



Ayuntamiento de XXX
(Palencia)

Asunto: Aprovechamiento de fincas rústicas/ Irregularidades

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibidos los informes solicitados en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **2108/2019**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, en la queja se hacía alusión a la existencia de determinadas irregularidades en la gestión y el aprovechamiento que ese Ayuntamiento realiza de las fincas rústicas de su titularidad.

Según manifestaciones del autor de la queja, pese a que algunos vecinos han solicitado el acceso a un lote de tierras agrícolas, que en la reclamación se califican como comunales, para efectuar su aprovechamiento y también la información sobre los criterios de adjudicación y/o sobre los requisitos y causas que motivan las exclusiones en el acceso, el Ayuntamiento oculta toda esta información y, lejos de clarificar la forma en la que se realiza la explotación de estas fincas públicas, permite su aprovechamiento por personas que no son vecinos, o el arrendamiento y subarrendamiento de estos inmuebles en beneficio exclusivo de los particulares adjudicatarios y sin control alguno por parte de la administración titular de las mismas, razón por la que se pidió la intervención de esta Defensoría.

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

En atención a dicha petición de información se remitió informe en el cual se hacía constar:

“Primero: Todos los años, cada campaña agrícola, se publica en el tablón de anuncios del Ayuntamiento un edicto exponiendo al público, para reclamaciones, el padrón de adjudicatarios de parcelas rústicas municipales. Este año se han presentado reclamaciones y petición de parcelas por parte de siete vecinos, algunos recientemente empadronados, pero sin que conste su residencia habitual en el municipio. En este sentido, los mismos vecinos han impugnado el acuerdo de adjudicación del día 3 de



octubre de 2019. En el próximo Pleno se tratará y se adoptará el acuerdo pertinente sobre dicha impugnación y solicitud de parcelas.

Ningún año anterior a 2019 se han presentado reclamaciones a estos padrones de adjudicaciones, todos los vecinos conocen, desde siempre, las bases de adjudicación, y si algún año no se ha atendido alguna petición habría que considerar si había parcelas sobrantes ese año y si los peticionarios eran vecinos con su residencia habitual en el municipio.

Es falso que se hayan adjudicado parcelas a no vecinos. Este ayuntamiento no tiene aprobada ordenanza reguladora de los bienes municipales. En cuanto a la negación de las bases, se informa que con fecha 03/10/2019 D. (...) se personó en la oficina del ayuntamiento y se le entregó una copia de las bases para el reparto de las parcelas rústicas municipales.

*Es importante fijar y definir la naturaleza jurídica de los bienes municipales, asegurando que el Ayuntamiento de XXX **no es titular de bienes comunales**. Las fincas rústicas del Ayuntamiento de XXX son de dos clases en cuanto a su naturaleza jurídica: bienes de dominio público, las enclavadas en el Monte de Utilidad Pública "XXX", y bienes patrimoniales, las fincas enclavadas en el polígono XXX, en el paraje denominado "XXX" y las parcelas sobrantes de "masa común".*

A) Ya se ha dicho anteriormente que el Ayuntamiento de XXX no es titular de bienes comunales y por tanto no existe ordenanza reguladora. Los criterios de adjudicación vecinal que se han seguido, desde siempre y hasta la fecha, han sido los siguientes:

Reparto conjunto de las parcelas 1 y 3 (XXX más las del Monte de UP):

Reparto directo vecinal, tanto las del monte de utilidad pública, que son bienes de dominio público y su aprovechamiento es vecinal, como las patrimoniales del polígono XXX, que en la última adjudicación de 2012 se adjudicaron directamente, de acuerdo con el artículo 107.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que regula: "1. Los contratos para la explotación de los bienes y derechos patrimoniales se adjudicarán por concurso salvo que, por las peculiaridades del bien, la limitación de la demanda, la urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles o la singularidad de la operación, proceda la adjudicación directa. Las circunstancias determinantes de la adjudicación directa deberán justificarse suficientemente en el expediente".

Para proceder a la adjudicación directa de las fincas patrimoniales en 2012 el ayuntamiento se basó en la costumbre y en el carácter social que siempre han tenido estas parcelas enumerando sus peculiaridades de la siguiente forma:



1. *La propiedad de la tierra en XXX está muy repartida y los agricultores del Municipio labran escasa superficie privada de hectáreas.*

2. *El Ayuntamiento dispone de una extensa superficie de terreno que en su mayor parte ha sido acondicionada y preparada para el uso agrícola por el trabajo de los vecinos de XXX, roturando y limpiando, sobre todo, el paraje denominado "XXX", que se encuentra en el polígono XXX.*

3. *Gracias a que estas fincas y las incluidas en el Monte de Utilidad Pública "XXX" se han repartido siempre entre los vecinos del Municipio, familias prácticamente en su totalidad agrícolas y ganaderas, los agricultores de la localidad han podido hacer más rentables sus explotaciones, inviables sin esta aportación de fincas municipales.*

4. *Los vecinos siempre han estado de acuerdo con este reparto y no ha habido nunca problemas ni reclamaciones, ya que lo han considerado justo y equitativo. Tampoco el interés general municipal se ha visto menoscabado, ya que los servicios municipales se prestan adecuada y satisfactoriamente para todos.*

5. *La adjudicación a los vecinos y residentes permite que puedan perdurar en el Municipio las pequeñas explotaciones agrarias de! mismo y beneficiar, además, a todos los vecinos del pueblo, que hicieron posible, con su trabajo y esfuerzo, la siembra de las fincas municipales que ahora se les adjudica.*

6. *En el año 2007, el Ingeniero Técnico Agrícola, D. (...) realizó una configuración y división en parcelas para su distribución en lotes. Para ello estableció tres grupos de fincas y numeró las fincas de cada grupo:*

a) *Parcelas de la XXX, Incluidas en el Monte de Utilidad Pública.*

b) *Parcelas de 5 hectáreas: XXX, incluidas, también, en el Monte de Utilidad Pública.*

c) *Parcelas de XXX: todo el polígono XXX.*

7. *De acuerdo con esta división se distribuyeron las parcelas en tantos lotes como vecinos con derecho a las mismas las habían solicitado y se llevó a cabo el reparto de los lotes, especificando la parcela de reparto, el nº de polígono, el nº de parcela catastral y la superficie de cultivo adjudicada.*

8. *Tal como se ha detallado anteriormente, estas fincas siempre se han adjudicado a los vecinos del municipio de XXX y es intención de este Ayuntamiento, de acuerdo con la legislación vigente, seguir con esta práctica, ya que no menoscaba el*



interés general y ayuda a una población afincada en estos pueblos con graves problemas de envejecimiento y despoblación.

El modo de proceder, según la costumbre, ha sido el siguiente:

1. Publicación de un edicto para que los vecinos con derecho a parcelas, según la tradición, cursen ante el ayuntamiento una solicitud: mayores de edad y residentes de forma real y efectiva en la localidad.

2. Vistas las solicitudes, se comprueba, según la costumbre, los que tienen derecho y se publica un edicto definitivo. Prácticamente nunca ha habido problemas ni reclamaciones.

3. A continuación se hacen tantos lotes como peticiones, especificando en cada lote sus características: polígono, parcela, superficie, paraje.

Para realizar estos lotes se convocaba a los vecinos y se trabajaba sobre las anteriores particiones. En el último reparto se contrató a un ingeniero agrícola que trabajó con los vecinos.

4. Por último, se hace un sorteo público, al que siempre han acudido la mayor parte de los vecinos, y se adjudican los lotes a los beneficiarios. El cobro lo realiza anualmente el Ayuntamiento mediante la emisión de los correspondientes recibos.

5. Visto el sorteo, el alcalde, en la última adjudicación, decretó la adjudicación por cuatro años: 2012-2016; y se prorrogó otros cuatro años: 2016-2020.

*6. Las altas y bajas se gestionan con nuevas adjudicaciones si hay vecinos con derecho a parcelas o con **subasta pública restringida también a los vecinos.***

Fue debido a la consideración de estas características especiales de las parcelas por lo que, como se ha dicho, la adjudicación de 2012 se hizo de forma directa a todos los vecinos del municipio, y se ha mantenido hasta su terminación con la última campaña agrícola 2019-2020.

