



**JUNTA VECINAL XXX**  
**SR. PRESIDENTE**  
**(BURGOS)**

**Asunto: Arrendamiento de fincas rústicas /Irregularidades**

Estimado Sr.:

De nuevo nos dirigimos a Ud. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **1992/2022**, 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 existencia de posibles irregularidades en el procedimiento que ha utilizado esa Junta vecinal para el aprovechamiento de varias fincas rústicas de su titularidad.

Según manifestaciones del autor de la queja, dicho procedimiento estuvo plagado de irregulares y se vulneraron varios principios básicos que rigen la contratación administrativa, entre otros el de concurrencia, igualdad y publicidad, habiendo concluido, finalmente, con una adjudicación a personas que forman parte de la Junta vecinal, sin que se abstuvieran en los procedimientos de selección.

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

En atención a dicha petición de información se evacuó un informe, en el que se señalaba que el procedimiento seguido se ajustaba a los principios de igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica.

En primer lugar, se detalla que no existe incompatibilidad legal para que el alcalde o vocales de la Junta Vecinal participen como arrendatarios, siempre que se abstengan en la deliberación, votación y decisión, lo cual, según el informe, se ha respetado plenamente. Además, se destaca que la urgencia del procedimiento no ha afectado a su validez, ni tampoco se ha cuestionado en los informes emitidos.

Respecto a los criterios de adjudicación, se argumenta que la valoración del empadronamiento o arraigo territorial no constituye un criterio de exclusión, sino uno de



valoración destinada a fomentar el vínculo con la localidad y combatir la despoblación rural, objetivo alineado con políticas de desarrollo de áreas rurales, añadiendo que el pliego de condiciones ha sido avalado por un informe de la Diputación Provincial de Burgos y cumple con la normativa de no discriminación.

En relación con la mesa de contratación, se especifica que, ante la negativa de la Diputación a enviar un representante del SAJUMA, la composición de la mesa se ajustó a las circunstancias, evaluándose únicamente criterios objetivos mediante fórmulas matemáticas, sin infringir la normativa de abstención por parte de ninguno de los participantes.

Por último, se subraya que el procedimiento seguido respeta las garantías legales y ha sido respaldado por informes técnicos, respondiendo a todos los recursos de reposición presentados, lo que refuerza la seguridad jurídica de los actos administrativos realizados. Se concluye que el proceso ha sido transparente y conforme a derecho, incluyendo el derecho del alcalde y vocales a participar en igualdad de condiciones en el arrendamiento de las fincas de titularidad de la Junta vecinal.

Se acompañó, como documentación adicional, copia íntegra del expediente administrativo tramitado en este caso.

Tras la recepción de la referida información, procedimos a dejar sin efecto la inclusión de esa Junta vecinal en el Registro de Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con esta Defensoría.

Dimos traslado del contenido del informe emitido a la persona reclamante para que pudiera presentar las alegaciones que entendiera procedentes en respaldo de la postura que ha venido manteniendo ante esta Defensoría, trámite que se evacuó reiterando y ampliando las críticas al procedimiento seguido, poniendo en duda el respeto al principio de abstención y cuestionando la correcta publicación de la convocatoria.

Además se denunciaban deficiencias en la composición de la mesa y se manifestaba que no se había dado respuesta a los recursos presentados por varios vecinos. Asimismo, se recalca que el alcalde habría estado disfrutando del aprovechamiento de las fincas durante dos años, antes del concurso, sin título habilitante.

A la vista de lo informado, esta Institución considera necesario realizar las siguientes consideraciones.

