



**Ayuntamiento de XXX**  
**(Salamanca)**

**Asunto: Aprovechamiento de pastos municipales/ Irregularidades**

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **1832/2021**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja era la situación planteada en su municipio por la adjudicación de los pastos municipales.

Según manifestaciones del autor de la queja, desde que el Ayuntamiento realizó el último sorteo de pastos municipales viene impidiendo o limitando el acceso a las parcelas libres y/o vacantes a algunos vecinos interesados, mientras que se adjudican de manera directa a otros obviando cualquier procedimiento. Se añade en la reclamación que ahora pretende prorrogar todas las adjudicaciones efectuadas, por lo que se perjudicará nuevamente a los vecinos que pretenden acceder al aprovechamiento de estas fincas rústicas en igualdad de condiciones con el resto de vecinos que las han venido disfrutando hasta el momento.

Iniciada la investigación oportuna, se le solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella.

En atención a dicha petición de información se remitió informe en el cual se hacía constar:

*«1º.- Este Ayuntamiento es titular con carácter de bienes patrimoniales de 947,8891 has, y en ningún caso se ha vetado a ningún vecino del municipio el acceso a los aprovechamientos de los pastos y terrenos de titularidad municipal. Se acompaña como Doc. 1 relación de fincas de titularidad municipal.*

*2º.- En relación con la queja que se realiza por Doña (...), se hace constar que ante la solicitud presentada por la misma, este Ayuntamiento ha ofrecido a la interesada una parcela sita en "XXX" Pol. XXX Parcela XXX de una extensión de 49 Has, la cual fue rechazada por la misma con fundamento en que estaba muy lejana al casco urbano del municipio, habiéndole sido ofrecida posteriormente las parcelas XXX y XXX del*



*Polígono XXX, que se han cercado a lo largo de estos meses para que pueda ser aprovechada con ganado.*

*Se debe reseñar que estas últimas parcelas se habían adjudicado al vecino Don (...), el cual renunció a las mismas en favor de Doña (...), razón por la cual al día de la fecha estas dos parcelas se encuentran sin aprovechar por nadie. Se acompaña como Doc. 2 la contestación realizada a Doña (...) por parte del Ayuntamiento.*

*3º.- Los principios que ha seguido este Ayuntamiento, han sido siempre el tratar de armonizar los intereses de todas las personas del municipio, y adjudicar de forma proporcional entre todos ellos las fincas, en concreto estas adjudicaciones vienen condicionadas a estar empadronado en el municipio, ser titular de una explotación bien agrícola o ganadera de carácter profesional y que constituya el medio de vida de los solicitantes, y en relación con las fincas destinadas a pastos, se pondera el número de cabezas de ganado que es titular. La fundamentación esencial para la adjudicación, se encuentra en el hecho de que el municipio es eminentemente agrícola y ganadero, y dado la extensión de los terrenos municipales, se pretende fijar población en el municipio, y que el acceso a estos terrenos no resulte costoso, dado que el municipio gracias a los ingresos que provienen de las inversiones e energías renovables, presenta todos los años un importante superávit.*

*4º.- El Ayuntamiento de XXX, no dispone al día de la fecha de normativa propia reguladora, de los bienes patrimoniales, rigiéndose por la normativa estatal, y autonómica, así como la costumbre del lugar, siendo la costumbre realizar adjudicaciones cada cinco años, citando a todas las personas que están interesadas en el aprovechamiento de los terrenos del Ayuntamiento, mediante la publicación de un Bando, y en una reunión estando presentes todos los interesados, y armonizar entre todos los interesados el reparto del terreno del Ayuntamiento, que debe ser proporcional a todos los interesados.*

*5º.- Sobre el último expediente tramitado, se acompaña como Doc. 3, el acuerdo de 4 de mayo de 2017, por el que se aprueba la adjudicación del aprovechamiento de pastos y demás usos y aprovechamientos, en el cual se reflejan las condiciones que deben tener los adjudicatarios, los plazos de adjudicación, así como el mecanismo para llevar a cabo las vacantes. Se acompaña como Doc. 3*

*6º.- Sobre las vacantes de terrenos, señalar que cuando se producen vacantes en la utilización de los terrenos, la misma es publicada mediante un Bando municipal, y se adjudica a aquellas personas que estén interesadas, con preferencia a nuevas incorporaciones, y en el caso de ser más de uno interesados, se reparte de forma proporcional. Se acompaña como prueba Bando Municipal de fecha 3 de diciembre de*



2018, por el cual se anunciaba la vacante de la parcela de pastos al sitio de “XXX” y la forma de poder acceder a las mismas.