Como se acordó en la sesión de 03-10-2019, este Ayuntamiento iniciará lo más rápidamente posible los trabajos de preparación para la nueva adjudicación que regirá a partir de septiembre de 2020, de acuerdo con el informe del secretario que consta en la sesión.

B) No se han producido exclusiones del padrón de adjudicatarios de vecinos con derecho a parcelas que cumplieren con las condiciones de derecho a las mismas.



Tercero: *El Ayuntamiento adjudica las parcelas a todos los vecinos residentes, muchos de ellos jubilados y no agricultores profesionales, pero el Ayuntamiento no interviene en quien cultive esas parcelas.*

Cuarto: *No existe un contrato individualizado por cada vecino. Por cada campaña agrícola se elabora un padrón anual de adjudicatarios teniendo en cuenta las altas y las bajas de acuerdo con las bases de adjudicación, se expone al público para reclamaciones y se procede al cobro de los recibos de los incluidos en el padrón.*

El periodo de adjudicación último fue de cuatro años 2012-2016, con una prórroga de la adjudicación para 2016-2020, al no haberse producido cambios en forma de adjudicación y estar muy reciente la partición física de las parcelas que realizó un ingeniero técnico agrícola en 2012. El precio que se paga por cada lote de parcelas es de trescientos sesenta euros, que se mantendrá hasta la terminación de la actual adjudicación 2019-2020.

Quinto: *Se acompañan copias del expediente de la última adjudicación de las parcelas (año 2012), del decreto de prórroga (año 2016) y de la certificación del acuerdo plenario del día 3 de octubre de 2019.”*

Visto el informe municipal y puesto que se aludía con claridad a qué parte de las fincas rústicas se sitúan en Montes de utilidad Pública, solicitamos información a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en cuyo informe se hace constar:

“En relación con el escrito de queja número 2108/2019, referido a “aprovechamiento de parcelas rústicas. Irregularidades. Ayuntamiento de XXX (Palencia)” y de conformidad con lo establecido en la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, una vez emitido informe por la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal, conforme a la información remitida por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia, se remite copia de la siguiente documentación:

- Doc. 1.- Pliego particular de condiciones técnico-facultativas para el aprovechamiento de cultivo agrícola, con carácter vecinal, en Montes Catalogados de Utilidad Pública, que rige el aprovechamiento de cultivo agrícola que se ejecute en el MUP nº XXX “XXX”, propiedad del Ayuntamiento de XXX, hasta el año 2026.

- Doc. 2.- Relación de vecinos adjudicatarios de aprovechamientos vecinales de parcelas de cultivo agrícola en el MUP XXX entre los años 2014 a 2020.

Dado que el Pliego particular de condiciones técnico-facultativas fija un plazo de ejecución de 15 años, hasta el 31 de diciembre de 2026, ejecutándose por años naturales previa obtención de la preceptiva licencia anual de aprovechamiento agrícola



y que la distribución de la zona objeto de aprovechamiento en parcelas y su adjudicación a cada uno de los vecinos es responsabilidad del Ayuntamiento de XXX, en cuanto entidad propietaria del monte, debiendo comunicar al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia, con anterioridad a la emisión de la licencia, la relación de vecinos beneficiarios y el número de lote que le corresponde a cada uno, la documentación disponible en el Servicio Territorial es la relación de vecinos adjudicatarios de aprovechamiento agrícola remitida por el Ayuntamiento de XXX cada año para la elaboración del plan anual de aprovechamientos desde el año 2014 hasta la actualidad, cuya copia se adjunta como doc. 2, sin que corresponda al Servicio Territorial 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.” (Todos los subrayados son nuestros).

Tras la recepción del informe municipal se recibió un escrito de la parte reclamante a modo de escrito de alegaciones. En dicho escrito nos indicaba, entre otras cuestiones, que con fecha XXX se ha publicado en el BOP de Palencia un Acuerdo municipal para efectuar un cambio en la calificación jurídica de alguno de los bienes patrimoniales del Ayuntamiento y su transformación en comunales, en concreto todo el polígono XXX, el paraje denominado XXX.¹

A la vista de lo informado nos gustaría efectuarle algunas consideraciones.

