



Excmo. Ayuntamiento de XXX
Ilmo. Sr. Alcalde
(Palencia)

Asunto: Bienes comunales/ Sorteo de lotes vacantes/ Irregularidades

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **557/2022**, 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 proceso realizado por esa entidad local para el reparto de los lotes vacantes de terrenos comunales.

Según se desprende del contenido del escrito presentado, el Ayuntamiento efectuó una subasta el día 15 de septiembre de 2021, y en ella no se incluyeron todos los terrenos vacantes, se excluyeron algunos solicitantes y se adjudicaron lotes a personas que no lo habían pedido, vulnerándose el procedimiento aplicable.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella.

Sin embargo, pese a haber reiterado nuestra solicitud de información inicial (que tuvo lugar con fecha 08/04/2022) hasta en tres ocasiones (30/05/2022, 07/07/2022 y 26/08/2022), no ha sido posible obtener una respuesta a la misma.

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. Ese Ayuntamiento ha incumplido este mandato al dejar de atender la solicitud 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, además de suponer una infracción legal, restringe el derecho de los ciudadanos a hacer uso de una garantía institucional de sus derechos y libertades.

En este sentido, 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 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 provoca ese Ayuntamiento al no dar respuesta nuestras solicitudes de información.

Sin perjuicio de lo anterior y a la vista de la información de la que disponemos, que pasa por dar por acreditadas las manifestaciones que se contienen en el escrito de queja, procede efectuar algunas consideraciones.

En primer lugar debemos recordar el contenido de la resolución formulada a ese Ayuntamiento en el expediente 6596/2020 y la postura manifestada entonces por esa Entidad local.

Así, en la resolución formulada decíamos: *“Que por parte de la Corporación municipal que V.I. preside se valore la posibilidad de aprobar una Ordenanza reguladora del aprovechamiento de los bienes comunales que refleje lo actualmente establecido por la costumbre local, para lo que puede tener en cuenta alguna de las consideraciones que efectuamos al respecto en el cuerpo de este escrito, en garantía del derecho de todos los vecinos a participar en estos aprovechamientos y de la igualdad y equidad en los repartos. Que en su caso actualice el Inventario de bienes de manera que se recoja fielmente la caracterización jurídica de las fincas rústicas a las que se refiere este escrito. Que en adelante, y respecto del aprovechamiento de los bienes comunales mediante precio, solicite previamente la correspondiente autorización a la que se refiere el artículo 94.3 RBEL, de manera que no se genere ninguna nulidad”*.

A esta resolución respondió el Ayuntamiento señalando que aceptaban todas las recomendaciones formuladas y añadiendo que iban elaborar una nueva ordenanza reguladora que recogiera y concretara los aprovechamientos de este tipo de bienes en el municipio, haciendo propias las motivaciones legales y formales que se exponían en la resolución remitida.

Sin embargo, pese a lo manifestado, no sabemos si eso se hizo, y en septiembre de 2021 se produce una nueva adjudicación de lotes de los terrenos comunales que en ese momento se encontraban vacantes, respecto de los que se señala en la queja que uno de ellos, en concreto el lote nº XXX se adjudica de forma directa al hijo de las personas que



lo venían aprovechando hasta este sorteo y los otros (lotes números XXX, XXX.XXX y XXX, siempre según el relato que se efectúa en la queja) se adjudican a varios vecinos por precio, siguiendo el sistema habitual (“pujas a la llana”), pero sin que se haya recabado la autorización a la que se refiere el artículo 98.1 RBEL.

Habitualmente reflexionamos sobre la importancia de cumplir con los compromisos alcanzados y dar las explicaciones oportunas, ya que ello refuerza la confianza y el vínculo entre el ciudadano y su administración municipal.

Entendemos que este compromiso no se agota con la adopción de una postura frente a esta Procuraduría, creemos que debe esa administración implicarse y ser más activa a la hora de paliar este tipo de situaciones, adoptando las medidas que considere más oportunas para cumplir con los compromisos adquiridos, como medio para recuperar la confianza de los ciudadanos, máxime cuando han transcurrido varios años desde que se comprometió a ello.

Cumplir las resoluciones previamente aceptadas es, a nuestro juicio, la única forma en que el Ayuntamiento puede satisfacer el principio de la buena administración que se menciona en el artículo 12 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, y en la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública.

Además del derecho a una buena administración, que hasta el momento y en cuanto afecta a los asuntos analizados en esta queja no está siendo respetado por la Administración competente, deben también ser citados, en este momento, algunos de los principios establecido en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, como los de buena fe, confianza legítima o responsabilidad por la gestión pública.

En efecto, en la actualidad, en su artículo 3.1e), dentro de la rúbrica de principios generales, dispone: *“1. Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios: e) Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional”*.

