



**Resolución 2014R-2203-13 del Ararteko, de 2 de septiembre de 2014, por la que se recomienda a la Junta Administrativa de Ullibarri-Gamboa que tramite en legal forma la adjudicación del arrendamiento de los bienes patrimoniales del Concejo.**

### Antecedentes

1. Hemos recibido en esta institución una queja formulada por (...), ante la falta de respuesta y actuación con relación a la adjudicación directa de una vivienda del Concejo de Ullibarri Gamboa a la hija de la Regidora-Presidenta.

Esta persona nos plantea que con fecha 31 de octubre de 2012 presentó un escrito dirigido a la Regidora-Presidenta de la Junta Administrativa con relación al punto 4 del borrador del acta de la asamblea vecinal celebrada el 24 de septiembre. En concreto, el acuerdo adoptado se refería a la adjudicación directa de los alquileres de la antigua casa escuela y de la cuadra del Monte, que tienen carácter de bienes patrimoniales.

Dado que el interesado no ha recibido respuesta alguna sobre la solicitud presentada para que se valorara, mediante el correspondiente informe jurídico, la posible nulidad del acuerdo adoptado, solicita la intervención de esta institución.

2. Tras valorar las cuestiones descritas en la reclamación y los antecedentes indicados en el apartado anterior, solicitamos información a la Junta Administrativa de Ullibarri-Gamboa. La Regidora-Presidenta nos envía el expediente e historial para el arrendamiento de estos bienes patrimoniales, indicando que en ambos casos resultaba necesario realizar una reforma en profundidad o se corría el riesgo de su deterioro definitivo, por lo que era urgente una actuación.

Con respecto a la información facilitada sobre la **casa-escuela** cabe reseñar los siguientes hechos:

- La casa-escuela estaba vacía desde el 31-12-2010 y para su alquiler se inicia un expediente de desinfectación, según acuerdo de 2 de enero de 2012. Queda calificado como bien patrimonial por resolución de 27 de mayo de 2012.
- La memoria justificativa que presenta la Junta Administrativa para la adjudicación directa detalla las peculiaridades del bien, la singularidad de la operación y la urgencia de la misma, motivos que analizaremos en las consideraciones de esta resolución.
- El 24 de septiembre de 2012 se trata el tema en el Concejo y se indica que se trata de un bien patrimonial que debe adjudicarse





directamente o mediante concurso público, que no subasta pública. El acta transcribe a los efectos del procedimiento, el artículo 107, de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. La Regidora-Presidenta indica que la casa no está habitable y que hay que hacer un desembolso importante y que para sacarla a concurso público hay que arreglarla con lo que pasaría tiempo entre la reparación y el concurso público.

- Seguidamente, en la misma sesión, se lee la propuesta presentada por JLAM y JUB (esta última ocupa el cargo de fiel de fechos y es hija de la Regidora-Presidenta) para la reforma de la vivienda por un importe de 12.000 euros que adelantarían, a descontar del alquiler, a razón de 250 euros al mes, importe que se fija como arrendamiento a partir aproximadamente del 4 año. El plazo del arrendamiento que se propone es de 15 años. El concejo aprueba la adjudicación directa según la propuesta presentada por los interesados (todos los vecinos presentes votan a favor y se abstienen los proponentes y la regidora-presidenta).
- El 1 de octubre de 2012 se formaliza el contrato de arrendamiento con los interesados.
- El informe del arquitecto técnico de la Cuadrilla de Zuia, de 13 de noviembre de 2012, señalaba con respecto a las obras que la Junta Administrativa pretende ejecutar, que *"se mejoran algunas de las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas indicadas en el Decreto 317/2002, de 31 de diciembre, Anexo 4 (algo en lo relativo a electricidad y a contenido mínimo de un aseo), quedando sin resolver el resto de dichas condiciones de habitabilidad; también mejora algo las que señala la Ley de Ordenación de la Edificación (algo en lo relativo en la higiene y salud), pero dejando también muchas de las exigencias descritas en la LOE sin resolver."*
- El Ayuntamiento de Arratzua-Ubarrundia por Decreto de Alcaldía nº 242/2012, de 15 de noviembre de 2012, indicando que se trataba de obras menores de mejora y adecentamiento, concedió la licencia de obras a la Junta Administrativa para la "reforma de la instalación eléctrica" de la vivienda arrendada.

