



Junta vecinal de XXX
(León)

Asunto: Arrendamiento de fincas rústicas/ Rentas/ Disconformidad

Estimada Sra.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **245/2020**, 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 irregularidades en el aprovechamiento que esa entidad local menor efectúa de las fincas rústicas de su titularidad.

Según se desprende de la queja presentada, la Junta vecinal mantiene arrendadas todas las fincas rústicas y, sin embargo, apenas obtienen rendimiento de dichos arrendamientos, percibiendo ingresos muy inferiores al precio del mercado y también al límite mínimo establecido en el artículo 92.2 del RD 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, lo que perjudica no solo a la entidad local menor sino también a los vecinos que residen en la misma, por la limitación de ingresos para los servicios que presta dicha administración.

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: Prácticamente la totalidad de los bienes son comunales, y como tales los adjudicatarios de los aprovechamientos deben satisfacer a la Junta vecinal un canon para compensar estrictamente los gastos de custodia, conservación y administración de los lotes o suertes objeto de aprovechamiento conforme a lo señalado en el artículo 99 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. Dicho canon se fijó en el año 2010 sin que hasta la fecha presente haya habido ninguna reclamación al respecto.

Segundo: El inventario de bienes locales en relación con estas parcelas está totalmente desfasado, tras la concentración parcelaria y la transformación de las parcelas a regadío, sin que todavía disponga la Junta vecinal de los títulos de concentración actualizados para poder encargar la elaboración de uno nuevo.



Tercero.: Prácticamente la totalidad de los bienes comunales se encuentran ocupados, ya que al encontrarse en zonas de regadío los costes de mantenimiento de las parcelas son muy elevados (cuotas de riego, costes de amortización de obras y otras infraestructuras, etc.). Esta circunstancia ya se precisó a la entidad a la que nos dirigimos en el número de referencia 20133208.”

A la vista de lo informado, debemos realizar algunas consideraciones.

En efecto, tal y como se apunta en su respuesta, en más de una ocasión esta Defensoría ha debido abordar la situación de los aprovechamientos que esa Junta vecinal efectúa de las fincas de su titularidad, que en su gran mayoría son bienes comunales, pero cuyo reparto no se realiza atendiendo a la especial caracterización jurídica de esta clase de bienes, y ello principalmente porque excluyen a determinados vecinos con derecho a los aprovechamientos y, sin embargo, permiten su explotación por quienes no son vecinos, entre los que las parcelas se reparten por precio, pero sin que medie la correspondiente autorización de la Comunidad Autónoma, apartándose así de forma evidente del procedimiento previsto para efectuar este tipo de adjudicaciones y percibiendo unas rentas muy inferiores a las previstas, entre otras cuestiones.

Como señala en su informe, en el expediente **20133208** se abordó la situación de varios vecinos de su localidad que habían solicitado por escrito acceder al aprovechamiento de los terrenos agrícolas comunales sin que la Junta vecinal hubiera facilitado respuesta a dichas solicitudes lo que les causaba una evidente indefensión e inseguridad jurídica y por esta razón se requirió nuestra intervención

Se señalaba en la reclamación que en la localidad existía una ordenanza reguladora de los aprovechamientos comunales pero no se aplicaba, esgrimiendo que las tierras habían pasado de ser terrenos de secano a regadío, y que a estos últimos ya no resultaban de aplicación sus determinaciones. Además, esta Institución tenía constancia de que esa Junta vecinal había sido condenada, por sentencia firme, a indemnizar a determinados vecinos a los que había privado del aprovechamiento comunal, al que, según señalaba la propia sentencia, tenían derecho.

En el informe que se envió por la Junta vecinal durante la tramitación de este expediente se señalaba que no resultaba posible la aplicación de la Ordenanza ya que las parcelas comunales de la localidad ahora eran de regadío y soportaban unos costes muy elevados de cuotas de riego y de inversión en las infraestructuras necesarias para su adecuada explotación, por ello las parcelas que no se cedieron a vecinos del pueblo fueron arrendadas a no vecinos, en línea con la respuesta que hoy, siete años después, se nos ofrece en este expediente.

En aquel momento y tras recordar a la entidad local menor las características principales de los bienes comunales y su regulación le apuntamos que pese al cambio de secano a regadío, las parcelas agrícolas no han perdido su caracterización jurídica como



bienes comunales y por lo tanto bienes de dominio público que se rigen por lo establecido en el Reglamento de Bienes de las entidades locales (en adelante RBEL) BEL y en el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (en adelante TRRL) y por ello debía seguir para su aprovechamiento el orden establecido en el artículo 75 TRRL, puesto que la elección entre las posibles opciones que el artículo ofrece **no es libre** para la entidad local, tal y como ha señalado en numerosas ocasiones nuestros Tribunales.