Conforme a la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2010, “Sobre la cuestión relativa a la infracción de la confianza legítima, si la Administración desarrolla una actividad de tal naturaleza que pueda inducir razonablemente a los ciudadanos a esperar determinada conducta por su parte, su ulterior decisión adversa supondría



quebrantar la buena fe en que ha de inspirarse la actuación de la misma y defraudar las legítimas expectativas que su conducta hubiese generado en el administrado”.

A mayor abundamiento, el principio, bien conocido en el derecho procedimental administrativo europeo y también recogido por la jurisprudencia contencioso administrativa, de la confianza legítima de los ciudadanos, exige que la actuación de las Administraciones Públicas, una vez que se ha comprometido en un determinado sentido, no debe ser alterada salvo una imposibilidad manifiesta y siempre dando las explicaciones a los ciudadanos.

De igual modo, la misma norma, en su artículo 140, bajo el rótulo “principios de las relaciones interadministrativas”, dispone en su apartado 1 a), lo siguiente: “1. Las diferentes Administraciones Públicas actúan y se relacionan con otras Administraciones y entidades u organismos vinculados o dependientes de éstas de acuerdo con los siguientes principios: a) Lealtad institucional”.

En cuanto a las cuestiones de fondo que se abordan en este expediente poco podemos añadir a lo ya manifestado en nuestra anterior resolución, a la que debemos remitirnos para evitar inútiles reiteraciones. Solo indicarle que la articulación del derecho del vecino como un derecho subjetivo, no implica la posibilidad de transmisión libre de este derecho, ni su sometimiento a las reglas de derecho privado. El derecho al acceso a los aprovechamientos comunales es un derecho de carácter administrativo y estrictamente personal, ello significa que no se aplican las reglas del derecho hereditario en la sucesión de lotes, situación que supuestamente se habría producido (según el contenido de la queja) con el lote nº XXX.

En cuanto al resto de lotes vacantes, ya hemos señalado con reiteración que debe seguir 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.

Así la STS de 3 de mayo de 1989 indica al respecto: “(...) en los artículos 75 TRRL y 94 del RBEL se establecen los criterios obligatoriamente a seguir por las Corporaciones Locales a la hora de regular el aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales, estableciéndose un orden de prioridad en cuanto a sus diferentes formas, que no puede ser alterado, tal y como se deduce de los términos imperativos en que los artículos aparecen redactados (...)” o la STS 18 de octubre de 1999: “ (...) que sin perjuicio de los límites materiales y la intensidad de los aprovechamientos que se deriva de su calidad de montes de utilidad pública, el régimen jurídico del monte inherente a su propiedad es el fijado en la legislación de régimen local, por lo que siendo comunal el monte al que se refiere el proceso, debió respetarse lo dispuesto en el artículo 75 al resolver sobre su aprovechamiento (...)”



En idéntico 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 la que 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 75 TRRL, 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 cualquier caso, 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), que lógicamente debe comprobar que la imposibilidad de reparto de los aprovechamientos entre los vecinos es real y no solo formal, y que por tanto resulta justificada la realización de la subasta a la que se refiere el artículo 75.3 TRRL.

En este caso, la falta de información de ese Ayuntamiento nos priva de la posibilidad de conocer si se ha requerido la autorización indicada, pero si no se ha producido tal autorización el aprovechamiento de los terrenos comunales de esa entidad local, en el caso de los lotes referidos en la queja, se habría realizado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, lo que determinaría su nulidad al amparo de lo establecido en el artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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.

Debemos recordar también que esa Entidad local, debe ajustar la administración de los bienes comunales de su titularidad estrictamente a lo establecido en la normativa aplicable, favoreciendo el derecho de todos los vecinos a acceder a estos aprovechamientos, en cumplimiento de las determinaciones que se contienen en el artículo 18 LBRL y de los principios básicos a los que queda sujeta la actividad de toda Administración Pública, citados en los artículos 9 apartados 1 y 3, y 103.1 de la Constitución (sujeción al principio de legalidad, eficacia, y responsabilidad de los



poderes públicos) y 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; y, además de los anteriores, a los principios de de confianza legítima y el de servicio efectivo a los ciudadanos.

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 de 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, conforme a nuestra anterior resolución, dictada en el expediente 6596/2020, teniendo en cuenta los argumentos allí recogidos y los compromisos adquiridos derivados de su aceptación por parte de esa Entidad local, proceda a ajustar el aprovechamiento de los bienes comunales a los que se refiere este expediente al régimen previsto en el artículo 75 TRRL y concordantes.

Que, en su caso y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se valore la posibilidad de revisar de oficio los actos administrativos que han dado lugar a la cesión de los lotes de terrenos comunales de entidad local (mediante la subasta realizada el día 15/09/2021 y la eventual adjudicación directa del lote XXX, cuya fecha no nos consta), puesto que de no haber obtenido la autorización del órgano competente de la Comunidad Autónoma se habrían dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido, lo que determinaría que esa actuación estuviera incurso en lo previsto en el artículo 47.1 e) Ley 39/2015.

Que en adelante cumpla 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.

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