

Informe 15/2015, de 4 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Asunto: El arrendamiento *ad meliorandum*. Pago del precio de un contrato de arrendamiento mediante la ejecución de obras. Acreditación de la disponibilidad de los terrenos para el inicio de las obras. Necesidad de aprobar el proyecto de las obras y su incorporación al contrato de arrendamiento.

I. ANTECEDENTES

El Sr. Alcalde Presidente en funciones del Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina (Zaragoza) se dirige, con fecha 4 de septiembre de 2015, a la presidencia de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, mediante escrito del siguiente tenor literal:

«El Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina está estudiando la posibilidad de celebrar un negocio en cuya virtud la Iglesia cedería temporalmente el uso de un inmueble a fin de destinarlo a usos de carácter cultural. Como contraprestación, la Administración Municipal procedería a acometer una serie de inversiones en dicho inmueble a fin de hacer posible su utilización para los fines mencionados.

La necesidad de celebrar este negocio viene determinada por la escasez de espacios municipales adecuados para la realización de actos culturales, por el hecho de que el referido espacio ha venido empleándose tradicionalmente para actos análogos, siendo el único existente en el municipio susceptible de acoger las actividades previstas con unas inversiones razonables, y por el fracaso de las negociaciones conducentes a la compra del inmueble.

La Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, resulta de aplicación, de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 1, a los arrendamientos de fincas urbanas que se destinen a vivienda o a usos distintos del de vivienda, aclarando en su artículo 3 que considera arrendamiento para uso distinto del de vivienda, aquel arrendamiento que recayendo sobre una edificación tenga como destino primordial uno distinto del establecido en el artículo 2.

El apartado 5º del artículo 17 del texto legal precitado, introducido por el apartado once del artículo primero de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas, contempla de forma expresa la posibilidad de sustitución del pago de la renta por la realización de obras por parte del arrendatario:

“5. En los contratos de arrendamiento podrá acordarse libremente por las partes que, durante un plazo determinado, la obligación del pago de la renta pueda reemplazarse total o parcialmente por el compromiso del arrendatario de reformar o rehabilitar el inmueble en los términos y condiciones pactadas. Al finalizar el arrendamiento, el arrendatario no podrá pedir en ningún caso compensación adicional por el coste de las obras realizadas en el inmueble. El incumplimiento por parte del arrendatario de la realización de las obras en los términos y condiciones pactadas podrá ser causa de resolución del contrato de arrendamiento y resultará aplicable lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 2”.

En el supuesto planteado, las obras a realizar por el Ayuntamiento, serán únicamente las precisas para la utilización del inmueble de acuerdo con las condiciones legales y reglamentarias vigentes en la actualidad. Las necesidades de reparación y adecuación de espacio que puedan aparecer en el futuro serán asumidas por el propietario.

A fin de determinar la equivalencia de prestaciones entre ambas partes y garantizar la integridad de los recursos municipales se entiende que resulta preceptiva la existencia de un informe técnico acreditativo de que la valoración económica del derecho de uso del inmueble durante todo el plazo pactado no resulta inferior al valor de las inversiones a realizar en el inmueble.

El artículo 4, párrafo 2 letra 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, excluye de su ámbito de aplicación a los “contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, valores negociables y propiedades incorpóreas, a no ser que recaigan sobre programas de ordenador y deban ser calificados como contratos de suministro o servicios, que tendrán siempre el carácter de contratos privados y se registrarán por la legislación patrimonial. En estos contratos no podrán incluirse prestaciones que sean propias de los contratos típicos regulados en la Sección 1ª del Capítulo II del Título Preliminar, si el valor estimado de las mismas es superior al 50 por 100 del importe total del negocio o si no mantienen con la prestación característica del contrato patrimonial relaciones de vinculación y complementariedad en los términos previstos en el artículo 25...”.

Se remite, por tanto, el precepto a las normas establecidas en la legislación patrimonial. En este sentido, la única previsión en dicha normativa es la contenida en los artículos 122 y ss. de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, que al no tener carácter básico únicamente resultan de aplicación supletoria en el ámbito de la Administración Local.