En primer lugar, debe recordarse que las Juntas Vecinales, en la medida en que son entidades locales menores, quedan plenamente sujetas a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, publicidad y servicio al interés general que rigen la actuación administrativa. Ello obliga a que cualquier forma de disposición o aprovechamiento de



sus bienes patrimoniales se articule mediante un procedimiento que asegure la concurrencia efectiva de los interesados, la igualdad de trato y la transparencia en la toma de decisiones. Estos principios se proyectan tanto desde el artículo 103.1 de la Constitución como desde la legislación básica de procedimiento y régimen jurídico del sector público, singularmente los artículos 3 y 23 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. El artículo 23 obliga a abstenerse a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones cuando concorra interés personal en el asunto, parentesco u otras circunstancias que puedan comprometer la objetividad de la decisión.

Ahora bien, en el caso examinado no se suscita solo una cuestión de abstención en sentido estricto. Concorre, además, el problema relativo al posible conflicto de intereses derivado del hecho de que la adjudicación haya recaído finalmente en el alcalde pedáneo, según resulta de la propia documentación obrante en el expediente.

En este punto conviene diferenciar dos planos. Por un lado, la doctrina consultiva (por ejemplo la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado -Informe 48/96 y posteriores-) que ha venido señalando que no existe una incompatibilidad automática en todo supuesto en que un cargo local concorra como arrendatario de un bien patrimonial de la entidad, especialmente cuando no hay gasto ni financiación pública a su favor. Pero, por otro, esa ausencia de incompatibilidad general no elimina la exigencia de extremar las garantías de objetividad ni neutraliza las limitaciones derivadas de la prohibición de contratar cuando el cargo electo pasa a situarse en una posición contractual frente a la propia entidad a la que pertenece. Esa tensión entre la doctrina consultiva más flexible y la jurisprudencia más exigente debe resolverse, a juicio de esta Institución, en favor de la máxima cautela cuando el resultado del procedimiento beneficia directamente a quien ostenta el cargo o a sus familiares próximos.

En efecto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de mayo de 2004, citada expresamente por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 3 de octubre de 2017, afirma que la prohibición de contratar aplicable a los concejales —y extensible a los alcaldes— pretende evitar no solo el ejercicio simultáneo del cargo y la condición de contratista en una relación bilateral con la propia corporación, sino también la realidad o incluso la mera apariencia de apoderamiento del cargo para obtener la adjudicación, en detrimento de los principios de publicidad, concurrencia e igualdad. Esa misma doctrina añade que no se está solo ante una incompatibilidad, sino ante una verdadera prohibición de contratar fundada en razones de moralidad pública y prevención de conflictos de intereses.

De modo concordante, la Junta Electoral Central, en acuerdo 241/2005, de 10 de noviembre, precisó que dichas prohibiciones deben interpretarse en sentido amplio, al



constituir una manifestación del principio de imparcialidad y del deber de servir con objetividad los intereses generales (artículo 103.1 de la Constitución).

En la misma línea, la Resolución del Defensor del Pueblo de 12 de febrero de 2020 ha afirmado que *“El fundamento de la prohibición de contratar de los cargos electos descansa en el principio de imparcialidad, necesario para preservar el buen gobierno de las administraciones públicas, y en su obligación de servir con objetividad los intereses generales, de conformidad con el artículo 103.1 de la Constitución española. En este sentido, el artículo 64 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público establece que los órganos de contratación deberán tomar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación con el fin de evitar cualquier distorsión de la competencia y garantizar la transparencia en el procedimiento y la igualdad de trato a todos los candidatos y licitadores. Señala la Ley que el concepto de conflicto de intereses abarcará, al menos, cualquier situación en la que el personal al servicio del órgano de contratación, que además participe en el desarrollo del procedimiento de licitación o pueda influir en el resultado del mismo, tenga directa o indirectamente un interés financiero, económico o personal que pudiera parecer que compromete su imparcialidad e independencia, en el contexto del procedimiento de licitación. El Defensor del Pueblo entiende que la lucha contra la corrupción, los conflictos de intereses y el favoritismo, exige cambios profundos en la forma de actuar de la Administración y de la sociedad en su conjunto, así como disipar toda duda sobre la corrección de la actuación administrativa, sin que en el caso planteado, constituya un compromiso suficiente adecuarse a los dictámenes de un órgano consultivo que contradicen la jurisprudencia del Tribunal Supremo y el tenor literal de la Ley de Contratos del Sector público, considerando además que no caben interpretaciones restrictivas en una materia tan sensible”*. (Los subrayados son nuestros).