La primera cuestión que debe ser abordada por esta Defensoría es la relativa a la calificación jurídica de las fincas rústicas de ese Ayuntamiento ya que ello condicionará de manera muy evidente el aprovechamiento que se realice de estos bienes y el método de reparto que se debe utilizar, visto que el Ayuntamiento mantiene que se trata de bienes patrimoniales y sin embargo existen continuas alusiones, tanto en la queja presentada como en el informe municipal, al reparto entre los vecinos, y, además aunque se señala su distinta calificación jurídica, se reconoce abiertamente por la administración que todas las fincas se reparten de igual manera por lotes entre los vecinos con residencia habitual.

Como VI conoce, la legislación de régimen local hace referencia únicamente a ciertos casos de aprovechamientos vecinales sobre bienes de propios. Por ejemplo, el derecho de preferencia de los vecinos en los arriendos que se realicen en los bienes comunales desafectados (artículo 78 del TRLRL) o el reparto entre los vecinos de los pastos de bienes patrimoniales cuando la entidad local hubiera ejercitado el derecho de tanteo en la subasta (artículo 107 del RBEL).

No obstante estos supuestos **absolutamente tasados** que menciona expresamente la legislación local, resulta bastante habitual en la labor de esta

¹ <https://www.diputaciondepalencia.es XXX>



Defensoría encontrar ejemplos en los que todos los bienes rústicos de la entidad local se aprovechan y se reparten por lotes entre los vecinos, tal y como al parecer sucede en su municipio, incluso en algunos casos se exigen determinados requisitos de vinculación, arraigo o permanencia.

Así, en el informe municipal nos indican que se hacen lotes **con todas las tierras rústicas del municipio** (patrimoniales y tierras de labor situadas en MUP) y se restringe el aprovechamiento de los mismos a los vecinos (aunque se denuncia el acceso de algún no vecino) sin que exista Ordenanza municipal aplicable y basándose en la costumbre local, como si se tratara de bienes comunales y en este sentido debemos destacar que se ha instado el cambio en la calificación jurídica de las fincas situadas en el polígono 9 de su localidad, de patrimoniales a comunales en un “intento”, parece, de adecuar la misma a la explotación que “de hecho” se ha venido realizando en estas parcelas. Sobre esta cuestión volveremos más adelante.

Como no puede desconocer esa entidad local, las diferencias en el tratamiento del aprovechamiento de cada una de estas clases de bienes (patrimoniales y comunales) son muy significativas. Como nos recuerda el Tribunal Supremo en su sentencia de 24 de enero de 1984, los bienes comunales en cuanto a su aprovechamiento son regulados por normas típicamente administrativas, en cambio los bienes de propios aparecen sujetos a disposiciones de derecho privado y por tanto respecto de esta clase de bienes la administración municipal actúa como si fuera una persona jurídico privada, correspondiendo a los Tribunales ordinarios civiles las cuestiones que pudieran surgir entre la entidad local propietaria y los particulares en su aprovechamiento.

Normalmente la utilización de los bienes comunales es gratuita, aunque se puede fijar un canon reducido por su uso, sin embargo en los patrimoniales prevalece la idea de la rentabilidad. Es cierto que ambas clases de bienes son administrados por el ente local, sin embargo, respecto de los bienes de propios las administraciones actúan con libertad absoluta al invertir sus rendimientos en atenciones del presupuesto municipal, en cambio en relación con los comunales, tienen obligación de entregarlos al aprovechamiento exclusivo del común de los vecinos, y si existe algún rendimiento, debe destinarse al mantenimiento y conservación de los propios bienes.

Además, los bienes comunales son indisponibles, no pueden ser objeto de enajenación, y son igualmente distintos los medios de defensa que la administración local puede utilizar para recuperar los bienes patrimoniales y los comunales, dada la imprescriptibilidad de los últimos.

