



Junta Vecinal de XXX
Sr. Presidente
34XXX - XXX
(PALENCIA)

Asunto: Irregularidades en el aprovechamiento agrícola de los MUP nº XXX, XXX y XXX

Estimado Señor:

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 **20180694**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja hacía alusión a las discrepancias existentes sobre el reparto de los lotes de cultivo agrícola en varios montes de su localidad.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a la Junta Vecinal de XXX y a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, solicitando información correspondiente a la problemática que constituye el objeto de la presente queja. Del análisis de la información facilitada por el autor de la queja y las Administraciones implicadas que obra en estas dependencias, **se desprenden los siguientes hechos.**

La cuestión objeto de queja hace referencia a la disconformidad con el reparto del aprovechamiento agrícola de los Montes de Utilidad Pública nº XXX, XXX y XXX, sitios en la localidad palentina de XXX- En efecto, según afirma el autor de la queja, dichas adjudicaciones se llevan a cabo conforme a los criterios recogidos en un acuerdo aprobado en la sesión plenaria de dicha entidad local menor celebrada el día 21 de septiembre de 1999, los cuales no cumplen los requisitos fijados en la legalidad vigente, por los siguientes motivos que pasamos a indicar:

- Se reparte por casas abiertas, sin que los vecinos sean tratados de manera idéntica.
- Se discrimina por razones de estado civil o de filiación.
- Se permite el subarrendamiento de parcelas, cuestión que prohíbe la



Ordenanza.

- Se mantiene en el sorteo de lotes a personas fallecidas.

Todos estos hechos fueron denunciados por uno de los vecinos afectados, D. XXX, mediante escritos remitidos tanto a la Junta Vecinal de XXX (burofax de 27 de septiembre de 2017), como a la Delegación Territorial de Palencia (Reg. entrada 20181040000305/24-01-18), sin que se haya adoptado ninguna medida para tratar de solucionar la cuestión planteada.

En consecuencia, se acordó admitir la queja a trámite, solicitando a tal fin información a las Administraciones local y autonómica. En su primer informe, la Junta Vecinal de XXX nos comunicó que el reparto de lotes se había realizado conforme a las condiciones recogidas en dicho Acuerdo de 21 de septiembre de 1999, *“sin que en su momento hubiera sido impugnado dicho acuerdo por ningún particular o administración pública”*. De igual forma, prosigue el informe enviado, *“en lo relativo a la supuesta discriminación por razones de estado civil o de filiación, o por el mantenimiento de casa abierta, esta Junta Vecinal no tiene conocimiento de dichas prácticas, más aun teniendo en cuenta que las adjudicaciones del aprovechamiento agrícola han sido hechas conforme a los criterios, requisitos y condiciones fijados por ella misma, sin que se hayan registrado con anterioridad quejas o denuncias en este aspecto”*.

Sobre el subarriendo del aprovechamiento, la Junta Vecinal de XXX desconoce esta circunstancia, ya que, *“si es que tiene lugar, se produciría entre los adjudicatarios que tuvieran interés en ello y de forma privada”*. En relación con la afirmación de la existencia de personas fallecidas entre los adjudicatarios, esa Entidad Local menor rechaza ese argumento al afirmar que no hay ninguna persona fallecida entre los participantes en el sorteo, ya que la petición de lotes se realiza por escrito y con la firma del solicitante del aprovechamiento. En cambio, sí admite la cesión del aprovechamiento a aquellos familiares directos del beneficiario que labren directamente la parcela, puesto que *“esta Entidad Local Menor, acordó el día 19 de abril de 2013, una vez recabada la opinión de los vecinos a través de un concejo, que el aprovechamiento de las parcelas adjudicadas a personas que hubieran fallecido, se mantendría en favor de a quien se le hubiera cedido hasta el fin del periodo de adjudicación, siempre y cuando no hubiera vecinos con derecho a su disfrute que no tuvieran adjudicada parcela, y hubieran manifestado su voluntad de ser beneficiarios de la misma. Esta propuesta del concejo, y corroborada por la Junta Vecinal de XXX, tuvo como objetivo principal, el eliminar la constante celebración de subastas de los lotes de parcelas sobrantes, dotando de cierta estabilidad a las adjudicaciones, lo cual*



se consideró necesario habida cuenta de la elevada edad de la mayoría de los vecinos, los derechos a efectos de la PAC, y prevenir disputas personales entre vecinos producto de las subastas”.

