

Consulta relativa a la posibilidad legal de que la Administración Regional pueda ocupar la posición jurídica de subarrendataria. Informe 03/2006, de 17 de marzo.

Tipo de informe: Facultativo

D I C T A M E N

ANTECEDENTES.

El Ilmo. Sr. Interventor General de la Comunidad Autónoma dirige consulta a esta Junta Regional de Contratación Administrativa del siguiente tenor literal:

Se ha recibido en esta Intervención General, remitido por la Interventora Delegada en la Consejería de Economía y Hacienda, consulta relativa a "POSIBILIDAD LEGAL DE QUE LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL PUEDA OCUPAR LA POSICIÓN JURÍDICA DE SUBARRENDATARIA, que se adjunta al presente escrito.

En la citada consulta se solicita a este centro directivo que, de estimarlo oportuno, se recabe informe de la Junta Regional de Contratación Administrativa sobre la materia, dado su carácter de órgano consultivo y asesor en materia de contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, al amparo de lo dispuesto por el artículo 13.1 del Decreto 175/2003, de 28 de noviembre, por el que se regula la Junta Regional de Contratación Administrativa y se dictan normas en materia de clasificación de empresas. Como quiera que así lo entiende, se eleva la presente consulta a su consideración.

La consulta trae causa del expediente de contratación relativo al subarrendamiento de un solar sito en el paraje de Senda Estrecha, Avda. Tierno Galván, con destino a la ampliación del Parque Móvil Regional, en el que constan sendos informes que discrepan sobre la posibilidad legal de que la Administración pueda llevar a cabo dicho subarriendo, asumiendo la posición jurídica de subarrendataria.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. El presente informe se emite con carácter facultativo, al amparo de lo dispuesto en los artículos 2.1 y 13 del Decreto 175/2003, de 28 de noviembre, por el que se regula la Junta Regional de Contratación Administrativa y se dictan normas en materia de clasificación de empresas.

2. Con carácter previo al examen de la cuestión que se plantea, y respecto al alcance de los informes emitidos por la Junta Regional de Contratación Administrativa, esta Junta ha mantenido el criterio, que se reitera, de que sus informes no pueden resolver expedientes concretos de contratación, ni la función consultiva o de asesoramiento atribuida de la Junta en materia de contratación de la Administración Regional pueden sustituir las facultades de resolución, propuesta

o informe, atribuidas en el ámbito de la contratación a órganos específicos y concretos.

No obstante lo anterior, esta Junta sin pretender dirimir las discrepancias surgidas en el expediente de contratación y dado el interés que pueda suscitar para casos similares, entiende conveniente realizar diversas consideraciones en cuanto a la cuestión planteada, *la posibilidad legal de que la Administración Regional pueda ocupar la posición jurídica de subarrendataria.*

3. El contrato de subarriendo es conceptuado por la generalidad de la doctrina como un nuevo contrato de arrendamiento hecho por el arrendatario (que asume la posición de arrendador-subarrendador) y que no altera el contenido del anterior contrato. Existen pues, dos contratos, como expresa Díez-Picazo, el segundo (subarriendo) que se apoya y recibe su fuerza del primero, aunque posee sustantividad propia ya que es un contrato de arrendamiento con todas sus características pero hecho por el arrendatario.

El objeto del subarriendo será toda cosa dada anteriormente en arriendo que podrá abarcar una parte o la totalidad de la cosa arrendada, cuyo uso o goce por el subarrendatario ha de realizarse dentro de los límites impuestos al arrendatario; existiendo en dicha figura dos grupos de derechos y obligaciones contractuales: por una parte, los derechos y obligaciones del contrato originario entre arrendador y arrendatario y por otra, los derechos y obligaciones entre el arrendatario-subarrendador y subarrendatario.

4. El subarriendo es un contrato de los denominados típicos, en el sentido de que esta figura está legalmente contemplada y goza de una regulación positiva, más o menos extensa y con más o menos limitaciones a favor del arrendador, no sólo en el ámbito del derecho común sino también en el de la legislación especial.

Así, el Código Civil regula esta figura contractual en los artículos 1.550 a 1552 de la Sección 1ª- *Disposiciones generales*- del Capítulo II- *DE LOS ARRENDAMIENTOS DE FINCAS RÚSTICAS Y URBANAS*- del TÍTULO VI- Del contrato de arrendamiento.

Por su parte la Ley 12/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos prevé la figura del subarriendo parcial de vivienda en su artículo 8.2, mientras que para las fincas destinadas a un uso distinto al de vivienda lo regula en su artículo 32. También la más reciente Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos Rústicos regula igualmente la figura del subarriendo de fincas rústicas en su artículo 23.

Además, la figura del subarriendo no es extraña a la propia Administración, la Ley 34/1979, de 16 de noviembre, sobre calificación de fincas rústicas, prevé expresamente en su artículo 11.1 la obligación por parte del antiguo IRYDA de subarrendar las fincas que hubiera tomado en arriendo forzoso al amparo de lo dispuesto en dicha ley.

5. Íntimamente ligado a la respuesta de la cuestión planteada, se encuentra la determinación de la naturaleza jurídica del subarriendo, ya que está determinará el régimen jurídico aplicable y en definitiva la posibilidad legal de su celebración por parte de la Administración.



Después de determinar el artículo 5.2 a) y b) del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas los contratos administrativos, expresamente su punto 3 dispone que:

“Los restantes contratos celebrados por la Administración (distintos a los administrativos típicos y administrativos especiales recogidos en apartado 2 a) y b) del mismo artículo) tendrán la consideración de contratos privados y en particular, los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre inmuebles...”

