



León, 1 de marzo de 2019

Junta Vecinal de Sahelices de Sabero
Sr. Presidente
24812 SAHELICES DE SABERO
(LEÓN)

Asunto: Cesión de terreno comunal/ Irregularidades

Estimado Sr.:

De nuevo nos dirigimos a **Vd.** en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **20180605**, 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 irregularidades en el procedimiento que ha seguido esa Junta vecinal para la cesión de sus terrenos comunales.

Según manifestaciones del autor de la queja, en noviembre de 2017 se produjo la última cesión de un terreno comunal en su localidad, terreno ubicado en las traseras de los números XXX de la C/ XXX, sin que se haya seguido para ello el procedimiento legalmente establecido en la Ley de Bases de Régimen Local y en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

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

Sin embargo, pese a haber reiterado nuestra solicitud de información inicial (que tuvo lugar con fecha 15/05/2018) hasta en tres ocasiones (29/06/2018, 19/07/2018 y 04/09/2018), no ha sido posible obtener una respuesta a la misma.

El art. 3.1 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo, establece la obligación de todos los órganos y entes sujetos a la supervisión del Procurador del Común de auxiliarle en sus investigaciones, obligación en la que insiste el art. 16 de la misma Ley. Esa **Junta Vecinal** ha incumplido este mandato al dejar de atender la solicitud de información y sus tres reiteraciones, motivo por el cual **se ha acordado hacer pública la no colaboración en relación con el presente expediente**



en el informe anual que se presentará en las Cortes de Castilla y León y en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con el Procurador del Común.

Sin perjuicio de lo anterior y a la vista de la información de la que disponemos debemos formularle algunas consideraciones dando por acreditado que la situación denunciada se produce y que el inmueble afectado es un bien comunal tal y como se pone de manifiesto con la presentación de la queja.

Como hemos reiterado en numerosas ocasiones, tanto en respuesta a reclamaciones individuales como de modo más general, en el estudio realizado por esta Defensoría sobre los bienes y aprovechamientos comunales en Castilla y León (que puede ser consultado en nuestra página web www.procuradordelcomun.org si resulta de su interés) los bienes comunales aparecen definidos en el artículo 79 de la Ley de Bases de Régimen Local como aquellos cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos, pero es en el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local y en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales dónde encontramos las referencias a su régimen jurídico, su naturaleza y características (artículo 2 RBEL) y toda la regulación relativa a su aprovechamiento y disfrute (artículos 75, 77 y 78 del TRRL y artículos 94 a 108 del RBEL).

En este sentido, conviene recordar que la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 declaró: *“Los bienes comunales tienen una **naturaleza jurídica peculiar** que ha dado lugar a que la Constitución haga una especial referencia a los mismos en su artículo 132.1, al reservar a la ley la regulación de su régimen jurídico, que habrá de inspirarse en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, y también su desafectación”*.

Puesto que el aprovechamiento de los bienes comunales corresponde “al común de los vecinos”, **uno de los derechos de los vecinos** es precisamente el de acceder a estos aprovechamientos conforme a las normas aplicables –artículo 18.1 b) LBRL–.

La regulación del aprovechamiento de estos bienes se establece en el artículo 75 TRRL y 94 RBEL, y destaca en la misma, por lo que ahora interesa, las siguientes notas o características:

- a) El principio general es que el derecho al aprovechamiento y disfrute de bienes comunales, en cualquiera de sus modalidades, corresponderá “simultáneamente a todos los vecinos sin distinción de sexo, estado civil o edad. Los extranjeros



domiciliados en el término municipal gozarán también de estos derechos” (artículo 103.1 RBEL) sujetándose en su detalle cada forma de aprovechamiento “a las ordenanzas locales o normas consuetudinarias tradicionalmente observadas, o a las que, cuando fuere procedente, apruebe el órgano competente de la Comunidad Autónoma” (artículo 95 RBEL).