Con respecto a la **cuadra del monte**, las circunstancias son bastante parecidas a las expuestas para la casa-escuela. Los motivos que justifican la adjudicación directa del bien a las personas que presentaron una propuesta concreta, en la sesión de 24 de septiembre de 2012, son coincidentes a los aducidos para la casa-escuela.

A los efectos de la información facilitada en estos antecedentes, conviene mencionar el acta de la sesión celebrada el 27 de mayo 2012, aportada por





el reclamante, en la que se trata en extenso la cuestión del concurso público de estos bienes, indicando la Regidora-Presidenta que aunque la fiel de fechos está interesada, "eso no tiene nada que ver, porque se va a hacer por concurso público, no hay más opciones". Después de indicar que dispone de un pliego de condiciones e informar sobre las posibles estipulaciones a incorporar, queda el tema pendiente para una próxima reunión para la presentación de una propuesta de una inmobiliaria, que indique más o menos lo que se puede pedir.

### Consideraciones

1. En primer lugar, señalar que si bien las circunstancias para el arrendamiento de la cuadra del monte son básicamente semejantes, nuestro análisis se va a centrar en la casa-escuela por ser este bien el que directamente es objeto de la queja.

El negocio jurídico objeto de la queja consiste en el arrendamiento de un bien patrimonial propiedad de la Junta Administrativa, previa la tramitación del correspondiente expediente de desafectación del bien destinado en su día a casa-escuela.

El artículo 4.1 p) del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (LCP), excluye del ámbito de aplicación de la Ley los contratos de arrendamiento, determinando que se regirán por la legislación patrimonial. La Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas -LPAP- establece las bases del régimen patrimonial de las administraciones públicas, resultando su articulado de aplicación general, básica o supletoria a las entidades locales, según detalla la disposición final segunda.

Comenzaremos refiriéndonos a los principios que deben regir la gestión y administración de los bienes y derechos patrimoniales de las administraciones públicas. Así, el artículo 8 de la Ley (carácter de legislación básica) se refiere, entre otros, a los siguientes principios:

- Eficiencia y economía en la gestión
- Eficacia y rentabilidad en la explotación de estos bienes y derechos.
- Publicidad, transparencia, concurrencia y objetividad en la adquisición, explotación y enajenación de estos bienes.

Tal como consta en los antecedentes de esta resolución, la norma de aplicación al contrato de arrendamiento es el artículo 107.1 de la LPAP (carácter de legislación básica), que determina:

*"Los contratos para la explotación de los bienes y derechos patrimoniales se adjudicarán por concurso salvo que, por las*





*peculiaridades del bien, la limitación de la demanda, la urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles o la singularidad de la operación, proceda la adjudicación directa. Las circunstancias determinantes de la adjudicación directa deberán justificarse suficientemente en el expediente.”*

Por otra parte, también se deberá tener en cuenta, con las debidas adaptaciones, el artículo 43.3 de la Norma foral 11/1995, de 20 de marzo, de Concejos del Territorio Histórico de Álava que señala:

*“ El aprovechamiento del resto de los bienes patrimoniales o de propios deberá adjudicarse mediante subasta pública, conforme prescribe el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, existiendo a favor de los vecinos el derecho de tanteo en el plazo de cinco días a partir de la adjudicación de aquella, en las mismas condiciones e importe que figure en dicha adjudicación. En el caso de que fueran varios los vecinos que concurran al tanteo, se adjudicará por sorteo, según fórmulas tradicionales.”*

Para completar este cuadro, entendemos de aplicación supletoria, el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RB), que en su artículo 92 señala:

- “1. El arrendamiento y cualquier otra forma de cesión de uso de bienes patrimoniales de las entidades locales se regirá, 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.”*

Igualmente, será de aplicación supletoria el Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (RGAP), que define en el artículo 82 y 83, el procedimiento y documentación a incorporar tanto para la adjudicación directa como para el concurso.

En suma, el sistema de adjudicación ordinario es el concurso, si bien se admite como excepción la adjudicación directa, siempre que se acrediten en el expediente las circunstancias excepcionales que la norma indica. En cualquier caso, las estipulaciones del contrato deben tener en cuenta los requisitos que la normativa foral y local determinan, en todo aquello que no resulte en contradicción con la legislación básica de aplicación.