En cuanto a la posibilidad de la Administración Municipal de realizar obras en contraprestación a la cesión de uso, el pago en especie en el ámbito de los contratos del sector público se condiciona a que el mismo se encuentre previsto en la ley, pero como se ha dicho anteriormente, el negocio objeto del presente informe no tiene naturaleza jurídica de contrato del sector público al estar excluido del ámbito de aplicación de la norma reguladora de tales contratos.

En el caso objeto de análisis, sin embargo, el elevado importe de las inversiones a realizar sobre el inmueble determinaría la necesidad de proceder, con carácter previo al inicio del expediente de contratación de las obras correspondientes, al replanteo del proyecto, el cual consistiría en comprobar la realidad geométrica de la obra y la disponibilidad de los terrenos precisos para su normal ejecución, que será requisito indispensable para la adjudicación en todos los procedimientos (art. 126 TRLCSP).

Para la acreditación de esta disponibilidad de los terrenos, el precepto legal citado contiene únicamente una excepción en los casos de cesión de terrenos o locales por entidades públicas, en los que será suficiente para acreditar la disponibilidad de los terrenos, la aportación de los acuerdos de cesión y aceptación por los órganos competentes.

En cuanto a la forma de acreditación de la disponibilidad de los terrenos la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en Informe 13/09, de 25 de septiembre de 2009, emitido en un supuesto similar al ahora analizado, sostiene que el siguiente criterio:

*“4. La disponibilidad de los terrenos se acredita mediante el documento de titularidad del mismo con expresión de su libre disposición previo cumplimiento, respecto de las Entidades locales, de las disposiciones establecidas al efecto en el Reglamento de bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, de las que cabe destacar la obligación **de inscripción del bien en el Registro de la Propiedad y la incorporación al inventario de los bienes y derechos de la Entidad local**. En cuanto a lo que se refiere a la cesión de los bienes al Ayuntamiento cabe precisar que sólo están excluidos de cumplir los requisitos de orden general cuando tal cesión ha sido efectuada por una Entidad pública, lo que según se deduce de la consulta recibida no es el caso”.*

El criterio de este órgano consultivo parece muy estricto en la medida en que existen algunos supuestos en los que las Administraciones Públicas ejecutan obras sobre inmuebles de propiedad particular, como en el caso de las ejecuciones subsidiarias o en el de la indemnización en especie de supuestos de responsabilidad patrimonial. Ciertamente es, sin embargo, que dichos supuestos cuentan con previsión legal expresa a diferencia de lo que sucede en el analizado en el presente informe.

Teniendo en cuenta lo expuesto en los párrafos precedentes y, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón,

por el que se crea la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, y se aprueba el Reglamento que regula su organización y funcionamiento, esta Alcaldía desearía conocer el criterio de la Junta Consultiva sobre las siguientes cuestiones:

1.- Si se considera viable que la Administración proceda a la contratación de unas obras a ejecutar en un inmueble de titularidad ajena, sobre el que ostenta un derecho de uso, y como contraprestación a la concesión de este. Todo ello desde la óptica del artículo 126 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, que exige comprobar la disponibilidad de los terrenos precisos para la normal ejecución de las obras con carácter previo a la tramitación del expediente de contratación, y teniendo en cuenta el criterio expresado por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, anteriormente citado.

2.- En el caso que la respuesta anterior fuere afirmativa, si el proyecto técnico en el que se definan con precisión las obras a realizar en el inmueble debería ser aprobado con carácter previo a la celebración del negocio descrito o, por el contrario, sería suficiente con su aprobación con anterioridad a la tramitación del expediente de contratación de las obras, efectuándose en la fase anterior una simple descripción de las obras a realizar por el Ayuntamiento y su importe global, sin el grado de detalle propio de un proyecto de obras».

El Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión celebrada el 4 de noviembre de 2015, acuerda informar lo siguiente:

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. Competencia de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, y legitimación para solicitarle informe.