- b) El aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales se efectuará preferentemente en régimen de explotación colectiva o comunal (artículo 75.1 TRRL) régimen que implica el disfrute general y simultáneo de los bienes por quienes ostenten en cada momento la cualidad de vecino.
- c) Solo cuando este disfrute y aprovechamiento general simultáneo fuera impracticable, regirá la costumbre u ordenanza local al respecto, lo que el RBEL denomina “aprovechamiento peculiar” y, en su defecto, se efectuarán adjudicaciones de lotes o suertes a los vecinos “*en proporción directa al número de familiares a su cargo e inversa a su situación económica*” (artículo 75.2 TRRL y 97 RBEL).
- d) Si esta forma de aprovechamiento y disfrute fuese imposible, el órgano competente de la Comunidad Autónoma podrá autorizar su adjudicación mediante precio, dando preferencia en igualdad de condiciones sobre los no residentes a los postores que sean vecinos (artículo 75.3 TRRL), si bien, a falta de licitadores, la adjudicación se podrá hacer de forma directa (artículo 98.2 RBEL).

El Tribunal Supremo en su sentencia 18 de octubre de 1999 señaló que el artículo 75 del TRL “*escalona por orden de preferencia cada una de las posibles formas de explotación de los bienes comunales, de modo que su aplicación respectiva requiere que no sea posible acudir a la anterior. Así solo cuando sea impracticable el aprovechamiento y disfrute general simultáneo, podrá acudir a la costumbre u ordenanza local, en su defecto a la adjudicación de lotes o suertes y solo finalmente, a la adjudicación en pública subasta mediante precio*”.

Pues bien, según se desprende de la información catastral del inmueble al que se alude en este expediente, y que hemos obtenido a través de la Oficina virtual de catastro dado el incumplimiento de esta entidad local de sus deberes legales respecto de esta Institución, se trata



de una única finca urbana de 460m² situada en el Camino del Cementerio nº 2 y respecto de la cual no parece que se efectúen en ella ni aprovechamientos ni agrícolas, ni de ningún otro tipo.

Pese a ello resulta posible que se sorteen lotes o suertes realizadas en esta finca entre los vecinos interesados, para su uso como huerto urbano por ejemplo, y este sería un sistema de aprovechamiento posible según lo establecido en las normas aplicables.

Partiendo del supuesto que el reparto mediante lotes o suertes fuera el eventual sistema utilizado, correspondería ahora fijar quién o quiénes podrían ser los beneficiarios de estos aprovechamientos, dado que según se afirma en la reclamación se entregan directamente a los vecinos propietarios de los inmuebles colindantes con esta finca, por lo que esa “condición” sería un requisito de acceso.

Como hemos señalado con reiteración, las entidades locales **carecen de competencias para poder exigir a los vecinos, a la hora de acceder a los aprovechamientos comunales, requisitos distintos a los previstos legalmente**, es decir, no pueden limitar el derecho al aprovechamiento comunal que la LRBRL atribuye a todas aquellas personas que tengan la condición de vecino. Solamente, cuando la propia ley permita esas salvedades, es posible introducir condiciones suplementarias¹.

Es cierto que se invoca habitualmente la costumbre local para justificar las restricciones a los vecinos en el acceso a estos aprovechamientos. Al respecto nos gustaría recordar que reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo ha establecido dos criterios básicos respecto de la costumbre:

- Su eficacia reducida como fuente de derecho, a parte de aquellos supuestos en los que se admite normativamente su aplicación.
- **En ningún caso puede contravenir el bloque de la legalidad vigente.**

Así las cosas y aunque es precisamente esta materia de bienes comunales el ejemplo que se invoca habitualmente respecto a la admisión normativa de la aplicación de la costumbre (artículo

¹ Cfr. STS de 10 de julio de 1989, 20 de mayo, 10, 17 y 22 de julio y 23 de octubre de 1992 y 14 de noviembre de 1995 entre otras.



75.2 TRRL), no es menos cierto que ninguna costumbre puede contravenir lo dispuesto en la Ley².

El tenor literal del artículo 132.1 de la Constitución excluye la posibilidad de que mediante una norma reglamentaria –ordenanza o bases– o por costumbre acreditada, **se trasgreda el marco legal establecido en la regulación de los bienes comunales** sin que pueda invocarse la autonomía municipal consagrada en la Constitución, artículos 137 y 140, ya que esa autonomía se halla condicionada por la Ley.

Sólo una norma con rango de Ley podrá regular el derecho a su aprovechamiento sin que, en virtud de la competencia municipal en orden a dichos aprovechamientos, se pueda imponer a los vecinos unos condicionamientos restrictivos de su derecho patrimonial al margen de la forma que esté determinada.