En este sentido, entendemos que al haber desaparecido la modalidad de subasta propiamente dicha como sistema de licitación, el sistema equivalente sería el concurso en el que ahora cabe tener en cuenta únicamente el precio del contrato (equivalente a la antigua subasta) o tener en cuenta, además del precio, otras estipulaciones tales como el mayor importe de las obras a ejecutar que se oferte, por encima de las mínimas reparaciones que el pliego puede exigir realizar para poder ocupar la vivienda.

2. Ahora bien, a pesar de lo informado en la sesión del Concejo de 27 de mayo de 2012 que era acorde con el marco normativo citado, en la sesión de 24 de septiembre de 2012, el Concejo adoptó el acuerdo de adjudicar directamente el contrato de arrendamiento, se entiende que invocando la excepción que contempla el artículo 107.1 de la LPAP.

La única justificación que indica el acuerdo es que la casa no está habitable actualmente y que para dejarla en condiciones mínimas de habitabilidad, el desembolso es importante. Se dice que *“Para sacarla a concurso público hay que arreglarla, por lo que pasaría tiempo entre la reparación y el concurso público”*.

Para tramitar el concurso público no resulta necesario el arreglo previo de la vivienda, ya que nada impide que entre las estipulaciones del pliego de condiciones para la licitación, se establezca la obligación de que el adjudicatario realice las obras necesarias imprescindibles para cumplir la normativa de habitabilidad.

El Concejo en las estipulaciones de la licitación hubiera podido incluir las condiciones que estimara convenientes, incluso la obligación de que los licitadores ofertaran mejoras de las obras a ejecutar, a partir de unos mínimos obligatorios a los efectos de la necesaria habitabilidad de la vivienda. A partir de las mínimas reparaciones imprescindibles, el pliego hubiera podido establecer estipulaciones tales como la de exigir que el adjudicatario concretara las obras propuestas en el correspondiente proyecto a presentar a la Junta para su debida aprobación y obtención de la previa licencia de obras, antes de su efectiva ejecución.

En fin, toda estipulación del pliego de condiciones resulta conforme a la legalidad, siempre que no sea contraria al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración, de conformidad con el principio de libertad de pactos (artículo 111 .1) de la LPAP. Es más, el apartado 2º del artículo citado expresamente posibilita que estos negocios jurídicos puedan contener otras prestaciones accesorias relativas a los bienes o derechos objeto de los mismos.

Por otra parte, hemos analizado la documentación aportada a los efectos de contrastar los otros motivos aducidos a la hora de acreditar la adjudicación directa. La memoria justificativa, de 20 de septiembre de 2012, que





presenta la Junta Administrativa, es el documento básico aportado para esta acreditación.

Desde un punto de vista formal, cabe indicar que el documento está firmado por los tres miembros que conforman la Junta Administrativa: la Regidora-Presidenta, el primer vocal y el segundo vocal, sin que nos conste que ninguno de ellos tenga una cualificación mínima de carácter técnico, además del interés directo en el asunto de dos de los miembros que firman el documento, circunstancia a la que más adelante nos referiremos.

Desde un punto de vista material, según este documento las causas que justifican la adjudicación directa son:

- El excesivo tiempo transcurrido desde que se canceló el último contrato en 2010.
- El elevado costo de la reforma a acometer al carecer la vivienda de las mínimas condiciones de habitabilidad.
- La necesidad imperativa de acometer las obras en el año para no agravar el deterioro de la estructura (carcoma, goteras, etc..).

La primera causa, es decir el tiempo transcurrido desde que se canceló el último contrato de la vivienda (que no necesariamente desde que ha permanecido vacía, a tenor del contenido de las fotos) no puede esgrimirse como causa justificativa de la urgencia. La urgencia en la contratación tiene que ser consecuencia de situaciones imprevisibles para el órgano de contratación y no imputables al mismo. En este caso, el mero transcurso del tiempo y supuesto retraso en la gestión de la Junta no puede justificar la urgencia de la actuación, ya que tal circunstancia no resulta una situación imprevisible. Esta causa, además, se contradice con el hecho de que en el mes de mayo se tenía intención de seguir el procedimiento ordinario, sin que se acredite a estos efectos ningún cambio de circunstancias, salvo el transcurso de unos cuantos meses más con respecto a la situación inicial.

