



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



**Asunto: Bienes Patrimoniales.** Arrendamiento por adjudicación directa. Estudio.

El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de....., mediante escrito de fecha 6 de noviembre de 2014, registrado de entrada en esta Diputación Provincial el día 12 de noviembre del mismo año, solicita a este Departamento de Asistencia Técnica a Municipios, informe jurídico sobre si la circunstancia de que un bien rústico de carácter patrimonial, procedente de la desafectación de un camino público, que queda enclavado dentro de una finca privada, puede entenderse como una **peculiaridad del bien**, a que alude el Artículo 107.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, a efectos de justificar el arrendamiento por adjudicación directa al propietario de la finca en que queda enclavado.

También se informa que se tiene conocimiento de que otro particular, que no linda con dicho terreno, estaría interesado en pujar por la adjudicación.

Así pues, a la vista de la anterior consulta, y una vez examinada la legislación que consideramos de aplicación al caso, y que después diremos, se procede a emitir el siguiente,

## **INFORME**

### **1.- Naturaleza jurídica del contrato**

El supuesto que nos ocupa es un arrendamiento de unos bienes municipales calificados como patrimoniales entre el Ayuntamiento, propietario de los mismos, y un particular. Por tanto, se trata de un contrato de naturaleza patrimonial y carácter privado -según dispone el Art. 4.1 letra p) del Real Decreto Legislativo



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**

**ASISTENCIA A MUNICIPIOS**

Núm. R. E. L. 0245000



3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de Sector Público, (en adelante TRLCSP)- celebrado por una Administración Pública que se regirá por la legislación patrimonial.

## **2.- Régimen Jurídico**

El régimen jurídico del contrato será el regulado por sus normas especiales tal y como establece el Art. 4.2 del TRLCSP, -norma que los excluye de su ámbito de aplicación en el citado Art. 4.1, p)- aplicándose los principios del TRLCSP para resolver las dudas y lagunas que pudiesen plantearse.<sup>1</sup>

La norma especial a que nos remite el Art. 4.2 del TRLCSP, la constituye la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante LPAP), ya que de acuerdo con su Art. 2. 2, serán de aplicación, a las Entidades que integran la Administración Local y entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ella, los artículos o partes de los mismos enumerados, como de aplicación general o básica, en su Disposición final segunda, que mantiene gran parte de su articulado como básico y por tanto aplicable a todas las administraciones Públicas

En el presente caso, y por tratarse de un arrendamiento, se le aplicarán en primer lugar, en cuanto a su preparación y adjudicación, las normas de derecho patrimonial de la Administración Local, y en segundo lugar sus disposiciones de desarrollo, constituidas por 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 (RGPA), y el Real Decreto 1372/1986,

---

<sup>1</sup> Los artículos 83 del Real Decreto Legislativo 781/1986 de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de Régimen Local (TRLR), y 92.1 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL), al establecer que la preparación y adjudicación del arrendamiento y cualquier otra forma de cesión de uso de los bienes patrimoniales se regirá por la normativa reguladora de la contratación de las Entidades Locales, hemos de considerarlos derogados implícitamente por el TRLCSP, (disposición derogatoria única), por contradecir su artículo 4.1 p), que, como hemos visto, excluye de su ámbito de aplicación esta clase de negocios jurídicos patrimoniales.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**

**ASISTENCIA A MUNICIPIOS**

Núm. R. E. L. 0245000



de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL), en lo que no se oponga a la LPAP y su Reglamento General y, en lo no previsto en estas normas, se aplicará la legislación de contratos de las Administraciones públicas, (Art. 110.1 LPAP).

Será el Orden Jurisdiccional Civil el competente para resolver las controversias que pudieran surgir, aunque se considerarán actos jurídicos separables los que se dicten en relación con la preparación y adjudicación del contrato y por tanto podrán ser impugnados ante el Orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo, todo ello en virtud de lo dispuesto en el art. 110.3 de la Ley de Patrimonio, por ser de aplicación general, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Final Segunda de esta Ley.

En este sentido se pronuncia el Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa nº 25/08, de 29 de enero de 2009, sobre el *"Régimen jurídico aplicable a los procedimientos y formas de adjudicación de los contratos patrimoniales celebrados por una entidad local"* (Informe JCCA 25/08), que concluye diciendo *"que el régimen jurídico aplicable a los procedimientos y formas de adjudicación de los contratos patrimoniales celebrados por una entidad local como consecuencia de quedar los mismos excluidos del ámbito de aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público, es el que resulta de las normas establecidas en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas y de las normas que la complementan y, en especial, por el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, así como, en su caso, por las normas promulgadas en tal materia por las Comunidades Autónomas respecto de las normas no declaradas como básicas, siendo de aplicación las normas sobre preparación y adjudicación de contratos de la Ley 30/2007, cuando las normas patrimoniales así lo expresen."*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



Este Informe, aunque referido a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que era la norma vigente en el momento de su redacción, entendemos es de aplicación, "*mutatis mutandis*", a la nueva situación nacida del TRLCSP, al regular en su Artículo 4 esta cuestión de idéntica manera.

