del Patrimonio del Estado establece que "la enajenación de bienes muebles, propiedad del Estado, tendrá lugar mediante subasta pública, con el mismo procedimiento que los inmuebles en cuanto sea aplicable", añadiendo que "no obstante cuando el valor de los bienes a enajenar no sea superior a 500.000 pesetas y se trate de bienes obsoletos o deteriorados por el uso, la enajenación se podrá efectuar de forma directa". Por su parte, el segundo párrafo del artículo 126 del Reglamento establece que la subasta se anunciará en el "Boletín Oficial del Estado, en el de la provincia y en el tablón de anuncios de la respectiva Delegación de Hacienda, con una antelación mínima de veinte días a la fecha señalada para su celebración".

De las normas expuestas se deduce que la enajenación de bienes muebles en la legislación del Patrimonio del Estado y en el aspecto que examinamos, tiene una regulación completa, si bien por remisión a la regulación de enajenaciones de bienes inmuebles, sin que, por tanto pueda entrar en juego, con carácter supletorio, ninguna norma de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, pudiendo concluirse que las subastas de bienes muebles han de anunciarse en la forma prevista en el artículo 126 del Reglamento, sin que de esta regla puedan exceptuarse otros supuestos que aquellos en los que precisamente no proceda la utilización de la subasta, sino la enajenación directa, de conformidad con el artículo 95 de la Ley del Patrimonio del Estado.

Por lo demás en el escrito de consulta no se utiliza argumento alguno que desvirtúe la interpretación propugnada, sino que se limita a realizar una crítica a la dilación que supone la necesidad de publicidad en el "Boletín Oficial del Estado" de las citadas enajenaciones, lo que, en su caso, justificaría una propuesta de modificación de la normativa vigente, pero nunca constituiría motivo para su inaplicación.

3. En cuanto a la segunda cuestión suscitada -la de la necesidad de un depósito previo del 20 por 100 del importe de la enajenación- ha de ser resuelta en el mismo sentido que la cuestión anterior, dado que el artículo 129 del Reglamento de la Ley del Patrimonio del Estado, si bien referido a subasta de bienes inmuebles pero aplicable a la de bienes muebles por lo dispuesto en el artículo 95 de dicha Ley, establece que "para tomar parte en cualquier subasta es indispensable consignar ante la Mesa o acreditar que se ha depositado en la Caja General de Depósitos o en cualquiera de sus sucursales el 20 por 100 de la cantidad que sirva de tipo para la venta".

Regla tan taxativa de la legislación patrimonial impide que entre en juego la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, sobre todo, en el sentido consignado en el escrito de consulta de posible aplicación de la posibilidad de dispensa del artículo 36.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, ya que es muy difícil asimilar las garantías provisionales previstas para los contratos regulados en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas con el depósito previo del 20 por 100 del artículo 129 de la Ley del Patrimonio del Estado que, en definitiva se convierte en un descuento del precio a pagar por el adquirente del bien enajenado. Por otra parte, tampoco resulta afortunada la alusión a la costumbre en subastas que se efectúan entre particulares por el sistema de "pujas a la llana", pues dichas subastas se regirán por el principio de libertad de pactos y en las mismas no existe, por tanto, una regulación que imponga, en todo caso de existencia de tipo para la subasta, la obligación de constituir el depósito previo del 20 por 100 de su importe.

CONCLUSIÓN.

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que en las subastas de bienes muebles o semovientes es ineludible la publicidad y la consignación de un depósito previo del 20 por 100, de conformidad con el artículo 95 de la Ley del Patrimonio del Estado y artículos 126 y 129 de su Reglamento, sin que puedan entrar en juego, por no existir ausencia o defecto de regulación en estos extremos, preceptos de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas.