

En Logroño, a 26 de mayo de 2010, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia la Consejera D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

48/10

Correspondiente a la solicitud de informe presentada por el Ayuntamiento de Briñas, por conducto del Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja, en relación con el procedimiento de declaración de nulidad del contrato de arrendamiento suscrito entre el Ayuntamiento de Briñas y D. A. S. B., del inmueble sito en P. R. A., núm. x de esa localidad.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El Pleno del Ayuntamiento de Briñas, en su sesión de 30 de marzo de 2010, acordó el inicio de declaración de nulidad del contrato de arrendamiento celebrado el 30 de abril de 2007, entre ese Ayuntamiento y D. A. S. B., de un inmueble sito en la P. R. A., nº x, x d.recha. En la escueta parte expositiva del Acuerdo, se alude a la celebración del contrato *“sin seguir procedimiento alguno al respecto”* y que el inmueble arrendado *«forma parte de la Casa Consistorial, y, según el inventario de bienes y el Registro de la Propiedad, todo el edificio tiene carácter demanial»*, subrayando que el planeamiento urbanístico vigente en el Municipio establece el uso dotacional público de ese edificio. Finalmente, señala que *«atendiendo a lo dispuesto en los artículos 62.1 e) y f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, en relación con el artículo 102 de la referida Ley, el Pleno de la Corporación, por unanimidad de los seis miembros asistentes a la sesión...»*, acuerda el inicio del procedimiento referido.

Del inicio de dicho procedimiento se le dio audiencia al interesado, mediante escrito fechado el 31 de marzo de 2010, presentando escrito de alegaciones el 15 de abril, registrado de entrada el 19 de abril, en el que manifiesta que *“quien suscribe no estaba*

incurso en ninguna prohibición ni incompatibilidad para contratar con la Administración, no concurriendo causa de nulidad por consiguiente”.

Se ha incorporado al expediente una Nota simple informativa del Registro de la Propiedad de Haro referente a un inmueble de naturaleza urbana (*“otros edificios no destinados a vivienda”*), sita en C. R., xx, con una superficie de ochenta y cuatro metros cuadrados (*“casa con su patio, compuesta aquella de planta baja, dos pisos habitables y desván”*). Asimismo, consta un certificado expedido por el Secretario, con el visto bueno del Alcalde, del inventario de bienes del Ayuntamiento, en el que consta inscrita *“Casa Consistorial.- Parcela catastral urbana..., sita en P. R. A., 1 con una superficie de solar de 285 m2 y una superficie construida 774 m2... dicho inmueble está calificado por su naturaleza jurídica como bien de dominio público al cumplir una función pública y estar destinado al servicio público”*.

Consta, igualmente, la diligencia practicada, el 18 de febrero de 2010, por el Secretario municipal para la reclamación deudas de cantidades relativas a la vivienda sita en la P. R. A., 1 2º derecha (D. A. S. B.), en la que se reclama el abono de las rentas pendientes desde el 30 de abril de 2007 hasta el día de la fecha, que ascienden a 0’34 centimos de euro (34 meses por 0.01euros).

Estas actuaciones son las únicas que integran propiamente el procedimiento de declaración de nulidad del contrato referido, sometido ahora a nuestra consideración, aunque figuran ordenadas en el expediente remitido justamente al final. No consta en este procedimiento ninguna otra actuación posterior, como pudiera ser la valoración de las alegaciones y la necesaria propuesta de resolución acordada por el órgano competente.

Segundo

Para entender el alcance y la naturaleza de la actuación referida, es necesario, no obstante, referir el conjunto de hechos y actuaciones jurídicas que preceden a esas concretas actuaciones, tal como se han recogido en el citado expediente:

1. El 30 de abril de 2007, D. R. S. B., en calidad de Alcalde de Briñas y arrendador, y D. A. S. B., como arrendatario, celebran un contrato de arrendamiento de una vivienda sita en P. R. A., 1 2º derecha (sita en el edificio de la Casa Consistorial); entre otras cláusulas, se fija como duración del arrendamiento doce años (Cláusula 2ª); la renta se fija en un céntimo de euro mensual, más el 16 por ciento de IVA (Cláusula 5ª); la fianza se establece en dos céntimos, equivalente a dos mensualidades (Cláusula 8ª); se pacta el derecho de adquisición preferente, de acuerdo con el art. 25 de la Ley 29/1994, de arrendamientos urbanos (Cláusula 11ª); y el sometimiento de los conflictos a Tribunales de Arbitraje (Cláusula 15ª).

2. La Secretaria-Interventora municipal, el 28 de junio de 2007, a solicitud verbal del nuevo Alcalde, redacta un informe sobre el contrato de arrendamiento referido, en el que deja constancia de las omisiones involuntarias cometidas por el Técnico municipal en cuanto a la valoración de las obras de mejora realizadas por la parte arrendataria, que afectan a la valoración de la renta mensual, así como al uso dotacional público establecido por el planeamiento vigente en el Municipio, para el edificio donde se ubica la vivienda arrendada. Concluye señalando que *“procede iniciar un expediente administrativo de revisión del mismo, que concluya con la rescisión del contrato, por no adaptarse el mismo en su integridad a la normativa urbanística vigente”*.

3. El 25 de marzo de 2008, el Alcalde de Briñas remite a D. A. S. un escrito en el que manifiesta que *“es deseo de esta Corporación dar fin a una situación de contratación, que consideramos ciertamente irregular, en cuanto a la vivienda de titularidad municipal ...; el contrato de fecha 30 de abril de 2007, que en su día se firmó con la anterior Corporación, es nulo de pleno derecho por diversos motivos que son conocidos por usted y no vamos a señalar ahora por no ser el momento adecuado y, en tal sentido, esta Alcaldía pretende la resolución amistosa del mismo..., se le invita para que, de forma amistosa y extrajudicial..., se avenga a rescindir voluntariamente el contrato, abandonando la vivienda, dejándola libre de bienes..., antes del día 31 de mayo de 2008”*.

4. El Pleno del Ayuntamiento, en su sesión de 29 de septiembre de 2009, adopta un Acuerdo sobre *“Inicio de desahucio administrativo. Vivienda en planta segunda derecha de la Casa Consistorial”*. Consta literalmente:

“Se pone de manifiesto por la Presidencia que se está dilatando en el tiempo la situación de A. S. B., y que no se ve otra posibilidad que tramitar el oportuno expediente de desahucio. Que la ocupación de la vivienda no tiene una base ajustable a Derecho y que las peticiones verbales de D. A., en el sentido de vincular su salida de la vivienda a la concesión de agua potable en la caseta de aperos, se señala que son asuntos claramente diferenciados y no susceptibles de mezcla o mixtión...la concesión de agua potable es inviable y recuerda la desestimación hecha a su concesión, de fecha 8 de agosto de 2009...La Presidencia es clara y se remite a la Ley de Urbanismo de La Rioja..., la firma de las licencias urbanísticas es responsabilidad suya, comentando que no está facultado para obviar el asunto. Asimismo, encarga al Secretario que vaya redactando los papeles y si desgraciadamente la ejecución del desahucio y su lanzamiento, lleva consigo actuar con el Juzgado y, último caso, fuerzas del Orden, que se haga, advirtiéndose al Secretario para que le den todos los plazos y recursos que señala el Reglamento de Bienes del año 86”.

5. El Alcalde, mediante escrito de 22 de octubre de 2009, notificado el 26 de octubre, reitera un escrito de idéntico contenido al remitido el 25 de marzo de 2008, para que abandone la vivienda de forma amistosa y extrajudicial. Igualmente, consta un escrito, de idéntica fecha, del Secretario municipal, reiterando el requerimiento y poniendo a su disposición un impreso de aceptación o rechazo de la propuesta de abandono de la vivienda, al que no hace alegación alguna el interesado, de lo que deja constancia la certificación acreditativa de 10 de noviembre de 2009.

6. Que el Pleno del Ayuntamiento, en su sesión de 13 de noviembre de 2009, aprueba el desahucio administrativo de la vivienda ocupada por D. A. S. B., dado que el contrato de arrendamiento

“Carece de validez jurídica según informe del Secretario, es decir, la Corporación considera, apoyándose en el Secretario, que es nulo el Acuerdo con el art. 62.a) e), e incluso f), de la Ley 30/92, por diversos y evidentes motivos, de los que no se considera necesario extenderse. Aunque bastan citar dos de ellos que son determinantes: el contrato se ha celebrado por un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia; y se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”.

Se alegan, además, razones urbanísticas derivadas del uso dotacional público del edificio donde está ubicada la vivienda.

Se acuerda notificar al interesado, requiriéndole que *“proceda a formular la proposición sobre la cuantía que estima procedente respecto a la indemnización... que considere según la normativa vigente; si bien estimamos que cualquier indemnización no es procedente, como luego se detalla...”*.

Se le otorga un plazo de cinco meses para el desalojo de la vivienda, si bien se considera que *“desde el 25 de marzo de 2008 hasta el día de la fecha, ya ha existido ese plazo razonable...dado que, a día de la fecha, los 5 meses han sido aumentados y superados con mucho, y, siendo en este mismo sentido, hasta hoy, todos los esfuerzos baldíos”*, faculta al Sr. Alcalde para la ejecución del Acuerdo; considera que no cabe resarcimiento alguno, dado que, desde la celebración del contrato, no ha hecho efectiva renta alguna; y acuerda solicitar al Juzgado de lo Contencioso-administrativo la pertinente autorización para la entrada en la vivienda, caso de no ser cumplido voluntariamente el desahucio.

El Acuerdo fue notificado al interesado el 9 de diciembre de 2009. En escrito dispuesto para la aceptación del desalojo de la vivienda, que debía realizarse antes del 31 de enero de 2010, el interesado solicita, el 10 de diciembre siguiente, que *“no se ejecute en vía administrativa y posteriormente judicial sobre mi persona”*.

7. El Alcalde, por Decreto de 22 de enero de 2010, apercibe de lanzamiento que se realizará el 27 de enero de 2010, tal como se acordó en la sesión extraordinaria y pública de fecha de 22 de enero de 2010.

8. El Alcalde, mediante escrito de 26 de enero de 2010, solicita del Juzgado de lo Contencioso-administrativo autorización judicial para la entrada en domicilio, en ejecución de desahucio administrativo y la consiguiente toma de posesión de dicha vivienda a favor del Ayuntamiento de Briñas.

9. Por Providencia de la Juez de lo Contencioso-administrativo, de 2 de febrero de 2010, se requiere al Ayuntamiento de Briñas para que aporte todo lo actuado en el expediente administrativo y, singularmente, las notificaciones practicadas a D. A. S. B. y se indique la autoridad o funcionario que realizará la entrada, requerimiento que se cumplimenta el mismo 2 de febrero de 2010.

10. Mediante Auto 14/2010, de 9 de febrero, la Juez de lo Contencioso-administrativo, a la vista de las actuaciones que constan en el procedimiento y tras recordar el alcance de los poderes del Juez en relación con los actos de las Administraciones que requieran de entrada en el domicilio del interesado, dado que en el presente caso existe un contrato de arrendamiento de vivienda; que no consta se haya dictado acto administrativo de resolución o rescisión de dicho contrato notificado al arrendatario, sino distintas cartas del Alcalde a fin de que rescinda voluntariamente el contrato; añade que, apreciada la inexistencia de título habilitante para proceder al desahucio y, por tanto, a la entrada en el domicilio del arrendatario; acuerda no haber lugar a la solicitud de autorización de entrada solicitada. El Auto adquirió firmeza el 11 de marzo de 2010.

11. El Secretario municipal, el 18 de febrero de 2010, emite un informe acerca de la nulidad del contrato suscrito por el Alcalde con D. A. S.. Como antecedentes, recuerda que el Jefe del Servicio de Contratación advirtió la concurrencia de causa de nulidad a que hace mención el art. 32 de la LCSP, en relación con el art. 62 de la Ley 30/1992, constando en el expediente documentalmente acreditada la expresada causa de invalidez contractual e igualmente se infringe lo dispuesto en el art. 37.03 del Plan General Municipal. En los Fundamentos de Derecho, se insiste en que, de acuerdo con la legislación de contratos del sector público:

«Son causas de nulidad del contrato, además de las que resulten del art. 62.1 de la Ley 30/1992, la de estar incurso el adjudicatario/arrendatario en alguna de las prohibiciones o incompatibilidades de la LCSP, en relación con lo dispuesto en el art. 49 de la LCSP...se desprende con claridad la concurrencia de la causa prevista en el art. 32 de la LCSP, en concordancia con la del art. 62.1.f) de la Ley 30/1992, “los actos expesos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”».

Señala el procedimiento para la declaración de nulidad y el trámite de audiencia al interesado, que se notifica el 18 de febrero de 2010.

12. D. A. S. B., mediante escrito registrado, el 17 de marzo de 2010, en la Oficina General de Registro del Gobierno de La Rioja, presenta alegaciones en las que manifiesta que el contrato de arrendamiento de vivienda suscrito el 30 de abril de 2007 con el Ayuntamiento “*sigue en vigor*”; que el contrato carece de cualquier causa de nulidad; que el Acuerdo que ahora se notifica “*no expresa la causa de nulidad que se invoca*”, sino de forma genérica al referirse al art. 62 de la Ley 30/92, “*constando en el expediente*

documentalmente acreditada la expresada causa de invalidez contractual”, pero “no se menciona ninguna causa”; que parece se atribuye alguna causa que haría nulo el contrato y, a tal efecto, se habla de las prohibiciones e incompatibilidades para contratar, pero sin concretar cual de ellas puede afectarle que «en el momento de suscribir el contrato con el Sr. Alcalde, no estaba incurso en ningún tipo de prohibición establecida en el artículo mencionado... y, a día de hoy, tampoco concurre en quien suscribe ninguna prohibición de las expuestas en el citado artículo» (se refiere al art. 49 LCSP); que reitera que el contrato «está plenamente en vigor... sin que concurra causa de rescisión del mismo. Sin olvidar las importantes obras que llevé a cabo en la reforma de la vivienda, ya en 1999, y que entré a vivir en el año 2000, aunque hasta 2007 no se formalizó el contrato».

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 22 de abril de 2010, registrado de entrada en este Consejo el 26 de abril de 2010, el Ayuntamiento de Briñas a través del Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y de Política Local del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 28 de abril de 2010, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y ámbito del dictamen del Consejo Consultivo.

El carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo, en los supuestos de revisión de los actos administrativos, resulta con toda claridad de lo dispuesto en el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a cuyo tenor *“las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1”*. Reiteran la necesidad del dictamen del Consejo Consultivo en estos casos nuestra Ley reguladora [artículo 11.f)] y el Reglamento que la desarrolla [artículo 12.2.f)].

En consecuencia, nuestro dictamen es preceptivo en los procedimientos de revisión de la nulidad de actos administrativos por razón de la materia, al margen ahora si la Administración municipal actuante ha cumplido todos los requisitos procedimentales necesarios previos a nuestro dictamen.

Por lo demás, como claramente se infiere del art. 102.1 LPAC, el dictamen del Consejo Consultivo en materia de revisión de actos administrativos es, además de preceptivo, habilitante u obstativo de la ulterior decisión revisora de la Administración, pues ésta sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiere sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

Segundo

Sobre la nulidad del contrato de arrendamiento de una vivienda celebrado entre el Alcalde de Briñas y D. A. S. B..

A) Naturaleza privada del contrato celebrado.

Tras la relación de Antecedentes de Hecho recogidos y teniendo en cuenta el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Briñas, de 30 de marzo de 2010, por el que se inicia declaración de nulidad del *«contrato de arrendamiento celebrado el 30 de abril de 2007, entre el Ayuntamiento de Briñas y D. A. S. B., del inmueble sito en P. R. A., nº 1, 2º derecha, sin seguir procedimiento alguno al respecto»*, este Consejo Consultivo debe examinar si concurre causa de nulidad en el referido contrato. Este es, pues, el objeto específico de nuestro dictamen, en aplicación del artículo 102 de la Ley 30/1997, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (en adelante LPAC). Así resulta, por lo demás, del Auto 14/2010, de 9 de febrero, de la Juez de lo Contencioso-administrativo de Logroño, al denegar la autorización de entrada en domicilio solicitado por el Ayuntamiento de Briñas, por inexistencia de título habilitante para proceder al desahucio, dado que existe un contrato

de arrendamiento de vivienda y no consta que se haya dictado un acto administrativo de resolución o rescisión de dicho contrato notificado al arrendatario, salvo distintas cartas del Alcalde a fin de que el arrendatario rescindiera voluntariamente el contrato, circunstancia que no se ha producido.

Hemos, pues, de determinar la naturaleza jurídica del contrato celebrado entre el Alcalde de Briñas y D. A. S. B., por el que se arrendó una vivienda existente en el edificio de la Casa Consistorial y valorar si está afectado de causa de nulidad.

El contrato celebrado el 30 de abril de 2007 (al margen ahora de que esa fecha sea la de formalización de una relación jurídica iniciada, al parecer, con anterioridad, dado que la puesta a disposición de dicha vivienda se hizo, según manifiesta el arrendatario en su escrito de alegaciones, en 1999, y tras importantes obras de reforma entró a vivir en el año 2000) es un **contrato privado** suscrito por una Administración pública (el Municipio de Briñas, actuando por su Alcalde) y un particular. Así ha de deducirse de la legislación de contratos aplicable a las Administraciones públicas en el momento de formalización del contrato.

En efecto, la norma aplicable era el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Su artículo 5, tras referirse a los contratos administrativos típicos (apartado 1) y a los contratos administrativos especiales (apartado 2), disponía que *«los restantes contratos celebrados por la Administración tendrán la consideración de **contratos privados** y, en particular, los contratos de compraventa, donación, permuta, **arrendamiento** y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles...»*.

B) Régimen jurídico aplicable a la preparación y adjudicación de los contratos privados.

En cuanto al régimen jurídico de los contratos privados, establecía el artículo 9.1 del citado texto legal que *«se regirán en cuanto a su **preparación y adjudicación**, en defecto de normas administrativas específicas, por la presente ley y sus disposiciones de desarrollo, y, en cuanto a sus **efectos y extinción**, por las normas de Derecho privado»*. Y el segundo párrafo de ese apartado establecía una específica regla aplicable a la preparación y adjudicación de los contratos privados:

*«A los contratos de compraventa, donación, permuta, **arrendamiento** y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles...se les aplicarán, en primer lugar, en cuanto a su **preparación y adjudicación**, las normas de la **legislación patrimonial** de las correspondientes Administraciones Públicas»*.

Tratándose de una Entidad local de la Comunidad Autónoma de La Rioja, la legislación patrimonial es la contenida en la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de

Administración Local de La Rioja (el Título VIII relativo a «Bienes de las Entidades Locales», artículos 169 a 192), sin perjuicio de la aplicación preferente de las normas básicas establecidas en la Ley 33/2003, de 3 de diciembre, de Patrimonio de las Administraciones públicas, cuya Disposición Final Segunda establece los preceptos de naturaleza básica aplicables a todas las Administraciones Públicas.

Pues bien, el artículo 184.2 de la citada Ley 1/2003 establece, para los bienes inmuebles de naturaleza patrimonial, que

*«el arrendamiento y cualquier otra forma de cesión de uso de los bienes patrimoniales se registrarán por la normativa reguladora de la contratación de las Administraciones Públicas. Será necesaria la realización de **subasta pública**, siempre que la duración de la cesión sea **superior a cinco años** o el precio exceda del cinco por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto (...). En todo caso, el usuario habrá de satisfacer un **precio** que no podrá ser inferior al **seis por ciento** del valor en venta de los bienes».*

Con independencia del reenvío circular que la Ley 1/2003 hace a la legislación de contratación, dado que ésta última remite, a su vez, a la legislación patrimonial, el precepto transcrito ha desplazado la regulación estatal de naturaleza reglamentaria existente en la materia, si bien el criterio de adjudicación establecido (**subasta**) es el mismo del artículo 92 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, que es la norma desplazada.

Ha de advertirse, no obstante, que, con posterioridad a la fecha de celebración del contrato, la STC 162/2009, de 29 de julio, ha declarado inconstitucional (inconstitucionalidad sobrevenida) y nulo el artículo 184.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, en cuanto establece como sistema de adjudicación de estos contratos patrimoniales la **subasta**, dado que el artículo 107.1 de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, de carácter básico, de acuerdo con la Disposición Final Segunda de dicha ley estatal, establece como criterio de adjudicación el **concurso**. Como quiera que la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja, ha seguido el criterio de la ley aragonesa, ha de extenderse la declaración de inconstitucionalidad al sistema de **subasta** acogido por la ley de La Rioja, al haber quedado desplazado por el de **concurso**, que resulta básico. No obstante, esta declaración de inconstitucionalidad del régimen de subasta no era aplicable, por obvias razones temporales, al supuesto de hecho.

En definitiva, la adjudicación de los contratos de arrendamiento de bienes patrimoniales municipales debió otorgarse mediante **subasta**, procedimiento del que no hay constancia alguna se siguiese en relación con el contrato, suscrito el 30 de abril de 2007, entre el Alcalde de Briñas y D. A. S. B., de arrendamiento de una vivienda de titularidad municipal, bien inmueble integrante del edificio de la Casa Consistorial. Así

debiera haberse realizado, caso de que la vivienda tuviera, efectivamente, naturaleza de bien patrimonial, pues ese es el sistema de adjudicación aplicable a dichos bienes.

Si la naturaleza del bien inmueble fuera de uso o servicio público, no cabe uso privativo de los particulares si no es mediante **concesión demanial** (artículo 182.4 de la Ley 1/2003), procedimiento que no consta se haya seguido, en el presente caso. Cabe, no obstante, la posibilidad de que, previamente, se desafecte, total o parcialmente, el bien y se adjudique mediante el procedimiento referido de subasta, desafectación que tampoco consta en el presente caso.

La documentación aportada no permite a este Consejo Consultivo tener una prueba concluyente acerca de la naturaleza jurídica del bien arrendado. Se ha incluido en el expediente remitido (folio 81) una certificación del Inventario de Bienes de Briñas (Epígrafe 1A Orden 001) relativo a «*Casa Consistorial*», consta la referencia catastral, la ubicación (P. R. A. 1), la superficie del solar (285 m²) y la superficie construida (774 m²), inmueble «*calificado por su naturaleza como bien de dominio público, al cumplir una función pública y estar destinado al servicio público*». No consta de quién se adquirió, ni el título de su adquisición, siendo el Excmo. Ayuntamiento de Briñas propietario de la Casa Consistorial y patio, de manera mediata e inmediata, y de forma pacífica desde tiempo inmemorial.

Consta, igualmente, incorporada al expediente un «*Nota simple informativa*» expedida por el Registro de la Propiedad de Haro (folio 73) relativa a un bien inmueble de naturaleza «*urbana: otros edificios no destinados a vivienda*», localizado en Calle Real; núm. 28, de ochenta m² (casa con su patio, compuesta aquella de planta baja, dos pisos habitables y desván) y la titularidad del Ayuntamiento de Briñas «*participación: 100 del pleno dominio con otros caracteres privativos*», sin más precisión acerca de si esta descripción se corresponde, total o parcialmente, con la Casa Consistorial incluida y descrita en el Inventario de Bienes del municipio.

A falta de la debida depuración de este importante aspecto y de la posibilidad de que, en el conjunto del inmueble calificado como bien de dominio público, exista una concreta parte o dependencia que pudiera haberse desafectado fácticamente (la perspectiva del “metro cuadrado” de la que habló en su día Hauriou) para arrendarla como vivienda (ocupada por D. A. S. B.), es evidente que no se ha seguido el procedimiento establecido para el arrendamiento o concesión del bien inmueble arrendado. Y es que, en efecto, con independencia de su calificación urbanística, los bienes municipales tienen la naturaleza que resulta de su afectación efectiva al uso o servicio público, debidamente acreditado por el Inventario de bienes o, en su caso, el Registro de la Propiedad.

Además, el art. 184.2, último párrafo, de la Ley 1/2003, establece (para los bienes patrimoniales) que «*en todo caso, el usuario habrá de satisfacer un precio que no podrá*

ser inferior al seis por ciento del valor en venta de los bienes», regla que no parece que se haya respetado en el presente contrato de arrendamiento a la vista de la renta mensual fijada de un céntimo de euro. No consta que se hiciera en su momento una valoración del bien ni de las mejoras realizadas por el arrendatario, mejoras que pudieron haberse tenido en cuenta para el cálculo de la renta y que explicaran tan baja cuantía de la misma.

En consecuencia, cabe concluir que, en la adjudicación del contrato de arrendamiento, no se ha seguido el procedimiento legalmente establecido, causa de nulidad encuadrable en el art. 62.1.e) Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común.

C) La posible ilicitud del contrato por causas de Derecho Civil.

En el expediente remitido, parece alegarse, como causa que viciaría el contrato, la calificación urbanística del inmueble como dotacional público, aunque el apartado 37.03 de la normativa urbanística vigente en Briñas admite otros usos específicos, dentro de la gama de dotaciones públicas, o incluso de **vivienda** para el personal encargado de la vigilancia y conservación de la institución (condición que no concurre en D. A. S., pues no tiene ni ha tenido vinculación laboral o dependencia estatutaria con el Ayuntamiento que hubiera podido justificar la disponibilidad de casa-habitación integrada en el edificio de la Casa Consistorial).

Dicha calificación urbanística confirmaría la naturaleza demanial del inmueble y la ilicitud -parece razonarse- del contrato celebrado, máxime cuando uno de los intervinientes en la celebración del contrato es el propio Ayuntamiento (la autoridad competente que ha de cumplir y hacer cumplir lo ordenado en los instrumentos de planeamiento urbanístico) cuyo objeto es el arriendo de una vivienda, uso residencial no permitido por la normativa urbanística aplicable al inmueble donde se ubica la vivienda. Ese motivo de nulidad civil se añadiría a las causas específicas de Derecho Administrativo (no seguir el procedimiento debido y la falta de competencia).

En este sentido, si el bien arrendado era demanial, la declaración de voluntad del entonces Alcalde de Briñas, arrendándolo, fue contraria al ordenamiento jurídico administrativo, que sólo permite la concesión, y no el arrendamiento, para atribuir su posesión o goce privativo; y también lo sería en cuanto que la disciplina urbanística vincula a todos los órganos de la Entidad local, exigiendo que ésta impidiera tal uso.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que, aunque tales infracciones de normas imperativas fueran susceptibles de provocar la nulidad del contrato privado —así, por infracción *de la ley*, que es límite de la autonomía contractual (art. 1.255 Cc.); de la *licitud*, que constituye requisito del objeto del contrato y, por tanto, de las prestaciones que de él nacen (art. 1.271 Cc.); o, incluso, de la que debe tener la causa del contrato, esto es,

la conformidad a la ley imperativa que debe tener la motivación o finalidad práctica de las partes (artículo 1275 Cc.)—, la alegación de dichas causas de nulidad de Derecho privado se sujetará a los requisitos y plazos de ejercicio de las acciones establecidos en el ordenamiento civil (arts. 1300 y siguientes CCi), pero *“el procedimiento para hacerlas valer se someterá a lo previsto en los artículos anteriores para los actos y contratos administrativos anulables”* (artículo 36 Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del sector público).

Pero con independencia de la posible concurrencia de causas de nulidad de Derecho Privado, en la consideración de los elementos de los actos administrativos (los de preparación y adjudicación de un contrato privado) debe primar el carácter típico de los mismos, de manera que, si concurre una causa de nulidad (procedimiento o competencia), ésta es determinante de la nulidad de acto y basta para iniciar el procedimiento de revisión, resultando innecesario acudir a las causas de nulidad civiles. En consecuencia, basta considerar y apreciar en este expediente la nulidad de pleno derecho resultante de la aplicación del art. 62.1 LPAC a los actos administrativos de preparación y adjudicación del contrato suscrito por el entonces Alcalde, al que, por ello y por previsión legal, tal y como se explica en el siguiente fundamento jurídico, resulta extensible tal nulidad.

