



**Ayuntamiento de Huesa del  
Común**  
aytohuesa@aragon.es

### I. Antecedentes

**Primero.-** Tuvo entrada en esta Institución escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba indicado.

En la misma se hizo alusión a lo siguiente:

*“Se procedió a adjudicar un aprovechamiento de trufas en el MUP N.º 435 por parte del Ayuntamiento de Huesa. Son terrenos localizados en el municipio agregado de Rudilla.*

*El primer expediente 5/2019 se resolvió por reclamaciones de vecinos afectados al incluirse como públicas bastantes parcelas particulares. Un segundo expediente 2/2020 se resolvió adjudicando la enajenación de dicha explotación. Se confeccionó un nuevo mapa a pesar de las muchas fincas particulares enclavadas dentro, facilitando una confusión de delimitaciones y posibles conflictos permanentes con intromisiones ilegítimas en las citadas fincas por parte del adjudicado. Son fincas que además sus propietarios tienen derecho a acceder a ellas para cualquier explotación que tengan por conveniente.*

*La adjudicación última no ha tenido la publicidad de la primera y sus trámites no fueron publicados en el tablón de anuncios del municipio agregado como era siempre lo habitual, resultando sorpresivo para todos los vecinos su resolución”*

**Segundo.-** Habiendo examinado el contenido del escrito de queja presentado, se resolvió admitir la misma a supervisión, y dirigirse al Ayuntamiento de Huesa del Común con la finalidad de recabar información sobre la cuestión planteada en la queja

**Tercero.-** El Ayuntamiento de Huesa del Común en contestación a nuestra petición de información, con fecha 2 de diciembre de 2020, nos remitió el siguiente informe:

*Que, en relación al expediente n.º Q20/1431/07, recibido por este Ayuntamiento de parte del Justicia de Aragón, por la entrada de una queja en su Institución, relacionada a los procedimientos de adjudicación del lote 04 de trufas del Monte de Utilidad Pública n.º 435, en el término de Huesa del Común, llevados a cabo por este Ayuntamiento, cabe decir lo siguiente:*

1º) Como se menciona en la queja, este Ayuntamiento tuvo que desistir, por Resolución de Alcaldía n.º 48/2019, de fecha 14/10/2019 (se adjunta), del procedimiento de adjudicación del aprovechamiento de trufas por subasta, del MUP n.º 435, expediente n.º 5/2019, debido a que diferentes titulares de parcelas particulares dentro del MUP, se dieron cuenta de que sus parcelas no estaban delimitadas y excluidas de los mapas, que están incluidos en el pliego particular de condiciones técnico facultativas que han de regir la ejecución del lote 04, confeccionado por la Unidad de Gestión Forestal del Servicio Provincial de Teruel, del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad del Gobierno de Aragón.

2º) En el siguiente procedimiento de adjudicación del lote 04 de aprovechamiento de trufas por subasta, del MUP n.º 435, expediente n.º 2/2020, se inició ya con pliego particular de condiciones técnico facultativas que han de regir la ejecución del lote 04, confeccionado por la Unidad de Gestión Forestal del Servicio Provincial de Teruel, del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad del Gobierno de Aragón, ya subsanado y debidamente delimitado (se adjunta), y por lo tanto no se producía indefensión a ningún particular con parcelas de su titularidad dentro del MUP.

En relación a lo manifestado en la queja, de que esta adjudicación no cumple con la publicidad de la primera cabe decir, que ambas cumplen con lo expresado en el artículo 135.1, de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, (en adelante) que dice lo siguiente:

“El anuncio de licitación para la adjudicación de contratos de las Administraciones Públicas, a excepción de los procedimientos negociados sin publicidad, se publicará en el perfil de contratante. En los contratos celebrados por la Administración General del Estado, o por las entidades vinculadas a la misma que gocen de la naturaleza de Administraciones Públicas, el anuncio de licitación se publicará además en el «Boletín Oficial del Estado»”.

El perfil del contratante del Ayuntamiento de Huesa del Común, está alojado en la Plataforma del Contratación del Estado, por mandato legal, y con fecha 24/02/2020, se publicó el anuncio de licitación del expediente n.º 2/2020 (se adjunta).

## **II. Consideraciones Jurídicas**

**Primera.-** Es motivo de queja en el expediente que tramitamos la falta de publicidad del procedimiento de contratación del aprovechamiento de trufas, al no haberse publicado en el tablón de anuncios del Ayuntamiento.

Para el Ayuntamiento tal trámite no es necesario al considerar de aplicación lo dispuesto en el artículo 135.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y haber anunciado la licitación en el perfil del contratante del Ayuntamiento de Huesa del Común, que está alojado en la Plataforma del Contratación del Estado.

Para el Justicia de Aragón tiene razón el interesado y el Ayuntamiento de Huesa del Común debió publicar la licitación en el tablón del Ayuntamiento, por las razones que a continuación se exponen.



**Segunda.-** El Ayuntamiento de Huesa del Común licitó el aprovechamiento de trufas del Monte de Utilidad Pública nº 435 de Teruel por un plazo de cuatro años, y lo adjudicó al único licitador que se presentó y por un importe de 550 euros.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 191 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, “las entidades locales tendrán la facultad de explotar los montes de su propiedad y realizarán el servicio de conservación y fomento de los mismos, todo ello con arreglo a lo establecido en la legislación específica sobre montes y aprovechamientos forestales

La Ley de Montes de Aragón regula el aprovechamiento de los montes catalogados en los siguientes términos:

*“El departamento competente en materia de medio ambiente o, en su caso, la comarca correspondiente, establecerán las condiciones técnico-facultativas que hayan de regir la adjudicación y explotación de los aprovechamientos en los montes catalogados, y que se ajustarán en lo económico a la legislación en materia de patrimonio y de contratación administrativa que resulte en cada caso de aplicación”.*

Se remite, por tanto, la Ley de Montes a la legislación en materia de patrimonio y a la Ley de Contratos del Sector Público.

**Tercera.-** El artículo 9 de la Ley de 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, establece que quedan excluidos de la aplicación de la citada Ley de Contratos las relaciones jurídicas, negocios y contratos en el ámbito del dominio público y en el ámbito patrimonial siguientes:

*“1. Se encuentran excluidas de la presente Ley las autorizaciones y concesiones sobre bienes de dominio público y los contratos de explotación de bienes patrimoniales distintos a los definidos en el artículo 14, que se regularán por su legislación específica salvo en los casos en que expresamente se declaren de aplicación las prescripciones de la presente Ley.*

*2. Quedan, asimismo, excluidos de la presente Ley 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 regirán por la legislación patrimonial. En estos contratos solo podrán incluirse prestaciones que sean propias de los contratos típicos regulados en la Sección 1.ª del Capítulo II del Título Preliminar, si el valor estimado de las mismas no es superior al 50 por 100 del importe total del negocio y, a su vez, mantienen con la prestación característica del contrato patrimonial relaciones de vinculación y complementariedad en los términos previstos en el artículo 34.2.”*

Por otra parte, el artículo 4 de dicha Ley 9/2017 determina que los contratos excluidos se regirán por sus normas especiales, *“aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse”*.

Debemos entender, por tanto, que la legislación aplicable a la licitación del aprovechamiento de trufas del Monte de Utilidad Pública es la legislación sobre el patrimonio, al quedar excluidos del ámbito de aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público *las autorizaciones y concesiones sobre bienes de dominio público y los contratos de explotación de bienes patrimoniales*.

La Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas establece en su artículo 85 los tipos de usos de los bienes de dominio público de la siguiente forma:

*“1. Se considera uso común de los bienes de dominio público el que corresponde por igual y de forma indistinta a todos los ciudadanos, de modo que el uso por unos no impide el de los demás interesados.*

*2. Es uso que implica un aprovechamiento especial del dominio público el que, sin impedir el uso común, supone la concurrencia de circunstancias tales como la peligrosidad o intensidad del mismo, preferencia en casos de escasez, la obtención de una rentabilidad singular u otras semejantes, que determinan un exceso de utilización sobre el uso que corresponde a todos o un menoscabo de éste.*

*3. Es uso privativo el que determina la ocupación de una porción del dominio público, de modo que se limita o excluye la utilización del mismo por otros interesados.”*

Consideramos que la adjudicación del monte para el aprovechamiento trufero supone un aprovechamiento especial del dominio público según dispone el apartado 2º del artículo transcrito, pues no se impide el uso común del monte y se obtiene una rentabilidad singular. Siendo de aplicación, entonces, el apartado segundo del artículo 86 de dicha Ley de Patrimonio, que dispone que *“el aprovechamiento especial de los bienes de dominio público, así como su uso privativo, cuando la ocupación se efectúe únicamente con instalaciones desmontables o bienes muebles, estarán sujetos a autorización o, si la duración del aprovechamiento o uso excede de cuatro años, a concesión.*

