



Junta vecinal de XXX
(León)

Asunto: Aprovechamiento de fincas rústicas/ Irregularidades

Estimado Sr.:

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 **6607/2020**, 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 que esa entidad local efectúa de sus fincas comunales y de las masas comunes de su titularidad. Según manifestaciones del autor de la queja, estas parcelas agrícolas se reparten entre los agricultores de la localidad por periodos de cinco años. Sin embargo y habiendo concluido el último periodo de adjudicación algunas de las parcelas seguían ocupadas sin que se procediera a efectuar un nuevo reparto, ni se hayan incluido en la última subasta celebrada, vulnerando así las disposiciones aplicables y perjudicando a los vecinos que están interesados en acceder a dichos aprovechamientos.

Esta situación ha sido puesta en conocimiento de esa Junta vecinal, la cual hasta el momento no ha solucionado el problema planteado, ni ha dado respuesta a los escritos presentados (01-octubre-2020), razón por la que la reclamación presentada se reproduce ante 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:

“En contestación a su requerimiento se le informa de las subastas de arrendamientos de fincas celebradas desde 2009, según los usos y costumbres de la localidad, de los contratos firmados con los adjudicatarios, así como el inventario de fincas que gestiona esta Junta Vecinal, de su régimen de propiedad y del aprovechamiento que se realiza en las mismas, también de algunas de sus características específicas.

1º-. PARCELAS DE LA JUNTA VECINAL Y RÉGIMEN DE PROPIEDAD

La Junta Vecinal de XXX dispone del siguiente patrimonio de fincas rústicas con aptitud o aprovechamiento agrícola o forestal, en diferentes regímenes de tenencia de:



comunales, fincas de propios y masas comunes pertenecientes al reciente proceso de concentración parcelaria y nuevos regadíos de la margen izquierda del XXX, en este momento aún en precario porque todavía no ha sido transferida la propiedad, aunque gestionadas con autorización de la Junta de Castilla y León.

Fincas comunales:

Parcela de la XXX, en las riberas del XXX a las márgenes derecha e izquierda, unas 200 has según escritura pública, 120 de ellas de choperas, 75 de ellas gestionadas directamente por la Junta Vecinal y el resto gestionadas por el SOMACYL en régimen de Estimaciones de riberas del Estado y en litigio de propiedad con la Junta de Castilla y León que las reclama como suyas.

En el reciente proceso de concentración parcelaria y de nuevos regadíos de la Margen XXX en los sectores 7-11, incluía la mayor parte de fincas de secano de la Junta Vecinal, entre ellas las siguientes parcelas que eran Comunales, entonces con aprovechamiento como praderas naturales: XXX. En el proceso de Concentración Parcelaria desaparece la pradera de la XXX y se nos entregan fincas de remplazo en el XXX y en los XXX:

Cuadro suprimido en aplicación de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales

(1) Esta parcela se compró a un particular para añadirla a la anterior por tanto es finca de propios aunque pertenece a la misma masa y se labra conjuntamente con la N° XX.

(2) Esta Parcela es una masa común y la propiedad es en precario, se nos adjudica pero no se ha efectuado la entrega con las escrituras. Por tanto tampoco es un comunal aunque se labra conjuntamente con las anteriores.

(3) Esta parcela es un comunal, históricamente desde la Edad Media fue aprovechamiento en común por los vecinos del pueblo como praderas naturales para pasto directo por el ganado. En la actualidad son choperas y están en litigio de propiedad contra la Junta de Castilla y León.

Fincas de Propios:

Cuadro suprimido en aplicación de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos

La mayoría de las fincas propias de la Junta vecinal se transformaron en regadío y fueron entregadas a la propiedad entre los años 2008-2009 para su cultivo.



Fincas Masas Comunes en precario:

Estas fincas son terrenos que se reservan en el proceso de concentración, al descontar un porcentaje de terreno para caminos, acequias, desagües y corrección de errores, y que al finalizar el proceso de concentración parcelaria son entregados a los Ayuntamientos y Juntas vecinales para su gestión. Se considera que las rentas que aportan se utilizan para conservación de la obra pública (caminos, desagües, etc.)

Concretamente en el municipio de XXX sobraron 104 Has. Estas parcelas pueden ser arrendadas a los agricultores bajo unos criterios determinados, es decir que aunque pasen a ser propiedad de la Junta vecinal en su momento, quedan fuera del derecho consuetudinario de la localidad. En XXX, y para que las fincas no estuvieran durante varios años en erial, se solicitó autorización al director de la obra de concentración para entregarlas a los agricultores para su laboreo, normalmente las reclamaban los propietarios de las fincas colindantes, las cultivaban sin pagar renta hasta 2014, que se incluyeron en la subasta del arrendamiento de fincas, cuando la Junta de Castilla y León ya las había ofrecido a la Junta vecinal.

En el inventario de masas comunes en precario que gestiona la Junta vecinal son:

<p>Cuadro suprimido en aplicación de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales</p>

Se incluye a continuación, en el informe emitido, detalles de la subasta de las parcelas de comunales y de las fincas de propios, realizadas el año 2009, que no vamos a transcribir ya que no se refiere a ella la queja presentada. Continúa el informe:

.- SUBASTA DE ARRENDAMIENTOS DE FINCAS DE LA JUNTA VECINAL EN 2014

En esta subasta aparecen en el inventario las de secano, las masas comunes de regadío, entregadas en precario y condicionadas por la Junta de Castilla y León en referencia a la Ley Agraria considerándolas dentro del banco de tierras para jóvenes agricultores y nuevas incorporaciones a la agricultura.

En esta subasta las fincas de propios de la Junta Vecinal salen restringida para los locales, pero las masas comunes en precario, salen abiertas.

En esta subasta se sigue el mismo criterio que en las anteriores, todos los gastos por cuenta del arrendatario y se puede solicitar la ampliación de la duración del contrato cuando se necesite pedir préstamos y comprar equipo de riego para el amueblamiento de las parcelas. Esta ventaja solamente es para los locales, esto se comunica al inicio de la subasta por el Presidente.



CONVOCATORIA DE LA SUBASTA DE 2014:

“EDICTO

Para el día 4 DE NOVIEMBRE de 2014, XXX, se procederá a la subasta de las fincas propiedad de la Junta Vecinal, comunales y masas comunes de Concentración Parcelaria.

Podrán optar a la subasta:

- Para las fincas subastadas en años anteriores, los agricultores de Castrofuerte, en primera subasta. En sucesivas subastas, caso de no ser adjudicado en primera, podrá participar el público en general.*
- Para las nuevas parcelas, sobrantes de concentración, pueden participar en la subasta cualquier agricultor, cooperativa o empresa agraria.*

El arrendamiento será por 5 años y el tipo de partida, para las fincas del secano será de 40 €/ha, y para el regadío de 80 € con la condición para estas fincas de regadío, que tanto los gastos del riego como los gastos generales y amortización de obra o cualquier otro gasto imputable a la transformación de las fincas a regadío, van por cuenta del arrendatario.

No podrá participar en la subasta, ninguna persona que tenga deudas con la Junta Vecinal de XXX.

No podrá participar en la subasta quienes carezcan de la condición de agricultores a título principal en activo o sean cooperativas o empresas agrarias.

Datos suprimidos en aplicación de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales

Se informa, a continuación, del resultado de la subasta realizado, aunque esta Defensoría ha retirado las imágenes en las que aparecen los nombres de los adjudicatarios y de otros intervinientes en la subasta en aplicación de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

“RESULTADO DE LA SUBASTA

La transcripción literal del acta de la subasta es la siguiente:



“En Castrofuerte a 5 de noviembre de 2014.

Se constituyó la mesa de subasta, compuesta por el Sr. Presidente D. (...), asistido del Secretario de la Junta vecinal, D. (...), y el vocal D (...) con objeto de proceder a la subasta del arrendamiento de las fincas de propios de esta Junta vecinal. Procedentes de Masas comunes y de propietarios desconocidos que les fueron adjudicadas con carácter definitivo por el IRYDA.

Por el Presidente se procede a declarar abierto el acto de la subasta, dando la siguiente aclaración antes de proceder a la subasta. Las parcelas, se arrendarán por un periodo de cinco años. A continuación son invitados los presentes a que formularsen las observaciones que estimen convenientes, no habiéndose formulado ninguna. Manifiesta el Sr. Presidente, que la subasta se celebrará por el sistema de pujas al alza y la postura mínima será de 40,00 € Ha. y año para las fincas de secano y 80,00 € Ha. y año para las de regadío teniendo en cuenta que han de hacerse cargo de todos los gastos implícitos en las transformaciones en regadío, incluidas las amortizaciones de obra.

