



León, 6 de agosto de 2019

Junta Vecinal de Santiago de Tudela
Sr. Presidente
SANTIAGO DE TUDELA - 09588 (BURGOS)

Asunto: Finca “La Rasa”/ Aprovechamientos y Gestión/ Irregularidades

Estimado Sr.:

De nuevo nos dirigimos a Ud. una vez recibidos algunos de los informes solicitados en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **20180503**, 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 algunas irregularidades en la gestión y el aprovechamiento que se realiza, por parte de sus propietarios, de una finca rústica denominada “La Rasa” y que resulta de titularidad compartida de varias entidades locales.

Según manifestaciones del autor de la queja las entidades locales propietarias (entre las que se encontraría el Ayuntamiento de Valle de Mena y las Junta vecinales de Angulo y Santa María del Llano de Tudela), no se ponen de acuerdo respecto de la gestión de este inmueble y ello supone que alguna de ellas hayan efectuado cesiones de pastos o leñas a particulares sin que dichas cesiones se hayan realizado siguiendo el procedimiento administrativo pertinente y sin que se perciban los rendimientos económicos derivados de dicha cesión, lo que perjudica gravemente a las administraciones afectadas y el interés público.

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 30/04/2018) hasta en tres ocasiones (15/06/2018, 17/07/2018 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 debemos indicarle que se remitió un informe por parte del Ayuntamiento de Valle de Mena en el que se hacía constar:

*“Se ha comunicado de forma verbal por varios vecinos, incluido algún Alcalde pedáneo, de la existencia de irregularidades en el aprovechamiento de **los pastos** de dicha Finca, no constando documento alguno ni del régimen de explotación, ni de la existencia de contratos de arrendamiento de pastos, destino, régimen ni requisitos exigidos a los vecinos.*

Respecto a los ingresos y posible destino de los mismos únicamente consta una cartilla bancaria con el nombre de tres titulares que se dice actúan en nombre de una Junta constituida para su gestión, denominada Junta de Pando, sin que obre en dependencias municipales documento alguno de la misma.

No existe ningún expediente administrativo tramitado por esta Administración ni de deslinde, recuperación de oficio, investigación o similares, sin que tampoco consten documentalmente pleitos civiles al respecto.

Se aporta la siguiente documentación:

- Copia del documento bancario referido en el expositivo 2.*
- Nota simple registral de la Finca en cuestión.*
- Acuerdo plenario adoptado en relación a dicha Finca”.*

A este informe se remitió la Junta vecinal de XXX, haciendo suyas las consideraciones que en el mismo se contienen. La Junta vecinal de Angulo no nos remitió el informe solicitado.

A la vista de lo informado, nos gustaría efectuarle algunas consideraciones, no sin antes destacar las evidentes dificultades que debe enfrentar esta Defensoría para el análisis del asunto que se ha sometido a nuestra consideración, dada la ausencia de datos respecto de la naturaleza jurídica de la finca en cuestión, ausencia de datos que resulta imputable no solo a las administraciones que no han colaborado en este caso con esta Defensoría, sino también al Ayuntamiento que nos ha enviado un informe tan escueto que apenas nos permite atisbar la problemática que se pone de manifiesto en la queja.

Suponemos que el Ayuntamiento de Valle de Mena gestiona los bienes de las entidades locales de Ciella y Santa Olaja tras la desaparición de estas Juntas vecinales,



pero en los decretos de disolución de las mismas y en los traspasos de bienes y servicios que se produjeron, se incluirían los inventarios de bienes en los que se describiría este inmueble y el resto de los de titularidad de las entidades locales menores desaparecidas, constarán los aprovechamientos en las actas de las Juntas vecinales, los contratos suscritos, en fin, existirá sin duda algún rastro administrativo de la gestión de este y otros patrimonios de dichas entidades disueltas del que no nos ha facilitado dato alguno. Así las cosas las consideraciones que efectuemos lo serán a los únicos efectos de la conclusión de este expediente y desde la absoluta prudencia, ya que pueden existir otros datos o documentos a los que no ha tenido acceso esta Institución y que vengan a sostener posiciones contrarias al planteamiento que hoy efectuaremos.

Lo primero que se señala en la queja es que en esta finca “La Rasa” reina la anarquía ya que sus propietarios (todas entidades locales) no se ponen de acuerdo en su gestión. Si esto es así debemos concluir que no existe ningún órgano o ente (ni público ni privado) que aglutine a las administraciones titulares para la gestión de este patrimonio.

