

Informe 15/96, de 7 de marzo de 1996. "Viabilidad jurídica de la enajenación de bienes del inmovilizado material a crédito".

8.13. Otros informes. Otros contratos.

ANTECEDENTES

1. Por el Interventor General de la Administración del Estado se dirige a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa el siguiente escrito:

"En este Centro Directivo se recibió una consulta formulada por el Interventor Adjunto de la Diputación de La Coruña, en relación con el tratamiento contable a dar a las operaciones de enajenación de bienes del inmovilizado material a crédito.

Dicha consulta se remitió a la Dirección General de Régimen Jurídico del Ministerio para las Administraciones Públicas, al objeto de que, con carácter previo, informara sobre los siguientes interrogantes:

- ¿Cuál es la legislación aplicable, en materia de bienes, a las Entidades Locales?

- ¿Pueden dichas entidades enajenar bienes con precio aplazado?

En el informe emitido por la citada Dirección General, se resuelve el primer interrogante y se manifiestan dudas acerca del segundo, centrando la resolución de éste en la determinación del alcance del artículo 14.3 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.

Considerando que la interpretación de dicho precepto puede entrar dentro de sus competencias, es por lo que le trasladamos copia de la cuestión planteada y del informe emitido por la Dirección General de Régimen Jurídico, con el fin de clarificar las dudas planteadas.

A efectos de poder confeccionar una contestación comprensiva de todas las cuestiones suscitadas en la consulta, solicitamos nos envíe su informe para su remisión, junto con el nuestro a la Corporación consultante".

2 - Al escrito anterior se acompaña informe de la Dirección General de Régimen Jurídico del Ministerio para las Administraciones Públicas que, respecto a la cuestión que se somete a esta Junta y bajo el epígrafe "C-Alcance de la prohibición de aplazamiento del precio de los contratos", realiza las siguientes consideraciones:

"1 - El artículo 14.3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, de carácter básico y, por tanto, aplicable a todas las Administraciones Públicas, establece la prohibición del pago aplazado del precio de los contratos, señalando que "Se prohíbe el pago aplazado del precio en los contratos, salvo que una Ley lo autorice expresamente".

En su Exposición de Motivos se fundamenta el mantenimiento de la prohibición (la recogía en los mismos términos el artículo 12 del Texto Articulado de la Ley de Contratos del Estado, derogado por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas) "por la inexcusable exigencia de contener el crecimiento del gasto público y el nivel de endeudamiento y a la vez asegurar el mantenimiento del equilibrio presupuestario".

El citado artículo 14 se ubica en un capítulo subtítulo "Disposiciones comunes a los contratos de las Administraciones Públicas", por lo que entiende esta Unidad que es

aplicable a todos los que celebren las Administraciones públicas, tanto administrativos como privados.

En cualquier caso, el principio de anualidad presupuestaria aplicado al ámbito del reconocimiento de obligaciones y la vinculación del contrato con el procedimiento de aprobación del gasto obligarían a que, aunque no existiera la prohibición establecida en el artículo 14 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, la legislación presupuestaria contemplara la posibilidad de pago aplazado como una excepción al principio general de anualidad para que dicha posibilidad fuera admisible.

Es este el supuesto, en el ámbito de la Administración del Estado, del apartado 3 del artículo 63 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, que admite el pago aplazado de compra de bienes inmuebles cuyo importe exceda de 1.000 millones de pesetas.

2 - Por otra parte, el artículo 117 del Reglamento para la aplicación de la Ley de Patrimonio del Estado, aprobado por Real Decreto 3588/1964, de 5 de noviembre, admite la posibilidad de aplazamiento de precio en los contratos de enajenación de bienes inmuebles, en los siguientes términos:

"En contratos de cuantía superior a 20.000.000 de pesetas, podrá estipularse el aplazamiento de hasta las tres cuartas partes del precio total, por un periodo no superior a cuatro años. El interés de aplazamiento nunca será inferior al legal del dinero. El pago de la parte aplazada será garantizado mediante condición resolutoria explícita, hipoteca, aval bancario u otra garantía suficiente usual en el mercado."

Dicha posibilidad se introdujo por la redacción que al citado artículo dio el Real Decreto 1269/1987, de 31 de julio, que modifica distintos artículos del Reglamento para la aplicación de la Ley de Patrimonio del Estado y que se justifica en su Preámbulo en los siguientes términos:

"Se ha aprovechado la ocasión para proceder a regular la estipulación de cláusulas de aplazamiento de parte del precio de la enajenación de inmuebles patrimoniales, con la idea de lograr una mayor aproximación a lo usual en el mercado inmobiliario. La admisibilidad en Derecho de estas cláusulas en los contratos privados de la Administración, cual son los de enajenación de inmuebles patrimoniales, no parece controvertible; y, de esta manera, los nuevos textos reglamentarios, que permitan pactar el aplazamiento, no hacen otra cosa que explicitar lo que estaba implícito en las Leyes de Patrimonio (citada) y de Contratos del Estado".