Abierta la licitación correspondiente a cada una de las fincas por el orden figurado y tras sucesivas pujas fueron adjudicados los remates a mejores postores, que quedan enterados y conformes en cuanto a los tiempos de finalización en la posesión y aprovechamiento de dichas fincas, bien sean de secano o de regadío. Sin necesidad de aviso y con la única salvedad, relativa a los frutos pendientes.

Y siendo las catorce horas y 10 minutos. El Sr. Presidente dio por terminado el acto y extendiéndose la presente acta y no habiéndose efectuado ninguna reclamación se procede a la lectura del acta y su firma por los Sres. Componentes de la mesa. De lo que como secretario Certifico. "

Quedaron excluidas de subasta las parcela XXX, finca de los XXX, por constar en las condiciones de subasta de 2009 que podía firmarse contrato a 12 años, como así se hizo; además quedaron excluidas de la subasta las parcelas n° XXX del polígono XXX por tener contrato en vigor con (...), y haber sido acordado así en pleno de la Junta Vecinal de fecha 27 de noviembre de 2014; el resto de parcelas si salieron a subasta.

En dicha subasta, de viva voz se informó a los participantes que aquellos que se adjudicaran fincas de regadío, podrían solicitar una duración mayor de los contratos siempre que acreditaran realizar inversión en las fincas para su riego.

A solicitud de D. (...), en el pleno de la Junta celebrado el 11 de febrero de 2015, se acordó prorrogar la duración del contrato de arrendamiento firmado en atención a las inversiones que para el riego iba a realizar. Según esto, el contrato vence en octubre de 2029.



A solicitud de D. (...), en pleno de la Junta celebrado el 17 de enero de 2018, se acordó autorizar a éste a ceder a su hijo (...), vía subrogación, las parcelas que tiene arrendadas a la Junta Vecinal con motivo de la incorporación a la actividad agraria como joven agricultor, así como novar los contratos referidos, cambiando la duración de los mismos hasta el 30 de octubre de 2022 porque así lo exigía las condiciones de su incorporación a la actividad agrícola.

Se dio opción a todos los arrendatarios a prolongar sus contratos en la misma cuantía para que no existieran agravios comparativos. No se acogió nadie a esta ampliación.

.- SUBASTA DE ARRENDAMIENTOS DE FINCAS DE LA JUNTA VECINAL EN 2019

La subasta de fincas correspondiente al 2019, se pasó de fecha y cuando fue reclamada por algunos agricultores fue en enero de 2020, para entonces, la mayoría de fincas estaban labradas y sembradas. Estudiado en pleno de la Junta Vecinal esta circunstancia, se acordó aplazar la convocatoria de subasta a septiembre de 2020.

.- SUBASTA DE ARRENDAMIENTOS DE FINCAS DE LA JUNTA VECINAL EN 2020

CONVOCATORIA

La transcripción literal de la convocatoria es la siguiente:

-EDICTO

El día 17 DE DICIEMBRE de 2020, jueves, a las 13 horas, se procederá a la subasta de las fincas propiedad de la Junta Vecinal comunales y masas comunes de Concentración Parcelaria.

Cláusulas que se han de cumplir para participar en la subasta:

- Ser agricultor o ganadero a título principal y en activo de la localidad de Castrofuerte.*
- Haber estado empadronado en el municipio un mínimo de 5 años.*
- Estar al corriente de pago de anteriores arrendamientos y no tener deudas con la Junta Vecinal a fecha 16/12/2020.*
- Si en primera subasta, quedan fincas libres, se adjudicaran directamente o mediante sorteo (en caso de concurrir varios candidatos) entre las nuevas incorporaciones de Agricultores Jóvenes, al precio de salida.*



- *Cualquier protesta, reivindicación extemporánea u altercado de cualquier naturaleza, que altere el normal desarrollo de la subasta será razón suficiente para suspender la subasta hasta nueva orden.*

El arrendamiento será por 5 años para el seco y 5 años para el regadío (ampliable según circunstancias de inversiones).*

El tipo de partida, para las fincas del SECANO será de 50 €/ha, y para el REGADÍO de 100 €/ha, con la condición para estas fincas de regadío, que tanto los gastos del riego como los gastos generales y cualquier otro gasto imputable a la transformación de las fincas a regadío, van por cuenta del arrendatario (la amortización de la obra general será por cuenta de la Junta Vecinal).