En cambio, no será de aplicación la Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de arrendamientos rústicos, ya que de acuerdo con el Art. 6. e), quedan exceptuados de esta ley, los arrendamientos que afecten a bienes comunales, **bienes propios de las corporaciones locales** y montes vecinales en mano común, que se regirán por sus normas específicas.

### 3.- Procedimiento de adjudicación

El procedimiento a seguir, tras la entrada en vigor de la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas será el previsto en el art. 107.1, que tiene carácter de legislación básica, a tenor de lo dispuesto en la Disposición Final Segunda de la citada Ley, disponiendo al respecto que, "*los contratos para la explotación de los bienes 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.*"<sup>2</sup>

Precisamente al Ayuntamiento consultante le interesa saber si el hecho cierto de que la parcela que se pretende arrendar, se encuentre enclavada dentro de una finca propiedad de quien sería el arrendatario final, puede constituir una

---

<sup>2</sup> El artículo 92.1 del RBEL, ha de entenderse implícitamente derogado, en cuanto regula la necesidad de subasta como forma de adjudicación de estos contratos en los supuestos contemplados en el mismo, en este caso, por contradecir lo dispuesto en la LPAP, -disposición derogatoria única-, y en particular en su artículo 107.1, que, como hemos visto, establece como forma de adjudicación de los contratos para la explotación de los bienes de las Administraciones Públicas el concurso (o la adjudicación directa de darse las circunstancias recogidas en el mismo).



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



peculiaridad que justifique la adjudicación directa al mismo, conforme al Art. 107.1, y sobre ello hemos de decir que, aunque en principio pueda pensarse que la situación de enclavado dota a un bien de una peculiaridad o singularidad propia, que podría justificar su arrendamiento directo al propietario colindante, en realidad nos encontramos ante un concepto jurídico indeterminado, y como tal sujeto a diversas y variadas interpretaciones.

Por nuestra parte, hemos acudido a todas las bases de datos jurisprudenciales, doctrinales, etc. de que disponemos y no hemos encontrado sentencias, opiniones doctrinales o consultas referidas a un supuesto igual o similar, y con ello no queremos decir que no existan, sino simplemente que después de una laboriosa y dilatada búsqueda, no hemos encontrado ninguna interpretación que pueda servirnos de base para pronunciarnos al respecto.

No obstante, a fin de dar una opinión sobre la cuestión que se nos plantea, y en ausencia, como decimos, de otras interpretaciones referidas a este supuesto concreto de arrendamiento, creemos que puede ser de utilidad una aplicación analógica de los criterios interpretativos, que en este caso si existen, respecto a lo establecido en la LPAP, en cuanto a las formas de enajenación de los bienes inmuebles.

El Art. 137 de la LPAP, al referirse a formas de enajenación, establece en su apartado 4 los supuestos en que procede la adjudicación directa, especificando en la letra f), que estamos en presencia de uno de ellos, *"cuando se trate de fincas rústicas que no lleguen a constituir una superficie económicamente explotable o no sean susceptibles de prestar una utilidad acorde con su naturaleza, y la venta se efectúe a un propietario colindante"*.

Al respecto, *José Ángel López Herrero*, en su artículo doctrinal *"Incidencia de la LAULA en la normativa de bienes de las entidades locales de Andalucía"*,



DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



mantiene que para apreciar si concurren estos supuestos, debe tenerse en consideración, entre otras cuestiones, la normativa reguladora de la superficie mínima de cultivo en terrenos rústicos, (distinta según sean terrenos de secano o regadío).

En la Provincia de Toledo, en ausencia de una normativa autonómica propia en la materia, sería de aplicación la Orden 27 mayo 1958, por la se fijan las unidades mínimas de cultivo en las distintas provincias, quedando establecida para ..... en 2,50 hectáreas en Secano y 0,25 hectáreas Regadío. De ser inferior a estas dimensiones la parcela en cuestión, podríamos sustentar, en línea con lo apuntado por *López Herrero*, que la misma *no llega a constituir una superficie económicamente explotable o no es susceptible de prestar una utilidad acorde con su naturaleza*, por lo que, sí esta circunstancia podría servir para motivar la enajenación directa de aquella, en virtud del Art. 137.4.f), de la LPAP, bien podríamos sostener que la misma constituye una *peculiaridad del bien* que justificaría su arrendamiento directo al propietario colindante en base al Art. 107.1 de la LPAP, pues creemos, que no hay duda, de que la enajenación de un bien, estaría en un grado o escalón jurídico superior al arrendamiento, ya que el primer caso el bien sale del patrimonio del vendedor, para integrarse definitivamente en el patrimonio del comprador, mientras que en el arrendamiento el bien permanece en el patrimonio del arrendador, y el arrendatario lo único que recibe es una cesión de uso a cambio de un precio, por un periodo determinado de tiempo.