Con independencia de que dicha regulación no es de aplicación a las Entidades Locales, se plantea la duda de si la prohibición del artículo 14.3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas se refiere únicamente a aquellos contratos vinculados a la gestión del correspondiente gasto -como son la totalidad de los que regula la propia Ley- y no afectaría a los de enajenación de bienes, en los que el precio lo recibe la administración, no lo paga. En caso contrario, parece difícilmente conciliable con la exigencia de norma de rango legal que autorizase el pago aplazado -establecida en el referido artículo y en la legislación anterior en materia de contratos- la regulación contenida en el artículo 117 del Reglamento del Patrimonio del Estado respecto a los contratos de enajenación de bienes inmuebles de cuantía superior a veinte millones de pesetas.

CONCLUSIÓN

A la vista de todo lo anteriormente señalado y dadas las dudas existentes en la materia se considera como más conveniente que, de acuerdo con las competencias que le atribuye el artículo 10 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas,

se remita por la Intervención General del Estado la consulta a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa a fin de que ésta se pronuncie sobre el alcance de la prohibición del artículo 14.3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas".

CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

1. La única cuestión que se somete a la consideración de esta Junta -la del alcance del artículo 14.3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en relación con la posibilidad de que las Entidades Locales puedan enajenar bienes con precio aplazado-, ha de ser resuelta en términos generales dado el carácter de "básico" del indicado precepto, según resulta de su disposición final primera 1 y, en consecuencia, aplicable a todas las Administraciones Públicas, para, a continuación, examinar las peculiaridades de su aplicación a la Administración del Estado y a las Entidades Locales, cuestión esta última que es la que expresamente se consulta.

2. Con carácter general, antes de entrar en el examen concreto del artículo 14.3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, hay que realizar unas consideraciones previas sobre la naturaleza y régimen jurídico de los contratos de enajenación de bienes, ya que dichas circunstancias condicionan la aplicación de la prohibición recogida en el artículo 14.3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Los contratos de enajenación de bienes celebrados por las Administraciones Públicas merecen sin lugar a dudas el calificativo de contratos privados, pues aunque una referencia expresa solo existe en la Ley respecto a la compraventa y otros negocios análogos sobre bienes inmuebles, propiedades incorpóreas y valores negociables en sus artículos 5.3 y 9.1, lo cierto es que los contratos de enajenación de los restantes bienes muebles merecen idéntico calificativo al deducirse así con toda evidencia del artículo 5 que considera, por una parte, contratos administrativos típicos los de obras, gestión de servicios públicos, suministro (referido precisamente a adquisiciones y no a enajenaciones) consultoría y asistencia, servicios y trabajos específicos y concretos no habituales y, por otra parte, contratos administrativos especiales los que resulten vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, los que satisfagan directa o inmediatamente una finalidad pública de la específica competencia de aquella y los declarados de tal carácter o una Ley y, siendo así que en ninguna de éstas categorías de contratos administrativos típicos y de contratos administrativos especiales tiene encaje el de enajenación de bienes, la conclusión la impone el propio artículo 5.3 al declarar que "los restantes contratos celebrados por la Administración tendrán la consideración de contratos privados".

El régimen jurídico de los contratos privados lo determina el artículo 9 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas al señalar que, en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas administrativas específicas, se regirán por la propia Ley y sus disposiciones de desarrollo y, en cuanto a sus efectos y extinción, por las normas de derecho privado, con la precisión de que los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, propiedades incorpóreas y valores negociables se regirán por la legislación patrimonial de las Administraciones Públicas aplicable a cada caso.

Enlazando estos preceptos con el artículo 14.3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas que es el que consigna la regla de que "se prohíbe el pago aplazado del precio en los contratos, salvo que una Ley lo autorice expresamente" se observa que, pese a su colocación sistemática en el Capítulo III del Título I del Libro I, bajo la rúbrica "De las disposiciones comunes a los contratos de las Administraciones Públicas", su alcance es más limitado, constituyendo, en definitiva, una prohibición a la Administración contratante, obligada a pagar un precio por el contrato, que no puede extenderse a contratistas privados, cuando son ellos, en virtud de la naturaleza del contrato, como sucede en la enajenación de bienes, los que tienen que pagar un precio por la adquisición. Por otra parte, las palabras de la Exposición de Motivos de la Ley que fundamentan el mantenimiento de la prohibición (apartado 2.1) vienen a avalar tal conclusión, ya que "la

inexcusable exigencia de contener el crecimiento del gasto público y el nivel de endeudamiento y a la vez asegurar el mantenimiento del equilibrio presupuestario" nada tienen que ver con los supuestos de enajenación de bienes por las Administraciones Públicas, ya que estas últimas, en las enajenaciones de bienes, al no pagar un precio, sino percibirlo, difícilmente pueden en estos contratos incrementar el gasto público, el nivel de endeudamiento y, en definitiva, alterar el equilibrio presupuestario en el sentido expresado en las palabras reseñadas de la Exposición de Motivos de la Ley.