Como ejemplo de los problemas que, situaciones como las planteadas en este expediente en la que todos los bienes se gestionan de un mismo modo sin atender a su diferente calificación jurídica podemos mencionar la sentencia TSJ de Castilla y León



de 16 de enero de 2009, en la que se plantea un supuesto muy similar al que es objeto de análisis en esta queja y los hechos también ocurren en una localidad de la provincia de Palencia. Esta sentencia declaró la nulidad de pleno derecho del acuerdo que establecía las bases o condiciones para optar al aprovechamiento de bienes patrimoniales de una Junta vecinal al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido ya que la Junta vecinal realizaba el reparto de sus patrimoniales como si se trataran de bienes comunales, (sorteo entre los vecinos, y fijando un canon mínimo).

Similares problemas se han planteado ante esta Defensoría en numerosos expedientes, podemos citar a modo de ejemplo la situación planteada en el expediente **20090771**, en el que se denunciaba que todas las fincas de las que era titular el Ayuntamiento de XXX (Palencia) se adjudicaban por lotes o suertes a los vecinos que reunían unas determinadas condiciones de vinculación, y no por subasta o concurso tal y como establece la legislación de régimen local para los bienes patrimoniales, caracterización jurídica que al parecer tenían la totalidad de los bienes a los que se hacía referencia en aquella queja; o en el expediente **20120944**, nuevamente en una localidad de la provincia de Palencia (XXX), que contaba con bienes comunales y patrimoniales y para ambas clases de bienes el reparto se efectuaba de la misma manera, abonándose por las fincas cantidades muy bajas, incluso por debajo del precio de mercado y del canon previsto en el art. 92.2 RBEL.

En este expediente en concreto y tras requerir información, el Ayuntamiento nos indicó que, por Orden de Consejería de Presidencia se había anulado un acuerdo del Pleno que venía a aprobar una supuesta normativa de aprovechamiento del cultivo agrícola de las parcelas de labor y siembra del Ayuntamiento, razonando precisamente que en el ámbito de aplicación de la mencionada Ordenanza se incluían todos los terrenos municipales, los comunales, pero también los bienes de propios y los incluidos en un monte de utilidad pública.

Aludía entonces el informe de la Consejería que la entidad local estaba requiriendo para acceder a los aprovechamientos agrícolas especiales condiciones de vinculación o arraigo para todos los inmuebles, siendo que únicamente una de las fincas tenía carácter comunal, **y por ello estos condicionantes resultaban contrarios a la norma.**

Como VI conoce perfectamente 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 patrimoniales se remiten a ellas.

El artículo 107.1º de la LPAP, precepto de naturaleza básica², 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 registrará, 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 (ahora concurso) 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"

El principio de libertad de pactos abre la posibilidad a la administración para que explote sus bienes patrimoniales a través de cualquier negocio jurídico típico o atípico, si bien siempre **bajo los límites que constituyen el interés público, la legalidad y la exigencia de la buena administración.**

Por ello y sin perjuicio de las normas de Derecho privado que deban aplicarse en cada caso, el artículo 92 del RBEL establece una serie de especialidades de orden administrativo, que se refieren a diversos aspectos:

1. En el **aspecto formal**, la exigencia de que el arrendamiento, o cualquier otra forma de cesión de uso se efectúe conforme a la **normativa de contratación local**. El RBEL alude a la subasta (**concurso tras la LPAP**) siempre que la duración de la cesión fuera superior a cinco años o el precio exceda del 5 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto.

2. Respecto del **contenido** de la relación contractual, la misma vendrá limitada en sus aspectos jurídico-privados en **cuanto al precio a satisfacer**, ya que el artículo 92.2 RBEL señala que el usuario deberá satisfacer un canon no inferior al seis por ciento del valor en venta de los bienes.

Pues bien, en este caso, pese a que el Ayuntamiento de XXX señala que las fincas rústicas municipales (singularmente las situadas en el polígono XXX) son bienes

² 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).



patrimoniales la entidad local se ha venido limitando a su entrega a los vecinos de la localidad que cumplen determinados requisitos, mediante un sorteo.

