

ASUNTO: INFORME SOLICITADO POR EL AYUNTAMIENTO DE _____ SOBRE "MANERA DE LLEVAR A CABO LICITACIÓN PARA UNA CERCA DE UNA FINCA A EXPLOTACIÓN DE TODOS LOS VECINOS INTERESADOS QUE TENGAN CABEZA DE GANADO Y QUIERAN APROVECHAR LA FINCA".

505/18

E

En relación con el asunto epigrafiado, y a petición del Sr/a. Alcalde/sa del Ayuntamiento de _____, se emite el presente,

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Mediante escrito el Sr/a. Alcalde/sa del Ayuntamiento de _____ solicita informe en relación con el asunto epigrafiado, manifestando lo siguiente:

"El municipio de _____, tiene entre sus bienes inmuebles, la Finca Dehesa Boyal, calificada como Bien Patrimonial. Dicha finca consta de cuatro cercas, que cuentan con sus respectivos número de REGA y de Explotación Porcina. Hasta la fecha las mismas se explotan mediante contrato de aprovechamientos de bellotas, hierbas y pastos. Se sacan anualmente a licitación para vecinos de _____ y se adjudican a un máximo de cuatro arrendatarios, uno por cerca, pudiendo un mismo arrendatario haber resultado adjudicatario de 2 cercas.

Pero ahora se pretende sacar una de estas cercas a explotación de todos los vecinos interesados que tengan cabeza de ganado y quieran aprovechar la finca. Parecido a la utilización de los bienes comunales, pero sin que deje de ser patrimonial.

Ruego nos asesore la mejor manera de llevarlo a cabo, y si lo que planteamos es posible".

LEGISLACION APLICABLE

- Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura -LAEx-
- Ley 5/1992, de 26 de noviembre, sobre la ordenación de las Producciones Agrarias en Extremadura
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público - LCSP-
- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas -LPAP-
- RD 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales -RBEL-

CONSIDERACIONES JURIDICAS

PRIMERA.- El artículo 11 de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura. de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura - LAEx- dispone que queda libre de ordenación el aprovechamiento de los pastos, hierbas y rastrojeras en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Ahora bien, ¿significa eso que hay que modificar el régimen de aprovechamiento de los pastos de las fincas municipales, que se formalizan mediante el arrendamiento?

Para dar cumplida respuesta a dicha cuestión, es necesario que estudiemos la norma de la que trae causa esa libertad de ordenación, es decir la LAEx.

De acuerdo con ello, cabe mencionar que en la Exposición de Motivos de la citada Ley se manifiesta que la dehesa extremeña, ejemplo de gestión sostenible que mejor representa el entorno de esta Comunidad Autónoma, y que la convierten en un ecosistema emblemático y distintivo de una parte significativa de nuestro territorio, resultado de la intervención y relación del hombre con el monte mediterráneo de gran trascendencia y relevancia en el entramado ambiental, social y cultural de esta Comunidad Autónoma, requiere de una atención especial, tal y como recoge el Estatuto de Autonomía; y que como seña de identidad del patrimonio extremeño la hace merecedora de una legislación específica propia, pero cuya singularidad y valores en el ámbito agrario se han de poner de manifiesto en esta ley.

Es importante también, a los efectos que ahora nos ocupan, reseñar que la misma norma legal establece que, además de diseñar un marco normativo más simplificado, otro de los objetivos marcados en la elaboración de la misma ha sido la introducción de pautas liberalizadoras en los sectores abordados. Debe destacarse, en primer lugar, la sustitución del obsoleto régimen de la ordenación de las producciones agrarias de la ya derogada Ley 5/1992, de 26 de noviembre, sobre la ordenación de las Producciones Agrarias en Extremadura, configurador de las políticas públicas de cada especie de cultivo y producción ganadera, por un marco normativo reducido, focalizado en las necesidades normativas con rango de Ley en una materia ya sujeta a una profusa normativa de la Unión Europea y básica estatal, y respetuoso con la libertad de las actividades empresariales agroganaderas.

