

**Informe 43/99, de 12 de noviembre de 1999. "Posibilidad de celebrar un único contrato para la adquisición de suelo, elaboración de proyecto y ejecución de obra".**

## **8.1. Conceptos generales.**

### **ANTECEDENTES.**

1. Por el Director de la Oficina Española de Patentes y Marcas, Organismo autónomo adscrito al Ministerio de Industria y Energía, se dirige a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa el siguiente escrito estructurado en tres apartados:

#### *«1. ANTECEDENTES*

*La Oficina Española de Patentes y Marcas (OEPM), Organismo autónomo del Ministerio de Industria y Energía, viene padeciendo desde hace años una grave carencia de espacio en sus oficinas que, en el pasado, se pudo paliar parcialmente mediante el alquiler de dos inmuebles.*

*Estas necesidades han continuado incrementándose en paralelo al crecimiento de la actividad de la OEPM, mientras que la política inmobiliaria en la Administración General del Estado ya no permite el alquiler, sino que pretende reutilizar los locales existentes en su patrimonio.*

*Sin embargo, al no disponer la Dirección General del Patrimonio del Estado de oficinas con las características mínimas requeridas (12.000 m<sup>2</sup> sobre rasante, 150 plazas de garaje, etc.) que se pudieran afectar a la OEPM para agrupar todas sus dependencias, se consideró que la única fórmula posible era la de la adquisición de un inmueble por el propio organismo.*

*Tras obtener la correspondiente consignación presupuestaria en la Ley de Presupuestos de 1999, se solicitó la autorización del Consejo de Ministros para la adquisición del edificio, formalizada mediante acuerdo del día 9 de abril de 1999. Dicho acuerdo, que se adjunta en anexo aparte, faculta a la OEPM para la adquisición de un edificio con destino a su sede por importe máximo de 7.062.000.000 ptas. Mediante concurso público y en caso de declararse desierto, a través del correspondiente procedimiento negociado.*

#### *2. SITUACIÓN ACTUAL*

*En el Boletín Oficial del Estado del día 16 de abril de 1999 se convocó el concurso de adquisición del Edificio. La Mesa de Contratación de la OEPM en su reunión del día 3 de junio de 1999 estudió las dos ofertas presentadas, ninguna de las cuales cumplía los requisitos mínimos exigidos en los pliegos, por lo que ambas han resultado excluidas del concurso.*

*Por consiguiente, se ha procedido a la declaración del concurso como desierto y la continuación del proceso de adquisición mediante procedimiento negociado, que en estos momentos se está llevando a cabo.*

*Sin embargo, dadas las circunstancias actuales del mercado inmobiliario, en particular el de oficinas en Madrid, caracterizado por la ausencia de edificios para la venta con la tipología en cuanto a superficie e instalaciones requerida y por una demanda al alza debida al reagrupamiento de las sedes de las grandes empresas, se duda que en un plazo razonable de tres meses pueda encontrarse el edificio deseado.*

*De acuerdo con los sondeos efectuados, la posibilidad que parece más factible para resolver la situación actual, incluso, la única posible en un mercado escaso y la demanda al alza, consistiría en la adquisición de un edificio mediante proyecto de construcción con entrega llave en mano, es decir, un edificio a medida de las necesidades de la Oficina Española de Patentes y Marcas.*

### 3. CONSULTAS A LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

*Por todo lo anterior y para continuar las gestiones encaminadas a la resolución del problema, se desea realizar las siguientes consultas:*

*A) ¿Se podría adquirir a través de un único concurso o en caso de resultar desierto, por el procedimiento negociado, un edificio mediante proyecto de construcción con entrega llave en mano, es decir, acumulando la adquisición del suelo, del proyecto con su licencia de obra y actividades y la ejecución de la obra?.*

*B) En caso negativo, ¿se puede convocar un concurso para la adquisición del suelo y otro para el diseño y la ejecución del proyecto con sus correspondientes licencias incluidas?. En cualquiera de estas situaciones, ¿es necesario el concurso o se puede realizar mediante procedimiento negociado, al haber ya quedado desierta la adquisición del edificio mediante concurso?.*

*C) ¿Resulta necesaria de nuevo la autorización del Consejo de Ministros para proceder a las convocatorias descritas en los apartados A y B anteriores o es suficiente la autorización del 9 de abril de 1999?.»*