Dados los términos del mismo, no parece ofrecer dudas la naturaleza privada del contrato de subarriendo, no sólo por la circunstancia de recoger dicho apartado expresamente a los contratos de arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, sino además por definir a los contratos privados de forma residual y no estar comprendido el subarriendo en ninguno de supuestos contemplados del apartado 2 a) y b) del mencionado artículo, hecho éste que exime de cualquier otro razonamiento jurídico tendente a demostrar la naturaleza privada del referido contrato.

El régimen jurídico de los contratos privados en general viene establecido en el artículo 9.1 primer inciso del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, al establecer textualmente que:

“Los contratos privados de las Administraciones Públicas se registrarán 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.”

Tratándose el subarriendo de un negocio jurídico sobre un bien inmueble, análogo en opinión de esta Junta al contrato de arrendamiento, de acuerdo con el contenido de la consideración tercera de este informe, será de aplicación lo establecido en el segundo inciso de dicho apartado, conforme al cual:

“A los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, propiedades incorporales y valores negociables, se les aplicarán en primer lugar, en cuanto a su preparación y adjudicación, las normas de la legislación patrimonial de las correspondientes administraciones Públicas”.

Con la nueva redacción del apartado 1 del artículo mencionado, introducida por la Ley 53/1999, de 28 de diciembre ha aclarado la aplicación subsidiaria de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y sus disposiciones de desarrollo, en defecto de previsiones normativas patrimoniales, que no resultaba de manera expresa en su redacción anterior.

De conformidad con lo expuesto, al contrato de subarriendo como contrato de carácter privado, en cuanto a su preparación y adjudicación se le aplicará en primer lugar las normas de la legislación patrimonial, constituida por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas respecto a su contenido que tenga el carácter de básico y por la Ley 30/1992, de

30 de julio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y en defecto de previsiones en las mismas se le aplicará la a Ley de Contratos y sus disposiciones de desarrollo.

Este régimen jurídico lo confirma el artículo 110 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas al establecer expresamente que Los contratos, convenios y demás negocios jurídicos sobre bienes y derechos patrimoniales se regirán, en cuanto a su preparación y adjudicación, por esta ley y sus disposiciones de desarrollo y, en lo no previsto en estas normas, por la legislación de contratos de las Administraciones públicas.

6. De acuerdo con lo anteriormente expuesto, el contrato de subarriendo, como privado que es se regirá, en cuanto a sus efectos y extinción, por las normas de derecho privado.

Esta remisión genérica obliga a analizar los supuestos de arrendamiento de cosas sujetos a la legislación especial, constituida por la Ley 12/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos y la Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos Rústicos, y actuar por exclusión, de manera que sólo estarán sujetos al Código Civil (o a la Compilación correspondiente) aquellos arrendamientos que quedan fuera de la reglamentación especial.

A la vista de ello, y en el supuesto específico del subarriendo de un solar, aún tratándose de una finca urbana al no recaer sobre una edificación, no entraría en el ámbito de aplicación de la Ley de Arrendamientos de conformidad con lo dispuesto en la misma, por lo que quedaría sujeto a las normas contenidas en el Código civil.

7. Aun siendo el subarriendo un contrato típico y ordinario en el tráfico jurídico, se plantea la cuestión de la posibilidad de que la Administración Regional pueda concertar un contrato de subarriendo, asumiendo la posición jurídica de subarrendataria.

Para responder a tal cuestión es preciso señalar el principio de libertad de pactos que, en el ámbito de la contratación de la Administración y equivalente al principio de libertad del artículo 1.255 del Código Civil, viene proclamado en el artículo 4 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, el cual textualmente dispone:

La Administración podrá concertar los contratos, pactos y condiciones que tenga por conveniente, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración y deberá cumplirlos a tenor de los mismos, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas por la legislación básica a favor de aquella.

En el mismo sentido, este principio de libertad de pactos viene recogido en el artículo 111 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas respecto a los contratos, convenios y demás negocios jurídicos sobre los bienes y derechos patrimoniales.

Son, pues tres los límites legales a esta libertad de pactos proclamada a favor de la Administración, cuya observancia justifica el ejercicio del principio de



Región de Murcia
Consejería de Hacienda

JUNTA REGIONAL DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA
Consejo Asesor

libertad recogido en el referido artículo por parte de aquella en el ámbito de la contratación.

Ello aplicado a la cuestión planteada significa que, si el subarriendo lo está demandando precisamente el interés público por la necesidad administrativa a satisfacer con él, si las previsiones contenidas en su clausulado se ajustan a los límites fijados en la norma aplicable por razón de su naturaleza y se observan los principios de buena administración, entre el que se encontraría el principio de equivalencia entre las prestaciones de las partes, tal como dispone el 14.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, al establecer que *"en todo caso los órganos de contratación cuidaran de que el precio de los contratos sea el adecuado al mercado."*, no habría ningún obstáculo legal para que la Administración pudiera concertar dicho contrato.

CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, esta Junta Regional de Contratación Administrativa entiende:

Que no hay obstáculo legal para que la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia pueda celebrar contratos de subarriendo y por consiguiente pueda ocupar la posición jurídica de subarrendataria, en virtud del principio de libertad de pactos recogido en el artículo 4 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, siempre que se observen los límites fijados en el mismo. Dicho subarriendo, al ser de naturaleza privada, se regirá en cuanto a sus efectos y extinción, por las normas de derecho privado, por lo que el mismo deberá concertarse con la extensión y dentro de los límites fijados por la normativa específica aplicable (Código Civil, Ley de arrendamientos Urbanos o Ley de Arrendamientos Rústicos), según la naturaleza y destino de la cosa subarrendada.