Si los contratos de enajenación de bienes, muebles o inmuebles, se rigen por la legislación patrimonial de la respectiva Administración Pública y, aún admitiendo a efectos hipotéticos que la enajenación de determinados bienes muebles se rigiese en cuanto a su ejecución por normas de derecho privado, la primera conclusión que debe quedar sentada es la de que, a menos que en la legislación patrimonial se sienta un criterio favorable a la prohibición, inimaginable en las normas de derecho privado por el principio de libertad contractual en que se inspiran, el artículo 14.3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas no puede tener la virtualidad de suponer un obstáculo para la enajenación de bienes por las Administraciones Públicas, con precio aplazado.

3. En el ámbito de la Administración del Estado, no existe ninguna dificultad para admitir la posibilidad de enajenación de bienes con precio aplazado, por resultar así y con las condiciones que se determinan, del artículo 117 del Reglamento para la aplicación de la Ley de Patrimonio del Estado, aprobado por Decreto 3588/1964, de 5 de noviembre, en la redacción dada al mismo por Real Decreto 1269/1987, de 31 de julio, que establece que "en contratos de cuantía superior a 20.000.000 de pesetas, podrá estipularse el aplazamiento de hasta las tres cuartas partes del precio total, por un período no superior a cuatro años" añadiendo que "el interés de aplazamiento nunca será inferior al legal del dinero" y que "el pago de la parte aplazada será garantizado mediante condición resolutoria explícita, hipoteca, aval bancario u otra garantía suficiente usual en el mercado".

Lógicamente debe advertirse que la legislación patrimonial de la Administración del Estado (Ley del Patrimonio del Estado y su Reglamento) resulta aplicable a las enajenaciones de bienes muebles por estar contempladas expresamente en su articulado, pero que dicha circunstancia no autoriza a extender a los bienes muebles la posibilidad de precio aplazado en su enajenación, pues aparte de ser dudoso que esta posibilidad encajase en el procedimiento de enajenación de inmuebles que es lo que el artículo 95 de la Ley y 189 de su Reglamento declaran aplicable a la enajenación de muebles, resulta significativo que el preámbulo del Real Decreto 1269/1987, de 31 de julio, por el que se da nueva redacción, entre otros, al artículo 117 del Reglamento de la Ley de Patrimonio del Estado exprese que "se ha aprovechado la ocasión para proceder a regular la estipulación de cláusulas de aplazamiento de parte del precio de la enajenación de inmuebles patrimoniales."

4. En cuanto a las Entidades Locales, respecto de las cuales se centra la consulta, debe afirmarse que el artículo 14.3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas no puede suponer un obstáculo a la enajenación de bienes con precio aplazado, fundamentalmente por las consideraciones que, con carácter general, se han realizado, debiendo añadirse que los límites concretos a esta posibilidad deben encontrarse en la legislación aplicable, bien directamente, bien con carácter supletorio, en materia de bienes de las Entidades Locales, tal como se define en el apartado A) de las consideraciones jurídicas del citado informe de la Dirección General de Régimen Jurídico del Ministerio para las Administraciones Públicas.

CONCLUSIÓN

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende:

- 1.** Que el artículo 14.3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en cuanto prohíbe el pago aplazado en los contratos, salvo que una Ley lo autorice expresamente, no resulta de aplicación a los contratos de enajenación de bienes de las Administraciones Públicas, por no resultar obligación de pago alguna a cargo de las mismas, sino del adquirente de los bienes enajenados.
- 2.** Que en el ámbito de la Administración del Estado, la legislación patrimonial admite expresamente esta posibilidad para la enajenación de bienes inmuebles con los límites y condiciones que prevé la actual redacción del artículo 117 del Reglamento para la aplicación de la Ley del Patrimonio del Estado.
- 3.** Que en el ámbito de la Administración Local debe admitirse idéntica posibilidad, si bien los límites concretos a tal posibilidad deban encontrarse en la legislación aplicable en materia de bienes de las Entidades Locales.