2. Como se indica en el anterior escrito se acompañan al mismo los siguientes documentos:

a) Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de abril de 1999 autorizando, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.2 de la Ley 13/1999, de 18 de mayo, al Organismo autónomo Oficina Española de Patentes y Marcas para la adquisición, por importe máximo de 7.062.000.000 de pesetas, de un edificio con destino a la sede del Organismo mediante concurso público y, en caso de declararse desierto, a través del correspondiente procedimiento negociado.

b) Pliegos de cláusulas administrativas particulares y de cláusulas técnicas para la adjudicación por concurso, del contrato de compra por la Oficina Española de Patentes y Marcas de un edificio para sede de sus oficinas en Madrid.

### **CONSIDERACIONES JURÍDICAS.**

1. Los extremos que el escrito de consulta centra como cuestiones concretas son el de si es posible adquirir a través de un único concurso, o, en su caso, por el procedimiento negociado un edificio acumulando la adquisición del suelo, del proyecto con su licencia de obra y de actividades y la ejecución de la obra y, en caso negativo, si se puede convocar un concurso para la adquisición del suelo y otro para el diseño y la ejecución del proyecto con sus correspondiente licencias o se puede realizar mediante procedimiento negociado al haber quedado desierta la adquisición del edificio mediante concurso. A estos extremos se añade el de si para estos contratos sería necesaria la autorización del Consejo de Ministros o es suficiente la de 9 de abril de 1999 para la adquisición del edificio.

2. Sobre las cuestiones planteadas esta Junta estima necesario hacer, en primer lugar, ciertas consideraciones sobre la convocatoria de adquisición de un edificio que ha quedado desierto, circunstancia que constituye el presupuesto de partida de las actuaciones posteriores que se pretende llevar a cabo.

La adquisición o compra de un edificio, de inmuebles en general, constituye un contrato privado de la Administración que se rige, a falta de normas específicas, por las normas patrimoniales de la Administración constituidas por la Ley de Patrimonio del Estado, Texto articulado aprobado por Decreto 1022/1964, de 15 de abril y el Reglamento para la aplicación de la misma, aprobado por Decreto 3588/1964, de 5 de noviembre, y sólo supletoriamente, en cuanto a su preparación y adjudicación, por la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas y sus normas de desarrollo. Así se desprende inequívocamente de los artículos 5.3 y 9.1 de la citada Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en cuanto vienen a establecer expresamente el carácter privado de los contratos de compraventa de bienes inmuebles y a afirmar que en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas administrativas específicas se rigen por la propia Ley y disposiciones de desarrollo y no cabe, en este sentido, acudir a la norma del artículo 106 de la citada Ley de Patrimonio del Estado, por cuanto la adquisición de un edificio difícilmente puede tener encaje en la actividad industrial o comercial de la Oficina Española de Patentes y Marcas. Normas específicas de la adquisición de bienes inmuebles son las contenidas en los artículos 54 a 57 de la Ley de Patrimonio del Estado y 97 a 109 de su Reglamento que, por lo que aquí interesa, establecen el acuerdo del Ministerio de Hacienda y expresamente el del Consejo de Ministros, aunque no por razón de la cuantía y el concurso público, a no ser que el Ministro de Hacienda autorice la adquisición directa cuando lo considera preciso por las peculiaridades de las necesidades a satisfacer o la urgencia de la adquisición a efectuar.

Prescindiendo de la autorización del Consejo de Ministros que, aunque no fuere estrictamente necesaria, se ha producido en fecha 9 de abril de 1999 y que, además, curiosamente se extiende a autorizar el procedimiento negociado cuando no se sabía si la convocatoria había de quedar desierta, los anteriores preceptos conducen a la conclusión de que resulta muy dudosa la aplicación supletoria del artículo 140.1.a) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas que autoriza, en los contratos de obras, a utilizar el procedimiento negociado con publicidad en el caso de ofertas irregulares o inaceptables, siempre que no se modifiquen sustancialmente las condiciones originales del contrato y exceptúen de la publicidad el supuesto de que se incluyan en el procedimiento negociado a todos los licitadores admitidos a licitación en el anterior procedimiento abierto o restringido. La dificultad de admitir la aplicación supletoria del artículo 140.1.a) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas radica en que existe un precepto específico -el artículo 55 de la Ley del Patrimonio del Estado- que aborda esta cuestión y que, con menos exigencias que el artículo 140.1.a), señala que el Ministro de Hacienda podrá prescindir del trámite del concurso para la adquisición de bienes inmuebles y autorizar la adquisición directa cuando lo considere preciso por las peculiaridades de la necesidad a satisfacer o la urgencia de la adquisición a efectuar.