7º.- Este Ayuntamiento no autoriza el subarriendo de las parcelas que han sido adjudicadas, debiendo ser explotadas directamente por las personas que han resultado adjudicatarias. No obstante, es cierto que al día de la fecha no existe un régimen sancionador para el caso de que pudieran realizarse estas prácticas, no obstante este hecho se previene como causa de expulsión en el Proyecto de Normativa que este Ayuntamiento se encuentra elaborando.

8º.- La situación actual aconseja que de forma extraordinaria y solo para este año se pueda aprobar si así lo acuerda el Pleno Municipal, prorrogar por un año las adjudicaciones, sin perjuicio que toda persona interesada en acceder a los terrenos municipales, pueda acceder a los mismos conforme a los criterios que se han venido utilizando, y ello por cuanto este Ayuntamiento tiene en este momento 49 Has de pasto y otras 24 Has de siembra vacantes, y ello en tanto se aprueba la normativa municipal, las cuales se encuentran en este momento en fase de estudio, para ser aprobadas en el próximo pleno municipal a celebrar.

9º.- En este momento, se está elaborando una normativa municipal, que pueda dar seguridad jurídica a las nuevas adjudicaciones, y en la que se trata de armonizar el derecho de los empadronados a la explotación de las fincas, con la legislación actual vigente, estando realizando el Ayuntamiento un fuerte esfuerzo económico para que las fincas municipales, puedan contar con agua para ganado y se encuentren cercadas, siendo conscientes que precisamente estos bienes del Ayuntamiento son el activo más importante con que cuenta el municipio, para mantener la población.

10º.- En cuanto al canon aprovechamiento, dado la situación económica de superávit que presenta el municipio superior a 140.000 € anuales, y la función social que cumplen estas adjudicaciones, la cantidad que se satisface es meramente simbólica de 10 € por Hectárea y año.

11.º.- La información que se remita en esta contestación deja claro, que ninguna irregularidad existe, ni ningún perjuicio se ha ocasionado a la persona que reclama, siendo infundadas las razones que alega en su escrito, por cuanto este Ayuntamiento no veta en ningún caso la entrada de nuevo adjudicatarios, ni establece condiciones arbitrarias par el acceso a los aprovechamientos».

A la vista de lo informado, procede efectuar algunas consideraciones a esa entidad local. La primera cuestión que vamos a abordar se debe referir a la calificación jurídica que ostentan las fincas rústicas a las que se refiere el expediente, ya que ello



condiciona totalmente la forma de reparto que debe utilizar ese Ayuntamiento para su explotación, y es en este punto en el que debemos efectuar la primera consideración a esa Administración ya que pese a afirmar con rotundidad que se trata de bienes patrimoniales, se adjudican por sorteo entre los vecinos interesados (como si se tratara de comunales), obviando en consecuencia toda la normativa patrimonial y de contratación que les resulta de aplicación.

Como V.I. conoce, el artículo 106.1 de la Ley 33/03, de 3 de Noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, (en adelante LPAP), determina que "la explotación de los bienes o derechos patrimoniales podrá efectuarse a través de cualquier negocio jurídico típico o atípico", entre tales negocios jurídicos, obviamente, se encuentran los contratos, incluido el de "arrendamiento de bienes patrimoniales de las Entidades Locales" al que se refiere el artículo 83 del RD 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (en adelante TRRL), señalando al respecto que se regirá "en cuanto a su preparación y adjudicación por las normas jurídico-públicas que regulen la contratación", normas jurídicas que en la actualidad conducen al artículo 107 de la LPAP, disponiendo que "los contratos para la explotación de los bienes y derechos patrimoniales se adjudicarán por concurso salvo que, por las peculiaridades del bien, la limitación de la demanda, la urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles o la singularidad de la operación, proceda la adjudicación directa".

El artículo 9 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, excluye de su ámbito de aplicación los contratos de arrendamiento, determinando que se regirán por la legislación patrimonial. Dicha legislación patrimonial es la LPAP y las normas que lo complementan, en concreto su Reglamento (RD 1373/2009, de 28 de agosto, en adelante RGLPAP), así como el RBEL y, subsidiariamente, para lo no previsto en las anteriores, las normas de contratación pública, si las normas patrimoniales se remiten a ellas.

Ya hemos anticipado que el artículo 107.1º de la LPAP, precepto de naturaleza básica, prescribe el concurso como forma general de adjudicación de cualquier contrato para la explotación de los bienes y derechos patrimoniales (salvo en los casos excepcionales en que se admite la adjudicación directa).

