

***El contrato de compraventa de un bien integrante del patrimonio municipal de suelo tiene carácter administrativo especial por estar afecto a un fin público.***

*Dictamen 837/2012, del Consejo consultivo de Andalucía, de 17 de octubre de 2012.*

#### **Antecedente normativo**

*Cita:*

-Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

-Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector público, aprobado por Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

### **1. Planteamiento**

Con ocasión de la resolución de un contrato de compraventa de un bien patrimonial por incumplimiento de los plazos del contrato, se plantea ante el Consejo consultivo de Andalucía, acerca de la naturaleza jurídica del contrato, lo que determinará el régimen jurídico aplicable.

La cuestión se formula en torno a la enajenación de una parcela integrante del patrimonio municipal de suelo, adquirida por el Ayuntamiento por cesión de aprovechamiento urbanístico, lo que significa que con independencia de cómo se hubiera calificado, en aplicación de la Ley de Ordenación urbanística de Andalucía, forma parte del patrimonio municipal de suelo. Dado que el contrato se formalizó en el mes de julio de 2006, la legislación aplicable era la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las entidades locales de Andalucía y, por remisión expresa, por el texto refundido de la Ley de régimen del suelo y ordenación urbana relativos a la enajenación de patrimonio municipal de suelo, la Ley reguladora de las bases del régimen local y por el texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local que a su vez se remitía al texto refundido de la Ley de contratos de las Administraciones públicas.

Se plantea ante el Consejo consultivo referido la siguiente cuestión: ¿todos los contratos que se formalicen sobre bienes integrantes de este patrimonio tienen la naturaleza de contratos administrativos sujetos a la legislación de contratos del sector público?

### **2. Consideraciones del Consejo consultivo**

El Consejo consultivo de Andalucía, en su dictamen de 7 de octubre de 2012, analiza la cuestión.

En primer lugar, afirma que de acuerdo con lo establecido en el artículo 72, 1, letra b) de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, integran los patrimonios públicos de suelo aquellos *“terrenos y construcciones obtenidos en virtud de las cesiones que correspondan a la participación de la Administración en el aprovechamiento urbanístico por ministerio de la ley o en virtud de un convenio urbanístico.”* En consecuencia, en virtud de la referida Ley, la parcela en cuestión,

así obtenida, integra el patrimonio municipal del suelo, con independencia de que la Administración de forma expresa la hubiera calificado como tal o no.

En este sentido cabe recordar cómo el artículo 69, apartado segundo, de la referida Ley reconoce que los bienes y recursos que conforme a lo dispuesto en el artículo 72 deban integrar legalmente los patrimonios públicos del suelo “estarán sometidos al régimen que para ellos dispone este título, con independencia de que la Administración titular no haya procedido aún a la constitución formal del correspondiente patrimonio.”

Este patrimonio constituye un patrimonio separado del municipal y está afecto a la consecución de finalidades urbanísticas; el precio de la enajenación ha de revertir en el mismo patrimonio. Por ello, afirma el Consejo consultivo, *“es posible predicar de los contratos que versen sobre él la naturaleza de contratos administrativos especiales, por su necesaria vinculación al giro o tráfico urbanístico, competencia de todo punto específica de los Ayuntamientos”*.

En segundo lugar, afirma que la causa del contrato no es el único elemento que determina su naturaleza jurídico administrativa, sino su inserción en un fin público. Así trae a colación el criterio del Tribunal Supremo recogido en la sentencia de 13 de julio de 1987, según el cual *“no es la causa del contrato la que determina la naturaleza jurídico administrativa de éste, sino su inserción en aquélla de un fin público; fin público que no puede ser interpretado en el sentido estricto de servicio público, ni de la consecución de finalidades públicas a través de las llamadas prerrogativas exorbitantes (Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 1991, que recoge la llamada teoría “desustantivadora” del contrato administrativo, unánimemente aceptada por la doctrina, y que desvincula el contrato administrativo del servicio público en sentido estricto y de las potestades exorbitantes, alrededor de las cuales se construyó una doctrina del contrato administrativo superada hace muchas décadas).”*

Lo relevante, añade, para limitar el contrato administrativo y el contrato privado se encuentra en el artículo 5.2.b) del Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones públicas, aplicable por razones temporales. Así recuerda que *“la pieza normativa clave, también según la doctrina hoy imperante, de la delimitación entre contrato administrativo y contrato privado de la Administración, precisamente porque es la que se ocupa del confín o frontera entre uno y otro, es el apartado 2 b) del artículo 5 del TRLCAP (contratos administrativos de naturaleza especial). En efecto, como consecuencia de la teoría desustantivadora antes citada, es la vinculación al giro o tráfico específico de la Administración lo determinante de la calificación; giro o tráfico específico que no cabe confundir con el servicio público, dado que entonces la norma sería redundante con la contenida en el apartado 2.a).”*

### **3. Conclusiones del Consejo consultivo**

En consecuencia, el Consejo concluye que el contrato sometido a dictamen es un contrato administrativo especial y no de naturaleza jurídico privada, sujeto, en primer término, a sus normas específicas.

Esta conclusión sería la misma con la regulación actual. Hemos de recordar que el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector público, en su artículo 18

recoge la diferencia entre contratos administrativos y privados, mientras que en su artículo 19 diferencia los contratos nominados de aquellos que tienen naturaleza administrativa especial por estar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante o por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquélla, siempre que no tengan el carácter de contrato privado. En defecto de norma específica, la resolución del contrato se ajustaría a lo establecido en el mencionado texto refundido.

[www.lasclavesdelderecho.com](http://www.lasclavesdelderecho.com)