

D. DERECHO ADMINISTRATIVO	VENTA DE BIENES DE LA ADMINISTRACIÓN. URBANISMO	Núm. 43/2002
--------------------------------------	--	-------------------------

Julio GALÁN CÁCERES
Profesor del CEF

• **ENUNCIADO:**

La empresa RRR, S.A. está especializada en la construcción de centros para la rehabilitación y reinserción de toxicómanos, habiendo llevado a cabo, en diversas partes del territorio nacional, la construcción de este tipo de centro con gran éxito y alto grado de satisfacción por parte de sus destinatarios, al incorporar a los mismos un novedoso diseño que tiene en cuenta las recomendaciones de los especialistas sobre la materia.

El municipio de XXX, cada día más preocupado por el aumento de jóvenes de la localidad inmersos en el problema de la droga, es propietario de un terreno, que consta en el inventario municipal como bien patrimonial, clasificado por el PGOU como suelo no urbanizable no sujeto a régimen de especial protección.

La referida empresa RRR dirige escrito al alcalde de ese municipio manifestándole que, conocedora del acuciante problema en relación con la droga por parte de numerosos jóvenes, se encuentra dispuesta a adquirir dicho terreno (el municipio no dispone de ningún otro), a fin de construir un centro de rehabilitación y tratamiento de toxicómanos, comprometiéndose, además, a la venta posterior del edificio, en un limitado plazo de tiempo, a empresa especializada en el tema.

Para evitar sorpresas desagradables en el futuro, y antes de procederse a la enajenación del terreno, se eleva consulta a la Comunidad Autónoma correspondiente a la que pertenece el municipio en cuestión, sobre si pondría o no reparos u oposición a la construcción del referido edificio.

Las negociaciones no llegaron a cuajar y, por tanto, no se llegó a enajenar el citado terreno municipal.

Entre tanto, se procedió a la modificación del PGOU y el terreno en cuestión pasó a ser clasificado como suelo urbanizable.

Pasado algún tiempo la citada empresa RRR, de nuevo, vuelve a dirigir escrito a la corporación municipal con idénticas condiciones a las que había realizado con anterioridad. En este caso, la proposición es aceptada por el alcalde, procediéndose a la venta del terreno por parte del concejal delegado del área correspondiente. Suponiendo el precio de la venta el 11 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto municipal.

La empresa comienza la ejecución de las obras precisas para la edificación del centro, previa licencia concedida al efecto por el Ayuntamiento.

En el curso de las mismas, los técnicos correspondientes informan de que existen graves inconvenientes para la instalación de los tanques de almacenamiento del gas propano para el suministro de calefacción y del agua caliente del edificio en el lugar proyectado, y de que su ubi-

cación más aconsejable sería en el subsuelo de un terreno donde el Plan General de Ordenación preveía la existencia de un vial, pero que de momento no hay ni siquiera atisbos de que vaya a producirse actuación urbanística alguna al respecto.

Por ello, solicita la oportuna licencia. Pasados tres meses desde esta solicitud sin que el Ayuntamiento le notificara resolución alguna al respecto, comienza la ubicación del depósito de gas propano en el lugar indicado.

Enterado el alcalde del inicio de tales obras requiere al representante legal de la empresa RRR para que suspenda, de inmediato, aquéllas, ordenando a la vez la demolición de las ya realizadas y la reposición del terreno al estado en que se encontraba antes de la iniciación de las mismas. Todo ello sin requerimiento alguno para que en el plazo de dos meses solicite la oportuna licencia.

• **CUESTIONES PLANTEADAS:**

1. ¿Podría accederse a la venta del terreno municipal a la empresa solicitante?
2. ¿Qué naturaleza jurídica tendría este contrato?
3. ¿Cuál será la razón de que el Ayuntamiento eleve la consulta previa a su Comunidad Autónoma?
4. Si la Comunidad Autónoma no pone inconveniente alguno a la obra, ¿podría, luego, denegarse la licencia municipal?
5. ¿Resulta ajustado a derecho la venta del terreno realizada por el Ayuntamiento?
6. ¿Era preciso nueva licencia para la instalación del depósito del gas propano?, ¿habría alguna posibilidad de acceder a esa licencia?
7. ¿Obró correctamente la empresa al proceder a realizar las obras precisas para la instalación del referido depósito?
8. ¿Resulta ajustada a derecho la actuación del alcalde ante el inicio de aquellas obras?

• **SOLUCIÓN:**

1. Respecto a si podría accederse a la venta del terreno solicitada por la empresa RRR, hay que significar que es un supuesto algo anacrónico el que se nos plantea en el caso que analizamos.