* *.-En cumplimiento de las recomendaciones de la Ley 1/2014 de 19 de marzo «Ley Agraria de Castilla y León» en su artículo 6 sobre incorporaciones de Nuevos Agricultores al Sector Agrario, y Jóvenes Agricultores (de 18 a 39 años), éstos podrán negociar la ampliación de los contratos de arrendamiento de las fincas de regadío adjudicadas en subasta, a 10 o 15 años, según el nivel de inversión y previo acuerdo del pleno de la Junta Vecinal, para que los Jóvenes Agricultores y Jóvenes Incorporados puedan hacer inversiones y puedan acogerse a subvenciones y préstamos para la mejora de explotaciones y/o amueblamiento de nuevos regadíos, garantizando así la amortización y el lucro de estas inversiones para los agricultores.*

En cumplimiento de las normas sanitarias contra la pandemia Covid 19, la subasta tendrá lugar en el Salón del Teleclub de XXX, el aforo será limitado por tanto se ruega asistan los interesados en participar en la subasta solamente. En el caso de no cumplirse las normas de distanciamiento de seguridad se suspenderá la subasta. Deben presentarse con mascarilla y permanecer con ella puesta en todo momento.

Datos suprimidos en aplicación de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales

*Según lo anteriormente expuesto las **parcelas con contrato en vigor no fueron subastadas en la celebrada en diciembre de 2020.***

RESULTADO DE LA SUBASTA

La transcripción literal del acta de la subasta es la siguiente:

"En Castrofuerte a 17 de diciembre de 2020.

Se constituyó la mesa de subasta, compuesta por el Sr. Presidente D. (...), asistido del Secretario de la Junta Vecinal, D. (...) con objeto de proceder a la subasta



del arrendamiento de las fincas de propios, comunales y las procedentes de masas comunes de la última concentración parcelaria.

Por el Presidente se procede a declarar abierto el acto de la subasta, y se informa de las condiciones de la misma, publicadas en EDICTO en el que se anunció la subasta, que son las siguientes;

Cláusulas que se han de cumplir para participar en la subasta:

- Ser agricultor o ganadero a título principal y en activo de la localidad de Castrofuerte.*
- Haber estado empadronado en el municipio un mínimo de 5 años.*
- Estar al corriente de pago de anteriores arrendamientos y no tener deudas con la Junta Vecinal a fecha 16/12/2020.*
- Si en primera subasta quedan fincas libres, se adjudicaran directamente o mediante sorteo (en caso de concurrir varios candidatos/ entre las nuevas incorporaciones de Agricultores Jóvenes, al precio de salida.*

El arrendamiento será por 5 años para el secano y 5 años para el regadío (ampliable según circunstancias de inversiones) y el tipo de partida, para las fincas del secano será de 50 €/ha, y para el regadío de 100 €/ha, con la condición para estas fincas de regadío, que tanto los gastos del riego como los gastos generales y cualquier otro gasto imputable a la transformación de las fincas a regadío, van por cuenta del arrendatario (la amortización de la obra general va por cuenta de la Junta Vecinal).*

** .-En cumplimiento de las recomendaciones de la Ley 1/2014 de 19 de marzo «Ley Agraria de Castilla y León» en su artículo 6º sobre incorporaciones de nuevos agricultores al Sector Agrario, y Jóvenes agricultores (de 18 a 39 años), éstos podrán negociar la ampliación de los contratos de arrendamiento a 10 o 15 años, según el nivel de inversión y previo acuerdo del pleno de la Junta Vecinal, para que los Jóvenes Agricultores y Jóvenes incorporados puedan hacer inversiones y puedan acogerse a subvenciones y préstamos para mejora de explotaciones o amueblamiento de riegos, garantizando la amortización y lucro de las inversiones”*

Se adjunta resultado de la subasta, con listado de parcelas y sus adjudicatarios, así como el precio establecido.