Corresponde recordarle en este punto que debe esa administración y el resto de entidades locales a las que continuamente nos estamos refiriendo **observar los principios que deben regir las relaciones interadministrativas**, en concreto el **deber de colaboración** entre Administraciones Públicas recogido el art. 141 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, conforme al cual las Administraciones Públicas deben *facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias* (apartado 1 c).

En el ámbito local, el artículo 55 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) señala también, en aplicación del principio de **lealtad institucional**, la obligación de *facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por estas de sus cometidos*, entre los que se encuentra la ordenada gestión y aprovechamiento del patrimonio. Si en este caso esta colaboración se hubiera materializado y existiera una comunicación fluida entre las partes, probablemente no existiría ningún problema de gestión de estos bienes y no se plantearían reclamaciones ciudadanas al respecto, ni tampoco esta queja.

Obviamente las administraciones pueden crear un ente encargado de la gestión de este patrimonio, que facilite la misma y cuyo objetivo sea la conservación, la



administración y el reparto en su caso de los beneficios obtenidos por los aprovechamientos. Dicho ente puede ser público, un Consorcio¹ por ejemplo (artículos 123 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre y artículo 110 Texto refundido de disposiciones legales vigentes en materia de régimen local), o privado como una Sociedad, pero lo que no puede hacer esta Institución es suplir a las entidades locales propietarias y pronunciarse sobre la concreta figura que deben elegir para su organización, ni tampoco tenemos potestad para instarles a la constitución de una u otra forma asociativa.

Lo que si podemos hacer es indicarle los principales problema que atisbamos respecto de la situación que ahora mismo mantienen, en un intento de “*persuadir*” a todos los implicados para que busquen un lugar de entendimiento, en vez de la confrontación o el enfrentamiento, en garantía de los intereses económicos y patrimoniales de todas las entidades afectadas y, como consecuencia también, en garantía de los derechos de los vecinos de las mismas y de todos los ciudadanos en general.

Como Ud. quizá conoce la “comunidad de bienes” se concibe en el Código civil como una forma de propiedad, así el artículo 392 del Código civil dice que hay comunidad cuando la propiedad de una cosa o de un derecho pertenece proindiviso a varias personas. El Código civil configura la comunidad de bienes como una comunidad de tipo romano, estructurada en torno a la atribución a cada comunero de una cuota proindiviso de la cual puede disponer libremente y con la posibilidad de que, dado el carácter de provisionalidad con que se concibe la comunidad, en cualquier momento se pueda solicitar la división de la cosa común.

De acuerdo con la concepción de la comunidad de bienes en el Código civil como una forma de propiedad, no parece posible excluir, en principio, la posibilidad de que una administración pública pueda ostentar la condición de comunero, aunque es cierto que no encontramos referencias expresas a la comunidad de bienes de entes públicos en nuestro ordenamiento jurídico². Es cierto que en el ámbito local contamos

¹ También hemos visto, aunque puede ser un supuesto más dudoso, alguna Mancomunidad dedicada a la gestión de bienes, como por ejemplo la Mancomunidad de Montes MUP N.º 191 de Palacios del Sil, formada por cinco entidades locales menores y cuyos Estatutos se publicaron en el BOP León, de 7 de agosto de 2018)

² Salvo quizá la referencia del artículo 211 de la Ley de Régimen local de Cataluña que señala que los entes locales pueden ceder gratuitamente los bienes patrimoniales mediante la instrucción previa de un expediente en el cual tiene que determinarse, como mínimo: “**b**) La justificación que la finalidad de la cesión no podrá conseguirse manteniendo el Ente local el dominio o condominio de los bienes (...)”



con instituciones muy implantadas y que aparecen **vinculadas claramente a la idea de comunidad**, pero a nuestro juicio ni los bienes comunales (cuya titularidad pertenece normalmente a una única entidad local), ni los montes vecinales en mano común (en los que la titularidad corresponde al conjunto de vecinos) se corresponden con la situación de hecho que se produce en este caso.

Si como pensamos, lo existente en este caso es una comunidad de bienes, lo primero que se nos viene a la mente es que cualquier comunero puede solicitar su disolución, postura que quizá interese a los partícipes a los que se mantiene al margen de la gestión de este inmueble del que además no parecen obtener ningún aprovechamiento, y que en todo caso deben tener en cuenta todas las entidades locales propietarias a la hora de adoptar decisiones al respecto.

