



Ayuntamiento de XXX
(Soria)

Asunto: Fincas rústicas / Gestión / Irregularidades

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **4120/2021**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja era a la existencia de determinadas irregularidades en la gestión y el aprovechamiento que ese Ayuntamiento realiza de algunas de las fincas rústicas de su titularidad que están situadas en la localidad de XXX (en concreto se aludía en la reclamación a las parcelas XXX y XXX del polígono XXX).

Según se desprende de la queja presentada, estas fincas son explotadas desde hace años por las mismas personas, sin que conste que para acceder a su aprovechamiento se hayan seguido los procedimientos administrativos oportunos. Añade que tampoco consta que la administración local reciba renta alguna por la cesión de dichas fincas, lo que perjudica sus ingresos, señalando expresamente que ha solicitado el acceso a toda esta documentación (especialmente a los contratos y las cuentas del Ayuntamiento- escrito de fecha 23/02/2021 (RE-XXX)- para comprobar si existen ingresos) sin que hasta el momento por su parte se haya facilitado la información requerida ni clarificado la situación de la explotación de estas fincas rústicas, razón por la que se solicita la intervención de esta Institución.

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:

“Es preciso indicar, previamente, que la parcela XXX (pol. XXX) no es de propiedad municipal. En cuanto a la parcela XXX (pol. XXX) ha sido cultivada por D. XXX (una parte) y actualmente por Dña. XXX (una parte). Que no se ha seguido trámite alguno porque se considera que rige la costumbre, como luego se concretará. Que no es cierto que el Ayuntamiento de XXX no reciba renta alguna por dichas fincas,



pues consta el ingreso de 240,00.- € por parte de la primera (12/08/2021). Cuando el Sr. XXX la cultivaba hizo mejoras en sustitución de la renta.

En cuanto al número de fincas rústicas situadas en XXX de propiedad municipal: Parcela XXX (pol. XXX), parcela XXX (pol. XXX), y parcela XXX (pol. XXX). La primera es cultivada por Dña. XXX y las restantes por Dña. XXX, vecinas ambas de XXX.

3º.- Dichas parcelas son bienes comunales, no constando tal condición en el inventario de bienes (del año 1999, el cual sólo figuran fichas de los bienes urbanos).

4º.- No existe ninguna Ordenanza reguladora, aunque se está estudiando su redacción. En cuanto a la costumbre, que se sigue tanto para pastos como para fincas rústicas, para los pastos sólo podían pastar ovejas de vecinos del pueblo que fueran ganaderos; y para las fincas agrícolas se reparten entre los vecinos que fueran agricultores, quienes pagan una cantidad anual.

5º.- Que no existen contratos y, por lo tanto, no hay prórrogas de los mismos. El periodo de cesión es indefinido y el precio es de 240,00.- € y 325,00.- €.

6º.- Se informa, además que la agricultora actual Dña. XXX es esposa del Sr. Alcalde-Presidente”.

A la vista de lo informado, nos gustaría realizar algunas consideraciones a esa administración local.

Como V.I. 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 Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (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, (TRRL), 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 (RBEL) 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 acudirá a la adjudicación mediante precio”

En este sentido el Tribunal Supremo, en su sentencia 18 de octubre de 1999, señaló que el artículo 75 del TRL *“escalona por orden de preferencia cada una de las posibles formas de explotación de los bienes comunales, de modo que su aplicación respectiva requiere que no sea posible acudir a la anterior. Así solo cuando sea impracticable el aprovechamiento y disfrute general simultáneo, podrá acudirse a la costumbre u ordenanza local, en su defecto a la adjudicación de lotes o suertes y solo finalmente, a la adjudicación en pública subasta mediante precio”.*

Según se pone de manifiesto en el informe que nos ha remitido, los terrenos aludidos en la reclamación **son bienes comunales de aprovechamiento agrícola**, y en este tipo de fincas habitualmente rige el reparto por **lotes o suertes entre los vecinos**, sobre todo por la dificultad de realizar un aprovechamiento colectivo o simultáneo de las tierras de labor; en este caso, además, es el sistema que, al parecer y según se manifiesta, recoge la costumbre local y, por tanto, ningún reproche puede hacerse en este sentido desde esta Institución.

Establecido cual es el sistema de reparto, debemos examinar **quienes pueden ser beneficiarios de estos aprovechamientos**, cuestión que parece central en la queja planteada ya que se indica que lo explotan **siempre las mismas personas**, que además son familiares o miembros de la Corporación municipal.



Al respecto en el informe solo nos indica que se entregan a vecinos que sean agricultores. Como habitualmente recordamos en nuestras resoluciones, de la definición de bienes comunales que se contiene en el art. 79.3 LBRL se deriva que los beneficiarios de esta clase de bienes son los vecinos. El art. 15 de la LBRL señala que toda persona que resida en España está obligada inscribirse en el padrón del municipio en el que resida habitualmente y quien viva en varios municipios deberá inscribirse en el que habite durante más tiempo al año.

El art. 16 insiste señalando que los datos del padrón constituyen prueba de **residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo**. Así, se exigen dos requisitos para considerar a una persona vecino y, por tanto, tener derecho a acceder y aprovechar los bienes comunales de la localidad, **el empadronamiento y la residencia habitual** en la misma, residencia habitual que se presume para las personas inscritas en el padrón, y que en principio cumplirían las personas que en este momento explotan las fincas comunales aludidas.

En cuanto a la condición de agricultor profesional, debemos apuntar que, para el aprovechamiento de parcelas comunales, **no puede exigirse a los beneficiarios el cumplimiento de condiciones respecto de su actividad laboral**, como parece que ocurre en este caso. Es cierto que, en algunos casos, la normativa local permite exigir algunas condiciones especiales a los vecinos para tener derecho a los aprovechamientos, pero debe advertirse que **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 LBRL atribuye a todas aquellas personas que tengan la condición de vecino** y solamente, cuando la propia ley permita esas salvedades, se permite introducir condiciones suplementarias¹.

En este sentido se ha de señalar que el Tribunal Supremo **no ha admitido** la exclusión del aprovechamiento comunal de los **vecinos que no sean labradores o ganaderos**². En idéntico sentido se ha pronunciado nuestro TSJ³ y lógicamente así lo mantiene esta Institución.

¹ Cfr. STS de 10 de julio de 1989, 20 de mayo, 10, 17 y 22 de julio y 23 de octubre de 1992 y 14 de noviembre de 1995 entre otras.

² Cfr. STS de 10 de julio de 1989 o de 3 de octubre de 1991.

³ Cfr. STSJ Castilla y León 24 de octubre de 2000, en esta resolución se anula la adjudicación de parcelas de labor comunales realizada por el Ayuntamiento de Revilla de Collazos (Palencia) al solicitar a los vecinos que cultiven las parcelas disponiendo de su propio tractor. Señala el Tribunal que tal exigencia, es contraria a la regulación de los bienes comunales.



Se invoca habitualmente la costumbre local para justificar este tipo de restricciones profesionales, de manera que únicamente los vecinos agricultores profesionales tengan acceso al cultivo de las fincas; pues bien, al respecto procede indicar que reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo ha establecido dos criterios básicos respecto de la costumbre:

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 Ley⁴.

Como ya hemos mencionado, el artículo 132.1 CE 1978, atendiendo a la especial naturaleza y significado de los bienes comunales –su titularidad real y material corresponde a los vecinos-, establece una “reserva” normativa respecto a los bienes comunales cuando señala: *“La Ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad, así como su desafectación”*.

Expresamente, por lo tanto, la Constitución está excluyendo que, bien por una norma reglamentaria –ordenanza/bases- bien por costumbre acreditada (que sería el caso analizado a la vista de la inexistencia de reglamentación local), se trasgreda el marco legal establecido en la regulación de los bienes comunales, sin que pueda invocarse la autonomía municipal consagrada en la Constitución, artículos 137 y 140, ya que esa autonomía se halla condicionada por la Ley que regule aquellas materias, que, como los bienes comunales, se halla afectada por una norma legal.

En cuanto a **la duración de la cesión** al vecino del lote o la suerte, es cierto que la normativa local no establece un plazo determinado, aunque desde luego **no están previstas las cesiones vitalicias**, salvo en algunos aprovechamientos con unas características muy concretas, y desde luego resulta más habitual en la práctica encontrar adjudicaciones anuales o como mucho de cinco años, que otras cesiones de mayor duración.

⁴ 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.”*



Debe en todo caso comprobar esa entidad local cuál sea la costumbre local en este punto en concreto y, sobre todo, debe revisar **cada año la concurrencia de los requisitos en los adjudicatarios, por si hubieran perdido la condición de vecino.**

Solemos recomendar a las entidades locales que prevean la existencia de **lotes sobrantes** para dar entrada a los aprovechamientos a los nuevos vecinos o a las personas que, con derecho a estos aprovechamientos, decidan solicitarlos, ya que la obligación de la entidad local es la de atender a todas las solicitudes presentadas por los vecinos con derecho al acceso al aprovechamiento comunal.

En cuanto a la alusión que se efectúa en la queja respecto de la adjudicación de estas fincas a familiares o miembros de la Corporación municipal, debemos indicar que ni la LBRL ni el RBEL, al contemplar el régimen jurídico de aprovechamiento de terrenos comunales, establecen incompatibilidad alguna para los vecinos que ostenten cargos electivos. Como V.I. probablemente conoce, el artículo 178 de la LO 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, establece el régimen de incompatibilidades de los miembros de las corporaciones locales señalando, en su apartado 2 d) que son incompatibles los contratistas o subcontratistas de contratos cuya financiación total o parcial corra a cargo de la Corporación municipal o de establecimientos de ella dependientes.

En tal sentido la Junta consultiva de contratación administrativa en numerosos dictámenes, entre otros Informe 6/1992 de 27 de febrero, tienen declarado como doctrina generalmente aceptada al interpretar el citado artículo que la única incompatibilidad posible en materia de contratación afectaría a los contratos financiados total o parcialmente a cargo de la administración local o de establecimientos de ella dependientes (Informes Junta consultiva de contratación 48/03 de 12 de marzo de 2004, 30/04 de 7 de junio de 2004 y 62/09 de 26 de febrero de 2010), lo que no sería el caso del aprovechamiento de comunales en el que no existe financiación alguna por parte, en este caso, del Ayuntamiento.

Ahora bien, si se debe tener en cuenta que se están adoptando, por parte de la entidad local, decisiones respecto de los bienes comunales (como pueden ser el mantenimiento vitalicio de las adjudicaciones realizadas, la no previsión de lotes vacantes, o la entrada exclusiva de agricultores profesionales a la explotación de estos bienes) que, de hecho, pueden determinar la imposibilidad de acceder a los aprovechamientos a otros vecinos, por no existir tierras disponibles o por no reunir estas *“características”*, lo que de hecho puede estar favoreciendo los intereses personales y económicos de determinadas personas (algunos de ellos miembros de ese Ayuntamiento y



de sus familiares), pudiendo ser situaciones que podemos considerar en su conjunto ajenas a la igualdad de los vecinos legalidad y equidad en aprovechamiento de los bienes.

Por ello, creemos que debe esa entidad local extremar la prudencia al respecto, ajustándose, en la administración de sus bienes comunales, estrictamente a lo establecido en la normativa aplicable, favoreciendo **el derecho de todos los vecinos a acceder a estos aprovechamientos en cumplimiento de lo establecido en el artículo 18 LBRL** y evitando así suspicacias y situaciones como las que han podido dar lugar a la presentación de esta queja.

En este sentido, parece que el Ayuntamiento se está planteando la aprobación de una Ordenanza que regule estos aprovechamientos. Nos gustaría apuntar que esta Institución suele recomendar a las Entidades locales la elaboración de una Ordenanza de aprovechamiento de los bienes comunales, que plasmen el previo régimen consuetudinario, trasponiendo el método de distribución que se emplea en cada caso, y **con base en el principio de equidad e igualdad**, y esta misma recomendación vamos a realizar a ese Ayuntamiento en este caso.

Con carácter general, las diferentes iniciativas de las entidades locales reguladoras de los aprovechamientos de sus bienes comunales se dirigen a establecer condiciones singulares que deben cumplir los vecinos que acceden al disfrute de este tipo de bienes en desarrollo del artículo 75.4 TRRL.

Al mismo tiempo regulan aquellas otras materias relacionadas con su buen uso, así como la definición de los órganos responsables de la gestión de este tipo de bienes y el procedimiento sancionador, en caso de incumplimiento por parte de los beneficiarios.

El estudio de algunas de estas iniciativas, de los dictámenes elaborados por el Consejo de Estado y por el Consejo Consultivo de Castilla y León, así como por la Jurisprudencia en la materia, nos anima a enumerar algunos aspectos de especial repercusión en materia de bienes comunales, por si pueden ser de su interés de cara a la Ordenanza que pretende elaborar⁵:

- Respecto de la existencia de normas consuetudinarias tradicionalmente observadas, que amparan los posibles desarrollos normativos que realicen las entidades locales en aplicación del artículo 75.4 TRRL, no resulta infrecuente que las administraciones locales, ante la existencia de comportamientos abusivos que declara la

⁵ Más extensamente y en relación con todas estas cuestiones puede examinar 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/>



vecindad a los únicos efectos de disfrutar del aprovechamiento de estos bienes, pretendan establecer limitaciones en la participación vecinal que no descansan en la costumbre, lo que debe ser considerado con la mayor prudencia por los responsables de las entidades locales. En estos supuestos debe contemplarse el mandato del artículo 103 del RBEL y demás de obligado cumplimiento. La vulneración de estas normas implicaría la nulidad de los acuerdos adoptados (STSJ de Castilla y León 1865/2002).

- La siguiente consideración debe referirse obligatoriamente al alcance que deba otorgarse a las “condiciones de vinculación y arraigo” a establecer en las Ordenanzas especiales, bien como consecuencia de la existencia de normas consuetudinarias de aprovechamiento, bien por regulación nueva a fin de evitar situaciones posibles de abuso con repercusión negativa sobre el común de los vecinos. Los límites los impone la CE 1978 en sus artículos 14 y 19, concretados por la STC 308/1994. Criterios como la permanencia en la localidad durante un número de años determinado y la regulación de ausencias por motivos específicos, pueden ser incluidas de manera razonable en las ordenanzas, siempre que se tenga en cuenta que toda circunstancia limitativa de derechos debe ser interpretada de manera restrictiva (Consejo de Estado -dictamen 210/2001- y Consejo Consultivo de Castilla y León -dictamen 337/2005-).

En relación con otros contenidos de las Ordenanzas, pueden también exponerse algunos criterios que se han fijado por la jurisprudencia y por la doctrina del Consejo de Estado y que hemos reiterado desde esta Institución en las ocasiones en las que se han abordado estas cuestiones.

Por ejemplo,

a) La potestad para dictar estas Ordenanzas corresponde, de acuerdo con el artículo 74.4 TRRL, a los Ayuntamientos y Juntas Vecinales (Dictamen 502/1996, del Consejo de Estado).

b) Para que pueda aprobarse una Ordenanza especial de aprovechamiento de bienes comunales es necesario que sea impracticable la explotación común o colectiva (Dictamen 953/1992, del Consejo de Estado).

c) Su objeto será el de garantizar, dentro del uso consuetudinario que se ha venido teniendo en tales aprovechamientos, que los extraños no perturben el uso de los vecinos (Dictamen 502/1996, del Consejo de Estado).

d) La Ordenanza debe señalar, necesariamente, la cuantía máxima de suertes o lotes (Dictamen 953/1992, del Consejo de Estado).



e) Es adecuado introducir una reglamentación formal, mediante la promulgación de una Ordenanza para, recogiendo la costumbre tradicional, la imposición de determinadas condiciones de vinculación y arraigo (Dictamen 502/1996, del Consejo de Estado).

f) Han desaparecido de la actual regulación, y consiguientemente, deben reputarse improcedentes, las menciones que figuraban en la legislación histórica de régimen local a la posibilidad de exigir determinados requisitos especiales de edad para ser titular del derecho a la singular modalidad de aprovechamiento comunal (Dictamen 502/1996, del Consejo de Estado).

g) Es compatible que el Ayuntamiento pueda introducir una cierta diferenciación en la titularidad y contenido del aprovechamiento de los bienes comunales en función de las cargas familiares que soporten cada uno de los vecinos (Dictamen 15/1993, del Consejo de Estado).

h) La razón de la especialidad de estas Ordenanzas no se encuentra sólo en el establecimiento de las condiciones de arraigo para el aprovechamiento, sino sobre todo en la naturaleza de los bienes sobre los que recae y el uso común de los mismos que procede en general (Dictamen 3453/1998, del Consejo de Estado).

i) La Ordenanza no puede introducir modificaciones en el régimen legal de aprovechamiento de los bienes comunales (Dictamen 1246/1996, de 20 de junio).

j) en cuanto a la extinción o transmisión de derechos, estos aprovechamientos de bienes comunales no constituyen un verdadero derecho de propiedad, y por tanto no pueden estar afectados por negocios intervivos o mortis causa (Dictamen 4347/1998 del Consejo de Estado),

k) otro aspecto que puede ser objeto de regulación es el establecimiento de un canon por la explotación o el aprovechamiento de los bienes (Dictamen 547/2004 Consejo Consultivo de Castilla y León),

l) en cuanto a la introducción en la Ordenanza de un régimen sancionador, debe tenerse en cuenta que, aunque la entidad local goce de facultad sancionadora, ésta ha de acomodarse a los límites constitucionales y legales, entre los que debe respetarse el derecho de defensa del particular sancionado y proporcionalidad de la sanción a la gravedad de la infracción y de la culpa (Dictamen 2934/1996 del Consejo de Estado).

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 Corporación municipal que V.I. preside se ajuste, en la explotación de sus bienes comunales estrictamente al régimen previsto en el artículo 75 TRRL y concordantes, facilitando el acceso a estos aprovechamientos todos los vecinos interesados, elaborando un padrón al efecto y teniendo en cuenta el resto de consideraciones efectuadas en el cuerpo de este escrito, especialmente en cuanto a la duración de las cesiones y a los condicionantes personales y/o profesionales que pueden exigirse atendiendo siempre a la naturaleza jurídica de las fincas rústicas referidas.

Que, en su caso, se valore la posibilidad de aprobar una Ordenanza reguladora del aprovechamiento de los bienes comunales que refleje lo establecido por la costumbre local, en garantía del derecho de todos los vecinos a participar en estos aprovechamientos y de la igualdad y equidad en los repartos.

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