A la vista de la información recabada procede efectuar algunas consideraciones a esa entidad local.

La primera cuestión que debe ser abordada por esta Defensoría es la relativa a la calificación jurídica de las fincas rústicas de esa Junta vecinal ya que ello condicionará



el aprovechamiento que se realice de estos bienes y, sobre todo, el método de reparto que se debe utilizar, visto que se reconoce abiertamente por la entidad local menor que todas las fincas rústicas de su titularidad, sean comunales, patrimoniales o de propios y masas comunes se reparten de la misma manera entre los agricultores en activo empadronados en XXX.

Como quizá 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 Defensoría encontrar ejemplos en los que todos los bienes rústicos de la entidad local se aprovechan y se reparten entre los vecinos, tal y como al parecer sucede en esa población, exigiendo incluso cumplir con requisitos de vinculación o arraigo, como es estar empadronado en la localidad los cinco años anteriores, y todo ello sin que exista Ordenanza municipal aplicable y basándose en la costumbre local (en algún punto de su informe se alude al derecho consuetudinario).

Como **no puede desconocer esa entidad local**, las diferencias en el tratamiento del aprovechamiento de cada una de estas clases de bienes (patrimoniales, incluidas las masas comunes y comunales) son muy significativas. Así, 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 resolver las cuestiones que pudieran surgir entre la entidad local propietaria y los particulares arrendatarios 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 situación planteada en la sentencia TSJ de Castilla y León de 16 de enero de 2009. Esta resolución 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 se 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 un Ayuntamiento de la provincia de 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, 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, situación que es muy similar a la analizada en este expediente.

Por lo tanto, una cosa es el aprovechamiento que puede realizar de sus fincas comunales (sean estas de secano o regadío) y otra muy diferente, en cuanto a precio,



requisitos, duración de los contratos, etc. el de las fincas patrimoniales (incluyendo las tierras denominadas masas comunes que ostentan también esta misma calificación jurídica) y al análisis de estas cuestiones vamos a dedicar los siguientes apartados de nuestra resolución.

Respecto del aprovechamiento de las fincas que ostentan la calificación jurídica de bienes comunales.

Como quizá conoce, bajo la expresión bienes comunales, se sitúan distintos tipos de bienes que se ofrecen con distintas denominaciones e incluso, con distintos regímenes jurídicos. La singularidad de esta clase de bienes ha llevado consigo su constitucionalización y la fijación, al máximo rango, de sus caracteres de inalienabilidad e imprescriptibilidad, estableciendo igualmente la Constitución de 1978 una reserva de Ley para su regulación.

En lo que ahora nos interesa, el aprovechamiento y disfrute de los comunales corresponde exclusivamente a los vecinos, con las condiciones que contemplen las normas aplicables a estos bienes. Así lo señala el artículo 18 LBRL: "*Son derechos y deberes de los vecinos... c) Utilizar de acuerdo con su naturaleza los servicios públicos municipales, y acceder a los aprovechamientos comunales, conforme a las normas aplicables*".

El artículo 75 del Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado mediante RD Legislativo 781/1986 de 18 de abril, establece: "*1. El aprovechamiento y disfrute de bienes comunales se efectuará preferentemente en régimen de explotación colectiva o comunal*

2. 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".

El aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales es objeto de regulación en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, señalando el artículo 94:

"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:

- Aprovechamiento peculiar, según costumbre o reglamentación local, o*
- Adjudicación por lotes o suertes.*



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

Por tanto, el aprovechamiento comunal de los bienes cuya titularidad corresponda a las entidades locales se debe llevar a cabo por todos los vecinos en la forma que resulte de la aplicación de los preceptos señalados. En este caso, no existe ordenanza aplicable, pero sí parece que se sigue una costumbre local que en principio habrá que dar por acreditada en los términos en los que la refiere la Junta vecinal. Así, conforme a los datos facilitados se exige para participar en la subasta:

"Ser agricultor o ganadero a título principal y en activo de la localidad de Castrofuerte.

Haber estado empadronado en el municipio un mínimo de 5 años.

Estar al corriente de pago de anteriores arrendamientos y no tener deudas con la Junta Vecinal a fecha 16/12/2020”.