También se debe recordar que, en las comunidades de bienes, salvo pacto en contrario, **los gastos de conservación** y en su caso, los frutos y/o **beneficios que pudieran generarse** mediante el ejercicio de una actividad económica, deben repartirse entre los comuneros en base a sus respectivas cuotas, que se presumirán iguales, mientras no se pruebe lo contrario (artículo 393 del Código Civil).

Los comuneros pueden transmitir su cuota a un tercero, pueden instar la división de la cosa común, bien de mutuo acuerdo, bien acudiendo al procedimiento judicial correspondiente y también pueden solicitar la venta de la cosa si no es posible su división, con el posterior reparto del precio obtenido. En cuanto al aprovechamiento lucrativo de este inmueble y puesto que en la queja nos indican que, al parecer, se ha cedido el aprovechamiento de pastos a particulares, resulta evidente que dicha cesión solo puede producirse mediante su arrendamiento³ (artículo 92 del Reglamento de Bienes de las Entidades locales).

Como sabe el régimen de aprovechamiento y disposición de **los bienes patrimoniales de las entidades locales** se encuentra regulado en su normativa específica, en concreto en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (Ley 33/2003, de 3 de noviembre, en adelante LPAP) y las normas que lo complementan, en concreto en su Reglamento (RD 1373/2009, de 28 de agosto, en adelante RGLPAP) y en el Reglamento de Bienes de las Entidades locales (RBEL) y subsidiariamente, para lo no previsto en las anteriores, por las normas de contratación pública, si las normas

³ Siempre que no sea un inmueble comunal, cosa que creemos está prácticamente descartada por la inexistencia de rastro alguno de que se efectuaran este tipo de aprovechamientos y por el abono, durante estos años, de cantidades derivadas de su explotación, lo que apunta más a un inmueble patrimonial que comunal dado el carácter esencialmente gratuito de estos últimos,



patrimoniales se remiten a ellas.

El artículo 107.1º de la LPAP, precepto de naturaleza básica⁴, 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). 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"*.

Sin perjuicio de las normas de Derecho privado que deban aplicarse, el artículo 92 del RBEL establece una serie de especialidades de orden administrativo, que se refieren a diversos aspectos, entre los que destaca la tramitación del correspondiente **expediente administrativo de contratación**, expediente que en este caso no **consta tramitado por lo que todo el procedimiento llevado a cabo sería nulo de pleno derecho** [artículo 47.1 b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo Común de las Administraciones Públicas].

Es cierto que el artículo 394 del Código Civil permite a cada uno de los partícipes servirse de las cosas comunes, de manera que alguna de las entidades locales propietarias podría arrendar el aprovechamiento de su cuota de participación en este inmueble, pero tal situación, de haberse dado en este caso, no le exime de tramitar el correspondiente expediente para la selección del arrendatario ni tampoco de repercutir los beneficios en la comunidad, única forma en la que se podría considerar que la actuación no ha sido por interés individual (del comunero) sino en beneficio de la comunidad.

Además de los problemas apuntados, la cotitularidad de este bien por parte de las administraciones citadas en régimen de copropiedad puede conllevar otros problemas, por ejemplo determinar a quién corresponde el ejercicio de las facultades de

⁴ Según dispone la Disposición final segunda de la LPAP algunos artículos son de aplicación general, al ser dictados al amparo de lo establecido en los artículos 149.1.6ª, 149.1.8ª, 149.1.17ª y 149.1.18ª de la Constitución, y otros tienen el carácter de legislación básica, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 149.1.18ª de la Constitución. Respecto de la normativa de la LPAP que no tiene carácter básico ni general, será de aplicación como norma supletoria y siempre en defecto de regulación autonómica. La jurisprudencia constitucional ha perfilado el contenido de la supletoriedad como una cláusula de cierre que asegura la plenitud del ordenamiento (STC 118/96).



las que normalmente dispone la administración en defensa de sus bienes, ya que podrían requerir el concierto de todas ellas en la adopción de la decisión y en el ejercicio de la acción que corresponda, aunque ya hemos adelantado que el sistema por el que opta el artículo 398 del Código Civil **es el de mayorías**.