Por último, la Junta Vecinal de XXX concluye su informe, poniendo de manifiesto que el Sr. XXX ha sido adjudicatario del lote de cultivo agrícola desde septiembre de 2009, sin que conste ninguna reclamación por su parte hasta el año 2017, *“teniendo en cuenta además que su situación en esta cuestión no se ha visto modificada en este período de tiempo”.* Además, resalta el hecho de que el reclamante no hubiera puesto de manifiesto su opinión en el último de los concejos celebrados.

En su informe remitido, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente nos comunicó en primer lugar que *“no se tiene constancia de la recepción del escrito presentado por el Sr. XXX al que se refiere el escrito de queja”.* No obstante, se considera que *“dado que corresponde a la entidad local propietaria de los montes de utilidad pública números XXX, XXX Y XXX, situados en XXX, la adjudicación de sus aprovechamientos, cumpliendo lo establecido en la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León, sin que corresponda al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia pronunciarse sobre los actos administrativos de la entidad local que, de acuerdo con la legislación de régimen local, actúa con autonomía y bajo su propia responsabilidad, la Ordenanza conforme a la que se adjudican los citados aprovechamientos, de la cual no se tiene conocimiento en el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia, de acuerdo con el artículo 48 de la citada Ley 3/2009, de 6 de abril, debe ajustarse a lo establecido en la legislación vigente y en los instrumentos de planeamiento y ordenación forestal”.*

Posteriormente, la Administración autonómica nos remitió la copia del pliego particular de condiciones técnico-facultativas del aprovechamiento agrícola, y el listado de adjudicatarios y lotes enviados por la Junta Vecinal –que se mantiene idéntico y sin variación desde el año 2014- y el padrón de habitantes, para que pudiera comprobarse su adecuación

Tras recibir estos informes, el autor de la queja nos comunicó que el día 10 de marzo de 2019, se celebró una asamblea vecinal en dicha localidad, en la que, entre otras cuestiones, se discutió el procedimiento de adjudicación de las parcelas de labor y siembra en los montes de utilidad pública, sin que se llegara a ningún acuerdo sobre el reparto de los lotes entre los vecinos para esta campaña. En consecuencia, al tener noticia de esta circunstancia, se estimó conveniente solicitar una ampliación de información a la Junta Vecinal de XXX sobre esta circunstancia.

La Entidad local menor reconoció la celebración de esa reunión que tenía como



objetivo conocer el listado de las diferentes solicitudes para la adjudicación del aprovechamiento agrícola vecinal de varias parcelas situadas en el MUP nº XXX (parajes de XXX). Si bien en un primer momento no se llegó a ninguna decisión sobre esta circunstancia, posteriormente, se realizó dicha adjudicación entre las solicitudes presentadas conforme a las condiciones establecidas en el referido acuerdo de 21 de septiembre de 1999, en el que se determinaba que “*las parcelas de los Bienes Comunales de los que es propietaria se adjudicarán de acuerdo con los requisitos establecidos en la proposición nº 2:*”

PROPOSICIÓN Nº 2:

-2 parcelas por cada familia cuando convivan 2 o más personas en la misma casa abierta.

-1 parcela si en la familia solamente vive una persona.

-En la casa donde convivan 2 familias, le corresponderán 2 parcelas por cada familia, si hay 2 miembros o más en cada familia. Ejemplo, en una misma casa en la que conviven los padres y un hijo/a casado/a tendrán derecho a cuatro parcelas.

Ejemplo: en una misma casa en la que convivan el padre o la madre y un hijo casado/a tendrán derecho a tres parcelas.

En una misma casa en la que convivan 3 o más familiares (incluyendo a los dos padres y a un hijo/a soltero/a que sea agricultor a título principal, debidamente justificado) tendrán derecho a tres parcelas.

-Siendo obligatoria la residencia de forma permanente y habitual, con casa abierta, conviviendo con el resto de los vecinos y cumpliendo con sus obligaciones al respecto por un mínimo de 6 meses.

QUEDA TERMINANTEMENTE PROHIBIDO EL SUBARRIENDO DE LAS PARCELAS A TERCERAS PERSONAS, A EXCEPCIÓN DE LA CESIÓN A FAMILIARES DIRECTOS QUE LAS LABREN DIRECTAMENTE”.

Finalmente, el reclamante nos ha comunicado que no se habían subsanado las deficiencias denunciadas en su día por el Sr. XXX en el disfrute de los lotes agrícolas, por lo que se mantiene vigente el problema planteado en la presente queja.

A la vista de lo informado, procedemos a ponerle de manifiesto **la argumentación jurídica** en la que se basa la presente Resolución.



Como cuestión previa, debemos determinar que esta Procuraduría va a analizar únicamente la actuación del Ayuntamiento en relación con el cumplimiento de la normativa vigente, sin entrar en ningún momento en cuestiones de disputas vecinales de carácter personal o de derecho civil, las cuales deberán ser sustanciadas ante los órganos jurisdiccionales competentes.

Para analizar la presente queja, debemos partir del hecho de que nos encontramos ante un aprovechamiento de cultivo agrícola que, de manera excepcional, se permite por la Disposición Adicional Sexta de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León: *“Los aprovechamientos de cultivo agrícola en montes catalogados de utilidad pública legalmente existentes a la entrada en vigor de esta Ley en los que concurran las circunstancias sociales que motivaron su existencia, serán prorrogados a la finalización del contrato correspondiente por la consejería competente en materia de montes previa petición de la entidad propietaria por periodos sucesivos de quince años”*. En este caso, debe cumplirse el Pliego de condiciones técnico-facultativas aprobado por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia, pudiendo adjudicarse a los vecinos beneficiarios del aprovechamiento por un precio mínimo de tasación (35 €/Has/año).

Conforme a lo recogido en la condición primera y segunda de este pliego, este aprovechamiento tiene carácter vecinal, correspondiendo a la Junta Vecinal de XXX, como entidad local propietaria del monte, *“la distribución de la zona objeto de aprovechamiento en parcelas y su adjudicación a cada uno de los vecinos”*. Esta redacción concuerda con el principio de preferencia vecinal previsto para los aprovechamientos de los montes, tal como establece el artículo 53.1 de la Ley 3/2009: *“En los montes catalogados de utilidad pública, los aprovechamientos consuetudinariamente destinados al uso propio de los vecinos tendrán carácter preferente y se adjudicarán al precio mínimo de tasación que determinen la consejería competente en materia de montes y la entidad propietaria, en cada caso, conforme al artículo 46.5 de la Ley”*. A tal fin, el artículo 53.3 indica que la entidad propietaria del monte *“deberá comunicar anualmente a la consejería competente en materia de montes la relación de vecinos que pretendan disfrutar de los aprovechamientos para uso propio y la parte que de los mismos le corresponde a cada uno”*.

En este caso, la Junta Vecinal de XXX ha cumplido este requisito, puesto que ha remitido al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia tanto el listado de adjudicatarios de los lotes de cultivo agrícola en los años 2017 y 2018, como el padrón municipal de esa localidad para que pueda comprobarse su concordancia. De esta forma, se colabora en las labores de vigilancia e inspección que corresponden a los agentes medioambientales de la zona para comprobar que se cumplen las condiciones fijadas en



el pliego aprobado por el órgano autonómico competente.

Analizando el fondo del asunto, debemos partir del hecho de que la Entidad local menor ha calificado a esos bienes como comunales. Como Ud. sabe, el artículo 79.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, define los bienes comunales como aquellos cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos, y el artículo 18.1 c), de la misma norma, configura el acceso a los aprovechamientos comunales como uno de los derechos de todo vecino. Por otro lado el artículo 50.1 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León señala que *“las entidades locales tendrán como competencias propias: a) la administración y conservación de su patrimonio, incluido el forestal, y la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales”*.

En este caso, las condiciones de disfrute del aprovechamiento comunal/vecinal fueron aprobadas en el concejo abierto celebrado el día 21 de septiembre de 1999, entre tres de las proposiciones presentadas en ese momento por el Alcalde-Pedáneo. Sobre esta cuestión, debemos indicarle que esta Procuraduría considera que los acuerdos plenarios no son los instrumentos jurídicos más adecuados para regular las condiciones de disfrute de los vecinos a los lotes de cultivo agrícola adjudicados Pero, es que además, según consta en el acta remitida por el autor de la queja, esta regulación no se refiere a todos los lotes de cultivo agrícola de los montes de utilidad pública de XXX, sino únicamente a las tierras de labor y siembra de los parajes denominados “XXX”, “XXX” y “XXX”, por lo que es dudoso que puedan aplicarse estas prescripciones al resto de parcelas.

Por lo tanto, sería más aconsejable la aprobación de una ordenanza conforme a los requisitos exigidos en la normativa de régimen local vigente. Al respecto, debemos recordar que la figura de la ordenanza constituye la verdadera norma jurídica que pueden aprobar las entidades locales a través del órgano competente y representativo, cumpliendo así las garantías que otorga el procedimiento previsto en la normativa de régimen local. El artículo 75.1 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 781/1986 de 18 de abril, establece que *“el aprovechamiento y disfrute de bienes comunales se efectuará preferentemente en régimen de explotación colectiva o comunal”*, y el punto segundo de ese precepto prevé que *“cuando este aprovechamiento y disfrute general simultáneo de bienes comunales fuere impracticable, regirá la costumbre u Ordenanza local, al respecto y, en su defecto, se efectuarán adjudicaciones de lotes o suertes a los vecinos, en proporción directa a su cargo e inversa a su situación económica”*.