Por lo demás las consideraciones anteriores carecen de trascendencia práctica en el presente caso porque, como se indica en el escrito de consulta, se trataba de la adquisición de un edificio, posibilidad que ahora por diversas razones ha quedado descartada, por lo que resulta obligado examinar la posibilidad jurídica de los tres extremos consultados.

3. En cuanto al primer extremo consultado -si es posible convocar un concurso para la adquisición del suelo, del proyecto con su licencia de obra y de actividades y la ejecución de la obra- la contestación negativa se impone por la consideración fundamental de que se trata de la acumulación de un contrato privado -la adquisición del suelo- y típicos contratos administrativos -la elaboración de proyectos y ejecución de obras- sometidos a regímenes jurídicos distintos que imposibilitan la aplicación de un único régimen jurídico y la plasmación en los pliegos, como definidores de los derechos privados y obligaciones de las partes, de criterios de derecho privado y de derecho administrativo para un solo contrato.

No se alcanza a comprender la alusión a licencias de obras y de actividades, pues tales licencias habrán de ser obtenidas con sujeción a los preceptos del ordenamiento jurídico, sin perjuicio de los pactos que lícitamente puedan establecerse en cuanto al pago de tasas por la obtención de dichas licencias.

4. En cuanto a la segunda cuestión planteada -convocatoria de un concurso para la adquisición de suelo y convocatoria de otro para la elaboración del proyecto y ejecución de obra- la solución se ajusta al ordenamiento jurídico, ya que la adquisición del suelo tendrá la consideración de contrato patrimonial que se registrará, en cuanto a su preparación y adjudicación por la Ley del Patrimonio del Estado y su Reglamento y supletoriamente por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aplicándose supletoriamente en cuanto a sus efectos y extinción las normas del derecho privado y el concurso para la elaboración de proyectos y ejecución de obras es un contrato mixto administrativo, que se rige íntegramente, en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos y extinción por la legislación de contratos de las Administraciones Públicas y que está expresamente previstos en el artículo 86.a) y en el artículo 122 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

En cuanto a la alusión a las licencias, debemos remitirnos a lo expuesto en el apartado anterior en cuanto a su obtención y los pactos sobre el pago de tasas.

5. La última cuestión que se suscita por los propios términos en que se plantea -si es necesaria la autorización del Consejo de Ministros para los supuestos anteriores- exige una respuesta afirmativa, siempre que se den los presupuestos base de dicha autorización si se tiene en cuenta que el Consejo de Ministros en 9 de abril de 1999 autorizó la adquisición de un edificio por un importe máximo y que ahora, por lo razonado se trata de un nuevo contrato, de naturaleza distinta y de importe necesariamente distinto del anterior, de concurso para la elaboración de proyecto y ejecución de obra, por lo que no es posible entender que la autorización del Consejo de Ministros de 9 de abril de 1999 producida en términos tan concretos, se extienda al nuevo contrato que se pretende celebrar.

## **CONCLUSIONES.**

Por lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende:

1. Que no es posible la celebración de un contrato que tenga por objeto la adquisición del suelo, la elaboración de proyecto y ejecución de obra, por la dificultad de unificar el régimen jurídico de un contrato privado y de un contrato administrativo típico, aunque este último deba configurarse como contrato mixto.
2. Que por el contrario es factible jurídicamente la celebración de un contrato para la adquisición de suelo como contrato patrimonial con su peculiar régimen jurídico y, por otro lado, la celebración de un contrato mixto de elaboración de proyecto y ejecución de obra, previsto en el artículo 86.a) y en el artículo 122 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas que se rige íntegramente por la legislación de Contratos de las Administraciones Públicas.
3. Que hay razones para entender que la autorización de 9 de abril de 1999 del Consejo de Ministros para la adquisición de un edificio no puede extenderse a un contrato nuevo de naturaleza y características distintas como es el que se pretende celebrar de elaboración de proyecto y ejecución de obra.