Conviene precisar que, respecto de los bienes patrimoniales, en principio **su aprovechamiento no se puede restringir a los vecinos, y esa entidad local es libre para arrendar los mismos tanto a los vecinos como a los que no lo sean en virtud del principio de libre autonomía de la voluntad.**

No obstante, es cierto que existen sentencias que consideran que es posible incluir en el Pliego de Condiciones el requisito de ser vecino y profesional de la agricultura, sin que ello vulnere el principio de igualdad (Cfr. STSJ Castilla-La Mancha 17 de junio de 2002). Cosa distinta es requerir al vecino residencia habitual como si se tratara de bienes comunales, ya que dicha exigencia no está prevista para los mismos.

En cuanto al precio o canon que debe abonar el adjudicatario o la persona que explote los bienes patrimoniales de la entidad local, este no puede ser inferior al 6% del valor en venta de dicho inmueble, valor que debe constar en las fichas del inventario local debidamente actualizado, ya que de lo contrario no es posible comprobar, ni para esta Defensoría, ni para cualquier otro órgano de fiscalización, que se cumplen en este caso los requisitos aplicables.

Llamamos la atención de esa administración igualmente respecto de la duración de estos contratos, ya ni el RBEL ni la LPAP admiten la prórroga forzosa, ya que está **expresamente excluida** de la aplicación de la Ley de Arrendamientos rústicos -art. 6 e) y en defecto de estipulación alguna sobre su duración, tendríamos que acudir al Código Civil (art. 1577). En todo caso, el arrendamiento es un contrato temporal y la LPAP le asigna una **duración máxima de 20 años**.

La consecuencia de todo ello es que respecto de las parcelas rústicas que son bienes patrimoniales o de propios, no habría seguido esa administración el procedimiento legalmente establecido para proceder a su adjudicación, y **las cesiones así efectuadas serían nulas de pleno derecho y por ello procedería que diera inicio a un procedimiento de revisión de oficio de sus actos (artículo 106 Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común)**, salvo que considere que existe algún límite a dicho derecho de revisión (artículo 110 Ley 39/2015³).

³ Cfr. Dictamen Consejo de Estado 1668/1995 en relación con la revisión de oficio y posible declaración de nulidad de pleno derecho de un acuerdo adoptado por una Junta vecinal de la provincia de León sobre adjudicación del aprovechamiento de ciertos bienes comunales. En el caso analizado se trataba de unos pastos comunales que habían sido adjudicados a diversos ganaderos directamente, prescindiendo del orden establecido en los artículos del TRRL y RBEL y sin mediar ni subasta, ni acuerdo plenario, ni autorización de la Junta de Castilla y León. Tras afirmar con rotundidad que dada la importancia que los referidos trámites tienen en el procedimiento de adjudicación de los aprovechamientos de los bienes comunales, su omisión debe ser calificada como una omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, incurriendo por tanto en



En la queja inicialmente se aludía a la consideración de todas las fincas rústicas del Ayuntamiento como bienes comunales. Esta calificación jurídica ya hemos dicho que se descarta en el informe municipal aludiendo por un lado a fincas patrimoniales y por otro, en cuanto a las tierras de labor que se sitúan en el MUP, a su calificación como bienes de dominio público cuya explotación se ajusta al Pliego de condiciones que les remite la Consejería competente.

En relación con esta cuestión nos gustaría señalar que el hecho de que estas tierras de labor se sitúen en un MUP no significa que su aprovechamiento no se deba ajustar a las normas locales relativas a los bienes comunales. Habitualmente recordamos que el modo cómo la Ley y el Reglamento de Montes aluden a “aprovechamientos vecinales” sin especificar si se trata de comunales o no, genera no pocas dudas en las administraciones titulares de los montes catalogados y también en la administración autonómica.

Como ejemplo de los problemas referidos podemos citar la STSJ de Castilla y León de 13 de noviembre de 2015. En el procedimiento del que dimana esta resolución se debatía la conformidad a derecho de un Acuerdo de Pleno del Ayuntamiento de XXX (Palencia) por el que se decidía la adjudicación de los terrenos de pastos de varios montes de utilidad pública de dicha entidad local. El acuerdo municipal fue impugnado por la Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León alegando fundamentalmente, en lo que resulta de interés en este momento, que la adjudicación de los pastos debía efectuarse en régimen de concesión y sin restricción de concurrencia (no solo a los vecinos de la localidad) por razón de la naturaleza demanial (por adscripción) de los montes adjudicados.

