

INFORME 4/2018, DE 19 DE DICIEMBRE DE 2018, SOBRE LA POSIBILIDAD DE ARRENDAR MEDIANTE CONCURSO DETERMINADOS BIENES INMUEBLES PATRIMONIALES DE ENTES LOCALES PREVALECIENDO UNA RENTABILIDAD SOCIAL POR ENCIMA DE LA ECONÓMICA.

I – ANTECEDENTES

El Alcalde del Ayuntamiento de Lugros solicita informe a esta Comisión Consultiva de Contratación Pública en los siguientes términos:

“El análisis sociodemográfico y económico del municipio de Lugros pone de manifiesto la existencia de carencias y graves problemas, y los indicadores arrojan previsiones negativas .

Para ayudar a resolver esa problemática e intentar corregir la tendencia negativa de los indicadores, el Ayuntamiento ha considerado la posibilidad y conveniencia de arrendar mediante concurso algunos de sus inmuebles patrimoniales, para que los arrendatarios desarrollen en ellos actividades económicas de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias de índole social, cultural, deportiva, promoción urbanística, fomento del turismo, u otras análogas, que hagan prevalecer una rentabilidad social por encima de la económica.

El Ayuntamiento entiende que no existe problema en que para la valoración de las ofertas se utilice como criterio de adjudicación el precio y otros criterios, y que es posible atribuir al precio una ponderación inferior o superior a la correspondiente a otros criterios.

Pero a la vez dentro del criterio precio se plantean las siguientes cuestiones, a la vista de lo dispuesto en el art. 36.6 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales:

a) Si la renta anual que deberán satisfacer los arrendatarios podría ser inferior al 6% del valor de venta de los inmuebles establecido en el art. 92 del reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por RD 1372/1986 de 13 de junio, es decir, si los licitadores pueden ofrecer una renta que suponga una baja respecto a dicho 6%.

b) Si incluso puede llegarse a no fijar un precio determinado de salida en los pliegos y que sean los licitadores los que ofrecerán el precio.

Por ello, conforme al Decreto 93/2005, de 29 de marzo, se solicita informe sobre las cuestiones expuestas”.

II – INFORME

Previamente al examen de fondo de las cuestiones suscitadas conviene tener presente que en relación con el contenido de los informes, de acuerdo con el criterio reiteradamente sentado (Informes 5/2007, 6/2007 y 6/2009), a la Comisión Consultiva de Contratación Pública no le corresponde informar expedientes en concreto, salvo los supuestos específicos a que se refiere el artículo 2 del



Decreto 93/2005, de 29 de marzo, por el que se regulan la organización y funciones de este órgano consultivo.

Por tanto, los informes que se soliciten habrán de recaer sobre cuestiones que se susciten en relación con la interpretación general de las normas en materia de contratación pública, si bien en el presente caso realizaremos algunas consideraciones de carácter general sobre las cuestiones planteadas en base a la documentación e información que aporta la entidad consultante, por lo que puede haber elementos jurídicos y fácticos que puedan desconocerse por este órgano consultivo.

1. En primer lugar hay que señalar que en el supuesto planteado por el Ayuntamiento de Lugros debemos entender que estamos ante un contrato de naturaleza patrimonial y carácter privado según se dispone en el art. 9.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP). Y, de acuerdo con lo establecido en el art. 26 LCSP, *“los contratos privados que celebren las administraciones Públicas se registrarán, en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas específicas, por las Secciones 1ª y 2ª del Capítulo I del Título I del Libro Segundo de la presente Ley con carácter general, y por sus disposiciones de desarrollo, aplicándose supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo o, en su caso, las normas de derecho privado, según corresponda por razón del sujeto o entidad contratante. En lo que respecta a sus efectos y extinción, estos contratos se registrarán por el derecho privado”*.

2.- En relación con la primera de las cuestiones planteadas *“Si la renta anual que deberán satisfacer los arrendatarios podría ser inferior al 6% del valor de venta de los inmuebles establecido en el art. 92 del reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por RD 1372/1986 de 13 de junio, es decir, si los licitadores pueden ofrecer una renta que suponga una baja respecto a dicho 6%”* cabe señalar lo siguiente:

La Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece en su artículo 60 que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el art. 149.1.18 de la Constitución y el principio de autonomía local, incluye, entre otras competencias el régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos.

En uso de dicha competencia exclusiva se promulgó la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía.

Resulta interesante traer a colación la exposición de motivos de la citada Ley 7/1999; en la misma, entre otros aspectos, se recoge lo siguiente:

“Con la promulgación de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985, consecuencia directa del nuevo sistema constitucional implantado en 1978, se diseña un nuevo ordenamiento jurídico-administrativo local. Por lo que atañe a la materia de bienes (Tít. VI, Cap. I: Bienes: Arts. 79 a 83), el legislador estatal optó por restringir su carácter básico en armonía con el criterio general de moderación que presidió su redacción, y sólo reguló con cierta amplitud los aspectos organizativos. A ello contribuyó, posiblemente, el hecho incuestionado de que la regulación de la materia de bienes era de las más acuciadas del régimen local español. Conforme a las previsiones de la disposición final primera de esta Ley, aparecieron el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (Tít. VI, Cap. I: Bienes: Arts. 74 a 87), y el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, debidamente actualizado y acomodado, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.



Hasta este momento, la Administración autonómica ha venido afrontando sus competencias en la materia con estos instrumentos legales emanados de la Administración General del Estado. Sin embargo, y en armonía con el criterio inicial adoptado de ir creando un régimen local andaluz conforme la experiencia acumulada lo fuera demandando, se estima que ha llegado la hora idónea para ejercitar la competencia exclusiva que el Estatuto de Autonomía para Andalucía, en su artículo 13.3, le otorga en materia de régimen local, en su especialidad de bienes de las Corporaciones Locales.

A grandes rasgos, se puede afirmar que los objetivos que pretende alcanzar esta Ley son los siguientes:

- a) Actualizar determinadas materias relacionadas con los bienes y el patrimonio de las Entidades Locales mediante la utilización de figuras jurídicas procedentes del derecho privado, de dudosa aplicación en el vigente ordenamiento público; en este sentido, cabría destacar la regulación que se hace de la permuta de cosa futura, de la aportación a las sociedades municipales de bienes patrimoniales e incluso de concesiones administrativas, del desahucio administrativo.*
- b) Adaptar las facultades de disposición del patrimonio a los nuevos modos y figuras del mercado inmobiliario.*
- c) Innovar algunos aspectos, ya que, además de contener el régimen jurídico sobre los patrimonios de las Entidades Locales, extiende su regulación a los de sus organismos autónomos y sociedades mercantiles.*
- d) Dar respuesta a antiguos y graves problemas existentes en un número elevado de Entidades Locales de imposible solución sin este tratamiento legislativo, y que al afectar normalmente a sectores socialmente desfavorecidos o a terceras personas actuantes de buena fe justifican plenamente el carácter excepcional de la disposición”.*

Se desprende pues que esta Ley 7/1999 abre la puerta a adaptar la disposición del patrimonio de los entes locales a nuevos modos y figuras del mercado inmobiliario al mismo tiempo que trata de dar respuesta a diferentes problemas existentes en los mismos. En este contexto puede enmarcarse la posibilidad regulada en el art. 36.3 de que los entes locales puedan valorar motivaciones de índole social, cultural y deportiva, entre otras, que hagan prevalecer en un arrendamiento u otra forma de cesión de uso de sus bienes patrimoniales una rentabilidad social por encima de la económica.

Por su parte, el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales establece en su art. 92 lo siguiente:

“ 1. El arrendamiento y cualquier otra forma de cesión de uso de bienes patrimoniales de las Entidades locales se registrará, en todo caso, en cuanto a su preparación y adjudicación por la normativa reguladora de contratación de las Entidades locales. Será necesaria la realización de subasta siempre que la duración de la cesión fuera superior a cinco años o el precio estipulado exceda del 5 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto.

2. En todo caso, el usuario habrá de satisfacer un canon no inferior al 6 por 100 del valor en venta de los bienes”.

No obstante, la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía establece en su art. 36, referido a la utilización de los bienes patrimoniales, lo siguiente:

“1. El arrendamiento y cualquier otra forma de cesión de uso de los bienes patrimoniales podrá hacerse mediante subasta pública, concurso o por procedimiento negociado.

2. Los bienes patrimoniales deben ser administrados de acuerdo con criterios de máxima rentabilidad.



3. Las Entidades Locales pueden valorar, no obstante, motivaciones de índole social, cultural y deportiva, promoción urbanística o fomento del turismo u otras análogas, que hagan prevalecer una rentabilidad social por encima de la económica”.

Si bien el art. 92.2 del Real Decreto 1372/1986 estableció en su momento que en el arrendamiento y cualquier otra forma de cesión de uso de bienes patrimoniales de las Entidades locales *“el usuario en todo caso habrá de satisfacerse un canon no inferior al 6% del valor en venta de los bienes”*, el art. 36.3 de la Ley 7/1999 establece la posibilidad de que prevalezca una rentabilidad social por encima de la económica si por parte de la Entidad Local se considera que motivaciones de índole social, cultural y deportiva, promoción urbanística o fomento del turismo u otras análogas, deben hacer prevalecer una rentabilidad social por encima de la económica.

A estos efectos, cabe reseñar que el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía 67/1998, de 1 de julio emitido en relación con el Anteproyecto de Ley de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, en su fundamento jurídico primero concluye lo siguiente *“en cualquier caso, resulta evidente que carece de naturaleza básica el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio”*.

Asimismo, conviene destacar algunos preceptos establecidos en el Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía. Así, en su art. 76.1 se establece que *“Los bienes patrimoniales de las Entidades Locales deben ser administrados de acuerdo con los criterios de máxima rentabilidad, según las pautas que se siguen en el ámbito civil y mercantil, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 36, apartado 3, de la Ley 7/1999”*. Por tanto, aunque los bienes deban ser administrados con criterios de máxima rentabilidad se remarca la posibilidad recogida en el artículo 36.3 de la Ley 7/1999. Por su parte, el art. 77 en su apartado primero señala que *“El arrendamiento y cualquier otra forma de cesión de uso de bienes patrimoniales de las Entidades Locales, excepto las de carácter gratuito temporal del artículo 41 de la Ley 7/1999, se regirán, en cuanto a su preparación y adjudicación, por la normativa reguladora de contratación de las Administraciones Públicas”*; en su apartado tercero establece que *“en el concurso y en el procedimiento negociado podrán valorarse como criterios de adjudicación, además del precio a satisfacer, otros de carácter social, cultural, deportivo, de promoción, fomento o análogos en la proporción que los propios Pliegos de Cláusulas Administrativas determinen”* y, en su apartado quinto señala que *“La cesión de uso comportará el pago de una renta o canon por la cesionaria cuya cuantía vendrá determinada por el valor medio del mercado para bienes similares”*.

Por tanto, debe valorarse por la Entidad Local la posibilidad que ofrece el art. 36.3 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía poniéndolo en relación con lo establecido por el art. 77.5 del Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía.

3. En relación con la segunda pregunta planteada *“Si incluso puede llegarse a no fijar un precio determinado de salida en los pliegos y que sean los licitadores los que ofrecerán el precio”* cabe informar a ese Ayuntamiento que entre las funciones de este órgano consultivo contempladas en el artículo 2 del Decreto 93/2005, de 29 de marzo, por el que se regulan la organización y funciones de la Comisión



Consultiva de Contratación Pública (Boja núm. 79 de 25 de abril de 2005) no se encuentra la de establecer el contenido de los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares que han de regir un determinado expediente de contratación sino la de informar, con carácter preceptivo, entre otros *“los pliegos de cláusulas administrativas generales y los pliegos de prescripciones técnicas generales que hayan de regir la ejecución de la prestación, con carácter previo a su aprobación”*. No obstante, cabe señalar que entre el contenido mínimo del contrato se encuentra el precio cierto, o el modo de determinarlo (art. 35.f) LCSP)

III – CONCLUSIÓN

1.- De acuerdo con lo establecido en el artículo 36.3 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía y por lo que se refiere a la utilización de los bienes patrimoniales por parte de las mismas, éstas pueden valorar motivaciones de índole social, cultural y deportiva, promoción urbanística o fomento del turismo u otras análogas, que hagan prevalecer una rentabilidad social por encima de la económica.

2.- El arrendamiento y cualquier otra forma de cesión de uso de bienes patrimoniales de las Entidades Locales de Andalucía comportará el pago de una renta o canon por la persona cesionaria cuya cuantía vendrá determinada por el valor medio del mercado para bienes similares según se recoge en el apartado 5 del artículo 77 del Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía.

Es todo cuanto se ha de informar.