En relación con el requisito de llevar más de cinco años empadronado en la localidad, a nuestro juicio, es claramente una condición de arraigo o permanencia en el municipio¹. Como quizá conoce la exigencia por las entidades locales de especiales condiciones de vinculación o arraigo o permanencia obedecen habitualmente a la necesidad de reservar los aprovechamientos, en algunas poblaciones, a las personas que efectivamente tienen una voluntad de permanencia en la localidad, y por ello el legislador permite exceptuar el principio del aprovechamiento por todos los vecinos, requiriendo, claro está que la singularidad responda a una costumbre tradicionalmente observada por la población.

Ahora bien, el art 75.4 TRRL establece **que las condiciones de vinculación o arraigo exigibles deben ser fijadas en ordenanzas especiales, aprobadas por el órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma, previo dictamen del órgano consultivo superior del Consejo de Gobierno de aquella, si existiere, o en otro caso del Consejo de Estado (en nuestra Comunidad el Consejo Consultivo de Castilla y León).**

Por lo tanto, **solo si existe una Ordenanza especial** que así lo disponga (cosa que en este caso no ocurre) **puede exigirse el cumplimiento de este requisito de vinculación y serian nulas de pleno derecho todas las exclusiones que en su caso se hubieran producido por esta causa.**

¹ Más extensamente y en relación con todas estas cuestiones puede examinar, si resulta de su interés, el informe especial elaborado por esta Defensoría y titulado: “Los bienes y los aprovechamientos comunales en Castilla y León”, cuyo texto íntegro está disponible en nuestra página web, <https://www.procuradordelcomun.org/informe-especial/20/los-bienes-y-los-aprovechamientos-comunales-en-castilla-y-leon/1/>



En cuanto a las **restricciones profesionales y la exigencia de ser agricultor o ganadero en activo**, debemos indicarle que para el aprovechamiento de parcelas comunales, **no puede exigirse a los beneficiarios el cumplimiento de condiciones respecto de su actividad laboral profesional, como está ocurriendo en su localidad.**

Ya le hemos adelantado que la normativa local permite exigir algunas condiciones especiales a los vecinos para tener derecho a los aprovechamientos, pero debe advertirse que **las entidades locales carecen de competencias para poder exigir requisitos suplementarios distintos a los previstos en las normas.**

Es decir, las administraciones locales no pueden limitar el derecho al aprovechamiento comunal que la LRRL atribuye a todas aquellas personas que tengan la condición de vecino y solamente, cuando la propia ley permita esas salvedades, se permite introducir condiciones suplementarias (Cfr. STS 23 de octubre de 1992 y 14 de noviembre de 1995 entre otras).

Se invoca habitualmente la costumbre local para justificar este tipo de restricciones profesionales. Reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo ha establecido dos criterios básicos respecto de la costumbre los siguientes:

- Su eficacia reducida como fuente de derecho, aparte 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 Ley².

Ya hemos dicho que el artículo 132.1 CE, atendiendo a la especial naturaleza y significado de los bienes comunales, establece una "reserva" normativa respecto de los mismos al señalar: *“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 - bien por costumbre acreditada (que sería el caso analizado a la vista de la inexistencia de ordenanza local), se trasgreda el marco legal establecido en la regulación de los bienes comunales sin que pueda invocarse la

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



autonomía municipal consagrada en la Constitución, artículos 137 y 140, ya que esa autonomía se halla condicionada por la Ley.

La STSJ de Castilla y León de fecha 17 de febrero de 2017, afirma que no se explica ni se justifica la razón por la cual los mayores de 65 años o jubilados no puedan ser titulares en igualdad de condiciones que sus convecinos del derecho al aprovechamiento de los bienes comunales y por ello declara la nulidad de pleno derecho de los requisitos exigidos a los vecinos para tener derecho a los aprovechamientos comunales fijados por una Ordenanza de una localidad de la provincia de León consistentes en "*ser agricultor en activo*", "*no tener 65 años cumplidos*".