De acuerdo con el artículo 25 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) de 1985, el municipio tiene competencias para gestionar el problema planteado en este supuesto consistente en el tratamiento y rehabilitación de toxicómanos, constituyendo un servicio público indisoluble que debe ser atendido por la Administración correspondiente. Por tanto, lo lógico hubiera sido que el Ayuntamiento licitara las obras precisas para la construcción del centro de rehabilitación y tratamiento en el terreno de su propiedad, y, con posterioridad, si su deseo era no gestionar directamente este servicio, sacarlo a concesión administrativa o utilizar cualquiera de las otras formas de gestión indirecta o mixta del servicio público contenidas en la legislación de régimen local.

Suponemos que razones económicas son las han impulsado al Ayuntamiento ha aceptar la fórmula jurídica que se detalla en el relato de hechos.

Respecto a la venta del terreno en sí, se ha de señalar que el artículo 112 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, la enajenación, en principio, de bienes patrimoniales ha de hacerse por subasta, salvo la excepción que contempla de permuta con otros bienes inmobiliarios cuando la diferencia de valor con los bienes

que se trate de permutar no sea superior al 40 por 100 del que lo tenga mayor. Ahora bien, el apartado primero de dicho artículo se remite en cuanto a lo que es la fase interna del contrato, esto es, lo relativo a su preparación y adjudicación a la normativa vigente en materia de contratación de las Corporaciones Locales, que, en la actualidad, esencialmente, viene constituida por el Texto Refundido de la Ley de Contrato de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio. Este texto legal admite el procedimiento negociado en caso de, entre otros, «reconocida urgencia» o «especificidad técnica». Por tanto, podría ser encuadrable el supuesto que analizamos en el último de los señalados, puesto que el relato de hechos nos señala que la construcción de este tipo de edificación por esa empresa asume las recomendaciones de los especialistas en la materia. De cualquier manera, no parece justificado que se prescindiera de consulta con otras empresas que se pudieran dedicar al mismo tipo de construcción.

Por otro lado, desde el punto de vista urbanístico, y, teniendo en cuenta que dicho terreno pudiera ser considerado como integrante del Patrimonio Municipal del Suelo, al amparo de lo dispuesto en el artículo 169 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 se podría incluir este supuesto, dada la indudable finalidad pública de la venta y la carencia de propósito especulativo del emplazamiento, como entre los autorizados para llevar a cabo la enajenación directa del terreno.

Si no tuviera encaje en ninguno de los supuestos de procedimiento negociado que contempla el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP) o la legislación urbanística, la subasta sería el procedimiento a seguir, y su inobservancia conllevaría la nulidad absoluta de la venta realizada por prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente previsto (art. 62.1 LRJAP y PAC, Ley 30/1992).

2. En relación a la naturaleza jurídica de este contrato, parece fuera de toda duda que se trata de un contrato administrativo especial, pues concurre la circunstancia prevista en el artículo 5.º 2 b) del TRLCAP. La enajenación se hace con una finalidad pública indudable, como es la de que se construya en ese terreno un centro para la rehabilitación y tratamiento de toxicómanos. Por tanto, esto implicará que la normativa aplicable al mismo venga constituida por normas administrativas, en primer lugar, la legislación de régimen local, y, a continuación por el TRLCAP, tanto en su fase interna (preparación y adjudicación), como en la externa (efectos y extinción).

3. Con respecto a la razón de que el Ayuntamiento eleve la consulta a su Comunidad Autónoma es clara.

El suelo está clasificado como no urbanizable no sujeto a especial protección. Pues bien, el artículo 20 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, impide en el mismo otros usos que los que no sean compatibles con su naturaleza (fines agrícolas, ganaderos, forestales, pecuarios...). Sin embargo, dicho precepto indica que «excepcionalmente podrán autorizarse actuaciones específicas de interés público, a través del procedimiento previsto en la legislación urbanística» (en esta materia regirá, en primer lugar, la legislación autonómica).

Por tanto, no basta con la mera consulta, sino que, con carácter previo a la licencia municipal, era precisa autorización del órgano competente de la Comunidad Autónoma para poder llevar a cabo la construcción pretendida.

En este sentido, los artículos 85 y 86 de la Ley de Suelo de 1976, así como el artículo 44 del Reglamento de Gestión Urbanística, que constituye la legislación supletoria en defecto de legisla-

ción autonómica sobre la materia, exigen autorización de la Comisión Provincial de Urbanismo, hoy deberá entenderse del órgano competente de la Comunidad Autónoma.