Por otro lado, el artículo 92 RBEL señala que: "El arrendamiento y cualquier otra forma de cesión de uso de bienes patrimoniales de las Entidades locales se regirá, en todo caso, en cuanto a su preparación y adjudicación por la normativa reguladora de la contratación de las entidades locales.



Será necesaria la realización de subasta siempre que la duración de la cesión fuera superior a cinco años o el precio estipulado exceda del 5 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto”.

El principio de libertad de pactos abre la posibilidad a la administración para que explote sus bienes patrimoniales a través de cualquier negocio jurídico típico o atípico, si bien siempre bajo los límites que constituyen el **interés público, la legalidad y la exigencia de la buena administración**. Por ello y sin perjuicio de las normas de Derecho privado que deban aplicarse en cada caso, el artículo 92 del RBEL establece una serie de especialidades de orden administrativo, que se refieren a diversos aspectos:

1. En el aspecto formal, la exigencia de que el arrendamiento, o cualquier otra forma de cesión de uso se efectúe conforme a **la normativa de contratación local**. El RBEL alude a la subasta (concurso tras la LPAP) siempre que la duración de la cesión fuera superior a cinco años (como sucede en su municipio) o el precio exceda del 5 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto.

2. Respecto del contenido de la relación contractual, la misma vendrá limitada en sus aspectos jurídico-privados en cuanto al **precio a satisfacer, ya que el artículo 92.2 RBEL señala que el usuario deberá satisfacer un canon no inferior al seis por ciento del valor en venta de los bienes**.

Pues bien, en este caso, no se explica cuál es el sistema elegido para la selección de los adjudicatarios y parece que se realiza una adjudicación directa entre los interesados que previamente manifiestan cual es la finca que desean explotar de entre las disponibles. Esto puede provocar que determinadas fincas, que presentan mejores condiciones de acceso, de vallado o resultan más atractivas por cualquier otra razón, nunca estén disponibles para la generalidad de los solicitantes, lo que puede interpretarse como “*arbitrariedad*” en determinados supuestos, tal y como parece inferirse de la reclamación planteada en este caso. De cualquier manera, ni este método, ni la realización de un sorteo entre vecinos interesados, son los procedimientos previstos legalmente, tal y como ya le hemos indicado, y no satisfacen suficientemente las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que debe ofrecer esa Administración.

A esto debemos añadir que tampoco cumpliría en este caso la entidad local con el requisito del art. 92.2 RBEL respecto del precio mínimo que debe abonar el adjudicatario o la persona que explote los bienes patrimoniales de la misma, ya que como hemos apuntado, este precio no puede ser inferior al 6% del valor en venta de dichos inmuebles, y en este caso, según nos informa, se fija un **precio simbólico por hectárea**.



En relación con estas cuestiones debemos recordar que la sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de junio de 2009 (n.º 162/2009) ha señalado: “(...) *el apartado 5 de la disposición final segunda de la Ley 33/2003, en consonancia con su Exposición de Motivos, proclama el carácter básico de diversas disposiciones de esta Ley entre las que se encuentra precisamente el artículo 107.1, que establece la regla general de adjudicación por concurso de los contratos para la explotación de los bienes y derechos patrimoniales de todas las administraciones públicas, y las posibles excepciones a esta regla (supuestos de adjudicación directa). El establecimiento por el legislador estatal de esta norma, al amparo del artículo 149.1.18 CE, responde a la vinculación de las bases estatales con las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica, que rigen la contratación pública, SSTC 141/1993, de 22 de abril y 331/1993 de 12 de noviembre, a fin de asegurar a los ciudadanos un tratamiento uniforme en sus relaciones con las administraciones públicas, que se vería comprometido, en lo que aquí importa, si las formas de adjudicación de los contratos para la explotación de bienes patrimoniales pudieran ser diferentes en las distintas partes del territorio nacional.*

*Ciertamente, tanto la subasta como el concurso son formas de adjudicación de los contratos susceptibles de satisfacer las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica. No obstante, que el legislador estatal haya optado por el concurso como forma de adjudicación de los contratos para la explotación de los bienes patrimoniales de las administraciones públicas, excluyendo en todo caso la subasta, no puede reputarse como una decisión que exceda del común denominador normativo que encierra el título básico contenido en el artículo 149.1.18 CE, sin que le corresponda a este Tribunal fiscalizar la oportunidad de esta concreta medida plasmación de una legítima opción política.*