Creemos que no resulta posible introducir este tipo de restricciones profesionales (ni de edad) en un derecho que pertenece a todos los vecinos de la localidad, y en el supuesto de entender (extremo que esta Institución no comparte) que se trata de una condición de "vinculación o arraigo" sería necesario, nuevamente, que la misma se recogiera en una ordenanza especial (art. 75.4 TRRL) **sin que puedan, mientras dicha norma local no se apruebe, plantear este tipo de limitaciones en el acceso a los aprovechamientos comunales de su titularidad.**

Probablemente la explotación de las tierras de labor solo interesará a los vecinos que se dediquen a la agricultura o ganadería, pero no puede la administración local condicionar de este modo el acceso a estos aprovechamientos y por ello recomendamos que, en adelante, favorezca el derecho de todos los vecinos interesados en cumplimiento estricto de lo establecido en el artículo 18 LBRL y en garantía del derecho a la igualdad.

Ya por último y en relación con el último de los requisitos exigidos, esto es, no tener deudas con la Junta vecinal, cabe señalar que **no puede imponer a los vecinos el requisito de estar al corriente de tributos o de pagos distintos de los generados por el propio aprovechamiento** (Cfr. STS 30 de enero de 1996 respecto de la denegación del reparto comunal de un lote correspondiente al aprovechamiento de pinos en un Ayuntamiento de la provincia de Burgos por la existencia de débitos con la Hacienda municipal).

Además de los incumplimientos señalados, ha quedado acreditado que las fincas comunales se explotan, en su localidad, **mediante precio.**

No está en discusión en este caso que estamos ante terrenos rústicos comunales en los cuales se realiza aprovechamiento agrícola y/o de pastos y por lo tanto, debe seguir la Junta vecinal **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 el Tribunal Supremo y nuestro Tribunal Superior de Justicia.



En este sentido numerosas sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de cuya postura puede ser ejemplo la sentencia de 13 de octubre de 2000, en ella el Tribunal, tras constatar que una Junta vecinal de la provincia de León **no había seguido el orden escalonado** de preferencia que, para el aprovechamiento de los bienes comunales se señala en el artículo 92 del RBEL y **había acudido directamente a la adjudicación mediante precio, anula los acuerdos adoptados al respecto por esta entidad local y por tanto la adjudicación realizada**. En idéntico sentido STSJ Castilla y León 13 de febrero de 2001, 24 de diciembre de 2002 y 29 de marzo de 2010.

En este caso la Junta vecinal ha procedido a arrendar las fincas comunales, tal y como hace con el resto de bienes privados de su titularidad, **sin que exista constancia de la imposibilidad de adjudicarlos mediante lotes o suertes**.

Además, y como ya hemos anticipado, **el aprovechamiento de los bienes comunales mediante precio debe ser autorizado** por el órgano competente de la Comunidad Autónoma (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), para comprobar que **la imposibilidad** de reparto de los aprovechamientos entre los vecinos **es real** y no solo formal.

En este caso, no nos consta que tal autorización exista y **por lo tanto el arrendamiento de estas parcelas comunales se habría realizado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, lo que determina su nulidad al amparo de lo establecido en el artículo 47.1 e) de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas**.

En este sentido, debemos señalar que, en un caso similar y 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 la adjudicación de bienes comunales mediante un procedimiento en el que se había prescindiendo del orden establecido en el TRRL y sin autorización de la Junta de Castilla y León (como podría ser este caso), el **Consejo de Estado en su Dictamen 1668/1995**, afirmó 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 establecido, incurriendo por tanto en nulidad de pleno derecho**.

El Alto Órgano Consultivo continuaba 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, esto obligaría a la administración a devolver 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 la realización de determinados desembolsos para 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 el Consejo de Estado consideraba en el caso analizado que se daría uno de los supuestos del artículo 106 LRJAP y PAC (entonces vigente) para excluir el ejercicio de la mencionada potestad de revisión de oficio de actos nulos, **cuestión que en este supuesto debe igualmente valorar esa entidad local.**

Todo ello no significa que esa entidad local no deba intentar recuperar las parcelas comunales que ahora misma tiene cedidas, ya que puede revisar si los acuerdos suscritos en cada uno de los casos se encuentran próximos a su vencimiento, para, teniendo en cuenta las circunstancias, no proceder a su prórroga (si es que existe tal posibilidad en el contrato³) o, en su caso, hacer uso de la facultad que le otorga el artículo 120 RBEL al disponer:

“La extinción de los derechos constituidos sobre bienes de dominio público o comunales de las entidades locales, en virtud de autorización, concesión o cualquier otro título y de las ocupaciones a que hubiere dado lugar, se efectuarán por las Corporaciones, en todo caso, por vía administrativa, mediante el ejercicio de sus facultades coercitivas, previa indemnización o sin ella, según proceda y con arreglo a derecho”.