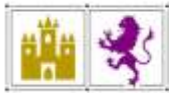
Por ello esta finca comunal puede repartirse o sortearse en lotes entre los posibles vecinos interesados, pero no puede limitarse el derecho de acceso en razón a la colindancia con el inmueble en cuestión, y si en este caso se ha hecho así tal y como se manifiesta en la queja y no se ha rebatido por su parte, las adjudicaciones efectuadas serían nulas de pleno derecho, al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido para efectuar dicho reparto (artículos 106 y 47.1 e) de Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común).

Los aprovechamientos comunales se caracterizan además, porque la explotación del bien debe realizarse por el beneficiario de manera efectiva y por ello no se concibe la entrega de un bien comunal a un vecino simplemente para que lo posea o lo detente y no efectúe en el mismo el aprovechamiento característico (agrícola, pastos, leñas, etc.) o bien realice en el inmueble un aprovechamiento que no sea comunal.

Como señala la STS de 18 de mayo de 1982, recogiendo la jurisprudencia anterior:

“La jurisprudencia admite la posibilidad de la concurrencia de titularidad simultánea respecto de los bienes comunales por parte del municipio y los vecinos, al poder ser contemplados como titulares concurrentes en una titularidad simultánea que los define como

² Cfr. STS 29 de diciembre de 1998 : “Lo que ha de quedar firmemente establecido, no obstante, es que la alegación de un uso inveterado, aunque pueda haber llegado a merecer la consideración de costumbre acreditada, no puede contravenir lo dispuesto en la Ley.”



tipos de propiedad corporativa en los que las facultades correspondientes a los vecinos o habitantes son compatibles con los derechos dominicales del municipio, cuya esencia, la del contenido del derecho, no es la disposición de los bienes, sino solamente su aprovechamiento o disfrute por los miembros de la comunidad, de modo que el derecho a participar de los aprovechamientos puede configurarse como un derecho real administrativo de goce, a la vez que pertenecen al municipio los bienes sobre los que recae (...)” (El subrayado es nuestro).

Es posible que esta finca comunal se encuentre en desuso y haya transcurrido un número importante de años que no se destina a aprovechamientos comunales (aunque el anuncio de la Junta vecinal que hemos visto y que se aportó con la queja alude expresamente a cesión de terreno comunal a un nuevo vecino del pueblo). En este sentido, conviene dejar sentado que si el inmueble en cuestión ya no fuera comunal (aunque con los datos aportados tal calificación jurídica no parece discutible) tampoco podría cederse a los particulares colindantes (art. 109 RBEL), salvo que dicha cesión se hiciera a cambio de precio y siguiendo los trámites previstos en los artículos 92 y concordantes del RBEL.

Volviendo nuevamente a la cuestión **del desuso**, el artículo 78.1 del TRRL posibilita, para los bienes comunales que no hubieran sido objeto de disfrute de esta índole durante más de diez años, la opción de la desafectación, siempre obviamente que se cumplan los requisitos que en este artículo se señalan (acuerdo de la entidad local respectiva por mayoría absoluta, información pública y aprobación por parte de la **Comunidad Autónoma**, en garantía de los derechos de los vecinos).

Debe señalarse, aunque parezca evidente, que la entidad local no está obligada a proceder a la desafectación de los bienes comunales en desuso, según el tenor literal del artículo 78.1 TRRL, que simplemente establece que *podrá* desafectar, con lo que nos sitúa ante una potestad discrecional cuyo ejercicio requerirá, en todo caso, la correspondiente motivación que dé cuenta de las **razones de interés público** que hagan oportuna y necesaria la desafectación.

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:

“1.- Que por parte de la Entidad local menor que Ud. preside, se examinen los sistemas de reparto y los requisitos establecidos para el aprovechamiento de los bienes



comunales de su titularidad, ajustándose en adelante a las consideraciones legales y jurisprudenciales a las que se refiere esta resolución, singularmente en cuanto a las restricciones o condiciones en el acceso a estos aprovechamientos, revisando de oficio en su caso, los actos de disposición o de reparto que se hayan efectuado.

2.- Que en el supuesto de carecer de medios personales o materiales para ello, solicite la oportuna asistencia de la Excm. Diputación provincial de León.

3.- Que en adelante cumpla con la obligación de auxiliar al Procurador del Común en sus investigaciones en los términos exigidos por los artículos 3.1 y 16 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo”.

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

Fdo.: Tomás Quintana López