



**Junta vecinal de XXX
(Palencia)**

Asunto: Aprovechamientos agrícolas comunales / Irregularidades

Estimada Sra.:

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 **3667/2021**, 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 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 vecinos de la localidad por un periodo de tiempo determinado. 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 el último reparto realizado, vulnerando así las disposiciones aplicables y perjudicando a los vecinos que están interesados en acceder a dichos aprovechamientos.

Añade la queja que en algunos casos las tierras se entregan a personas que no residen en XXX, y en otras las mismas fincas están en posesión del mismo adjudicatario más de treinta años, lo que resulta contrario a la regulación de este tipo de bienes.

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:

“1.- El pasado 25 de abril de 2021 se procedió a adjudicar en Junta Vecinal parcelas agrícolas de carácter comunal, acordándose que el resto de las parcelas comunales se adjudicarían en septiembre del presente año.

Se adjuntan Certificados de los acuerdos adoptados en relación con las parcelas agrícolas comunales con fecha 20 de enero y 25 de abril de 2021, que debido a su grado



de detalle permiten comprender exactamente la situación en que se encuentra en la actualidad los aprovechamientos comunales en XXX.

Igualmente, se acompaña copia de los documentos obrantes en el expediente de adjudicación de parcelas comunales de XXX.

2.- Todos los vecinos adjudicatarios se encuentran empadronados en XXX (se adjunta padrón de habitantes que consta en el expediente); no existe Ordenanza especial de arraigo y permanencia aprobada, por lo que los aprovechamientos comunales se adjudican entre todos los vecinos mayores de edad que aparezcan en el padrón y que así lo soliciten; debiendo destacar que la competencia para la formación, mantenimiento y revisión del padrón de habitantes es del Ayuntamiento de XXX y no de la Junta Vecinal de XXX, según lo establecido en el artículo 17 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

Se procedió a adjudicar fincas comunales a todos los vecinos que así lo solicitaron (se adjunta copia de las solicitudes), con la única excepción de un solicitante que falleció antes de que se procediera a la adjudicación.

Finalmente, se acompaña las fichas del inventario de montes de U.P. donde se encuentran todas las parcelas comunales; dado como está organizado el inventario, en la ficha de los M.U.P. no establece el tipo de aprovechamiento de cada una de las fincas (cultivo o monte)”.

Dimos traslado de este informe a la parte reclamante, para que presentara todas las alegaciones que entendiera pertinentes en defensa de la postura que mantiene ante esta Defensoría, trámite que evacuó señalando que, al tratarse de bienes comunales, además de estar empadronado el aprovechamiento de este tipo de bienes requiere residir como mínimo seis meses en la localidad y que varias de las personas que han recibido lote no residen ni un solo día al año en la misma, manteniendo así una vecindad administrativa pero no efectiva a estos efectos.

Añade que parte de los lotes que reciben estas personas no residentes no son cultivados por ellos, en contra de lo establecido por la ley, y que del aprovechamiento del lote adjudicado a la persona fallecida se excluyó a los herederos cuando tendrían derecho al mismo.

En cuanto a las masas comunes señala que llevan más de 30 años siendo cultivadas por las mismas personas y nunca se han modificado su aprovechamiento. Finalmente se realizan determinadas consideraciones en cuanto a la organización de la comunidad vecinal y la pérdida de derecho a los lotes, haciendo referencia a un acuerdo y



a documento desaparecido y que vendría a respaldar los argumentos que hoy se esgrimen ante esta Defensoría.

A la vista de la totalidad de la información recabada, procedemos a efectuar algunas consideraciones.

Lo primero que debemos señalar es que esta Defensoría ya abordó la situación del aprovechamiento de los bienes comunales en XXX en el expediente **20154010**. En aquel momento se señalaba por el autor de la queja que los inmuebles (fincas agrícolas) de esa entidad local se adjudicaban sin seguir ningún procedimiento y a personas que no eran vecinos (en línea con la reclamación que ahora estamos analizando), y también a familiares y miembros de la Junta vecinal.

En aquel momento la Junta vecinal de XXX nos informó que las fincas rústicas de la entidad local menor en las que se efectuaban estos aprovechamientos formaban parte del MUP XXX y XXX y que tenían carácter comunal. Según se indicaba, entre los requisitos que se solicitaban para acceder a la explotación de los bienes comunales estaba el de estar empadronado y ser agricultor. Por ello incidimos especialmente en nuestro análisis en la cuestión de la vecindad y la residencia habitual y en la imposibilidad de solicitar el cumplimiento de determinados requisitos profesionales para acceder a estos aprovechamientos. En concreto formulamos la siguiente resolución a la Junta vecinal de XXX:

Que por parte de la Entidad local que Ud. preside se ajuste, en la explotación de sus bienes comunales al régimen previsto en el artículo 75 TRRL y concordantes, facilitando el acceso a estos aprovechamientos a todos los vecinos interesados, elaborando un padrón al efecto y teniendo en cuenta el resto de consideraciones efectuadas en el cuerpo del presente escrito, especialmente en cuanto a la residencia habitual en la localidad y la existencia, en su caso, de restricciones profesionales para el acceso a los mismos.

Esa Junta vecinal aceptó nuestras indicaciones, manifestando su interés por cumplir con la legislación de régimen local y por facilitar el acceso a estos aprovechamientos a los vecinos interesados. Añadía en su respuesta que iba a estudiar la posibilidad de aprobar una ordenanza para establecer especiales condiciones de vinculación, arraigo o permanencia en la localidad.

Pese al tiempo transcurrido (nuestra resolución se aceptó por la Junta vecinal en abril de 2016) parece que nada de esto se ha hecho, y del contenido de la queja que hoy abordamos se infiere que se podría seguir realizando el reparto de los terrenos entre personas que no son vecinos y que se mantienen aprovechamientos que duran más de



veinte años, incluso se dice que treinta en la reclamación, vulnerando así toda la normativa que resulta de aplicación a esta clase de bienes.

Como Ud. conoce perfectamente ya que lo cita en el informe jurídico que nos ha remitido, esta Institución realizó un informe especial titulado los Bienes y Aprovechamientos comunales en Castilla y León¹ (que fue actualizado en el año 2016) en el que examinamos parte de las cuestiones que abordaremos con ocasión de la tramitación de esta queja y a cuyo contenido nos remitimos, en parte, para evitar nuevas reiteraciones.

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 1978 una reserva de Ley para su regulación.

En lo que ahora nos interesa, dados los términos en los que se plantea esta nueva reclamación, 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 de la Ley de Bases de Régimen Local (en adelante 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 (en adelante TRRL), 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 la Sección 3ª, del Capítulo IV del Título I del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (en adelante RBEL), señalando el artículo 94: *“1. El aprovechamiento y disfrute de bienes comunales se efectuará precisamente en régimen de explotación común o*

¹ Su contenido íntegro puede ser consultado en nuestra web, <https://www.procuradordelcomun.org/informe-especial/20/los-bienes-y-los-aprovechamientos-comunales-en-castilla-y-leon/1/>



cultivo colectivo. 2. Sólo cuando tal disfrute fuere impracticable se adoptará una de las formas siguientes: a) Aprovechamiento peculiar, según costumbre o reglamentación local, o b) Adjudicación por lotes o suertes. 3. Si estas modalidades no resultaran posibles, se acudirá a la adjudicación mediante precio”.

Por tanto, el aprovechamiento comunal de los bienes cuya titularidad corresponda a las entidades locales se lleva a cabo por todos los vecinos en la forma que resulte de la aplicación de los preceptos señalados. Todos los vecinos por el hecho de serlo son titulares de un derecho a participar en el aprovechamiento del bien comunal en igualdad de condiciones con el resto de los vecinos, titulares del mismo derecho.

El artículo 15 de la LBRL señala que toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del Municipio en el que resida habitualmente y quien viva en varios Municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año.

A continuación, se indica que los inscritos en el Padrón municipal son los vecinos del Municipio, adquiriéndose la condición de vecino en el mismo momento de su inscripción en el Padrón. Del precepto citado se deduce que todas las personas, con independencia de su edad, estado o nacionalidad, son vecinos y tienen derecho al aprovechamiento de los bienes comunales, siempre que cumplan los requisitos establecidos en el mismo.

Estos requisitos son dos: residencia habitual en el término del municipio en el que se quiera adquirir la condición de vecino; e inscripción en el Padrón municipal.

Ambos **requisitos son independientes y deben cumplirse simultáneamente.** Aunque se trata de condiciones diversas, el vecino no tiene que probar que reside en un término municipal. Se presume que reside, si está inscrito en el Padrón.

Así, resulta que en el artículo 16 de la LBRL, en la redacción dada por la Ley 4/1996, de 10 de enero, se dice que el Padrón es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio; y sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo y que las certificaciones que de dichos datos se expidan tienen carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos.

Las reglas y procedimientos para la inscripción en el Padrón se contienen en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales de 1986 (en adelante RPDT). Obviamente esa presunción de residencia, admite prueba en contrario, puesto que una persona puede estar inscrita en el padrón de un municipio y residir en



otro. En definitiva, **pueden existir vecindades ficticias**. Esta cuestión resulta ser central en esta queja según se infiere del contenido de la reclamación, ya se señala expresamente que hay varias personas empadronadas pero que no residen habitualmente en Carbonera, es decir, el tiempo exigible para estar empadronado, y, además, que nunca lo han hecho, manteniendo el empadronamiento a los únicos efectos de conseguir el aprovechamiento de los comunales.

Como Ud. Conoce, los Tribunales de Justicia han relativizando el valor de los padrones y afirmando que el contenido de los mismos no tiene carácter absoluto. La admisión de prueba en contrario ha tenido como consecuencia que el requisito de la residencia habitual o residencia efectiva, adquiera **una sustantividad propia** frente al requisito formal de la inscripción en el padrón y que la persona que se considere vecino y quiera tener derecho al aprovechamiento comunal deba mantener esa residencia después de su inscripción en el Padrón.

No obstante, el término «residencia habitual» no está definido en la normativa local. Ha sido la jurisprudencia la que se ha manifestado sobre su alcance. Así, por residencia habitual no puede entenderse residencia constante e ininterrumpida durante todo el año (STS de 31 de diciembre de 1985), pero tampoco llevar a calificar como tal aquella en la que la persona reside exclusivamente los períodos vacacionales y días festivos (STS de 15 de marzo de 1985). Deberá interpretarse de acuerdo con las condiciones más adecuadas a la localidad.

De la misma forma, debe admitirse que la residencia efectiva durante el año en la localidad admite excepciones en los casos en que concurra una causa objetiva temporal, como ausencias motivadas por razones de estudios que no existan en la localidad, haber sido recluido en un centro penitenciario, razones laborales, etc.

En definitiva, para que una persona pueda ser beneficiaria de los aprovechamientos comunales es preciso que sea vecino y, para ello, cumpla los requisitos exigidos por la normativa de régimen local. En particular, es necesario que esté inscrito en el Padrón y resida habitualmente en el término municipal, extremo que, al parecer no cumpliría alguno de los beneficiarios actuales de estos aprovechamientos, por lo que sería necesario que se comprobara por esa entidad local, instando en su caso y si lo considera necesario un procedimiento de baja en el Padrón correspondiente.

Señala la parte reclamante en su escrito de alegaciones que resultaría necesario que se residiera al menos 6 meses al año de forma ininterrumpida en la entidad local para considerar que se cumplen el requisito de residencia habitual. Esta Institución no coincide con tal apreciación y, al respecto, cabe apuntar que este tipo de exigencias de “*permanencia*”, al igual que otras de vinculación, como la de tener que llevar más de un



número de años empadronado ante de solicitar aprovechamientos comunales, requieren la existencia de una ordenanza especial aprobada al efecto, ordenanza que en este caso no existe en su localidad, por lo que estos “*requisitos*” de vinculación, arraigo o permanencia no podrían ser exigidos a los vecinos.

Resulta necesario que los vecinos que han obtenido de la administración titular del inmueble el aprovechamiento comunal lo exploten directamente, sin que se puedan producir cesiones de derechos o arrendamientos de las fincas, vista la caracterización jurídica de estos bienes y los especiales requisitos que se exigen para acceder a su aprovechamiento. Por ello, a nuestro juicio, estaría justificada la exclusión de los herederos de la persona fallecida de la cesión de estos bienes a no ser que tuvieran derecho al aprovechamiento por sí mismos, salvo que se trate únicamente de recoger el fruto o la cosecha anual, tal y como disponen las normas aplicables en Carbonera (apartado 7, acuerdos 20 de enero de 2021).

En cuanto a las fincas denominadas “masas comunes”, nada se indica por la Junta vecinal en su informe en cuanto a su aprovechamiento pese a que se le preguntó expresamente por las mismas, por lo que debemos entender que se reparten como el resto, solo entre los vecinos interesados, mediante sorteo y abonando un canon reducido por su uso.

Si esto es así, debemos señalar a esa administración que las “masas comunes” **no son bienes comunales, sino que se trata de fincas patrimoniales o de propios.**

La denominación de fincas en “masa común” es un concepto que engloba aquellas parcelas que reemplazan a las parcelas sin dueño conocido o que nadie posea al momento de efectuarse los procedimientos de Concentración parcelaria. En este sentido el antiguo Texto refundido de la Ley de reforma y desarrollo agrario, facultaba al órgano de concentración a ceder a la Administración local correspondiente este tipo de parcelas, para que las destinara preferentemente a huertos familiares a favor de trabajadores agrícolas.

Este tipo de fincas no podían ser adjudicadas hasta que transcurrieran tres años desde que fuera firme el acuerdo de concentración y durante este periodo podían ser utilizadas para subsanar posibles errores. Ahora bien, una vez transcurrido este periodo de tres años, como suponemos ocurre en este caso, deben ser consideradas bienes patrimoniales a todos los efectos y, por lo tanto, su régimen jurídico será el propio de esta clase de bienes en cuanto a las posibles cesiones, las enajenaciones etc.



Entonces, para la cesión y/o arrendamiento de las fincas denominadas “masas comunes” hay que estar a lo establecido en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante LPAP).

Así, el artículo 106 de la LPAP determina que *“la explotación de los bienes o derechos patrimoniales podrá efectuarse a través de cualquier negocio jurídico típico o atípico”, entre tales negocios jurídicos, obviamente, encontramos los contratos, incluido el de “arrendamiento de bienes patrimoniales de las Entidades Locales”* al que se refiere el artículo 83 del TRRL, señalando al respecto que se regirá *“en cuanto a su preparación y adjudicación por las normas jurídico-públicas que regulen la contratación”,* normas jurídicas que en la actualidad conducen al artículo 107 de la LPAP disponiendo que *“los contratos para la explotación de los bienes y derechos patrimoniales se adjudicarán por concurso salvo que, por las peculiaridades del bien, la limitación de la demanda, la urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles o la singularidad de la operación, proceda la adjudicación directa”*.

Queremos decir con ello que las masas comunes, como bienes patrimoniales que son, pueden arrendarse a vecinos y también a los que no lo sean. El principio de libertad de pactos abre la posibilidad a la administración para que explote sus bienes patrimoniales a través de cualquier negocio jurídico típico o atípico, si bien siempre bajo los límites que constituyen el interés público, la legalidad y la exigencia de la buena administración.

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

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

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

Pues bien, en este caso, ignoramos cual ha sido el procedimiento utilizado para la selección de los arrendatarios, ni si se cumple con el requisito del artículo 92.2 RBEL respecto del precio mínimo a satisfacer, pero debe comprobar esa entidad local que se



cumplen estas determinaciones en las cesiones que se hayan realizado de las fincas de su localidad denominadas “masas comunes”, pues de lo contrario podría tener que enfrentarse a declaraciones de nulidad de estos contratos, con la consiguiente y eventual responsabilidad económica de esa administración.

Debemos apuntar finalmente en relación con la ocupación de más de treinta años de alguna de las fincas de esa Junta vecinal a la que se refiere de un modo un tanto inconcreto la queja, que el artículo 106.3 LPAP señala que los contratos de explotación de los bienes y derechos patrimoniales no podrán tener una duración superior a los 20 años, incluidas las prórrogas, por lo que si la finca que se encuentra en esta situación es patrimonial, debe examinar los contratos suscritos en su momento y si ha sobrepasado este periodo de duración máxima, debe proceder a su extinción.

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 **Recomendación**:

Que por parte de la Entidad local que Ud. preside, en adelante se adopten las medidas que considere necesarias para ajustar la explotación de los bienes comunales de los que resulta titular al régimen previsto en el artículo 75 TRRL y concordantes, facilitando el acceso al aprovechamiento de dichos bienes a todos los vecinos interesados, comprobando que los beneficiarios cumplen con el requisito de la residencia habitual en la localidad, en los términos antes señalados, y explotan de manera directa estos bienes, impidiendo en todo caso que se realicen cesiones del derecho al aprovechamiento.

En cuanto a las “masas comunes” debe comprobar si alguna de las fincas de su titularidad ostentan esta calificación, ajustándose para su explotación al régimen jurídico previsto para el aprovechamiento de los bienes patrimoniales y extinguiendo, en su caso, los contratos que hayan superado el plazo máximo de duración prevista en la normativa aplicable, todo ello de acuerdo con lo indicado en la presente resolución.

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.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López