La relevancia de estas posiciones en relación con el supuesto presente es evidente. Aunque formalmente se afirme que el alcalde y/o los vocales interesados se abstuvieron, el dato decisivo es que el resultado final del procedimiento ha beneficiado precisamente a personas situadas en el centro de decisión de la propia Junta Vecinal o en su entorno familiar inmediato. En tal contexto, la mera constancia ritual de la abstención no basta. Era exigible una documentación especialmente escrupulosa de todas las fases del procedimiento, una configuración del órgano de valoración particularmente reforzada desde el punto de vista técnico y una transparencia material capaz de disipar cualquier duda razonable sobre la neutralidad del proceso. Cuando eso no sucede, el problema ya no es solo de regularidad formal, sino de preservación de la confianza pública en la imparcialidad de la actuación administrativa.



Esta conclusión se ve reforzada por el artículo 64 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que impone a los órganos de contratación el deber de adoptar medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción y para prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación. Aunque el arrendamiento de bienes patrimoniales tenga la consideración de negocio patrimonial excluido del ámbito directo de la LCSP, esa previsión legal refleja un principio general de actuación plenamente trasladable a este tipo de procedimientos.

En segundo lugar, por lo que se refiere al régimen jurídico del arrendamiento de bienes patrimoniales, debe recordarse que el hecho de que estos negocios se configuren como contratos privados no significa que queden al margen de los principios de publicidad, concurrencia y selección objetiva. La propia doctrina de asistencia jurídica local de la Diputación Provincial de Burgos, en su informe sobre “Criterios de adjudicación de arrendamiento de fincas rústicas” publicado en enero de 2023<sup>1</sup>, afirma expresamente que el arraigo territorial del licitador no puede ser considerado como condición de aptitud para contratar ni, con carácter general, como criterio de valoración, por ser contrario al principio de igualdad, salvo supuestos excepcionales en que exista una vinculación directa con el objeto del contrato y la medida resulte proporcionada.

El mismo informe precisa que la doctrina general rechaza el arraigo territorial como requisito de solvencia o como criterio de adjudicación, admitiéndolo solo, excepcionalmente, como compromiso de adscripción de medios o condición de ejecución y siempre con respeto al principio de proporcionalidad.

Esta cuestión del arraigo es, además, particularmente relevante en este expediente, ya alguna de las personas que intervinieron en el procedimiento son agricultores del mismo municipio, aunque no de la concreta localidad, y que ese diseño del pliego las colocó en una situación de desventaja.

Vemos por tanto que el problema esgrimido no es meramente teórico, pues un criterio vinculado al arraigo en una localidad concreta tiene un efecto potencialmente excluyente mucho más intenso que un criterio territorial más amplio, favoreciendo a un círculo especialmente reducido de personas y penalizando a otros posibles interesados que desarrollan actividad agraria, reúnen objetivamente condiciones para el aprovechamiento y, sin embargo, quedan relegados por una circunstancia territorial ajena al objeto mismo

---

1

Cfr.: [https://www.burgos.es/sites/default/files/file/page/03.\\_distancia\\_y\\_huella\\_de\\_carbono\\_anon.pdf#:~:text=%2D%20R%C3%A9gimen%20Jur%C3%ADdico%20aplicable%20a%20los%20contratos,y%202014/24/UE%2C%20de%2026%20de%20febrero%20de](https://www.burgos.es/sites/default/files/file/page/03._distancia_y_huella_de_carbono_anon.pdf#:~:text=%2D%20R%C3%A9gimen%20Jur%C3%ADdico%20aplicable%20a%20los%20contratos,y%202014/24/UE%2C%20de%2026%20de%20febrero%20de)



del arrendamiento. Ese efecto de cierre competitivo exige una justificación particularmente rigurosa, que no aparece suficientemente acreditada en este caso.

