



Junta vecinal de XXX
(León)

**Asunto: Aprovechamientos comunales/ Reparto de quiñones/
Irregularidades**

Estimada Sra.:

De nuevo nos dirigimos a Ud. una vez recibidos los informes solicitados en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **30/2021**, 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 irregularidades en el **último reparto de las parcelas agrícolas** comunales realizado por esa entidad local menor.

Según manifestaciones del autor de la queja, la Junta vecinal se ha apartado del procedimiento legalmente establecido al efecto y que se recoge en la ordenanza actualmente aplicable, ya que no se realiza sorteo, los lotes son desiguales y no se han incluido para su reparto todas las parcelas disponibles, entregándose directamente a algunas personas que son familiares o miembros de la Junta vecinal, lo que supone una clara vulneración del principio de igualdad.

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 diversa documentación, en concreto:

- Anuncio del sorteo o reparto de parcelas comunales (BOP XXX)
- Aprobación del informe técnico en relación con la elaboración de nuevos lotes de parcelas agrícolas y de modificación del canon anual (BOP XXX)
- Acta de la Sesión extraordinaria celebrada por la Junta vecinal el XXX que vino a aprobar inicialmente el nuevo texto de la ordenanza reguladora de los aprovechamientos agrícolas comunales y,
- Texto de la Ordenanza 2021 a cuya aprobación provisional se refiere el acuerdo anterior.



Solicitada ampliación de información facilitada, se remite por parte de la Junta vecinal nueva documentación, entre ellos copia de la ordenanza de 1996, copia íntegra del informe técnico elaborado, diversa documentación relativa a las solicitudes presentadas por los interesados y, lo que resulta más básico e importante para la resolución de esta queja, una copia del acta de la sesión celebrada el día 01-03-2021, relativa a la adjudicación de aprovechamiento de bienes comunales (quiñones) en su localidad, a la que nos referiremos a lo largo de nuestra exposición citando textualmente alguna de las consideraciones que en la misma se contienen.

A la vista de la información recabada y de los datos que obran en poder de esta Defensoría por la tramitación de expedientes anteriores con esa Junta vecinal y relacionados con el modo en que se viene efectuando el reparto de sus fincas rústicas comunales, nos gustaría efectuar algunas consideraciones a esa administración local.

Como conoce 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 viene efectuando atendiendo a la especial caracterización jurídica de esta clase de bienes, y ello principalmente porque se excluían a determinados vecinos con derecho a los aprovechamientos, se permitía su explotación por quienes no eran vecinos y las fincas se aprovechaban por precio, pero sin que mediara la correspondiente autorización de la Comunidad Autónoma, apartándose así de forma evidente del procedimiento previsto para efectuar este tipo de adjudicaciones.

Como recordará en el expediente 20133208 analizamos la situación planteada a varios vecinos de su localidad que habían solicitado acceder al aprovechamiento de los terrenos agrícolas comunales sin que la Junta vecinal hubiera facilitado respuesta a sus solicitudes. Ya en aquel momento se indicó por la Junta vecinal que existía una ordenanza reguladora de los aprovechamientos comunales pero no se aplicaba, esgrimiendo como justificación que las fincas habían pasado de ser terrenos de secano a regadío y que a estos últimos ya no resultaban de aplicación sus determinaciones. Se señalaba, también, que las fincas soportaban unos costes muy elevados de cuotas de riego y de inversión en las infraestructuras necesarias para su explotación y por ello no se cedieron a vecinos del pueblo y fueron arrendadas a no vecinos.

Ya en aquel momento, año 2013, recordamos a esa Junta vecinal que los bienes comunales son bienes de dominio público que se rigen por lo establecido en el Reglamento de Bienes de las entidades locales (en adelante RBEL) 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 era libre para la entidad local.



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 debía 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 también podía hacer uso de la facultad que le otorga el artículo 120 RBEL.

La Junta vecinal de XXX aceptó nuestra resolución, aunque la aceptación resultó meramente formal, y esto motivó 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 y se seguía negando la entrega de lotes ante nuevas solicitudes de los afectados.

Por ello retomamos 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 en ellos se consideraba la posibilidad de restringir el periodo de adjudicación (que al parecer era de 10 años) para el supuesto de que hubiera nuevas peticiones de aprovechamientos comunales, dada la finalidad que deben atender esta clase de bienes.

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 quiñón en los términos que refleja el art. 4 de la ordenanza reguladora) ejercitando, en su caso, las facultades que al respecto le otorga el artículo 120 RBEL.

Insistimos nuevamente en la necesidad de aplicar la Ordenanza vigente (1996) ya que la misma no había sido ni revocada ni modificada, señalando esta **norma que el plazo de adjudicación de los quiñones denominados de segunda vuelta es de 6 años** “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, a nuestro juicio, no resultaba 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, carecía de sustento la objeción que en aquel momento nos planteaba la Junta vecinal respecto a la imposibilidad de realizar nuevos repartos. En este caso, la Junta vecinal rechazó la resolución que le dirigimos.

Más recientemente, en febrero de 2020, se presentaron varias reclamaciones en esta Institución que se tramitaron en un único expediente **0255/2020**, y que concluyó mediante una resolución de fecha 11-09-2020 que fue aceptada por esa entidad local.

En este expediente nuevamente le instamos a aplicar al aprovechamiento de sus fincas comunales las normas administrativas que les resultan aplicables, pues de no hacerlo se podría encontrar con nuevas quejas y/o reclamaciones judiciales, como las que han jalonado las últimas adjudicaciones que esa Administración ha realizado,



situación que por lo visto en este expediente, no era solo un pronóstico pesimista, sino que se ha materializado con la presentación de esta nueva queja.

No obstante debemos destacar que, en este momento observamos una buena disposición de la entidad local para solucionar estas cuestiones y poner fin a los continuos conflictos que se vienen ocasionando por el reparto de las fincas comunales, y esa disposición se plasma en la elaboración de la nueva ordenanza reguladora de estos aprovechamientos que pretende recoger el régimen tradicionalmente aplicable pero adaptándose a los cambios que se han producido en los últimos años y que de hecho habían venido determinando la inaplicación de la Ordenanza 1996.

No obstante debemos reseñar que **esta nueva Ordenanza aún se encuentra en tramitación** y ello supone que su contenido no resulta aplicable al sorteo efectuado el día 1 de marzo de 2021 en esa localidad y a cuyo reparto irregular (por basarse en determinaciones que no se encuentran en vigor) se aludía en el escrito que dio origen a este expediente.

No podemos dejar de mencionar, en este punto, que la nueva ordenanza que está elaborando esa Junta vecinal es una **Ordenanza especial**, ya que recoge condiciones de vinculación o arraigo (más de dos años empadronado en XXX) para tener derecho al acceso al aprovechamiento comunal y por lo **tanto debe seguir para su aprobación los trámites previstos en el artículo 49 de la LBRL, pero con las especialidades previstas en los artículos 75.4 del TRRL, 103.2 del RBEL y, debe remitirse, si no lo ha hecho aún, a la Consejería de Presidencia de la Junta de Castilla y León (Dirección de Ordenación del Territorio y Administración Local) para que evacue los informes preceptivos y posteriormente al Consejo Consultivo de Castilla y León que examinará el texto remitido y emitirá el correspondiente dictamen, tras lo cual procederá, o no, su aprobación definitiva.**

Nos gustaría apuntar que, durante la tramitación que debe efectuarse ante los órganos referidos, no resulta inhabitual que se formulen correcciones al texto aprobado inicialmente por la Junta vecinal, lo que puede conllevar cambios que en algunas ocasiones afectan a cuestiones básicas y esenciales de la Ordenanzas, como los requisitos que se exigen a los beneficiarios, las formas de acceso a los aprovechamientos, su cese, etc.

Y efectuamos estas precisiones por las continuas referencias que se realizan a esta nueva ordenanza en el acta de la sesión celebrada el día 01-03-2021 en la que se realizó la última adjudicación del aprovechamiento de los quiñones de la localidad.

En primer lugar y en cuanto a la exclusión de dos solicitudes por no cumplir los requisitos necesarios para su admisibilidad, debemos señalar que **no puede excluir a ningún solicitante por el hecho de no residir en la localidad durante el plazo de dos años anteriores al sorteo**, ya que dicho requisito no se contiene en la ordenanza de



1996 y aunque se hubiera introducido tal requisito en la reforma a la que se refieren (junio de 2000), no se hizo mediante la aprobación de la oportuna ordenanza especial al efecto, por lo que no es un requisito que **se pueda exigir**.

Tampoco pueden prorrogar (diez años) las adjudicaciones realizadas en diciembre de 2010 invocando para ello la aplicación de la disposición transitoria de una norma (ordenanza 2021) **que no se encuentra en vigor**, y cuyo contenido final puede cambiar, como ya le hemos adelantado, si finalmente se efectúan precisiones a la misma por parte de los órganos que aún deben informarla.

Se señala expresamente en la reclamación presentada y como justificación de la presentación de la misma, que no todas las fincas comunales de titularidad de la entidad local han salido a reparto, y que los lotes que se han formado no son homogéneos, lo que unido a que no se realiza ningún sorteo, sino una solicitud individual de cada uno de los interesados dirigida a la obtención de unos lotes concretos, provoca suspicacias entre los vecinos y puede generar la sensación de existencia de una cierta arbitrariedad.

En cuanto a las fincas que deben salir a reparto, cabe indicar que todas ellas debían haber sido desocupadas a finales del año 2020, puesto que **todas ellas**¹ fueron cedidas a vecinos y/o no vecinos por un periodo de 10 años, tal y como se indica en la copia del acta de la sesión de la Junta vecinal celebrada el 30 de diciembre de 2010 y se plasmaría en los correspondientes contratos. Vista la evidente conflictividad que el reparto de las parcelas comunales ha provocado en su localidad todos estos años y lo que resulta más importante, **la nulidad radical de todos los actos que dieron origen a la cesión de estos bienes**, no resulta deseable que tal situación se siga prolongando en el tiempo y por ello no debe proceder en modo alguno a la prórroga de dichos contratos y debe recobrar la tenencia de todas las fincas para proceder a su distribución entre los vecinos con derecho a estos aprovechamientos.

Esta distribución debe realizarse ajustándose al procedimiento previsto en la Ordenanza vigente (1996), y obviamente habrá que estar a su contenido en lo relativo a la duración de estas cesiones, cuya duración vitalicia podrá limitar en la disposición transitoria de la Ordenanza que está tramitando, previendo que las adjudicaciones efectuadas sigan en vigor hasta que finalice el periodo de tiempo que se señale en la misma desde que entre en vigor la nueva disposición. De esta manera todas las fincas se encontrarán al mismo tiempo a disposición de los vecinos de la localidad que estén interesados en su explotación.

En cuanto a la falta de homogeneidad de los lotes que se han formado, debemos indicarle que en efecto los lotes que se formen deben ser **equivalentes y se debe**

¹ En varias ocasiones y con motivo de la tramitación de los expedientes 20133208 y 20151225, nos indicó esa entidad local que resultaba imposible entregar parcelas comunales a los vecinos que los solicitaban con posterioridad a la cesión realizada en 2010, al no existir ningún lote vacante.



realizar un sorteo entre los interesados, esto no significa que deban ser exactamente iguales, pero no puede haber las diferencias que actualmente se observan.

Es cierto que puede haber personas que estén más interesadas en optar a lotes más pequeños, para esos supuestos la norma prevé la posibilidad **de fijar la cuantía máxima de los lotes a obtener**. De esta manera todos los lotes son aproximadamente del mismo tamaño y los beneficiarios optan en el sorteo para obtener uno, dos o más lotes en función de sus necesidades.

Debemos destacar que la **cuantía máxima** del lote **debe aparecer claramente fijada en la ordenanza especial** (artículo 103.2 RBEL). Así lo entiende el Consejo Consultivo de Castilla y León que en su Dictamen **88/2020** señala:

“(…) La ordenanza debe establecer la cuantía máxima de los lotes y, si bien para ello no es necesario que se especifique el número de hectáreas que corresponde a cada beneficiario, si lo es que se establezca una regla o un sistema de cálculo que permita determinarla. De este modo, si la ordenanza no contemplara la eventual existencia de lotes sobrantes, podría entenderse que la totalidad de la superficie de las fincas se dividiría en lotes equivalentes para cada beneficiario en función del número de personas a su cargo y teniendo en cuenta su situación económica, tal y como establece el artículo 97. Sin embargo, al preverse la posibilidad de sobrantes sin especificar su cuantía máxima en relación a la superficie total de las fincas rústicas comunales, se produce automáticamente la imposibilidad de determinar y conocer la cuantía máxima de los lotes, lo que contravienen el artículo 103 RBEL.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el Dictamen del Consejo Consultivo”.

Por todas estas razones consideramos que son nulos todos los actos dictados para efectuar el reparto de las parcelas agrícolas comunales de su localidad (sesión del día 01-03-2021), ya que **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, por lo que debe ser revisado de oficio por esa administración.**

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 V.I. preside y, en relación con el último reparto para el aprovechamiento de fincas rústicas comunales de su localidad, se valore la posibilidad de revisar de oficio todos los actos dictados en



dicho expediente, ya que por lo razonado, pueden estar incursos en la causa de nulidad a la que se refiere el artículo 47.1 e) Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, en relación con el artículo 106.1 del mismo texto legal.

Que ajuste la explotación y aprovechamiento de estas parcelas agrícolas a las consideraciones doctrinales y jurisprudenciales que le hemos expuesto, especialmente en relación con los condicionantes personales y profesionales que se exigen a los beneficiarios, el procedimiento que debe observarse para efectuar el reparto, la cuantía máxima de los lotes y el plazo de duración de las cesiones.

Que en todo caso y en relación con la nueva Ordenanza reguladora que están elaborando, debe seguir para su aprobación los trámites previstos en el artículo 49 de la LBRL, con las especialidades previstas en los artículos 75.4 del TRRL, 103.2 del RBEL puesto que se trata de una Ordenanza especial.

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