**Cuarta.-** El artículo 96 de la Ley de Patrimonio regula el procedimiento para otorgar las autorizaciones de los aprovechamientos del dominio público, y exige el cumplimiento de los siguientes requisitos:

*“1. El procedimiento para el otorgamiento de las autorizaciones y concesiones en régimen de concurrencia podrá iniciarse de oficio o a solicitud de persona interesada.*

*2. Para la iniciación de oficio de cualquier procedimiento de otorgamiento de una autorización o concesión, el órgano competente deberá justificar la necesidad o conveniencia de la misma para el cumplimiento de los fines públicos que le competen, que el bien ha de continuar siendo de dominio público, y la procedencia de la adjudicación directa, en su caso.*



- 3.** *La iniciación de oficio se realizará mediante convocatoria aprobada por el órgano competente, que se publicará en el «Boletín Oficial del Estado», o en el de la comunidad autónoma, o provincia, según cual sea la Administración actuante, sin perjuicio de la posibilidad de usar otros medios adicionales de difusión. Los interesados dispondrán de un plazo de treinta días para presentar las correspondientes peticiones.*
- 4.** *En los procedimientos iniciados de oficio a petición de particulares, la Administración podrá, por medio de anuncio público, invitar a otros posibles interesados a presentar solicitudes. Si no media este acto de invitación, se dará publicidad a las solicitudes que se presenten, a través de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», de la comunidad autónoma o de la provincia, dependiendo del ámbito competencial de la Administración actuante, y sin perjuicio de la posible utilización de otros medios adicionales de difusión, y se abrirá un plazo de 30 días durante el cual podrán presentarse solicitudes alternativas por otros interesados.*
- 5.** *Para decidir sobre el otorgamiento de la concesión o autorización, se atenderá al mayor interés y utilidad pública de la utilización o aprovechamiento solicitado, que se valorarán en función de los criterios especificados en los pliegos de condiciones.*
- 6.** *El plazo máximo para resolver el procedimiento será de seis meses. Podrá considerarse desestimada la solicitud en caso de no notificarse resolución dentro de ese plazo.”*

Se exige, pues, cuando se inicia de oficio por un Ayuntamiento el procedimiento para otorgar una autorización del dominio público en régimen de concurrencia competitiva que por el órgano competente se publique dicha iniciación en el Boletín Oficial de la Provincia, sin perjuicio de la posibilidad de usar otros medios adicionales de difusión, la convocatoria aprobada.

Asimismo se requiere también que se publiquen en el Boletín de la Provincia las solicitudes presentadas, en los casos en los que no se ha formalizado por un anuncio público invitación a otros posibles interesados.

**Quinta.**- Sobre el principio de publicidad, es doctrina del Tribunal Supremo, Sentencia de 6 de junio de 2006:

*“De una parte porque el cumplimiento del principio de publicidad, no se obtiene simplemente por la publicación del pertinente anuncio en un diario o diarios de gran difusión, sino por la publicación adecuada en la forma, modo y lugar expresamente prevista y en la que los demás posibles concurrentes esperan que se haga, y en materia de publicidad de las licitaciones el [artículo 78 del Real Decreto Legislativo 2/2000](#) citado, expresamente refiere, que cuando no sea exigida la publicación en el Boletín Oficial del Estado, por razón de la cuantía, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales*

podrán sustituir esa publicación por la que realicen en sus respectivos diarios o boletines oficiales.

*Y en materia de Administración Local, tanto la [Ley 7/85 de 2 de abril](#), en sus artículos 70 y 107, como el Texto Refundido de Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, [aprobado por Real Decreto Legislativo 781/86 de 18 de abril](#), en sus artículos 122, 123 y 124, y como en fin, el [Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/86 de 28 de noviembre, en su artículo 61 y 64](#), entre otros, cuando se ocupan de regular la publicidad exterior de los acuerdos, ordenanzas, concursos y subastas, siempre se refiere a la necesidad de su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia, de lo que ciertamente cabe inferir, que las empresas o los interesados en acuerdos y contratos de las Entidades Locales, por razón del principio de confianza legítima, han de estar o estarán pendientes de los anuncios y publicaciones del citado Boletín Oficial de la Provincia, pero es que además en el caso de autos se trataba de la aprobación de un pliego de condiciones, y el artículo 122 del Real Decreto Legislativo expresamente dispone "los pliegos de condiciones después de aprobados por el Pleno de la Corporación se expondrán al público durante un plazo de ocho días, anunciándose en el Boletín Oficial de la Provincia".*

Incumplir el requisito de publicación supone una merma en el derecho al acceso a la licitación de los interesados, y supone una omisión de un trámite esencial del procedimiento, lo que conllevaría que el procedimiento de licitación incurra, en los supuestos de los contratos no excluidos, que no es nuestro caso, en un supuesto de nulidad absoluta contemplado en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento Administrativo Común, que es de aplicación por remisión del artículo 39 de la Ley de Contratos del Sector Público.

El Ayuntamiento de Huesa del Común en la creencia de que la autorización de aprovechamiento estaba sujeta a la Ley de Contratos del Sector Público publicó la licitación en la Plataforma del Contratación del Estado, pero olvidó publicar dicha licitación, como exige la Ley de Patrimonio en el Boletín Oficial de la Provincia de Teruel, lo que podría conllevar la nulidad del procedimiento de adjudicación, en nuestra opinión.

**Sexta.-** Por otra parte, el artículo 229 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, dispone en cuanto a la publicidad que debe darse a los acuerdos de los Plenos de los Ayuntamientos y a las resoluciones de los Alcaldes lo siguiente:

*"1. Las convocatorias y órdenes del día de las sesiones del Pleno se transmitirán a los medios de comunicación social de la localidad y se harán públicas en el Tablón de Anuncios de la entidad.*

*2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, la Corporación dará publicidad resumida del contenido de las sesiones plenarias y de todos los acuerdos del Pleno y de la Comisión de Gobierno, así como de las resoluciones del Alcalde y las que por su delegación dicten los Delegados.*



3. A tal efecto, además de la exposición en el Tablón de Anuncios de la entidad, podrán utilizarse los siguientes medios:

- a) Edición, con una periodicidad mínima trimestral, de un Boletín informativo de la entidad.
- b) Publicación en los medios de comunicación social del ámbito de la entidad.”

El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en su Resolución de 12 de junio de 2015, y en relación con la falta de publicidad de un contrato, consideró nulo el acuerdo de adjudicación, en base a la siguiente fundamentación

*"Sin embargo, habida cuenta de que la omisión del trámite de publicidad en el ámbito de la Unión Europea no sólo vulnera lo dispuesto en el [artículo 142.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público \(LA LEY 21158/2011\)](#) y los [artículos 35 \(LA LEY 4245/2004\)](#) y [36 de la Directiva 2004/18/CE \(LA LEY 4245/2004\)](#), sino que, sobre todo, supone una ruptura radical del principio de publicidad tal como es regulado en la normativa comunitaria, es preciso profundizar acerca de la posible estimación del motivo alegado, considerando que la licitación convocada adolecería de un vicio de origen calificable como nulidad de pleno derecho. En efecto, la falta de publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea supone la vulneración de uno de los principios fundamentales de la contratación pública en la medida en que constituye el medio a través del cual es posible dar cumplimiento al principio de concurrencia, fundamento de toda la regulación comunitaria sobre la materia, y sustento de los principios de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia que consagra de modo expreso en su considerando segundo la Directiva que antes hemos mencionado.*

*Constituye, por tanto, la publicación de la convocatoria en el DOUE un trámite fundamental para permitir el acceso a la licitación de los operadores económicos comunitarios y su omisión, en consecuencia, la omisión de uno de los trámites esenciales del procedimiento.*

*En tales términos, debe considerarse que la licitación se encuentra incurso en el supuesto de nulidad absoluta contemplado en el [artículo 62.1 e\) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre \(LA LEY 3279/1992\)](#) de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de aplicación al caso por remisión del [artículo 32 a\) TRLCSP \(LA LEY 21158/2011\)](#).*

*Tal supuesto contempla la nulidad de pleno derecho de los actos "dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido", dentro del cual reiterada jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo considera que deben incluirse los casos de omisión de trámites esenciales del procedimiento.*

*Por todo ello, procede declarar la nulidad de pleno derecho del procedimiento cuya tramitación se ha iniciado mediante una convocatoria que adolece de un defecto esencial cual es la falta de la publicidad indispensable".*

*Al advertirse esta causa de nulidad de pleno derecho del contrato adjudicado y del procedimiento de licitación, no resulta necesario examinar el resto de motivos de impugnación esgrimidos por el recurrente, si bien no podemos dejar de señalar que la incorrecta calificación del contrato ha provocado asimismo que se infrinja lo dispuesto en el [art. 303.1 del TRLCSP \(LA LEY 21158/2011\)](#) en cuanto a la duración máxima de los contratos de servicios, ampliamente excedida por la prevista en el Pliego, lo que igualmente habría de resultar subsanado en el nuevo procedimiento de licitación que pudiera iniciarse como consecuencia de la anulación que se acordará.*

*En suma, procederá por las razones expresadas anular el acuerdo de adjudicación, y asimismo declarar la nulidad del procedimiento de licitación, al haberse incurrido en el reseñado vicio de nulidad de pleno derecho, lo que se traslada a todo el procedimiento, dada la esencialidad del vicio advertido, sin que resulte posible limitar la declaración de nulidad a concretas cláusulas del pliego.*

*Tal y como ya indicábamos en nuestra Resolución [nº 302/2011, de 14 de diciembre \(LA LEY 308097/2011\)](#), en relación asimismo con la apreciación de un supuesto de nulidad radical ex 62.1.e) de la [Ley 30/1992 \(LA LEY 3279/1992\)](#), en estos casos no resulta viable la retroacción de las actuaciones, pues subsistentes los vicios sustanciales del Pliego, el procedimiento de licitación ajustado al mismo devendría siempre nulo."*

El Ayuntamiento de Huesa del Común confirma lo adelantado por el interesado en su escrito de queja relativo a la inexistencia de publicación alguna relativa al procedimiento de aprovechamiento de trufas en el Monte de Utilidad Pública municipal.

Por tanto, y en relación con la publicación resumida en el Tablón de Anuncios del Ayuntamiento de las resoluciones de la Alcaldía del Ayuntamiento de Huesa del Común sobre el anuncio de licitación del aprovechamiento y su adjudicación, tampoco se habría seguido el procedimiento legalmente establecido, lo que podría conllevar, y por las mismas razones señaladas en cuanto a la falta de publicación en el Boletín Oficial de la Provincia de Teruel, la nulidad de adjudicación por falta de cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia que debe haber en toda licitación.

**Séptima.-** Por otra parte, por el Ayuntamiento de Huesa del Común también podría solicitarse informe a la Junta Consultiva de Contratación de Aragón sobre la obligación de dar publicidad por parte del Ayuntamiento del aprovechamiento del Monte en el Boletín oficial que corresponda; y sobre la obligación de publicar en el Tablón de Anuncios del Ayuntamiento de forma resumida cuantas resoluciones del Pleno y Alcalde recaigan en un procedimiento de adjudicación de un aprovechamiento de trufas en monte de utilidad pública.

Es criterio de la Junta Consultiva de Contratación, en cuanto a la competencia para informar, según puso de manifiesto en su Informe 15/3013, de 26 de junio, entre otros muchos, que:





EL JUSTICIA DE ARAGÓN

*“aunque la exclusión con carácter general de los contratos patrimoniales efectuada por la legislación contractual de 2007 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.*

*Sin embargo, la competencia de esta Junta lo es sobre cuestiones sometidas a su conocimiento en materia de contratación pública, que debe ser entendida en forma amplia, pues no puede desconocerse que al momento de determinar la competencia de esta Junta en el año 2006, los contratos patrimoniales formaban parte del articulado de la legislación de contratos públicos por la indudable interconexión entre legislación contractual y patrimonial, donde la primera —como norma cabecera de grupo normativo— cumple una evidente función integradora del ordenamiento jurídico administrativo”.*

En opinión de esta Institución, la cuestión examinada en la Resolución de la Institución que represento, podría también plantearse al órgano de consulta especialista en la materia que es Junta Consultiva de Contratación de Aragón.

### III.- Resolución

Por todo lo anteriormente expuesto, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, considero conveniente formular la siguiente **Sugerencia**:

Para que por los órganos competentes del Ayuntamiento de Huesa del Común se proceda a aplicar el marco jurídico correspondiente a la licitación de aprovechamientos de trufas en monte de utilidad pública, de acuerdo a lo previsto en la normativa aplicable en materia de patrimonio, con publicidad de la misma mediante la inserción en el Tablón de Anuncios municipal y publicación en el boletín correspondiente.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Ángel Dolado  
Justicia de Aragón