Además, el artículo 94 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, concreta más la forma de aprovechamiento de estos bienes:

“1. El aprovechamiento y disfrute de bienes comunales se efectuará precisamente en régimen de explotación común o cultivo colectivo.

2. Sólo cuando tal disfrute fuere impracticable se adoptará una de las formas siguientes:

a) Aprovechamiento peculiar, según costumbre o reglamentación local, o

b) Adjudicación por lotes o suertes.

3. Si estas modalidades no resultaran posibles, se acudirá a la adjudicación mediante precio”.

En consecuencia, esta Institución estima que, con el fin de actualizar y aclarar el problema planteado, esa Junta Vecinal debería iniciar los trámites para aprobar una ordenanza que determine las condiciones de disfrute del aprovechamiento vecinal del cultivo de los lotes agrícolas en los montes de utilidad pública, conforme a los requisitos exigidos en la normativa de régimen local vigente. Esa norma local debería cumplir además los requisitos que han fijado distintas resoluciones judiciales sobre los aprovechamientos vecinales, entre las cuales podrían citarse los recogidos en las Sentencias de 28 de enero de 2013, y de 17 de febrero de 2017, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, las cuales permiten, entre otras cuestiones, exigir una especial vinculación para acceder al aprovechamiento vecinal, sin que se puedan fijar condiciones discriminatorias, como son las de ser agricultor en activo, tener menos de 65 años de edad y/o cultivar las parcelas agrícolas directa y personalmente.

En dichas resoluciones judiciales, el hecho de tener casa abierta durante la mayor parte del año no puede ser considerada como una discriminación arbitraria, tal como ha determinado la siguiente doctrina del Tribunal Constitucional (STC de 21 de noviembre de 1994): *“En el concepto de “residencia habitual”, que se exige para poder ser beneficiario de tales aprovechamientos, no sólo se comprende la residencia efectiva y el “animus manendi”, (o de permanencia en un lugar) esto es, no solo la constatación fáctica de la integración en la comunidad local sino también el ánimo de integración en el pueblo. Por tanto, el concepto legal indeterminado de residencia habitual se refiere tanto a la permanencia en la localidad, desde el punto de vista temporal, como desde una perspectiva de realidad y efectividad. No basta, pues, para acceder al disfrute del*



aprovechamiento comunal con la simple condición formal de vecino, como puede ser la inscripción en el Padrón municipal, sino que es preciso, además, que exista una residencia o relación de vecindad efectiva, esto es un arraigo estable, real y verdadero en la localidad que, en determinadas ocasiones, puede aún restringirse con la imposición de otras exigencias”.

Sin embargo, si bien la exigencia de un arraigo especial es admitida, no se permite ninguna discriminación en relación con la edad, sexo o estado civil, tal como han declarado los Tribunales. A título de ejemplo, cabrían citar dos Sentencias de 17 de febrero de 2017, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que anularon las condiciones que establecían este tipo de discriminación en las Ordenanzas de aprovechamiento de bienes comunales aprobadas por las Juntas Vecinales de Mansilla Mayor y Grajalejo de las Matas (León), ya que es preciso tener en cuenta *“el principio general arriba expuesto sobre que el derecho al aprovechamiento y disfrute de bienes comunales corresponde simultáneamente a los vecinos sin distinción de sexo, estado civil o edad, sin perjuicio de las naturales exigencias expuestas de cierto arraigo...”*. Por lo tanto, no cabe hacer ninguna distinción en el aprovechamiento de los lotes de cultivo agrícola en la localidad de XXX entre los vecinos en función de su estado civil, su sexo o su edad ni en la futura Ordenanza que se apruebe, ni tampoco en el disfrute actual que lleven a cabo los vecinos.