Todo ello con independencia de lo que el Plan General de Ordenación Urbana de la localidad pudiera determinar sobre dicho terreno. Pero el relato de hechos nada nos dice al respecto.

4. Respecto a la cuestión de si la Comunidad Autónoma autorizara la obra, ¿podría luego denegarse la licencia municipal?, hemos de señalar que parece que el fin del edificio es un uso o una actividad que podría quedar encuadrada en el «interés público» a que se ha hecho referencia con anterioridad, consistente en servir de centro de tratamiento y rehabilitación de toxicómanos.

El Tribunal Supremo (TS) en Sentencia de 10 de diciembre de 1999 indicó que «si la actividad es considerada de interés social -terminología utilizada por el, parcialmente, derogado Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1992- por la Comisión Provincial de Urbanismo, y éste otorga la autorización correspondiente, el Ayuntamiento no podrá denegar la licencia de actividad».

La mayoría de las legislaciones autonómicas contemplan en su legislación urbanística la posibilidad de obras y construcciones en suelo no urbanizable, aún incluso aunque sea de especial protección, por razones de interés público. Así, por ejemplo, la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, donde, previa la calificación urbanística por el órgano competente de la Comunidad, posibilita a los Ayuntamientos la concesión de licencias municipales en este tipo de suelo en una serie de casos contemplados en su artículo 29.

Sin embargo, no cabe duda de que se trata de dos actos diferentes que corresponden a órganos distintos, la autorización para la actividad de que se trate a la Comunidad Autónoma, y la licencia de obras al Ayuntamiento. Por tanto, pudiera darse el caso de que la actividad en sí sea posible, pero la obra a realizar para llevar a cabo aquella sea contraria a la normativa urbanística tal y como lo solicite el interesado, en cuyo caso el Ayuntamiento no es que pueda, es que debe negarse a conceder aquella en esas condiciones. Lo más racional y lógico, dado el evidente interés público del presente caso, es que ante la autorización de la Comunidad Autónoma para llevar a cabo la actividad, el Ayuntamiento proceda a la concesión de la licencia de obra, solicitando, en su caso, las oportunas modificaciones en el proyecto técnico presentado para adecuarse a la legalidad en cuanto al planeamiento urbanístico.

5. En relación a si resulta ajustada a derecho la venta del terreno municipal que, finalmente, realizó el concejal delegado del área correspondiente, actuando por delegación del Pleno municipal, hay que señalar que la misma es contraria al ordenamiento jurídico.

En primer lugar, hemos de señalar que la LBRL de 2 de abril de 1985 señala en su artículo 22, letra o, hace competente al Pleno en los casos en que el precio supere el 10 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto, el relato de hechos nos indica que, en este caso, suponía una afección del 11 por 100 de ese tipo de recursos. Y, en segundo lugar, la misma Ley determina en su artículo 22.4 que el Pleno puede delegar sus competencias en la Comisión de gobierno o en el alcalde, exclusivamente. Por tanto, la delegación operada es contraria a derecho, y hay incompetencia manifiesta del concejal para realizar la venta.

Igualmente es de resaltar que, en este caso, debió comunicarse la venta a la Comunidad Autónoma correspondiente, cosa que no consta que se hiciera, al superar la misma el 25 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto. Aunque, probablemente, la ausencia de esta comunicación pueda ser calificada como de irregularidad no invalidante y, fácilmente, subsanable.

Finalmente, es importante resaltar los aspectos urbanísticos que rodearon al terreno en cuestión.

Según se afirma en los hechos, este terreno, como consecuencia de una modificación del planeamiento pasó de ser no urbanizable a urbanizable, y ésta es la clasificación que tenía en el momento de consumarse la venta referida. Pues bien, el Texto de la Ley del Suelo de 1976, aplicable en defecto de legislación autonómica sobre la materia, determina que este terreno municipal forma parte del Patrimonio Municipal del Suelo, y que su cesión tan sólo puede llevarse a cabo por subasta (art. 168 Ley del Suelo de 1976). El artículo 169 contempla unos casos en que es posible su enajenación directa entre los que, como analizamos en la primera cuestión, podría quedar encuadrado el presente supuesto.

Por tanto, y salvo su encaje, como ya analizamos al principio, en alguno de los supuestos de procedimiento negociado, la venta sería también nula de pleno derecho por no seguir el procedimiento legalmente establecido (art. 62.1 Ley 30/1992).

6. Respecto a si era preciso nueva licencia para la instalación del depósito de gas propano y si habría alguna posibilidad de acceder a esa licencia, partimos de la base de que la que se concedió no contemplaba este supuesto, porque entonces su concesión hubiera sido contraria a derecho.