D) Competencia para contratar.

Como quiera que la duración del contrato de arrendamiento, suscrito el 30 de abril de 2007, es de doce años (Cláusula 2ª), la competencia para autorizar su celebración correspondía al Pleno del Ayuntamiento, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 21.1.ñ) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), en relación con el art. 22.2.n) LBRL, normativa vigente en el momento de celebración del contrato, si bien estos preceptos han sido derogados por la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, y sustituidos por la Disposición Adicional 2ª, apartado 1; nueva regulación que, sin embargo, lo hace en términos semejantes a la regulación anterior. En efecto, el criterio determinante de la competencia orgánica en el presente caso es la duración superior a cuatro años; en cuyo caso, la competencia para autorizar el contrato corresponde al Pleno. No existe constancia en el expediente de que el Alcalde de Briñas, representante legal del Ayuntamiento, hubiera sido autorizado por Acuerdo del Pleno, para celebrar el contrato de arrendamiento referido, con la consecuencia de que el contrato ha sido celebrado por un órgano incompetente por razón de la materia; (circunstancia ésta a la que se alude en el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento, de 13 de noviembre de 2009, por el que se aprueba el desahucio administrativo), y que constituye una causa de nulidad contemplada en el artículo 62.1.b) LPAC.

Tercero

Causas de nulidad de los contratos administrativos y privados de la Administración

De acuerdo con el artículo 61 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, vigente en el momento de celebración el contrato (e iguales reglas establece el artículo 31 de la LCSP), los contratos, administrativos o privados, serán inválidos cuando lo sea alguno de sus actos preparatorios, o el de adjudicación, por concurrir en los mismos alguna de las causas, de Serecho administrativo o de Derecho civil, a que se refieren los artículos siguientes.

Y, en el art. 62, se establecen como causas de nulidad de Derecho Administrativo las indicadas el artículo 62 LPAC, así como otras específicas (falta de capacidad de obrar o de solvencia o estar incurso en las prohibiciones e incompatibilidades para contratar; y la carencia insuficiencia de crédito).

La declaración de nulidad de los contratos por las causas previstas en el artículo 62 LPAC podrá ser acordada por el órgano de contratación, de oficio o a instancia de los interesados, de acuerdo con los requisitos y plazos establecidos en el artículo 102 LPAC (artículo 64 LCAP). Dicha declaración de nulidad de los actos de adjudicación llevará, en todo caso, consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación; debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y, si esto no fue posible, se devolverá su valor (artículo 64 LCAP).

Aplicadas estas disposiciones al presente caso, tras diversas y dilatadas actuaciones, cuya legalidad el Juzgado de lo Contencioso-administrativo de Logroño ha considerado inadecuadas, el Pleno del Ayuntamiento de Briñas ha acordado, el pasado 30 de marzo de 2010, iniciar el procedimiento para declarar nulo el contrato de arrendamiento de vivienda, suscrito por el anterior Alcalde con D. A. S. B.. Como ha quedado señalado en los Antecedentes de Hecho, en dicho Acuerdo se alude a que el contrato se ha celebrado «*sin seguir procedimiento alguno al respecto*»; se menciona la condición demanial del edificio y se fundamenta el acuerdo «*lo dispuesto en los artículos 62.1.e) y f) de la Ley 30/1992*».

En el procedimiento de revisión de oficio, la finalidad de nuestro dictamen es constatar que concurre causa de nulidad en el acto administrativo correspondiente (en nuestro caso, el contrato privado de 30 de abril de 2007, cuyos actos de preparación y adjudicación son “separables”, se rigen por el Derecho Administrativo, y son susceptibles de incurrir en causa de nulidad, determinante de la nulidad del contrato.

La Administración responsable del procedimiento debe remitir una Propuesta de resolución en la que se identifiquen las concretas causas de nulidad que afectan al acto (en

nuestro caso, los actos de adjudicación del contrato). Ya hemos advertido que, en el presente caso, tras la errática actuación municipal, únicamente se ha adoptado el acuerdo de iniciación y se ha dado trámite de audiencia al interesado, aprovechado para presentar las oportunas alegaciones. Estas, sin embargo, no han sido debidamente valoradas ni se ha aprobado una Propuesta de resolución relativa a la causa o causas de nulidad que vician el contrato celebrado.

Precisamente la esencia del escrito de alegaciones es que el Acuerdo municipal de iniciación del procedimiento de declaración de nulidad del contrato no indica una causa concreta de nulidad, al remitirse genéricamente al artículo 62 LPAC, y que no existió en su momento, ni existe en el presente, motivo de prohibición o incompatibilidad para contratar con la Administración municipal.

Este Consejo Consultivo, sin ignorar la necesidad de que la Administración actuante identifique y motive con rigor la causa de nulidad que se alega para declarar nulos los actos administrativos (incluidos los contratos administrativos o privados que celebre), atendidas las circunstancias del caso y la prolongada y no siempre atinada actuación jurídica seguida por el Ayuntamiento de Briñas, no puede obviar que, desde el primer informe redactado por la Secretaria-Interventora de la Corporación, en junio de 2007, se propone la revisión y rescisión del contrato *«por no adaptarse el mismo en su integridad a la normativa urbanística vigente»* y otras irregularidades, reiterándose la nulidad del contrato celebrado en todas las actuaciones posteriores, con independencia del equivocado camino seguido, como ha constatado el Auto judicial referido. Así, se inician contactos escritos proponiendo, de forma amistosa y extrajudicial, la rescisión voluntaria del contrato, que no surtirán efecto alguno.

Confiados en la invalidez del contrato, se inician las actuaciones para el desahucio administrativo, otorgando plazos generosos y una contradictoria oferta de indemnización, actuación que frustra, con todo fundamento, el Auto judicial referido. Es precisamente en los Acuerdos plenarios que aprueban el desahucio (en particular el de 13 de noviembre de 2009) donde se reitera la falta de validez jurídica del contrato, su nulidad de acuerdo *«con el art. 62, a) e) y incluso f) de la Ley 30/1992»*; que el contrato se ha celebrado por un órgano manifiestamente incompetente, por razón de la materia y se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Y de nuevo, el informe del Secretario municipal de 18 de febrero de 2010 insiste en la nulidad del contrato suscrito, mencionando, junto a las causas del art. 62 Ley 30/1992, las de estar incurso en alguna de las prohibiciones o incompatibilidades de la LCSP, mención esta última que resulta más una enumeración de las posibles causas de invalidez de los contratos administrativos que una identificación de la concreta causa que vicia el contrato de arrendamiento; mención que, sin embargo, ha servido para confundir al interesado, que alega que no concurre en el prohibición o incompatibilidad alguna.

Pues bien, pese a estas equívocas actuaciones, de acuerdo con el espíritu antiformalista que debe guiar la interpretación de las normas, este Consejo Consultivo considera que concurren causas de nulidad que vician el contrato de arrendamiento en su día celebrado, y que son: i) la incompetencia del Alcalde, al ser necesaria autorización del Pleno [art. 62.1.b) LPAC]; y ii) el no haberse seguido en absoluto el procedimiento debido –subasta o concesión demanial– para la adjudicación del arrendamiento [art. 62.1.f) LPAC]; todas ellas genéricamente mencionadas en el expediente, aunque no con el rigor que debiera ser exigible en un actuación como ésta.

Por esa razón, este Consejo Consultivo considera que concurren causas de nulidad que han viciado el contrato de arrendamiento suscrito. Ahora bien, como garantías de los derechos del interesado, el Ayuntamiento de Briñas debe elaborar una nueva Propuesta de resolución, debidamente fundamentada, que notificará nuevamente al interesado. En dicha Propuesta, habrá de contemplarse la posible indemnización derivada de la ineficacia del contrato que resulta de la nulidad de pleno derecho de la actuación administrativa, que culminó con su firma por el entonces Alcalde, dado que, según resulta de las alegaciones de D. A. S., realizó, en 1999, importantes reformas y mejoras en la vivienda, que han quedado incorporadas a la misma (si bien tales mejoras han de ser adecuadamente comprobadas y valoradas por los Servicios Técnicos Municipales). El montante de esta indemnización habrá de tener en cuenta, o graduarse, atendida la cuantía de dichas mejoras y el incremento en el valor del bien inmueble que objetivamente supongan.

CONCLUSIÓN

Primera

Por las razones expuestas en los Fundamentos de Derecho Segundo y Tercero concurren diversas causas de nulidad que hacen nulo el contrato de arrendamiento de una vivienda suscrito entre el Alcalde de Briñas y D. A. S. B., concretamente: i) la incompetencia del Alcalde, al no estar autorizado por el Pleno del Ayuntamiento (art. 62.1.b) LPAC, en relación con el art. 21.1.ñ) LBRL); y ii) no seguir el procedimiento debido para la adjudicación del arrendamiento, es decir, subasta o concesión demanial, en función de la naturaleza jurídica del inmueble (art. 62.1.e) LPAC, en relación con el art. 184.2 Ley 1/2003, de Administración Local de La Rioja).

Segunda

No obstante, la revisión solo procederá una vez cumplidos los trámites y actuaciones que se señalan en el Fundamento de Derecho Tercero, *in fine*.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero