



Junta vecinal de XXX
(León)

Asunto: Acceso al aprovechamiento de terrenos comunales/ Irregularidades

Estimado Sr.:

De nuevo nos dirigimos a Vd. en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **6314/2020**, 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 posible existencia de irregularidades en el reparto de los aprovechamientos comunales que realiza esa entidad local.

Según manifestaciones del autor de la queja, la entidad local menor no informa sobre los procesos de reparto, ni sobre el plazo para realizar las solicitudes de acceso a los aprovechamientos, ni sobre los requisitos que deben cumplir los beneficiarios ni publica las listas de adjudicatarios, lo que impide a los interesados presentar alegaciones.

Añade que se han presentado varias solicitudes de acceso a tierras comunales (la última con fecha 27-08-2020- registro de entrada de la Subdelegación del Gobierno en León XXX), que no han sido respondidas en modo alguno lo que causa a los interesados una evidente indefensión.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella. En concreto le solicitamos:

- Remita copia de la Ordenanza de aprovechamientos comunales vigente en su localidad y/o informe sobre la costumbre local que resulte aplicable. Sabemos, por los medios de comunicación, que existe algún pronunciamiento judicial relacionado con el reparto de las parcelas comunales en su localidad, debe remitirnos copia de las sentencias recaídas al respecto, señalando si las mismas son firmes.

- Informe si pueden acceder a los aprovechamientos comunales todos los vecinos o si existe algún tipo de restricción o limitación de vinculación o arraigo.

- Informe sobre el último reparto efectuado, adjuntado copia del acta que refleje el procedimiento efectivamente utilizado y las personas que resultaron beneficiarias. Si



hubo exclusiones, señale las concretas causas de exclusión aplicadas en cada uno de los casos.

- Informe si se han presentado reclamaciones vecinales en relación con el último reparto efectuado, señalando en cada uno de los supuestos el trámite que se ha evacuado ante estos escritos por parte de esa entidad local menor. Adjunte copia de la respuesta que ha facilitado al escrito al que se alude expresamente en esta queja o justifique suficientemente la ausencia de la misma.

En atención a dicha solicitud se remitió un informe (que se recibió en esta Defensoría con fecha 09/02/2021) en el que se hacía constar:

“INFORMA:

1º.- Que el escrito de queja Presentado ante el Procurador del Común de Castilla y León registrado con número de referencia 6314/2020 CARECE DE VERACIDAD, ya que:

1.- El procedimiento de adjudicación del terreno comunal de la Junta Vecinal de XXX es público.

2.- Los acuerdos tomados por el Pleno de la Junta Vecinal de XXX son notificados individualmente a cada interesado.

Y, por tanto

2.- El Procurador del Común de Castilla y León ha admitido a trámite una queja ROTUNDAMENTE FALSA”.

Puesto que el informe recibido no daba respuesta a nuestra solicitud de información, consideramos necesario solicitar ampliación de la información requerida.

Sin embargo, y pese a haber reiterado nuestra solicitud de ampliación de información (que se le remitió con fecha 10/02/2021) hasta en tres ocasiones (29/03/2021, 23/09/2021 y 08/11/2021), no ha sido posible obtener una respuesta a la misma. Debemos señalar en este punto que varios de los requerimientos enviados fueron devueltos a este remitente al no ser recogidos en la oficina de correos tras los avisos correspondientes, y ello motivó su reiteración, en algunos casos hasta en tres ocasiones, lo que ha demorado de manera totalmente inusual la tramitación de este expediente.

El art. 3.1 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo, establece la obligación de todos los órganos y entes sujetos a la supervisión del Procurador del Común de auxiliarle en sus



investigaciones, obligación en la que insiste el art. 16 de la misma Ley. Esa Junta vecinal ha incumplido este mandato al dejar de atender la solicitud de ampliación de información y sus tres reiteraciones, motivo por el cual se ha acordado hacer pública la no colaboración en relación con el presente expediente en el informe anual que se presentará en las Cortes de Castilla y León y mantener su inclusión en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con el Procurador del Común.

El incumplimiento de ese deber legal de colaboración por parte de una autoridad, además de suponer una infracción legal, restringe el derecho de los ciudadanos a hacer uso de una garantía institucional de sus derechos y libertades.

Como habitualmente señalamos con ocasión de la tramitación de nuestros expedientes, resulta admisible que las administraciones sometidas a la supervisión de esta Institución puedan discrepar de los hechos expuestos en una queja concreta o no compartan los argumentos de una resolución formulada y aporten razones en sentido contrario, pero lo que no resulta en absoluto aceptable es dificultar la función que corresponde a la Institución del Procurador del Común de Castilla y León como vía específica de defensa de los derechos de todos los ciudadanos, que es lo que ha hecho esa Junta vecinal y su presidente al no dar respuesta nuestras solicitudes de información.

Sin perjuicio de lo anterior y a la vista de la información de la que disponemos hemos estimado oportuno formular a esa entidad local menor algunas consideraciones generales respecto del aprovechamiento de los bienes comunales, por si alguna de nuestras reflexiones resultara de interés en relación con la situación que se ha planteado en su localidad, en un intento, más allá de su inadmisibles falta de colaboración, de mejorar la gestión de los mismos y en garantía del derecho de acceso de todos los vecinos a estos aprovechamientos.

En relación con esta cuestión debemos indicarle que en octubre de 2021 se recibió en esta Defensoría copia de una nueva solicitud de acceso al aprovechamientos de terrenos comunales en su localidad (registro de entrada de la Subdelegación del Gobierno en León XXX, fecha 19 de agosto de 2021), señalándose en el escrito presentado que esta solicitud tampoco había tenido respuesta expresa por parte de esa Junta vecinal.