Respecto del aprovechamiento de las fincas que ostentan la calificación jurídica de bienes patrimoniales (bienes de propios y masas comunes)

³ En este sentido apuntar que las cesiones de las fincas rústicas no pueden calificarse como arrendamientos rústicos sometido a la LAR 49/2003, ya que el artículo 6, letra e) de dicha norma **excluye expresamente** en la aplicación de la misma a **los arrendamientos que afecten a bienes comunales**, bienes de propios de las corporaciones locales y montes vecinales en mano común que se regirán, señala la Ley, por sus normas específicas. Tampoco le resulta aplicable la normativa recogida en el Código Civil respecto de los arrendamientos en general o más específicamente respecto de los arrendamientos de predios rústicos (artículos 1575 y siguientes Código Civil), ya que el artículo 80 LBRL únicamente permite la aplicación subsidiaria del derecho privado en la **regulación de los bienes patrimoniales**, pero no en los de dominio público ni en los comunales, calificación jurídica que ostentan las parcelas a las que nos referimos en este apartado.



Establecido qué régimen resulta aplicable al aprovechamiento de los bienes comunales, procede analizar el referido a los patrimoniales, para establecer si la Junta vecinal se ha ajustado o no al mismo.

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 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 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

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).



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 se efectúa una precisa enumeración de las fincas que son bienes patrimoniales de la entidad local, se ha venido limitando a su entrega a los vecinos de la localidad que cumplen determinados requisitos.

Por ello, y en primer lugar, debemos señalar 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 condiciones **de vinculación especial** como si se tratara de bienes comunales tal y como hacen en este caso, **ya que dicha exigencia no está prevista para esta clase de bienes.**

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 de este tipo de contratos. 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 tampoco respecto de las parcelas rústicas que son bienes patrimoniales o de propios de esa entidad local menor, habría seguido esa administración el procedimiento legalmente establecido para proceder a su adjudicación, y por ello 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 39/2015), tal y como ya le hemos especificado también en el apartado dedicado al aprovechamiento de sus fincas comunales.

Por último, aunque no menos importante, debemos hacer alusión a la falta de respuesta de esa entidad local a los escritos que le han dirigido los ciudadanos en relación con el aprovechamiento de las fincas rústicas de su titularidad cuya desatención ha provocado, en parte, la solicitud de intervención de esta Defensoría.

Como sabe la garantía de la existencia de una respuesta efectiva al ciudadano deriva de la propia Constitución Española –artículo 103.1 y 105– y forma parte del derecho de la ciudadanía a una buena administración que configura el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, introducida por el Tratado de Lisboa.

En este sentido el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (al igual que ya lo hacía el art. 42 de la Ley 30/1992), recoge **la obligación** de las Administraciones públicas de dar respuesta expresa a cuantas solicitudes se formulen por los administrados.

Por otra parte, el artículo 69 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local –LRBRL– señala que “las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local”.

Resulta evidente, sin necesidad de efectuar mayores razonamientos, que la administración debe dar contestación formal a las pretensiones formuladas por los administrados (y más concretamente al escrito de fecha 01-octubre-2020) facilitando a los interesados toda la información que le han pedido por los medios que en su caso resulten procedentes.

La eventual denegación del ejercicio de este derecho, debe llevarse a cabo mediante resolución expresa, debidamente motivada y personalmente notificada, con expresión de los recursos que frente a la misma resultasen procedentes.

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 y en relación con el aprovechamiento de fincas rústicas a las que se refiere esta queja ajuste estrictamente 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 pueden exigirse atendiendo siempre a la naturaleza jurídica de los inmuebles en cuestión.

Que, en su caso, se valore la posibilidad de revisar de oficio todos los actos dictados en los expedientes de cesión de las fincas rústicas de su titularidad, ya que por lo razonado pueden estar incursos en la causa de nulidad a la que se refiere el artículo 106 Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común.

Que se facilite, a la mayor brevedad posible, respuesta expresa al escrito presentados en relación con el tema que nos ocupa, ajustándose en adelante y respecto de las solicitudes que le presentan los ciudadanos a lo establecido en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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