Por último y respecto de los ingresos generados por los aprovechamientos que al parecer se encuentran depositados en una cuenta corriente de la que no se efectúan mayores precisiones, obviamente pueden ser reclamados por cualquiera de los comuneros en la parte que le corresponda, de manera amistosa o extrajudicial y si no se consigue ningún acuerdo, acudiendo al ejercicio de las correspondientes acciones. En este sentido, resulta interesante mencionar el pronunciamiento de la STSJ de Castilla y León de fecha 15 de julio de 2011 que, en un supuesto similar al hoy analizado, dice:

«No se trata en el presente caso de dilucidar la forma de gestión y de administración del citado monte, tampoco la titularidad del mismo pues esta ya ha sido fijada en sentencia firme por la Jurisdicción Civil, sino si corresponde a esa entidad menor el 50 % del precio de enajenación de los aprovechamientos del citado monte, aprovechamientos que ha arrendado o enajenado el Ayuntamiento de Catalañazor; o si en su caso procede declarar, como al final señala la apelante, que la adjudicación del importe de tales aprovechamientos no debe verificarse en un 50 % a cada entidad, al ser un bien comunal, atendiendo al tipo de aprovechamiento a que ha estado sujeto referido monte desde siempre, y teniendo en cuenta además (según la apelante) que del total de los vecinos que aprovechaban dicho monte el 85 % correspondían a Catalañazor y el 15 % restante correspondía a Aldehuela de Catalañazor.

Así las cosas, considera la Sala que la sentencia de instancia es ajustada a derecho cuando resuelve en los términos en que lo hace es decir reconociendo el 50 % del importe de la adjudicación de los aprovechamientos correspondientes al año 2.008 a la ELM de Aldehuela de Catalañazor. Y ello es así, porque si bien es cierto que dicho monte comprendido en el C.U.P. tiene un origen comunal, siendo también comunal (es decir por los vecinos de sendas localidades en los que concurrían los requisitos exigidos) su aprovechamiento hasta el año 1.980, también lo es que desde este año el aprovechamiento de mencionado monte ha dejado de ser comunal para pasar a ser un aprovechamiento adjudicado mediante subasta o directamente a personas que no necesariamente eran vecinos que pudieran tener derecho a ese aprovechamiento, de tal modo que el importe de la adjudicación y/o enajenación de tales aprovechamientos ha sido cobrado en su totalidad por el Ayuntamiento de Catalañazor, importe que no ha



sidó entregado ni repartido a los eventuales vecinos que con anterioridad aprovechaban el citado monte sino que ha sido destinado por dicho Ayuntamiento para el pago del gasto corriente y demás servicios que presta en general dicha Corporación.

Y siendo este por tanto el destino de tales aprovechamientos así como el destino del dinero percibido, resulta evidente que al ser la ELM de Aldehuela de Catalañazor titular del 50 % del citado monte, le corresponda también el 50 % de los importes por los que se adjudica tales aprovechamientos sin perjuicio de la parte que deba ingresar a la Junta por el concepto de mejora del monte, y ello simple y llanamente por aplicación de los arts. 393 y 399 del Código Civil por ser copropietario del 50 % del citado monte, en relación con los arts. 50.1.a) y 67 de la Ley 1/998 de Régimen Local de Castilla y León en los que se reconoce (en el primero) como competencia propia a las Entidades Locales Menores "la administración y conservación de su patrimonio, incluido el forestal, y la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales", mientras que en el segundo se comprende como recursos de tales entidades locales menores, entre otros, los ingresos procedentes de su patrimonio (...)». (Los subrayados son nuestros).

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 Entidad local menor que Ud. preside se ejerciten decididamente las acciones de defensa de los bienes y derechos que ostenta en relación con el aprovechamiento de la finca denominada "La Rasa", respecto de la cual mantiene una cotitularidad junto con las entidades locales menores de Angulo, Santa María del Llano de Tudela y el Ayuntamiento de Valle de Mena, y todo ello desde el absoluto respeto a los principios de colaboración administrativa y lealtad institucional.

Que en su caso valore la posibilidad de contribuir a la creación un ente encargado de la gestión de este patrimonio, ajustándose mientras tanto a las consideraciones jurídicas que hemos efectuado, especialmente en cuanto al régimen de mayorías que resulta aplicable para la para la adopción de los acuerdos en relación con la gestión de este inmueble, el procedimiento administrativo que debe seguirse para la explotación del mismo y la procedencia del reparto de los beneficios que en su caso se hayan generado, solicitando si



resultara necesario el oportuno auxilio judicial.

Que en adelante cumpla con su 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

Tomás Quintana López