Para analizar la cláusula de prohibición del subarrendamiento fijada en el concejo abierto celebrado en la localidad de XXX el día 21 de septiembre de 1999, es preciso partir de lo expuesto en el Fundamento Jurídico Quinto de la citada sentencia de 17 de febrero de 2017 del Tribunal Superior de Justicia, que consideró que se debía anular un inciso de un artículo de la Ordenanza municipal de aprovechamiento de bienes comunales aprobada por la Junta Vecinal de Grajalejo de las Matas que obligaba al cultivo directo y personal de la tierra por parte del adjudicatario, con el siguiente razonamiento que pasamos a exponer: *“Igualmente, resulta contrario al principio constitucional de igualdad y al derecho de todos los vecinos al disfrute de los bienes comunales la exigencia de cultivo de los lotes de un modo directo y personal por los adjudicatarios contenida en el apartado e) del artículo 12.1, así como en el 12.2. Efectivamente, lo que excede al derecho constitucional de igualdad y al derecho de uso de los bienes comunales es que el propio derecho se traslade a favor de un tercero, sea por arriendo, subarriendo, aparcería o cualquier otra forma jurídica (el subrayado es nuestro). Debe ser el vecino quien asuma la posición de titular de ese derecho (y sus correlativas obligaciones), con independencia de que, por ejemplo, le ayuden a cultivar los terrenos un empleado u otro familiar”*.



Por lo tanto, siguiendo el criterio recogido en dicha Sentencia, el acuerdo de septiembre de 1999 es conforme al ordenamiento jurídico, ya que prohíbe el negocio jurídico de arrendamiento o subarrendamiento del lote de cultivo agrícola, permitiéndose la cesión a un familiar directo para que las cultive. Sin embargo, es necesario que esa Junta Vecinal vigile el cumplimiento de esa cláusula, impidiendo que pueda arrendarse las tierras a terceros no familiares, como sucedió con la declaración formulada el 19 de enero de 2018 por uno de los adjudicatarios, D. XXX, por el que arrendaba las parcelas a un agricultor de esa localidad. De idéntica forma, es necesario establecer un período limitado de disfrute del aprovechamiento, ya que, si bien es lógico que no se subaste el lote de cultivo agrícola cada vez que fallezca un adjudicatario, tampoco puede mantenerse la vigencia de la cesión de manera ilimitada, ya que supondría una vulneración del principio de igualdad que debe regir en todo momento el acceso al disfrute de los bienes comunales. No obstante, esta Institución considera que la aprobación de una ordenanza que regulase mejor estas cuestiones ayudaría a solventar estos problemas que han sido expuestos en la presente queja.

En conclusión, con la presente Resolución esta Procuraduría pretende evitar que la Junta Vecinal de XXX, como entidad local propietaria de los Montes de Utilidad Pública de esa localidad, pueda adoptar alguna decisión respecto a los aprovechamientos vecinales que pudiera calificarse como arbitraria, puesto que, como ha proclamado la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 49/1998, de 22 de marzo, y 45/2007, de 1 de marzo), el trato desigual manifiestamente injustificado entraña una arbitrariedad que está prohibida expresamente en el artículo 9.3 de nuestra Constitución.

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, conforme a los requisitos exigidos en la normativa de régimen local vigente, se inicien los trámites por el órgano competente de la Junta Vecinal XXX para proceder a la aprobación de una Ordenanza que regule tanto las condiciones del aprovechamiento vecinal del cultivo de los lotes agrícolas en los montes de utilidad pública de esa localidad, como los derechos y deberes de los adjudicatarios en el disfrute de esos bienes comunales, garantizando así los principios de igualdad y seguridad jurídica consagrados en nuestra Constitución.

2. Que, tal como se recogen en los fundamentos jurídicos de las sentencias de 17 de febrero de 2017, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, no cabe hacer ninguna distinción en el aprovechamiento de los lotes de cultivo agrícola en la



localidad de XXX entre los vecinos en función de su estado civil, su sexo o su edad ni en la futura Ordenanza que se apruebe, ni tampoco en el disfrute actual que lleven a cabo los vecinos.

3. Que se adopten las medidas pertinentes por parte del órgano competente de la Junta Vecinal de XXX para evitar que los adjudicatarios puedan arrendar o subarrendar los lotes de cultivo agrícola a terceros, conforme al criterio recogido en el acuerdo aprobado en el concejo abierto celebrado en la localidad de XXX el día 21 de septiembre de 1999. Todo ello, salvo la ayuda que pueda recibir el adjudicatario para el cultivo de la parcela por parte de un empleado un familiar.

4. Que, en la futura ordenanza, se articule un mecanismo por esa Entidad local menor para establecer un período limitado de disfrute del aprovechamiento de los lotes de cultivo agrícola, con el fin de impedir la vigencia ilimitada de las cesiones efectuadas a terceros en supuesto de fallecimiento de un adjudicatario.

Asimismo, le comunicamos que se han archivado las actuaciones respecto a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León al no constatar ninguna irregularidad invalidante en su actuación.

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. En el caso de que se acepte, se ruega dé traslado, si es posible, a esta Procuraduría para su conocimiento de copia de los actos administrativos que lleve a cabo para cumplir esta Resolución emitida.

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