Respecto de los quiñones (de regadío) que se arrendaron a personas que no eran vecinos de la localidad, **le recordamos que el aprovechamiento de los bienes comunales mediante precio debe ser autorizado por el órgano competente de la Comunidad Autónoma**, y puesto que en este caso no se dio dicha autorización, la cesión de estos bienes se habría realizado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, lo que determinaba su **nulidad** al amparo de lo establecido en el artículo 62.1 e) LRJAP y PAC (vigente en aquel momento).

Instamos a la entidad local a entregar, en cuanto le resultara posible a los vecinos reclamantes las mismas hectáreas de regadío en terrenos comunales que ya disfrutaban otros vecinos de la localidad y en las mismas condiciones, ya que no resultaba justificada la existencia de diferencias entre unos y otros. Le indicamos que para ello podía revisar si la totalidad de los adjudicatarios-vecinos seguían cumpliendo con los requisitos de la Ordenanza y respecto de los no vecinos con los que se ha suscrito algún tipo de contrato, debía revisar si aquellos se encuentran próximos a su vencimiento, para, teniendo en cuenta las circunstancias, no proceder a su prórroga (si es que existía tal posibilidad).

Por otro lado, le recordamos que podía hacer uso de la facultad que le otorga el artículo 120 RBEL y formulamos la siguiente resolución:

“Primero: Que, por parte de la Entidad local menor que Ud. preside, en la explotación de sus bienes comunales, se ajuste estrictamente al régimen previsto en el artículo 75 TRRL y concordantes, facilitando el acceso a estos aprovechamientos a todos los vecinos interesados, teniendo en cuenta, para ello, las consideraciones efectuadas en el cuerpo del presente escrito.

Segundo: Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se valore la posibilidad de revisar de oficio los actos administrativos que han dado lugar al arrendamiento de terrenos comunales a personas que no son vecinos de la localidad, puesto que se habrían dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido.- artículo 62.1 e) LRJAP y PAC. Que en todo caso, en atención a la doctrina expuesta se tenga en cuenta la existencia de posibles circunstancias que limiten esta capacidad de revisión- artículo



106 LRJAP Y PAC-

Tercero: Que se atienda a la mayor brevedad posible las solicitudes para el aprovechamiento de bienes comunales que le han sido presentadas, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 18 LBRL”.

La Junta vecinal de XXX aceptó nuestra resolución, aunque la aceptación resultó meramente formal, ya que con posterioridad los mismos vecinos se dirigieron nuevamente a esta Defensoría planteando que dicha aceptación no se había traducido en una efectiva toma de posición de la entidad local, **que seguía negando la entrega de lotes ante nuevas solicitudes de los afectados.**

Se retomó nuestra intervención (expediente **20151225**), y tras recabar nuevos informes al respecto comprobamos que efectivamente **la situación se mantenía igual**, señalando la entidad local menor que no existían vacantes que se pudieran entregar a estos vecinos para cumplir con las obligaciones que al respecto tendría la Junta vecinal.

No nos constaba que la entidad local hubiera procedido a comprobar si alguno de los adjudicatarios habían renunciado al aprovechamiento, o habían perdido la condición de vecino o no realizaban el cultivo de las fincas comunales directamente, razones todas ellas que justificarían la pérdida de sus derechos y posibilitarían la entrada de los “nuevos” solicitantes cuyos derechos estaban siendo recurrentemente desconocidos por esa administración.

Tampoco se habría acreditado que todos los arrendatarios de las tierras comunales, que como ya señalamos en nuestro anterior pronunciamiento habían accedido al disfrute de estos terrenos a través de un procedimiento absolutamente inadecuado por la inobservancia de las normas aplicables, cumplieran fielmente el contenido de dichos contratos o existieran razones para que su título decayera por cualquier otro motivo.

Puesto que ni en el anterior expediente tramitado en esta Defensoría, ni en este segundo se había remitido copia de los contratos realizados, ni del Pliego que sirvió de base para la adjudicación, no teníamos constancia (más que por sus manifestaciones) del contenido de dichos contratos y si se consideró la posibilidad de restringir el periodo de adjudicación (que al parecer es de 10 años) para el supuesto de que hubiera nuevas peticiones de aprovechamientos comunales, dada la finalidad que deben atender esta clase de bienes.