*En efecto, la opción del legislador estatal resulta justificada especialmente en atención a las garantías de igualdad y libre concurrencia en la contratación pública, ya que, frente al automatismo absoluto de la subasta (adjudicación al mejor postor) el concurso permite una mayor flexibilidad, al introducir la posibilidad de elegir a un adjudicatario teniendo en cuenta la proposición más ventajosa (no solo el precio, como en la subasta), lo que puede contribuir a facilitar el acceso a los contratos de explotación de bienes patrimoniales a mayor número de interesados, al tiempo que se asegura la obtención por la administración pública, a través de la promoción de la competencia, de las condiciones más ventajosas para el interés público (...).”*

Como sin duda conoce, la nulidad absoluta, radical o de pleno derecho constituye el grado máximo de invalidez de los actos administrativos que contempla el ordenamiento jurídico, reservándose para aquellos supuestos en que la legalidad se ha



visto transgredida de manera grave, de modo que solo puede ser declarada en situaciones excepcionales que han de ser apreciadas con suma cautela y prudencia, sin que pueda ser objeto de interpretación extensiva.

Se caracteriza la figura de la nulidad de pleno derecho por ser apreciable de oficio y a instancia de parte, por poder alegarse en cualquier tiempo, incluso aunque el acto administrativo viciado haya adquirido la apariencia de firmeza por haber transcurrido los plazos para recurrirlo, sin sujeción por tanto a plazo de prescripción o caducidad, por producir efectos *ex tunc*, es decir, desde el momento mismo en que el acto tuvo su origen y no desde que la nulidad se dicta, y por ser insubsanable, aun cuando se cuente con el consentimiento del afectado, no resultando posible su convalidación.

La nulidad se reserva para la eliminación de los actos que contienen vicios de tal entidad que trascienden el puro interés de la persona sobre la que inciden los efectos de los mismos y repercuten sobre el orden general, resultando ser “de orden público”, lo cual explica que pueda ser declarada de oficio tanto, por la administración como por los Tribunales, debiendo hacerse tal pronunciamiento de forma preferente, en interés del ordenamiento mismo.

Pues bien, conforme establece el artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que son nulos de pleno derecho: “los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”.

La propia dicción del precepto legal hace suponer que no queda dentro del supuesto de nulidad citado cualquier incumplimiento de las formas procedimentales necesarias para la creación del acto, sino exclusivamente aquellos en los que se haya obviado total y absolutamente el procedimiento previsto para su aprobación.

De este modo lo ha venido entendiendo tradicionalmente el Tribunal Supremo (en la interpretación del art. 62 de la Ley 30/92), quien, en su sentencia de 21 de octubre de 1980, afirmaba que para una recta aplicación de la nulidad establecida en dicho artículo, *“el empleo de los adverbios allí reflejados -total y absolutamente- recalcan la necesidad de que se haya prescindido por entero, de un modo manifiesto y terminante del procedimiento obligado para elaborar el correspondiente acto administrativo, es decir, para que se dé esta nulidad es imprescindible no la infracción de alguno o algunos de los trámites, sino la falta total de procedimiento para dictar el acto”*.



De manera muy resumida y siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo (Cfr. STS 9 de diciembre de 1993, 15 de junio de 1994), del Consejo de Estado (Dictamen 591/1995) y de los Consejos Consultivos, debemos reseñar que procede admitir la concurrencia del motivo de nulidad previsto en el artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, cuando se ha omitido total y absolutamente el procedimiento legalmente establecido, cuando el procedimiento utilizado es otro distinto al exigido legalmente o bien cuando no existe ningún procedimiento.

En consecuencia, a nuestro juicio y puesto que en este caso se omitió el procedimiento legalmente establecido para la selección de los adjudicatarios de los pastos de la entidad local y dado que el precio anual de las cesiones que se ha fijado no se corresponde con la previsiones que al efecto se recogen en el RBEL, lo procedente sería dar inicio a un procedimiento de revisión de oficio de sus propios actos (artículo 106 Ley 39/2015) ya que los acuerdos de cesión de la totalidad de las parcelas aludidas vulnerarían, por las razones expuestas, la normativa que resulta de aplicación.

Ahora bien, no podemos dejar de mencionar que el artículo 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, limita las facultades de revisión al señalar que: “(...) No podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”