Estos mismos principios rectores -prosigue la Exposición de Motivos- han motivado la opción de declarar libre de ordenación los pastos, hierbas y rastrojeras de la Comunidad Autónoma de Extremadura (en igual sentido que ya lo hiciera la Ley 15/2002, de 27 de junio, por la que se deja libre de ordenación el aprovechamiento de los pastos en la Comunidad Autónoma de Aragón)-, con las únicas finalidades de *“sustituir el régimen de aprovechamientos ganaderos en terrenos libres de los arts. 77 y ss de la citada Ley 5/1992, que va a quedar derogado, y de evitar la aplicación de la Ley de 7 de octubre de 1938, sobre aprovechamiento de pastos y rastrojeras, y de su reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto 1256/1969, de 6 de junio, normas que de otro modo se pudieran considerar de aplicación supletoria generalizada por la falta de regulación autonómica en esta materia, y ello sin perjuicio de la obligación de cumplir las normas de la Unión Europea, del Estado en ejercicio de sus competencias así como de la Comunidad Autónoma que pudieran incidir en dichos aprovechamiento, señaladamente en materias de política agrícola común, medioambiental, de sanidad animal y forestal”*.

Resulta que hasta ahora se podrían considerar de aplicación esas antiquísimas normas de 1938 y de 1969 que, propias de otra época, impusieron la necesidad de una ordenación que, respetando normas consuetudinarias basadas en características comarcales, coordinase los intereses agrícolas y ganaderos, atendiendo al mayor rendimiento, de acuerdo con el interés nacional.

Pues bien, para entender mejor lo que, al respecto, nos quiere decir la LAEx, podemos acudir a la ayuda de la citada Ley aragonesa -la citada Ley 15/2002, de 27 de junio-, en cuyo Preámbulo se indica que:

- *“La exclusión del aprovechamiento de los pastos del libre mercado que implica la aplicación del modelo diseñado por la Ley de Pastos ocasiona conflictos entre agricultores y ganaderos, algunos de ellos de preocupante intensidad. Tal situación se plantea con mucha menor frecuencia y también con menor virulencia cuando se deja libre de ordenación el mercado de pastos y, fruto del juego de la autonomía de la voluntad, agricultor y ganadero llegan libremente a acuerdos, sin estar*

encorsetados en el reglado e intervencionista sistema contenido en las disposiciones de ordenación de pastos.”

Igualmente -continúa-, el sistema de ayudas establecido en el contexto de la Política Agrícola Común hace prácticamente incompatible una adecuada gestión de las ayudas con la existencia de un sistema general de ordenación de pastos ajeno al que puedan determinar libremente las partes, haciéndolo a la luz de las circunstancias específicas del caso.

Es por ello que, tal y como se recoge el Preámbulo citado, *“el mejor modo de aprovechar los pastos, haciéndolo compatible con las circunstancias hoy existentes, es aquel que deje libre de ordenación el mercado, siendo los particulares los que convengan el modo de aprovechamiento de los mismos a tenor de las consideraciones que en cada caso confluyan.”*

Todavía más clarificador es el párrafo que nos dice que:

“Dejar libre de ordenación de pastos el territorio de la Comunidad Autónoma ha de permitir que todas las dificultades que actualmente se plantean desaparezcan, de modo que ello haga posible que se produzca un aprovechamiento de los pastos más racional, ajustado a las prácticas ambientales que las disposiciones vigentes imponen, así como haciendo compatible un satisfactorio aprovechamiento de los recursos pastables con el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los sistemas de ayudas agrarias existentes, y también la creación de unas condiciones más realistas que con seguridad harán posible que ganaderos y agricultores convengan acuerdos para aprovechar sosteniblemente recursos que antes estaban sin emplear. En definitiva, la presente disposición procede, única y exclusivamente, a declarar libre de ordenación de pastos las tierras de cultivo de la Comunidad Autónoma de Aragón, quedando con ello solventadas todas las dificultades que el actual sistema, que viene aplicándose en una reducida porción del territorio aragonés, plantea y, a la vez, abriendo todo el espacio territorial aragonés a un sistema fundado en la libertad de pactos, el cual ha funcionado con normalidad en las partes de Aragón en que ha venido utilizándose.”