En consecuencia, recomendamos a la entidad local que revisara toda la documentación administrativa que obrara en su poder, las cláusulas de los Pliegos y de los contratos firmados, e igualmente la situación del aprovechamiento de las parcelas comunales que habían sido cedidas a vecinos (por si existía pérdida sobrevenida del derecho al disfrute del quión en los términos que refleja el art. 4 de la ordenanza



reguladora) ejercitando, en su caso y como ya indicamos en nuestro anterior pronunciamiento, las facultades que al respecto le otorga el artículo 120 RBEL.

En todo caso recordamos a la entidad local menor que conforme establece la Ordenanza, que se encuentra plenamente vigente, puesto que no ha sido revocada ni modificada, el plazo de adjudicación de los quiñones denominados de segunda vuelta es de 6 años (plazo cuyo cumplimiento se encuentra próximo) “siempre y cuando no se soliciten adjudicaciones por nuevos vecinos que tengan derecho a quiñón” (artículo 3 Ordenanza).

Esta previsión, a modo de “condición resolutoria”, parecía establecer con claridad, a nuestro juicio, que el plazo de 6 años no debía contar cuando se solicitaran nuevas adjudicaciones de manera que las realizadas en “segunda vuelta” debían cesar inmediatamente cuando se pidieran por nuevos vecinos con derecho a quiñón, debiendo a nuestro juicio efectuarse un nuevo sorteo con el “nuevo” solicitante y/o proceder a reordenar los lotes si resultara necesario.

Cualquier otra interpretación no era posible dado el tenor literal de la norma, insistiendo además en recordar que **el principio de confianza legítima justificaba la expectativa de los residentes en XXX de que podrían acceder a las parcelas comunales**, aunque no las hubieran solicitado inicialmente (por la razón que fuera) y es por ello por lo que, a nuestro juicio, carecería de sustento la objeción que en aquel momento nos planteaba la Junta vecinal respecto a la imposibilidad de realizar nuevos repartos.

Como alternativa, y para el supuesto de que no resultara posible adoptar ninguna de las medidas sugeridas, le instábamos a que, tras valorar la situación individual de cada uno de los peticionarios respecto de los aprovechamientos que solicitaban, se tramitara de oficio el correspondiente expediente de responsabilidad patrimonial, ya que se trataba de personas que ostentaban el derecho a ser beneficiarios, lo habían pedido en tiempo y forma y no conseguían el aprovechamiento exclusivamente **por la “irregular” gestión** que había efectuado esa administración local (R.D. 429/1993, de 26 de marzo, que aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial).

En el curso de procedimiento que le animábamos a iniciar, se podría comprobar si se había lesionado efectivamente el derecho del interesado, fijando en su caso la cuantía indemnizatoria con la que debía ser resarcido por la inactividad de la entidad local.

Como conclusión de este segundo expediente se formuló la siguiente Resolución a la Junta vecinal de XXX: *“Que por parte de la Entidad local que Ud. preside se adopte cualquiera de las medidas a las que se hace referencia en el cuerpo de este escrito para proceder, a la mayor brevedad posible, a la entrega de los bienes*



comunales a los vecinos que ostentando el derecho a estos aprovechamientos así lo están demandando. Para el supuesto en que tal entrega no resulte posible, se proceda a tramitar el correspondiente expediente de responsabilidad patrimonial para resarcirlos de los daños y perjuicios que dicha situación les haya podido ocasionar.”

En este caso, la Junta vecinal rechazó la resolución que le dirigimos.

A la vista de estos antecedentes debemos reiterar ante la entidad local menor parte de los argumentos que ya le hemos trasladado en nuestras anteriores comunicaciones, insistiendo en recordarle que, como las fincas de su titularidad son bienes comunales, deben regirse en su aprovechamiento por las normas administrativas que les resultan aplicables.

Así, y por lo que resulta de interés a los promotores de la queja debemos indicar que normalmente la utilización de los bienes comunales es gratuita, aunque se puede fixar un canon reducido por su uso, sin embargo lo que no resulta posible es arrendar los comunales a personas que no tienen derecho a ellos (no vecinos) y además cobrarles a ellos el canon reducido, puesto que no está prevista esta circunstancia para los que no tienen derecho a estos aprovechamientos, aunque sobre esta cuestión volveremos más adelante.