No cabe ninguna duda sobre la necesidad de nueva licencia (art. 9.º Rgto. de Servicio de las Corporaciones Locales). Debiendo acompañarse un proyecto técnico para comprobar su ajuste a la legalidad.

Por otro lado, en principio, la ubicación que se pretende para el citado depósito es el subsuelo urbano donde, según el Plan General de Ordenación, está previsto la construcción de un vial, luego no debería accederse a lo solicitado.

Ahora bien, el caso nos dice que no existe indicio ninguno de que lo necesario para la construcción de dicho vial se haya iniciado, y ni se sabe cuándo se iniciará, por lo que sería posible plantearse la posibilidad de la concesión de una licencia de usos provisionales (art. 17 Ley del Suelo y Valoraciones de 1998), que habrán de cesar y ser demolidas las obras, en su caso, cuando lo acordare la Administración urbanística. Sin embargo, no parece que lo que se quiere hacer tenga encaje en este tipo de licencias.

Sobre esta cuestión se pronunció el TS en Sentencia de 1 de diciembre de 1999 indicando que «... la instalación subterránea de unos tanques de gas en un suelo destinado a vial por el Plan no puede considerarse una obra provisional ... La posibilidad hace referencia a la facilidad de su desmontaje y no a su mera posibilidad. En efecto, toda obra es susceptible de demolición o desmontaje, en unos casos con aplicación de técnicas más sofisticadas, en otros con medios más simples, así que la mera posibilidad de demolición no puede ser el criterio de interpretación decisivo, pues en tal caso todas las obras serán provisionales ... En consecuencia, obras provisionales son obras fácilmente desmontables, lo que no ocurre cuando para la instalación pretendida se siguen excavaciones en el suelo que, por si no fuera suficiente, tienen que ser repetidas cuando aquéllas deban ser retiradas.

La expresión si no hubiera de dificultar la ejecución de los planes que utiliza el art. 58 del TRLS de 1992 no puede entenderse como permitiendo cualquier clase de obra hasta el momento en que el Plan ha de ser ejecutado, pues entonces carecería de sentido la institución misma de las obras y usos provisionales».

Señalar finalmente que la expresión del actual artículo 14 de la Ley de Suelo de 1998 es, aún más clara, en su dicción al referirse a «usos y obras de carácter provisional que no estén, expresamente, prohibidos por la legislación urbanística o sectorial ni por el planeamiento general».

7. Respecto a si la empresa obró correctamente ante el silencio del Ayuntamiento a su solicitud de licencia, hay que señalar que no.

El silencio, en el presente caso, era negativo por una doble razón.

En primer lugar, porque, en ningún caso, se entenderán adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o el planeamiento urbanístico, y, en segundo lugar, porque el artículo 9.º 7 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales indica que «si la licencia solicitada se refiere a actividades en la vía pública o en bienes de dominio público o patrimoniales, se entenderá denegada por silencio administrativo». En el presente caso, por un lado existe una previsión de uso en el planeamiento general para ese subsuelo, y, evidentemente, por otro lado, la obra que se pretende realizar lo es en terreno de titularidad municipal.

8. Finalmente, respecto a si fue ajustada a derecho la actuación municipal hay que contestar que no.

La competencia para ordenar el derribo, según el artículo 184 de la Ley del Suelo de 1976 corresponde al Ayuntamiento, debiendo entenderse por tal al Pleno municipal. El alcalde tiene esta competencia, subsidiariamente, según se desprende del número 4 del citado artículo, es decir, «si el Ayuntamiento no procediese al derribo en el plazo de un mes el Alcalde ... dispondrá directamente dicha demolición».

Lo que no procedía, en el presente caso, era requerimiento de licencia alguna, pues ya se había solicitado y denegado por silencio administrativo.

• SENTENCIAS, AUTOS Y DISPOSICIONES CONSULTADAS:

- Ley 7/1985 (LBRL), art. 22.
- RDLeg. 2/2000 (TRLCAP), arts. 5.º, 7.º y 8.º.
- Ley 6/1998 (Ley del Suelo), arts. 85, 86, 90, 168, 169 y 184.
- Ley 30/1992 (LRJAP y PAC), art. 62.1.
- RD 1372/1986 (Rgto. de Bienes de las Entidades Locales), art. 112.
- Decreto de 17 de junio de 1955 (Rgto. de Servicios de las Corporaciones Locales), art. 9.º.
- SSTS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 1 y 10 de diciembre de 1999.