La segunda causa alegada viene contestada anteriormente ya que la exigencia de ejecutar las obras que fueran necesarias para la habitabilidad de la vivienda tenía perfecto encaje en el pliego de condiciones de la licitación mediante concurso.

La tercera causa que se indica es la relativa a los problemas de la estructura y su necesidad de acometer las obras inmediatamente. Se concretan los deterioros de la estructura en las goteras y carcoma que se observa a simple vista. Las obras que se han realizado en la vivienda según lo acordado, no han incidido en la estructura del edificio a nivel de goteras, ya que el detalle de lo ejecutado, se refiere al saneamiento de paredes y suelo derivado de humedades en el interior de la vivienda. En este sentido, no hay ninguna partida relativa a tejado, fachadas exteriores, vigas portantes, etc., aspectos





todos ellos que pudieran entenderse relativos a la estructura del edificio. Por otra parte, tampoco con respecto a la carcoma se incide sobre la estructura de la casa, sino que la actuación se ejecuta en el interior de la vivienda, por un importe de algo más de mil euros.

En cualquier caso, el serio peligro que se aduce para la desinfección de la tarima y vigas y travesaños del interior de la casa, no se sustenta en ningún informe técnico, además de que hacía relativamente poco tiempo se había intervenido en el edificio, parece que en dependencias distintas a la aquí señalada, de tal forma que si la situación hubiera sido tan grave, resultaría bastante inverosímil que no se hubiera intervenido también en esta vivienda.

Como conclusión sobre este particular, por las razones expuestas, el expediente no justifica debidamente el arrendamiento de la vivienda mediante la adjudicación directa a las personas que presentaron la única propuesta al Concejo. Este hecho por sí solo justificaría dejar sin efecto el expediente tramitado y el consiguiente contrato de arrendamiento formalizado, con las consecuencias que luego analizaremos.

3. Sin perjuicio de lo anterior, el expediente de adjudicación directa tramitado adolece de importantes carencias que resultan contrarias a la legalidad.

En primer lugar, indicar que ya en el mes de mayo la regidora-presidenta informa al Concejo de que su hija (que ocupa el cargo de fiel de fechos) está interesada en adjudicarse la vivienda. Este hecho, hubiera debido motivar la inhibición en la tramitación del expediente de ambas personas, encargando las gestiones pertinentes para elevar una propuesta a cualquier otro miembro del Concejo, absteniéndose desde ese momento de cualquier actuación relacionada con el expediente. En este sentido, no resulta suficiente la abstención en la votación del acuerdo de adjudicación, ya que la propuesta fue elaborada por lo menos por dos personas que tenían interés directo en el asunto, al igual que el contrato de arrendamiento formalizado por la Regidora-Presidenta, sin que conste siquiera que algunas de las cláusulas que contiene hubieran sido aprobadas en el Concejo.

En segundo lugar, en el expediente no hay constancia alguna del valor que tiene la casa a los efectos de fijar el canon de arrendamiento que, como mínimo, debe ser del 6% del valor en venta, ni tampoco ninguna otra valoración que establezca si el precio de arrendamiento ofertado resulta adecuado a los valores de mercado, de conformidad con el principio de eficiencia y rentabilidad de la explotación de los bienes públicos.

En tercer lugar, las obras ejecutadas en la vivienda no cumplen las condiciones mínimas de habitabilidad, tal como indica el informe del arquitecto técnico de 13 de noviembre de 2012. Justamente, la necesidad de que la vivienda reuniera las debidas condiciones de habitabilidad fue una de las causas aducidas para la adjudicación directa del arrendamiento.







En cuarto lugar, el ayuntamiento únicamente concedió la licencia para una reforma de la instalación eléctrica, excediendo ampliamente las obras ejecutadas de las autorizadas.

En quinto lugar, en ejecución del acuerdo del Concejo, se formalizó un contrato de arrendamiento el 1 de octubre de 2012, con una duración de quince años, si bien se indica que si el Concejo decide seguir arrendando, los actuales propietarios tendrán la prioridad. Esta cláusula no resulta conforme a la normativa vigente ni a lo acordado, ya que no se admiten las prórrogas tácitas o automáticas. En cualquier caso, a la hora de establecer la duración del contrato debe fijarse tanto el período inicial como las prórrogas, plazo total que el artículo 106.3 de la LPAP fija en 20 años.

Por otra parte, también resulta una cláusula totalmente desproporcionada el hecho de que si se rescinde el contrato antes de su finalización, se devolverá al arrendatario (aunque se indica arrendador, entendemos que es un error) el importe pagado en concepto de obras. Tal como está redactada la cláusula, es lo mismo que la decisión de resolución se adopte al tercer año como al décimo, es decir siempre se le devolverían los 12.000 euros adelantados. Según el contrato, la cantidad "adelantada" quedará compensada con el importe de la renta de 250 euros mensuales que se ha fijado y que no se abonará hasta que quede compensada la cantidad adelantada, es decir se contempla aproximadamente un período de carencia de cuatro años. En cualquier caso, únicamente se hubiera debido prever que se le devolverían las cantidades restantes, siempre que se acordara rescindir el contrato con antelación a la finalización del período de carencia de la renta estipulada

4. Finalmente, nos referiremos a las consecuencias y modo en que debe actuar la Junta Administrativa ante la incorrecta tramitación del expediente de adjudicación del arrendamiento de la vivienda en cuestión y las consecuencias jurídicas que ello comporta. A estos efectos debemos tener en cuenta que los actos de preparación y adjudicación de estos negocios jurídicos se rigen por las normas de derecho administrativo (normativa de patrimonio, de contratos y de procedimiento administrativo), mientras que los efectos y la extinción se regirán por la legislación patrimonial en lo que le sea de aplicación y por las normas de derecho privado en lo restante.

En tal sentido, aunque tal como hemos indicado al principio este negocio jurídico queda excluido de la legislación de contratos, resulta de aplicación supletoria, de conformidad con el artículo 110.1 de la LPAP, también de aplicación supletoria a las entidades locales.

A la vista de lo anterior, a nuestro modo de ver, estas serían básicamente las actuaciones a seguir:







- Revisión de oficio del acuerdo de adjudicación directa por haber prescindido totalmente del procedimiento legalmente establecido, con especial referencia a la falta de publicidad y concurrencia (artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común-LRJPAC-).
- Al acordar la declaración de nulidad, en la misma resolución se podrán establecer las indemnizaciones que procedan reconocer, si de dan las circunstancias previstas en los artículos 139.2 y 141.1 de la LRJPAC.
- En todo caso, al tratarse de un contrato, por aplicación supletoria, podría actuarse en los términos previstos por el artículo 35 de la LCP. Así, una vez sea firme, en su caso, la declaración de nulidad, debe necesariamente resolverse el contrato de arrendamiento que entraría en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubieren recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido.
- También podría acordarse la continuidad del contrato, en tanto en cuanto se resuelva el expediente de licitación para el arrendamiento de la vivienda a tramitar, de conformidad con la normativa a la que hemos hecho referencia, dejando en suspenso los acuerdos relativos a la liquidación y demás efectos de la resolución del contrato. Una vez resuelta la adjudicación del nuevo arrendamiento y según la repercusión de su resultado, se deberá resolver lo procedente.
- Finalmente, el Concejo también deberá tener en cuenta, para el supuesto de que proceda una indemnización por daños y perjuicios, la exigencia de responsabilidad a las autoridades y personal a su servicio que hubiera incurrido en responsabilidad por dolo, culpa o negligencia graves, previa instrucción del procedimiento que legalmente corresponda (artículo 145 de la LRJPAC).

Todo ello, sin perjuicio de que el Concejo pueda acordar una solución pactada con los arrendatarios afectados, siempre que tal alternativa no represente perjuicio económico alguno o de otra índole para la entidad pública y que necesariamente se proceda a una licitación mediante la pública concurrencia para adjudicar el bien al que resulte adjudicatario por presentar la mejor oferta, sin perjuicio de que cualquier vecino interesado ejercite el derecho de tanteo indicado en el artículo 43.3 de la Norma foral 11/1995, de 20 de marzo, de Concejos del Territorio Histórico de Álava.





Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se formula la siguiente recomendación a la Junta Administrativa de Ullibarri-Gamboa:

### RECOMENDACIÓN

Que revise de oficio el acuerdo adoptado en la sesión de 24 de septiembre de 2012 de adjudicación directa del arrendamiento de la casa-escuela, previa la tramitación legal que corresponda y adopte el resto de resoluciones que correspondan, si fuera el caso.