Es cierto que tanto los bienes comunales como los patrimoniales o de propios, son gestionados por la entidad local propietaria, sin embargo, solo respecto de los bienes de propios las administraciones pueden actuar con libertad absoluta para invertir sus rendimientos en atenciones del presupuesto local, mientras en relación con los comunales, **si existe algún rendimiento, debe destinarse al mantenimiento y conservación de los propios bienes.**

Por ello, si el interés de la Junta vecinal (o de un grupo importante de vecinos como pudo ocurrir en este caso visto el contenido de esta reclamación) es obtener el máximo rendimiento posible de las parcelas de su titularidad, para atender con esos ingresos a otras necesidades de la comunidad vecinal, de manera que los “beneficios” de contar con este importante patrimonio comunal se perciban por todos los vecinos y no solo por los pocos que acceden a los aprovechamientos, lo que debe hacer es arrendarlas, pero siguiendo para ello el procedimiento aplicable (que pasa por obtener la previa autorización del órgano competente de la Comunidad Autónoma -artículo 75.3 TRRL- competencia delegada en las Diputaciones provinciales en virtud de lo establecido en el Decreto 256/1990, de 13 de diciembre, de la Junta de Castilla y León- artículo 2.3- ante el que debe presentar la pertinente solicitud justificando suficientemente su petición), pues de lo contrario se encontrará con nuevas quejas y/o reclamaciones judiciales, como las que han jalonado las últimas adjudicaciones que esa Administración ha realizado.



Como ejemplo de los problemas que, situaciones como las planteadas en este expediente pueden ocasionar a la entidad local menor podemos mencionar la sentencia TSJ de Castilla y León de 16 de enero de 2009, que 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 de la provincia de Palencia 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).

En el expediente **20120944**, nuevamente en una población de la provincia de Palencia, analizó esta Defensoría la situación creada por el reparto de bienes comunales y patrimoniales efectuado, ya que se realizaba para ambas clases de bienes 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.

A modo de resumen, indicarle nuevamente que, de entre la normativa aplicable al aprovechamiento de los bienes comunales, destacan 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 fue muy claro al señalar que el artículo 75 del TRRL “*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 acudirse 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*”.

La aplicación práctica de la escala de preferencia a la que se refiere este artículo está lejos de ser inequívoca ya que resulta necesario determinar cuándo puede considerarse que un aprovechamiento colectivo es impracticable. Algún autor apunta que la practicabilidad no es solamente física o natural, sino también jurídica y social, pues puede darse el supuesto de aprovechamientos naturalmente colectivos como los pastos, que por circunstancias locales (rivalidades, abusos, etc.) sean difícilmente practicables, en cuyo caso habría que pasarse a otro régimen.

Nos gustaría apuntar, por si resulta de su interés, y vistos los términos en los que se formuló esta reclamación, que en la actualidad en la interpretación de este concepto jurídico indeterminado, **algunas administraciones tienden a tener en cuenta también la viabilidad económica del aprovechamiento**. Por ejemplo, en el Dictamen del Consejo de Estado nº 2353/1995 sobre aprobación de Ordenanzas para aprovechamientos comunales de los pinos del “Privilegio” en los montes propiedad del Ayuntamiento de Neila (Burgos), se analizó la conveniencia de obtener una mayor rentabilidad de estos aprovechamientos maderables, sustituyendo el sistema de reparto por lotes, por la distribución del producto de la enajenación de la madera.

El Consejo de Estado consideró razonable esta pretensión, señalando que constituye una importante economía de escala y permite un mejor aprovechamiento económico del bien.

Todos estos extremos deberán ser tenidos en cuenta por esa entidad local en las próximas adjudicaciones si finalmente opta por el aprovechamiento por precio de sus bienes comunales, de manera que pueda articular correctamente la solicitud que



presente ante el órgano encargado de la aprobación de esta modalidad de aprovechamiento, evitando así posibles nuevas nulidades y/o reclamaciones.

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 Ud. Preside, en relación con el aprovechamiento de fincas rústicas a las que se refiere esta queja, y en adelante, se ajuste en la explotación de sus bienes comunales a las determinaciones que se extraen de lo establecido en los artículos 75 TRRL y 92 y siguientes del RBEL, especialmente en cuanto al orden de prioridad a seguir en cuanto a la elección de las formas de aprovechamiento.

Que, si se pretende su cesión a cambio de precio, recabe previamente la autorización a la que se refiere el apartado tercero del artículo 75.3 TRRL, dando preferencia en la subasta que se realice y en igualdad de condiciones, a los postores que sean vecinos, en evitación de nuevas reclamaciones y de posibles nulidades.

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