En ese sentido, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, en su Informe 9/2009, ha señalado precisamente que no resultan admisibles criterios de preferencia basados en el empadronamiento o en circunstancias personales de los licitadores cuando no guardan relación directa con el objeto del contrato, por vulnerar los principios de igualdad y concurrencia. Ese criterio enlaza directamente con lo que aquí se cuestiona: no puede utilizarse un elemento de proximidad territorial o vecinal para producir una ventaja competitiva si no existe una motivación reforzada, objetiva y proporcionada que demuestre su conexión real con la utilidad perseguida por el arrendamiento y, en el caso examinado, la documentación a la que ha tenido acceso esta Defensoría no permite apreciar esa motivación con la claridad necesaria.

La composición de la mesa u órgano de valoración centra, también, parte de las alegaciones formuladas por la persona reclamante, por lo que las cuestiones planteadas no pueden quedar sin respuesta. Aunque en entidades de reducida dimensión, como la señalada en este caso, existan dificultades materiales para configurar la mesa de contratación, ello no autoriza a relajar las garantías, y menos aun cuando pueden concurrir intereses personales directos de miembros de la propia corporación.

La legislación de régimen local prevé precisamente mecanismos de asistencia para estos supuestos. La Ley de Régimen Local de Castilla y León contempla que las funciones de secretaría en las entidades locales menores sean desempeñadas por el secretario del Ayuntamiento matriz o por los servicios habilitados de la Diputación, y la propia Diputación de Burgos ofrece asistencia jurídica y técnica en este tipo de expedientes. El criterio doctrinal en esta materia es claro, cuando la entidad carece de medios propios suficientes, debe reforzar la imparcialidad del procedimiento recabando el apoyo de funcionarios con habilitación nacional u otros técnicos externos, singularmente en procedimientos patrimoniales competitivos y más aún cuando hay riesgo de conflicto de intereses.

En este caso, aparece señalado en el expediente que la Diputación de Burgos no pudo enviar ningún representante para conformar la mesa de contratación, aunque lo cierto es que no se documenta adecuadamente ni la solicitud de asistencia a la Diputación, ni su denegación. Así las cosas, la mesa quedó integrada únicamente con miembros electos de la Junta Vecinal —sin técnicos independientes— comprometiendo la objetividad del procedimiento. Las alegaciones señalan que la solicitud de asistencia técnica no se habría realizado con una antelación insuficiente, lo que habría impedido la participación de personal cualificado, circunstancia que, de ser cierta, pondría de manifiesto una deficiente planificación del procedimiento y enlaza con la cuestión de la tramitación de urgencia del procedimiento de la que nos ocuparemos a continuación.



En cuanto a la falta de respuesta a los recursos de reposición y a los escritos presentados por los vecinos, debemos recordar que el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, impone la obligación de dictar resolución expresa en todos los procedimientos.

No se trata de una formalidad menor, sino de una garantía esencial del derecho de defensa y de la buena administración. Si, como se afirma por la persona reclamante, no se dio respuesta expresa, razonada y en plazo a los recursos o escritos planteados, ello constituiría un funcionamiento administrativo no ajustado a Derecho y debilitaría de manera significativa la solidez del procedimiento seguido. La resolución final de un expediente de esta naturaleza debe exteriorizar que las alegaciones han sido realmente conocidas y valoradas y no basta con una desestimación tácita o con una contestación indirecta insuficientemente motivada.

En cuanto a la tramitación de todo este procedimiento de contratación por el trámite de urgencia, consideramos que es un aspecto que requiere de alguna consideración específica. Como probablemente conoce, aunque el ordenamiento jurídico admite esta modalidad, lo cierto es que la condiciona a la concurrencia de razones reales y acreditadas que hagan necesario abreviar plazos o acelerar la secuencia procedimental. La urgencia no puede convertirse en una técnica ordinaria de gestión ni, menos aún, en una vía para reducir el alcance práctico de las garantías de publicidad y concurrencia.