Como Ud. conoce, la garantía 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 hacia 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 local debe dar contestación formal a las solicitudes presentadas por los vecinos, si no lo ha hecho hasta la fecha, cosa que no hemos podido verificar por la actitud reiteradamente incumplidora de esa Junta vecinal al no darnos respuesta a las peticiones de información que le hemos formulado,

Puesto que las solicitudes de aprovechamiento siempre deben efectuarse por escrito para elaborar con ellas el padrón de vecinos beneficiarios, también por escrito deben notificarse las exclusiones realizadas a los concretos vecinos afectados, indicándoles las razones que han motivado las mismas y otorgándoles un plazo para que puedan efectuar las alegaciones pertinentes, en defensa de sus derechos.

Resulta muy difícil para cualquier interesado, para esta Institución y para cualquier otro órgano que eventualmente deba revisar la decisión adoptada por esa entidad local conocer las razones que han justificado, en este o en cualquier otro caso, la exclusión del derecho al aprovechamiento, si no existe ninguna respuesta de la administración obligada.

En su informe inicial nos indicaba que los acuerdos de la Junta vecinal eran notificados individualmente a cada vecino interesado, si esto es así, no entendemos la actitud de esa entidad local negándose a facilitarnos estos datos en el expediente que hemos tramitado para su constatación, visto lo fácil que le hubiera resultado dar cumplimiento a nuestros requerimientos aportando copia de la respuesta evacuada en cada caso, o copia del acta de la Junta vecinal en la que se adoptaron tales acuerdos; sin embargo, nada de esto ha hecho, lo que nos obliga a efectuar este recordatorio de sus deberes legales.

En relación con la cuestión de fondo planteada, y como ya hemos adelantado, solo vamos a efectuar algunas consideraciones muy generales, teniendo en cuenta los pocos datos para el análisis con los que contamos.

Como Ud. sin duda 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 acudirá 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 nos consta la existencia de Ordenanza aplicable (puesto la ordenanza aprobada por Orden IYJ 1407/2008, de 10 de julio, y publicada en el BOP 4 de agosto de 2008 fue declarada nula de pleno derecho por la STSJ de Castilla y León de fecha 11/06/2010, que se declaró firme tras la inadmisión del recurso de casación presentado, mediante Auto TS 10 de marzo 2011) y nada nos ha indicado, vista su absoluta falta de colaboración, como es su deber, con el Procurador del Común, sobre la costumbre local al respecto.



Por ello únicamente vamos a mencionar alguna de las cuestiones que, por nuestra experiencia, se plantean de forma más frecuente en el aprovechamiento de tierras de labor comunales en relación con los vecinos que pueden acceder a estos aprovechamientos, aunque más extensamente y si resulta de su interés puede examinar el informe especial elaborado por esta Defensoría titulado: “*Los bienes y los aprovechamientos comunales en Castilla y León*”, cuyo texto íntegro está disponible en nuestra página web y a cuyas consideraciones nos remitimos para evitar inútiles reiteraciones.

Así, resulta relativamente frecuente que las entidades locales soliciten a los vecinos que quieran explotar sus comunales llevar un cierto número de años empadronado en la localidad o permanecer en la misma durante un número de meses al año. Debemos decir que, la exigencia de este tipo de condiciones de vinculación, arraigo o permanencia obedece habitualmente a la necesidad de reservar los aprovechamientos, en algunas poblaciones, a las personas que efectivamente tienen una voluntad de permanencia en la localidad.

Por esta razón, 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, podría exigirse el cumplimiento de este tipo de requisitos de vinculación o arraigo, y en su caso y si no existe dicha ordenanza, serían nulas de pleno derecho todas las exclusiones que se hubieran producido por esta causa.

En cuanto a la posible existencia de **restricciones profesionales** para acceder a estos aprovechamientos agrícolas, o la exigencia de ser agricultor o ganadero en activo (no jubilados, por tanto), extremos que en muchos supuestos se vienen exigiendo a los vecinos para acceder a la explotación de las fincas comunales, debemos indicarle que para el aprovechamiento de esta clase de bienes, no puede exigirse a los beneficiarios el cumplimiento de condiciones respecto de su actividad laboral profesional.

Como ya le hemos adelantado, la normativa local permite exigir algunas condiciones especiales a los vecinos para tener derecho a estos 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 LRBRL 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).

Es cierto que tradicionalmente se viene invocando la costumbre local para justificar este tipo de restricciones profesionales, pero 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.
- Que 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 Ley.

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 que: *“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, 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.

En este sentido, 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”.

Esta Defensoría considera 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 que se trate 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, plantearse este tipo de limitaciones en el acceso a los aprovechamientos comunales.

Probablemente la explotación de las tierras de labor solo interesará a los vecinos que se dediquen a la agricultura o ganadería, pero lo que no puede la administración local es condicionar, de este modo y si fuera el caso, el acceso a estos aprovechamientos y al contrario, debe favorecer 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.

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 comunales de su localidad, se adopten, si no se ha hecho aún, las medidas precisas para ajustar su explotación a las consideraciones doctrinales y jurisprudenciales que le hemos expuesto, especialmente y en su caso, en relación con la posible exigencia de condiciones de vinculación o arraigo o profesionales que en su caso puedan venir a limitar el derecho de todos los vecinos al aprovechamiento de esta clase de bienes, según reconoce el (artículo 18 LBRL.

Que se facilite, a la mayor brevedad posible y si no se hubiera hecho aún, respuesta expresa a los escritos 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.

Que en adelante cumpla estrictamente con la obligación de auxiliar al Procurador del Común en sus investigaciones en los términos exigidos por los artículos 3.1 y 16 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo.

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.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

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