La sentencia dictada en apelación, que estima el recurso planteado por el Ayuntamiento, razona de manera muy clara en su fundamento de derecho tercero: “(...) *En cuanto al fondo del asunto, la Administración demandante-apoyada también en el informe de la secretaria interventora del Ayuntamiento- fundamenta su alegato en un único presupuesto jurídico que esta Sala no comparte: que los montes catalogados de utilidad pública objeto de enjuiciamiento ostentan la condición de bienes de dominio*

nulidad de pleno derecho. Continúa el Alto órgano consultivo razonando en el sentido de recordar que dicha nulidad se caracteriza por privar radicalmente de efectos las actuaciones por ellas afectadas, teniendo en consecuencia, una eficacia anulatoria retroactiva, y siendo así, sus efectos en el caso concreto serían los de despojar de todos sus efectos el contrato de arrendamiento suscrito entre el Presidente de la Junta vecinal y los ganaderos locales. Esto obligaría a la Junta vecinal a devolver a los arrendatarios la renta percibida, sin embargo la misma restitución de prestaciones no sería posible aplicarla a los ganaderos arrendatarios, que ya disfrutaron de los pastos. Con ello resultaría que la eventual declaración de nulidad solo produciría efectos para una de las partes del contrato, concretados en un desembolso a cargo de la Hacienda de la entidad local, situación que sería contradictoria con la estructura bilateral de la relación afectada por la referida nulidad, y daría lugar a un enriquecimiento injusto de los arrendatarios. Por ello considera el Consejo de Estado que se daría uno de los supuestos para excluir el ejercicio de la mencionada potestad de revisión de oficio de actos nulos.



público y que, por lo tanto, su aprovechamiento no puede limitarse a los vecinos como si se tratara de bienes o montes comunales- que no lo son- con el corolario de exigencia del régimen de concesión en libre concurrencia previsto para el aprovechamiento privativo de bienes de dominio público en el RBEL, en el artículo 15.4 de la Ley de Montes, y 93.1 de la LPAP, argumento que la sentencia de instancia acepta con la cita de tales normas. Sin embargo, y como hemos anticipado, la Sala no asume dicho presupuesto jurídico pues no resulta en modo alguno incompatible la consideración de un monte catalogado de utilidad pública, como lo son los dos montes que aquí nos ocupan, con su potencial aprovechamiento por los vecinos, y ello aunque no se trate de montes comunales, hoy ya todos integrados (catalogados y comunales) en el dominio público forestal- art. 12 Ley de Montes y en el mismo sentido el art. 9.1 de la Ley 3/2009 de montes de Castilla y León. Siendo clara esta distinción entre los montes catalogados de utilidad pública y los montes comunales, sin embargo la definición de éstos como “pertenecientes a las entidades locales, en tanto su aprovechamiento corresponda al común de los vecinos (...)” no se desprende, como sostiene la administración autonómica, que el aprovechamiento de los montes catalogados no pueda destinarse además con carácter preferente para uso propio de los vecinos, (...)”.

En cuanto al **cambio de calificación jurídica** de estos bienes, como VI conoce, la legislación de régimen local no contiene una regulación específica en relación con la afectación de los bienes destinados a aprovechamientos comunales, de ahí que resulten aplicables las reglas generales sobre afectación al dominio público.

Ahora bien, en artículo 8.4 del RBEL, apartado b) sí se hace referencia al supuesto concreto de la adscripción de bienes patrimoniales a un uso o servicio público o comunal, por más de 25 años.

A diferencia de lo que sucede en el caso de pérdida de la categoría de dominio público, en el que se exige además de tramitar el correspondiente expediente (artículo 8.1 RBEL) en el que se acredite la oportunidad y legalidad de la alteración de la calificación jurídica pretendida y la recepción del bien por parte de la Corporación para incorporarlo a su patrimonio, en cambio, **cuando el proceso es el inverso no es necesaria ni la recepción ni el expediente** ya que la protección que merecen los bienes patrimoniales no es tan severa como en los bienes de dominio público y los intereses servidos por éstos son superiores a los de aquellos.