En primer lugar es necesario indicar, como criterio de carácter general, que de conformidad con el artículo 3.1 y 2 del Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se crea la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón y se aprueba el Reglamento que regula su organización y funcionamiento, a esta Junta Consultiva de Contratación no le corresponde informar expedientes concretos

de contratación, ni suplir las funciones que a otros órganos atribuye la legislación de contratos del sector público. Por otra parte, según el artículo 3.2 de su norma constitutiva, no es menos cierto que la función consultiva y de asesoramiento de la Junta Consultiva, no puede ni debe sustituir las facultades de informe que la legislación, en el ámbito de la contratación pública, atribuye a órganos específicos y determinados.

No existe, sin embargo, impedimento alguno, dado el interés general del fondo de la consulta que plantea el Sr. Alcalde en funciones de La Almunia de Doña Godina (Zaragoza), para que esta Junta Consultiva se pronuncie acerca del régimen jurídico aplicable a los negocios jurídicos en cuya virtud se cede a un municipio, por un plazo determinado, el uso y disfrute de un inmueble. Así como la posibilidad de que el pago del precio de la cesión, se realice mediante la ejecución de obras en el inmueble y las especialidades derivadas para el contrato de obras.

Cuestión distinta es si, tratándose de un contrato patrimonial, es competencia de esta Junta informar. Es cierto que en nuestro Informe 4/2009, de 15 de abril, esta Junta advirtió de la exclusión con carácter general de los contratos patrimoniales efectuada por la legislación contractual de 2007, como consecuencia de la Directiva 2004/18, de 31 de marzo, lo que conlleva que no son de directa aplicación a los contratos patrimoniales las previsiones del actual texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP).

Ahora bien, tal y como declaramos en nuestro Informe 15/2013, de 26 de junio, la competencia de esta Junta lo es sobre cuestiones sometidas a su conocimiento en materia de contratación administrativa, que debe ser entendida de forma amplia, pues no puede desconocerse que, en el momento de determinar la competencia de la Junta en el año 2006, los contratos patrimoniales formaban parte del articulado de la legislación de contratos públicos por la interconexión entre legislación contractual y patrimonial, donde

la primera —como norma cabecera de grupo normativo— cumple una evidente función integradora del ordenamiento jurídico administrativo.

El Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de de La Almunia de Doña Godina (Zaragoza), es órgano competente para formular solicitud de informe a la Junta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 g) del mencionado Decreto 81/2006.

II. La celebración de contratos de arrendamiento de inmuebles por las entidades locales. Los arrendamientos complejos. El arrendamiento *ad meliorandum*.

El artículo 1543 del Código civil (en adelante CC) establece que «*En el arrendamiento de cosas, una de las partes se obliga a dar a la otra el goce o uso de una cosa por tiempo determinado y precio cierto*». El término «uso» implica la facultad de utilización del bien, mientras que el término «goce» cabe circunscribirlo al aspecto de disfrute u obtención de frutos de aquel. El contrato puede ceñirse a una de estas utilidades, o bien incluir ambas, en función de la voluntad de las partes, o la naturaleza del bien arrendado.

El contrato de arrendamiento es un acuerdo entre dos personas mediante el cual, una de las cuales (arrendador) se compromete a ceder durante un tiempo determinado el derecho a usar y disfrutar un bien. Por otro lado, la otra parte interviniente (arrendatario) se compromete a realizar el pago del precio acordado como contraprestación de este derecho de uso. El pago del precio pueden ser tanto monetario como en especie, aunque lo habitual es que sean entregas monetarias en forma de renta mensual.

El arrendamiento es un contrato consensual, pues se entiende perfeccionado por el mero consentimiento de las partes; es bilateral, pues origina obligaciones tanto para el arrendatario como para el arrendador; es oneroso, porque reporta utilidad para ambos contratantes, gravándose recíprocamente; es conmutativo, porque las prestaciones de las partes se miran o consideran como

equivalentes; es de tracto sucesivo, y esencialmente temporal, según se desprende del precepto transcrito del Código civil, pues cumplido su plazo de vigencia, normalmente se renuevan sus efectos, conforme a lo estipulado por los contratantes, salvo que medie voluntad en contrario, expresada con la antelación pactada en el contrato y comunicada a la contraparte en la forma prevista en la convención.

El contrato de arrendamiento de inmuebles es un negocio jurídico de carácter privado que se rige por la legislación patrimonial, de conformidad con lo establecido en el artículo 4, número 1, letra p) TRLCSP. Si bien, los actos de preparación y adjudicación se regularán por lo establecido en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, de aplicación supletoria a las entidades locales, y, en defecto de otras normas especiales, serán de aplicación supletoria la Ley de Contratos del Sector Público y sus disposiciones de desarrollo (artículo 20.2 TRLCSP).

Los efectos y la extinción del contrato de arrendamiento se encuentran sujetos al Derecho Privado tal y como señala el artículo 20.2 *in fine* TRLCSP. Únicamente se aplicarán los principios del mencionado cuerpo legal para la resolución de dudas y lagunas que pudieran presentarse (artículo 4.2 *in fine* TRLCSP).

El contrato de arrendamiento de inmuebles se encuentra regulado en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (en adelante LAU) y supletoriamente en el CC, que distingue entre el arrendamiento para uso de vivienda y arrendamiento para uso distinto al de vivienda.

El régimen jurídico aplicable al arrendamiento para uso distinto de vivienda es el siguiente: 1º) las disposiciones de los Títulos I, IV, y V de la LAU; 2º) la voluntad de las partes; 3º) las disposiciones del Título III de la LAU; y 4º) el CC. Con carácter supletorio, siempre que las partes no hayan querido o no hayan podido establecer un régimen convencional (artículos 29 a 35 LAU), se aplica el

régimen previsto para los arrendamientos de vivienda sobre conservación y obras, derecho de adquisición preferente, traspaso, etc.

No obstante la LAU no contemplaba, en su ámbito de aplicación, los denominados, en la doctrina y jurisprudencia, contratos de arrendamientos urbanos complejos. Nuestra jurisprudencia se inclinaba, en su doctrina tradicional —y al menos hasta la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas— por excluir del ámbito de la LAU los arrendamientos urbanos complejos. Es decir, aquellos contratos que exceden del objeto típico de un contrato de arrendamiento: precio o renta por disfrute de un bien o cosa.

En este sentido, la consulta del Sr. Alcalde en funciones del Ayuntamiento de La Almunia, hace referencia a un contrato de arrendamiento urbano complejo; pues las convenciones que constituyen el objeto del contrato exceden de la estructura típica del contrato de arrendamiento. Se entiende, o se ha considerado arrendamiento urbano complejo, aquel contrato paradigmático de convenciones mixtas, en que además de las prestaciones típicas del contrato de arrendamiento, las partes acuerdan otras prestaciones de carácter principal, que se coordinan con las anteriores, determinando una importante *modalización* de la estructura típica de la relación locativa.

Aunque la casuística de los contratos complejos es difícilmente abarcable, los supuestos más ordinarios de arrendamientos complejos, son los arriendos *ad aedificandum* y *ad meliorandum*; y así la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de enero de 2000, proclama como doctrina reiterada de la Sala de lo Civil, respecto a los arrendamientos *ad meliorandum* y *ad aedificandum*, que al ser contratos atípicos quedan sujetos a la normativa del CC (Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de febrero y 2 y 26 de marzo de 1979; 3 de abril de 1984 y 10 de junio de 1986).

En el arrendamiento *ad aedificandum* el propietario cede terrenos para que el arrendatario pueda edificar a su costa. Mientras dura el contrato, el arrendatario

disfrutará y usará de lo construido. Al término del arriendo, lo edificado pasará a ser propiedad del arrendador. La ejecución de la obra es la contraprestación para el uso de la misma. Algo semejante ocurre con el arrendamiento *ad meliorandum*, en el que el arrendatario se compromete a mejorar la finca a cambio de usarla. La mejora sustituye total o parcialmente el precio del arriendo, a la renta. Y siempre que se ha planteado la duda entre la aplicación de la legislación común o especial a este tipo de contratos de arrendamientos complejos, con arreglo a la doctrina jurisprudencial consolidada (veáse la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de mayo de 2006); ésta ha sido resuelta otorgando preferencia a la normativa común, por su carácter general y atrayente.

En este sentido, la consulta del Sr. Alcalde en funciones del Ayuntamiento de La Almunia, hace referencia a un contrato de arrendamiento urbano *ad meliorandum*.

III. La Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas, y la modificación de la LAU.

La Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas, añadió un párrafo 5ª al artículo 17 LAU, con la posibilidad de pacto entre las partes por el que, durante un plazo determinado, la obligación del pago de la renta pueda remplazarse total o parcialmente por el compromiso del arrendatario de reformar o rehabilitar el inmueble en los términos y condiciones pactadas. De esta forma se recoge, en el marco de la LAU, el arrendamiento *ad meliorandum*, que cabe definir como aquel en el que la prestación principal debida por el arrendatario consiste en realizar reformas o en introducir mejoras en el inmueble; y la renta, en caso de existir, se considera secundaria.

La incorporación de este tipo de contratos a la LAU, parece tener su origen en el contrato de *masoveria urbana* regulado en la Ley catalana 18/2007, de 28 de noviembre, y definido en el artículo 3 como el contrato «*en virtud del cual los*

propietarios de una vivienda ceden su uso, por el plazo que se acuerde, a cambio de que los cesionarios asuman las obras de rehabilitación».

La norma del párrafo 5º del artículo 17 LAU, no se refiere al contrato en el que la única prestación del arrendatario consista en la reforma o rehabilitación del inmueble; pues el contrato debe tener como principal prestación el pago de una renta en dinero, pero se admite la posibilidad de sustituir, puntualmente, este pago, por una prestación de obra que quedará en beneficio del arrendador al finalizar el contrato, sin que el arrendatario pueda pretender en ningún caso compensación adicional.

Dos son los criterios seguidos en el párrafo 5º del artículo 17 LAU: que la reforma o rehabilitación se haga por un plazo determinado y que ésta sustituya a la renta. En cuanto a la necesidad de determinar la duración, se trata de obligar a las partes a fijar el tiempo o el modo por el cual el pago se reemplazará por la prestación de la obra. Respecto a la sustitución de la renta, es necesario también que se determine o, al menos, sea determinable el valor que se atribuye a la obra comprometida, puesto que la renta deberá ser cierta, conforme al artículo 1543 CC, y por lo tanto, por referencia a la renta que se sustituye, también la obra debe tener un precio cierto.

Además, y en virtud del párrafo 5º del artículo 17 LAU, se desplaza la aplicación de los artículos 21 y 26 LAU, consagrando la autonomía de la voluntad de las obras necesarias. El artículo 21 LAU es una norma imperativa, que no permite pacto de contrario, mediante el cual el arrendatario asume la realización de las reparaciones necesarias, ya que sería una contravención del artículo 6 LAU que recoge los derechos del inquilino. Este pacto es posible siempre que la realización de las obras sea en sustitución de la renta, puesto que, en este caso, los gastos no los asume el arrendatario, que no gastará más que lo que hubiere gastado con el pago de la renta, sino el arrendador. En realidad, se pacta la ejecución de las obras, es decir, quien se encargará de realizarlas, no quien se encargará de pagarlas. Esta opción, ya era posible en

la regulación anterior, en base a la jurisprudencia señalada, pero con el actual artículo 17. 5 LAU, ya no hay lugar a dudas.

De cuanto se lleva dicho, se concluye que la cuantía de la renta cuyo pago se va a reemplazar, así como el coste de la obra, se deben conocer al principio y deben quedar reflejados en el contrato de arrendamiento. Así pues, el proyecto de las obras debe ser parte integrante del contrato de arrendamiento, para lo cual debe ser aprobado con carácter previo a la formalización de éste.

Al finalizar el arrendamiento, el arrendatario no podrá pedir en ningún caso compensación adicional por el coste de las obras realizadas en el inmueble (lo cual ya se derivaba del artículo 1.573 CC). El incumplimiento por parte del arrendatario de la realización de las obras en los términos y condiciones pactadas podrá ser causa de resolución del contrato de arrendamiento, y resultará aplicable lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 23 LAU.

IV. La acreditación o comprobación de la disponibilidad del inmueble para la normal ejecución de las obras con carácter previo a la tramitación del expediente de contratación.

Plantea en segundo lugar, el Sr. Alcalde en funciones del Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina, la forma en que debe dar cumplimiento a la acreditación de la disponibilidad del inmueble. Y es que, efectivamente, una cosa es el contrato de arrendamiento que se regula por su legislación específica, y otra es la realización o ejecución de las obras que deban llevarse a cabo en sustitución de la renta. La ejecución de estas obras se somete a la legislación de contratos del sector público, pero siempre atendiendo a las especialidades de la legislación de arrendamientos.

Mucho se ha discutido en nuestro Derecho acerca de si el arrendamiento de inmuebles crea a favor del arrendatario un derecho de naturaleza real o personal. En nuestro Derecho positivo, al menos en el CC, el arrendamiento es un derecho personal. La relación directa e inmediata de la persona con la cosa,

que caracteriza al derecho real, no aparece en el arrendamiento, tal como lo regula el CC. Su naturaleza personal resulta de la ausencia de una nota esencial de los derechos reales, la eficacia absoluta o «*erga omnes*». Si el arrendamiento fuese un derecho de naturaleza real subsistiría íntegro, a pesar de los cambios de propiedad de la cosa arrendada; siendo así que el adquirente del bien no está sujeto a soportar el arrendamiento, como resulta del artículo 1.571 del CC.

De manera que hay que concluir en que nos encontramos ante un derecho de carácter personal. Sin embargo, este derecho de carácter personal, se integra en el patrimonio de la entidad local, y debe ser inscrito en su Inventario de Bienes.

El Inventario de Bienes es un catálogo o relación de bienes, de los que sean titulares las entidades locales. Constituye una garantía y es un soporte para la conservación y defensa de los bienes en él incluidos. La legislación de régimen local, artículo 175 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, y 25 del Reglamento de Bienes, Actividades y Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón, aprobado por Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, obliga a las entidades locales a la formación de un inventario de los bienes y derechos que constituyan su patrimonio. En este inventario es obligatoria la inscripción de los derechos de carácter personal de la corporación. De manera que los contratos de arrendamiento, que celebren las entidades locales, deben ser inscritos en los Inventarios de Bienes.

Es usual y tradicional en la doctrina la distinción entre registros jurídicos y registros administrativos. Los primeros tienen una finalidad jurídica. Así el Registro de la Propiedad, prototipo de estos últimos, cumple la de salvaguardar la propiedad privada y sus vicisitudes. La inscripción registral conlleva efectos que se sintetizan en los llamados principios registrales. Los registros administrativos son distintos en su origen y finalidad. Son instrumentos auxiliares. Su finalidad es servir de recordatorio para que, en el caso del Inventario de bienes, la Corporación ejercite las facultades que le corresponden

en relación con los mismos. El registro administrativo es un instrumento de información de los bienes y derechos de que la entidad local es titular. No añade nada a las potestades de defensa, pero indudablemente el tener certeza de la titularidad de un derecho constituye la garantía, soporte y presupuesto para facilitar y garantizar su conservación, defensa y disfrute.

Además, los arrendamientos sobre bienes inmuebles son inscribibles en los Registros de la Propiedad. La posibilidad de inscripción se estableció por la disposición adicional segunda de la LAU, que modificó el artículo 2 de la Ley Hipotecaria (LH) estableciendo que en los registros se inscribirían *«los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles, y los subarrendos, cesiones y subrogaciones de los mismos»*. Esta disposición fue desarrollada por el RD 297/1996, de 23 de febrero, sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de los contratos de arrendamientos urbanos, si bien toda la regulación debe adaptarse a la Ley 4/2013, de 4 de junio.

La inscripción en el Registro de la Propiedad determina que produzca un cierto efecto real, puesto que de estar inscrito, obliga al adquirente de la finca a respetar el contrato de arrendamiento.

Pues bien, cualquiera de las certificaciones de inscripción, bien sea la del Inventario municipal o la del Registro de la Propiedad, acreditan la disponibilidad del inmueble para la ejecución de las obras.

Además no debe olvidarse que el arrendamiento es un título de mera tenencia. Quien recibe una cosa en arrendamiento, sólo tiene sobre ella la calidad de mero tenedor, y por ende reconoce el dominio ajeno, sin que, en principio, pueda, por la propia naturaleza de las cosas, exigirse a la entidad local arrendataria, que acredite el dominio sobre el inmueble.