Y en este sentido resulta interesante traer a colación el Dictamen Consejo de Estado 1668/1995 en relación con la revisión de oficio y posible declaración de nulidad de pleno derecho de un acuerdo adoptado por una Junta vecinal de la provincia de León sobre adjudicación del aprovechamiento de unos pastos comunales que habían sido adjudicados a los ganaderos directamente, prescindiendo del orden establecido en los artículos del TRRL y RBEL. Así y tras afirmarme con rotundidad en el dictamen que dada la importancia que los referidos trámites tienen en el procedimiento de adjudicación de los aprovechamiento de los bienes comunales, su omisión debe ser calificada como una omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, incurriendo por tanto en nulidad de pleno derecho, continua razonando en el sentido de recordar que dicha nulidad se caracteriza por privar radicalmente de efectos las actuaciones por ellas afectadas, teniendo una eficacia anulatoria retroactiva, y siendo así, sus efectos en el caso concreto serían los de despojar de todos sus efectos el contrato de arrendamiento suscrito entre el Presidente de la Junta vecinal y los ganaderos locales. Añade que esto obligaría a la citada Junta vecinal a devolver a los arrendatarios la renta percibida, sin embargo la misma restitución de prestaciones no sería posible aplicarla a los ganaderos arrendatarios, que ya disfrutaron de los pastos. Con ello resultaría que, la eventual declaración de nulidad solo produciría efectos para



una de las partes del contrato, concretados en un desembolso a cargo de la Hacienda de la entidad local, situación que sería contradictoria con la estructura bilateral de la relación afectada por la referida nulidad, y daría lugar a un enriquecimiento injusto de los arrendatarios.

Por ello, el Consejo de Estado consideró, en este caso, que puede ser muy similar al analizado en este expediente, que se daba uno de los supuestos para excluir el ejercicio de la mencionada potestad de revisión de oficio de actos nulos, extremo que puede tener en cuenta esa Entidad local en relación con los compromisos suscritos en este caso, dado que, según nos indican se encuentran próximos a su finalización.

Tal y como hemos destacado al inicio de nuestra exposición las fincas rústicas de titularidad de esa entidad local son bienes patrimoniales, sin embargo en el informe municipal se efectúan continuas referencias a que se trata de un aprovechamiento destinado a vecinos empadronados y a que se rige por la costumbre local y ello como si se tratara de aprovechamiento de bienes comunales.

Como V.I. no ignora las diferencias en el tratamiento del aprovechamiento de cada una de estas clases de bienes **son muy significativas**<sup>1</sup> y singularmente y por lo que parece puede resultar de interés para ese Ayuntamiento, los aprovechamientos comunales se destinan exclusivamente a los vecinos de la localidad, tal y como fija el artículo 18.1 c) de la LBRL, por lo que su adecuada explotación puede contribuir a fijar población.

Por ello, recomendamos a esa administración local que compruebe la situación de las citadas fincas patrimoniales, por si en este caso se ha producido el supuesto recogido en el artículo 8.4 b) RBEL, y nos encontramos ante esa modalidad de alteración de la calificación jurídica de estos bienes, **por su destino a un aprovechamiento comunal durante más de veinticinco años**, y ello a la vista de las alusiones que contiene su informe y puesto que esta clase de alteración no requiere la previa tramitación de un expediente, ni la recepción del bien por parte de la entidad local, como cuando un bien pierde la condición de dominio público- artículo 8 RBEL-, pues la protección que merecen los bienes patrimoniales no es tan severa y los intereses que sirven éstos son inferiores a los de los bienes de dominio público.

---

<sup>1</sup> Mas extensamente y si resulta de su interés, puede consultar el informe especial elaborado por esta Defensoría y dedicado a “**Los Bienes y los Aprovechamientos comunales en Castilla y León**”, que se encuentra disponible íntegramente en nuestra página web, <https://www.procuradordelcomun.org/informe-especial/20/los-bienes-y-los-aprovechamientos-comunales-en-castilla-y-leon/1/>



En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

**Que por parte de la Corporación municipal que V.I. preside se revisen de oficio los acuerdos de cesión de los bienes patrimoniales a los que se alude en este expediente, al haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido (artículo 47.1 e) Ley 39/2015), salvo que entienda que concurren los requisitos que justifican la limitación de dichas facultades de revisión en los términos que se derivan de lo argumentado *ut supra*.**

**Que, en las futuras contrataciones de bienes patrimoniales que realice, se atiendan las consideraciones doctrinales y jurisprudenciales a las que hemos hecho referencia, especialmente en cuanto al procedimiento que debe observarse (arts. 92 RBEL y 107 LPAP) y el precio mínimo a satisfacer en este tipo de contratos, evitando así eventuales nulidades de los procedimientos de adjudicación que se tramiten y las posibles reclamaciones de responsabilidad.**

**Que en el supuesto en el que se haya producido una alteración automática de la calificación jurídica de estos bienes, pasando a ser comunales -artículo 8.4 b RBEL- se ajuste esa entidad local en cuanto a su aprovechamiento a lo establecido en las normas que resultan aplicables, aprobando, si lo considera conveniente, la correspondiente ordenanza reguladora.**

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN  
Tomás Quintana López