De acuerdo con todo lo expuesto, cabría decir que lo que hacen tanto la norma aragonesa como la LAEx es liberalizar los pastos, de tal manera que dejen de estar rígidamente ordenados, situación que parecía ser perniciosa en los actuales tiempos por los motivos ya expresados y que, además, muchos municipios ya no estaban aplicando, seguramente, porque se habían inclinado a favor de la normativa patrimonial.

Consecuencia directa de todo ello es que el procedimiento para llevar a cabo el arrendamiento del aprovechamiento de los pastos de las fincas municipales no se va a encontrar afectado, en la mayoría de los casos, por lo dispuesto en el art.11 LAEx de tal manera que el Ayuntamiento podrá continuar utilizando

aquellos procedimientos mediante los que obtenga un rendimiento económico de sus bienes patrimoniales.

SEGUNDA.- Según lo que acabamos de exponer, y para determinar el procedimiento que deben llevar a cabo para el aprovechamiento de los pastos de las fincas patrimoniales que ahora nos ocupan, y en concreto para la parte de aquella a destinar a aprovechamiento por los vecinos, tenemos que acudir al art.9.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público - LCSP-, que califica como contratos privados patrimoniales, entre otros, el arrendamiento de bienes inmuebles, señalando, además, que se regirá por la legislación patrimonial correspondiente.

Y para establecer cuál es la legislación patrimonial de las Entidades Locales, primero acudiremos a lo dispuesto en el art.2.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas -LPAP-, que determina que serán de aplicación a estos entes los artículos calificados como básicos por su Disposición Final Segunda. En concreto, en lo referente al aprovechamiento y explotación de bienes patrimoniales, los arts.106.1, 107.1 y 8.1 todos de dicha Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Dado que la Comunidad Autónoma de Extremadura nada ha legislado en materia de bienes de las Entidades Locales, sería de aplicación el RD 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales -RBEL-, viene en establecer que *"la preparación y adjudicación del arrendamiento y cualquier otra forma de cesión de uso de los bienes patrimoniales se regirá por la normativa reguladora de la contratación de las Entidades Locales"*, ha de considerarse derogado implícitamente por la LCSP, porque contradice su 9.2. También porque este art.92.1 RBEL en cuanto que regula la necesidad de subasta como forma de adjudicación de estos contratos, contradice lo dispuesto en el mencionado art.107.1 LPAP que como norma de carácter básica y por tanto de aplicación en todas las Administraciones Públicas, establece como forma de adjudicación de estos contratos, siendo la regla general el concurso y la excepción la adjudicación directa por *"la singularidad de la operación"*.

Por lo expuesto, en cuanto al procedimiento de adjudicación, ha de estarse a lo previsto en el mencionado art.107.1 Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. De esta manera, sería posible el aprovechamiento de los bienes patrimoniales tramitando un procedimiento de concurso, donde se tuvieran en cuenta no sólo los criterios económicos, sino también los de índole social, profesional, etc.....

CONCLUSION

En definitiva, hay que decir que la LAEx lo que ha venido a hacer es modernizar y liberalizar los procedimientos de aprovechamiento de pastos y rastrojeras, de tal manera que se ha acabado con la ordenación de los mismos que establecían las normas estatales aún vigentes, aunque el paso de los años hubieran hecho las mismas de aplicación totalmente residual. Con base en todo lo expuesto, consideramos que el Ayuntamiento de _____, puede acudir a la normativa patrimonial para ceder en favor de los vecinos, los aprovechamientos de una las cercas de su finca patrimonial para la explotación de todos los vecinos interesados que tengan cabeza de ganado y quieran aprovechar la finca, recomendando para ello que previo a su licitación se regule dicho aprovechamiento en el correspondiente reglamento y su plasmación en el pliego de las condiciones de su aprovechamiento.

Este es el informe de la Oficialía Mayor en relación con el asunto de referencia, con efectos meramente ilustrativos y no vinculantes para con lo solicitado por el Ayuntamiento de _____, advirtiéndose expresamente que su contenido no pretende, en modo alguno, sustituir o suplir el contenido de aquellos otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente, y en su caso, se deban emitir para la válida adopción de acuerdos, motivo por el cual se somete este informe a cualesquiera otro mejor fundado en Derecho.

En Badajoz 2018