Es cierto que en el Informe 13/2009, de 25 de septiembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre cuándo debe exigirse el requisito de

disponibilidad de los terrenos, y si tal requisito puede ser acreditado mediante una cesión de los terrenos necesarios para la ejecución del contrato de obra correspondiente realizada en documento privado; la Junta consideró que:

«la disponibilidad de los terrenos se acredita mediante el documento de titularidad del mismo con expresión de su libre disposición previo cumplimiento, respecto de las Entidades locales, de las disposiciones establecidas al efecto en el Reglamento de bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, de las que cabe destacar la obligación de inscripción del bien en el Registro de la Propiedad y la incorporación al inventario de los bienes y derechos de la Entidad local. En cuanto a lo que se refiere a la cesión de los bienes al Ayuntamiento cabe precisar que sólo están excluidos de cumplir los requisitos de orden general cuando tal cesión ha sido efectuada por una Entidad pública, lo que según se deduce de la consulta recibida no es el caso. Establecidos tales requisitos, las normas reguladoras han de cumplirse en el sentido que son promulgadas y de las que cabe concluir que no se aprecia la posible excepción de cumplimiento de la regla establecida, debiendo en consecuencia el Ayuntamiento acreditar la disponibilidad de los terrenos en el momento de replanteo del proyecto, sin poder demorar tal acreditación al momento en que se formalice la anunciada permuta».

Pero se trata de un supuesto distinto al que plantea la consulta del Sr. Alcalde en funciones de La Almunia. La consulta se refiere a una permuta de bienes, al dominio de una finca, a un derecho real; y en tal caso, claro está, la disponibilidad únicamente se acredita con el título de dominio del inmueble. Y, sólo cuando quien cede el inmueble es una entidad pública, es suficiente para realizar el acta de replanteo con el acuerdo de cesión y el de aceptación, porque así lo excepciona la ley.

Pero aquí nos encontramos ante un contrato de arrendamiento, un derecho de carácter personal, que debe formalizarse e inscribirse, en el inventario de bienes de la entidad local, o voluntariamente en el Registro de la Propiedad, con carácter previo a la ejecución de las obras que sustituyan el pago de la renta del inmueble arrendado.

El régimen jurídico de la realización de obras en los inmuebles arrendados, se rige por la LAU, y la legislación de arrendamiento otorga el derecho a los

arrendatarios para la ejecución de obras en los inmuebles arrendados, en las condiciones que en ella se establecen.

Interpretar que el artículo 126 TRLCSP, exige para la realización del replanteo de unas obras en un inmueble arrendado por una entidad local, el título de dominio del inmueble, es una aporía jurídica. Una paradoja irresoluble, pues la acreditación de la disponibilidad sobre la que se tiene un derecho personal, no es posible llevarla a cabo mediante la acreditación propia de la titularidad de un derecho real.

III. CONCLUSIONES

I. No existe ningún inconveniente para que una entidad local celebre un contrato de arrendamiento *ad meliorandum*, en el que la prestación principal debida por el arrendatario consista en realizar reformas, o en introducir mejoras en el inmueble, en sustitución de parte o de toda la renta. El contrato debe tener como principal prestación el pago de una renta en dinero, pero se admite la posibilidad de sustituir, puntualmente, este pago, por una prestación de obra.

II. La cuantía de la renta cuyo pago se va a reemplazar, así como el coste de la obra, se deben conocer al principio y deben quedar reflejados en el contrato de arrendamiento. El proyecto de las obras debe ser parte integrante del contrato de arrendamiento, para lo cual debe ser aprobado con carácter previo a la formalización de éste.

III. La certificación de inscripción, bien sea la del Inventario de Bienes de la entidad local, o la del Registro de la Propiedad en que se encuentre inscrito el arrendamiento, acreditan la disponibilidad del inmueble para la ejecución de las obras, a los efectos del artículo 126 TRLCSP.

Informe 15/2015, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, adoptado en su sesión del día 4 de noviembre de 2015.