No obstante lo anterior debe examinar el Ayuntamiento, con todo detenimiento, si en este caso concurren los **requisitos temporales a los que alude el RBEL**, pues no bastaría la simple invocación del transcurso del plazo de 25 años al que se refiere el artículo 8.4 RBEL, sino que debe acreditarse el transcurso de este plazo de manera fehaciente para que tenga lugar la referida afectación, visto que además en esta queja se



señala que estas tierras se han venido arrendando tanto a vecinos como a personas que no lo son.

Por último y en relación con el aprovechamiento que cabe efectuar de los bienes comunales procede recordarle que el mismo se establece en el artículo 75 TRRL y 94 RBEL, destacando 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-.

En este sentido 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”*.

Los terrenos aludidos en la reclamación son fincas rústicas de aprovechamiento agrícola, y en este tipo de aprovechamientos habitualmente rige el reparto por lotes o



suertes entre los vecinos interesados, sobre todo por la dificultad de realizar un aprovechamiento colectivo o simultáneo de las tierras de labor.

En cuanto a los posibles beneficiarios de estos aprovechamientos, hemos señalado con reiteración que las entidades locales **carecen de competencias para poder exigir a los vecinos, a la hora de acceder a estos aprovechamientos, requisitos distintos a los previstos legalmente**. Es decir, las administraciones locales 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, se permite introducir condiciones suplementarias⁴.

Se invoca habitualmente la costumbre local para justificar la introducción de determinadas restricciones (por ejemplo la de ser profesional de la agricultura o ganadería), 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 respecto a la admisión normativa de la aplicación de la costumbre (art. 75.2 TRRL), no es menos cierto que ninguna costumbre puede contravenir lo dispuesto en la Ley.

El artículo 132.1 CE, atendiendo a la especial naturaleza y significado de los bienes comunales establece una “reserva” normativa respecto a los mismos, señalando: “La Ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad, así como su desafectación”.

Expresamente, por lo tanto, la Constitución está excluyendo que, bien por una norma reglamentaria –ordenanza/bases- bien 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 que regule aquellas materias, que, como los bienes comunales, requieren una norma legal.

⁴ 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.



Los aprovechamientos comunales se caracterizan porque la explotación del bien **debe realizarse por el vecino que resulta adjudicatario de forma directa, sin que se puedan producir cesiones de derechos o subarriendos.**

Por último, y en cuanto a la contraprestación a establecer indicarle que en el caso de los bienes comunales su aprovechamiento suele ser gratuito, ahora bien si se impone un canon, el art. 77 del TRRL señala ciertos límites a su establecimiento, debiendo éste compensar exclusivamente los gastos que se generen a la administración local por la custodia, conservación y administración de dichos bienes.

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 que VI. preside, en relación con el aprovechamiento de fincas rústicas a las que se refiere esta queja, lo primero que resulta procedente es determinar la naturaleza de los bienes, comunales o patrimoniales; para, en lo sucesivo, ajuste su explotación y aprovechamiento a las consideraciones doctrinales y jurisprudenciales que le hemos expuesto, especialmente en relación con el procedimiento que debe observarse en cada caso, la cuantía de la contraprestación a satisfacer, el plazo de duración de las cesiones y los condicionantes personales y/o profesionales que puedan fijarse atendiendo siempre a la naturaleza jurídica de los inmuebles en cuestión, teniendo en cuenta que determinadas exigencias no resultan posibles en el caso de bienes comunales.

Que, en su caso, se valore la posibilidad de revisar de oficio los actos dictados en los expedientes de cesión de bienes patrimoniales a los que se hace alusión en esta queja, ya que pueden estar incursos en causa de nulidad a que se refiere el artículo 106 Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común.

Que, en el supuesto en el que se haya producido una alteración automática de la calificación jurídica de estos bienes, pasando a ser comunales-artículo 8.4 b RBEL- ajuste en adelante esa entidad local su aprovechamiento a lo establecido en las normas relativas a esta clase de bienes recogidas en el TRRL y RBEL.

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.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

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