Desde este punto de vista, no sería comprensible que lo que serviría para justificar el negocio jurídico de mayor nivel, la enajenación, no sirviera para justificar el negocio jurídico de un nivel inferior, esto es, el arrendamiento. Dicho de otra forma, podríamos afirmar que quien puede lo más, también puede lo menos.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**

**ASISTENCIA A MUNICIPIOS**

Núm. R. E. L. 0245000



El procedimiento de adjudicación sería el regulado en los Arts. 79 y siguientes del RGPAP, con especial énfasis en la necesaria motivación en el expediente de las circunstancias que justifican la adjudicación directa, conforme exige el Art. 82 de este Reglamento.

#### **4.- Duración del contrato**

Respecto a la duración del contrato, resulta cierto que sólo tiene carácter básico el artículo 106.1 de la LPAP, mientras que los restantes apartados de este artículo y en concreto el apartado 3º (referente a la duración del contrato), tienen carácter supletorio, por lo que sólo serán aplicables en defecto de normativa al efecto en la Legislación de régimen local autonómica y en su defecto el RBEL.

De acuerdo con el apartado tercero del artículo 106 de la LPAP, los contratos para la explotación de los bienes o derechos patrimoniales no podrán tener una duración superior a 20 años, incluidas las prorrogas, salvo causas excepcionales debidamente justificadas y, en consecuencia, entendemos que al no disponerse en el RBEL disposición específica relativa a la duración de los contratos, es aplicable el artículo 106.3 de la LPAP, con carácter supletorio, por los que debe ser respetado.

En cuanto al canon a satisfacer entendemos que no existe ninguna excepción a esta regla, debiendo el usuario satisfacer un canon no inferior al 6% del valor en venta de los bienes siendo esta cantidad anual con independencia de la duración del contrato, (Art. 92.2 del RBEL).

#### **5.- Consideraciones finales**

Por lo demás, aunque no se hiciera en el momento de la desafectación, una vez incorporado el bien de que se trata al patrimonio de la Entidad local, creemos que el Ayuntamiento, puede tramitar un expediente de calificación jurídica de esta



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**

**ASISTENCIA A MUNICIPIOS**

Núm. R. E. L. 0245000



parcela, a fin de conceptuarla como sobrante, de acuerdo con lo preceptuado en el Art. 7 del RBEL.

Creemos que, de los antecedentes que se derivan de la consulta formulada, la parcela en cuestión es la misma a que se refería nuestro anterior informe de 18 de septiembre de este mismo año, por lo que, como ya decíamos en este, dicha calificación como parcela sobrante, habilitaría al Ayuntamiento para, además de poder permutar, vender directamente dichos terrenos al propietario colindante, conforme a lo previsto en el artículo 115 del citado RBEL.

Por último, en nuestro anterior informe de 18 de septiembre, nos inclinábamos a pensar que, estando pendiente de resolución judicial el acto administrativo de la desafectación, sería más prudente optar por el arrendamiento que por la permuta, pero solo lo hacíamos por el hecho de que, mientras la permuta tiene un efecto definitivo, el arrendamiento es temporal, y daríamos tiempo a conocer el resultado del procedimiento judicial en curso, para luego obrar en consecuencia.

Pues bien, ahora deberemos considerar que el arrendamiento, por adjudicación directa como se pretende, también podría ser objeto de impugnación judicial por la otra persona interesada, que se vería postergada, por lo que se abriría para el Ayuntamiento un nuevo frente judicial sobre la misma parcela.

De darse este supuesto, y siendo iguales los efectos de una posible sentencia judicial que anulara el acto administrativo de la desafectación, ya que en ambos casos (permuta o arrendamiento), la situación de los bienes ha de volver al estado jurídico y físico en que se encontraban con anterioridad al acto administrativo anulado, quizás sea más conveniente tramitar el asunto por el procedimiento de la permuta, debidamente justificada que, como ya decíamos en el referido informe, es posible de acuerdo con el artículo 112.6 de la LPAP, al no haberse solicitado en



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL  
DE  
TOLEDO**

**ASISTENCIA A MUNICIPIOS**

Núm. R. E. L. 0245000



sede judicial medida cautelar alguna sobre la suspensión del acuerdo de desafectación.

**Conclusiones:** Las que se derivan de las anteriores consideraciones.

Es cuanto tengo el honor de informar, a los simples efectos de que se conozca la opinión jurídica de este Departamento, que someto a otra en derecho mejor fundada, no supliendo en ningún caso a otros informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los oportunos acuerdos.

Toledo, 28 de noviembre de 2014