En un procedimiento en el que terminan resultando adjudicatarios miembros de la propia Junta Vecinal, la exigencia de motivación del acuerdo de urgencia adoptado debía ser, si cabe, más intensa, precisamente para despejar cualquier sospecha de precipitación interesada o de reducción artificial del ámbito competitivo; sin embargo, el expediente no aporta una justificación especialmente robusta en este punto.

Dicho con otras palabras, la urgencia no puede convertirse en una fórmula ordinaria de gestión ni servir para restringir los plazos de publicidad o limitar el conocimiento público de la convocatoria. La rapidez con la que se desarrolló el procedimiento, unida a la existencia de miembros concurrentes con interés directo en la adjudicación, habría requerido una motivación reforzada en el acuerdo de inicio, con acreditación documental de las causas invocadas.

Finalmente, las alegaciones insisten en que el alcalde habría venido disfrutando del aprovechamiento de las fincas durante dos años antes del concurso, sin título habilitante. No consta en el expediente prueba concluyente que permita a esta Institución afirmar categóricamente ese extremo, pero sí procede dejar constancia de que, de ser cierto, nos encontraríamos ante un dato particularmente grave desde la óptica de la igualdad y de la transparencia, pues la posterior licitación habría venido precedida por una situación de hecho susceptible de consolidar ventajas previas en favor de uno de los finalmente



adjudicatarios. Incluso sin poder dar ese hecho por acreditado, su sola alegación, unida al resto de circunstancias ya examinadas, reforzaba la necesidad de una tramitación extraordinariamente escrupulosa, técnica y transparente.

En este punto debemos señalar que las pretensiones relativas a la eventual exigencia de responsabilidades personales o a la imposición de sanciones exceden del ámbito competencial de esta Institución

En consecuencia, consideramos que existen dudas razonables sobre el cumplimiento estricto de las obligaciones de abstención, sobre la composición de la mesa de contratación y sobre la tramitación efectiva de los recursos presentados y por ello, todas estas cuestiones deben ser objeto de recomendaciones orientadas a mejorar la transparencia, la igualdad de oportunidades y la garantía de los derechos de los vecinos en los futuros procedimientos dirigidos al aprovechamiento de los bienes patrimoniales de esa entidad local.

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**:

**PRIMERA:** Que por parte de la Entidad local que Ud. preside se adopten las medidas necesarias para asegurar, en futuros procedimientos de arrendamiento o aprovechamiento de los bienes patrimoniales locales, el cumplimiento efectivo de los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y transparencia, extremando especialmente la prevención de conflictos de intereses y el respeto a la prohibición de contratar de los cargos electos con la propia entidad, de conformidad con la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León citada *ut supra*.

**SEGUNDA:** Que se revisen los pliegos y bases que hayan de regir futuros procedimientos, evitando la utilización de criterios de adjudicación que puedan producir efectos restrictivos o discriminatorios, singularmente los vinculados al arraigo en una concreta localidad, salvo que su empleo quede excepcionalmente justificado de manera expresa, suficiente y proporcionada en atención al objeto del contrato.

**TERCERA:** Que, en todo caso, se refuercen las garantías de imparcialidad y objetividad de los órganos de valoración o asistencia, recabando, cuando sea preciso, la participación de personal técnico cualificado y la asistencia del Ayuntamiento matriz o de la Diputación Provincial, en especial mediante funcionarios con habilitación nacional, cuando en el procedimiento puedan concurrir miembros de la propia entidad o personas vinculadas a los mismos.



**CUARTA: Que se asegure en todo caso una adecuada publicidad de la convocatoria y se dé respuesta expresa, razonada y en plazo a todos los recursos o escritos presentados por los interesados, conforme a lo previsto en la Ley 39/2015.**

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