



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE XXX
ILMO. SR. ALCALDE

**Asunto: Ordenanza reguladora del uso y aprovechamiento de bienes comunales/
Disconformidad**

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibidos los informes solicitados en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número 594/2022, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de queja era la posible irregular tramitación seguida por ese Ayuntamiento para la aprobación de una Ordenanza reguladora del aprovechamiento de sus bienes comunales.

Según manifestaciones del autor de la queja, todo el procedimiento seguido carecería de los requisitos legalmente exigibles y especialmente se refiere a la falta de tramitación y respuesta a las alegaciones presentadas por los vecinos interesados. Se desprendía además del contenido de la reclamación que, pese a tratarse de una ordenanza especial, al establecer especiales condiciones de vinculación y/o arraigo, por lo que para su aprobación deberían haberse seguido los trámites previstos en el artículo 49 de la LBRL, con las especialidades a las que se refieren los artículos 75.4 del TRRL, 103.2 del RBEL, sin embargo esa tramitación no se ha seguido, con las consecuencias negativas que esa actuación puede tener para todos los vecinos cotitulares de estos aprovechamientos.

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

“En cuanto al expediente administrativo seguido para la aprobación de la ordenanza, se informa que hubo dos acuerdos plenarios de aprobación provisional, con fechas XXX y XXX de 2022, respectivamente. Aunque para el primer acuerdo se siguieron todos los trámites legales para la aprobación de la ordenanza, este acuerdo quedo sin efectos y se comenzó una nueva tramitación a partir del segundo acuerdo. Por eso, se remitirán las actuaciones a partir del segundo acuerdo, con el que se inicia la aprobación provisional, teniendo en cuenta la Memoria previa de la alcaldía y el informe de secretaría”.



En este sentido, se adjunta:

1. Memoria de la Alcaldía.
2. Informe de secretaría de fecha XXX de 2022.
3. Acuerdo de aprobación provisional, de fecha XXX de 2022.
4. Publicación del anterior acuerdo. Se envía copia del edicto en el BOP en el que también se informa de su publicación en el tablón de anuncios y en la página web del ayuntamiento.
5. Reclamaciones contra el acuerdo.
6. Acuerdo de resolución de las reclamaciones y aprobación definitiva de la ordenanza, de fecha XXX de 2022.

Además, se informa que, aparte de las publicaciones en el BOP, en el tablón de anuncios de la Corporación y en la web del ayuntamiento, con fecha XXX de 2022, se expuso en el tablón de anuncios del ayuntamiento un edicto con el siguiente texto: “Entrega vecinal del texto de la Ordenanza reguladora de los bienes comunales de “XXX”. Concluye el informe reseñando que se envió el texto íntegro de la ordenanza al BOP para su publicación definitiva, y a la Delegación Territorial y a la Subdelegación del Gobierno para su conocimiento y efectos.

Además del contenido del informe municipal resulta relevante para la resolución de este expediente recordar que las controversias que, en los últimos años, se han suscitado en el municipio de XXX (Palencia) en torno al régimen jurídico y la regulación de los aprovechamientos agrícolas que los vecinos realizaban en determinadas fincas rústicas de titularidad municipal, ya se han traído a la consideración de esta Defensoría en ocasiones anteriores, en concreto en el marco del expediente 2108/2019.

En aquel momento, se formuló una recomendación para que el Ayuntamiento revisase el procedimiento de cesión de alguno de estos bienes y, en su caso, tramitase su conversión en bienes comunales, de acuerdo con la normativa vigente y en garantía de los derechos de los vecinos que los venían aprovechando.

El Ayuntamiento aceptó nuestra recomendación, e inició la tramitación de una Ordenanza reguladora del aprovechamiento de estas parcelas, que incluso llegó a ser publicada en el Boletín Oficial de la Provincia con fecha XXX de 2022. Sin embargo, la Dirección General de Administración Local de la Junta de Castilla y León emitió diversos informes contrarios a su validez jurídica, tanto por razones de fondo como de forma, reiterando en abril y septiembre de 2024 que dicha Ordenanza no había sido válidamente aprobada y no podía considerarse vigente.



A pesar de ello, según consta en la documentación que nos ha sido remitida, el Ayuntamiento ha efectuado el reparto de sus bienes comunales conforme a la antedicha ordenanza, habiéndose adoptado incluso acuerdos relacionados con la declaración de suertes vacantes.

En este contexto, ante las dudas manifestadas por esa Administración local, se elevaron por su parte consultas tanto a la Junta de Castilla y León como a la Diputación Provincial de Palencia, cuyas copias se remitieron, también, a esta Defensoría.

De forma muy resumida, dado lo extenso de las alegaciones municipales y de los informes evacuados, debemos recordar que ambas instituciones coinciden, en sus respectivos informes, en subrayar que:

– La validez de las ordenanzas locales requiere, además de su aprobación plenaria y la apertura del trámite de audiencia pública, su publicación íntegra en el Boletín Oficial de la Provincia, conforme a lo previsto en el artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL). En defecto de este requisito, la ordenanza carece de vigencia jurídica.

– El reparto de bienes comunales debe realizarse conforme a la costumbre local o a las disposiciones recogidas en una ordenanza debidamente aprobada. De acuerdo con la doctrina jurisprudencial y con lo establecido en los artículos 75 del Real Decreto legislativo 781/1986 por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL) y 103 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL), el acceso a los aprovechamientos comunales puede supeditarse a condiciones de arraigo, residencia efectiva y vinculación con la localidad, pero en todos los casos dichas condiciones de vinculación o arraigo deben estar recogidas en una ordenanza especial, aprobada por la Comunidad Autónoma, pues de lo contrario no podrían exigirse. La Junta de Castilla y León, en el informe emitido ha indicado expresamente al Ayuntamiento que, aun existiendo costumbre local de reparto de lotes o suertes, dicha costumbre no puede vulnerar el ordenamiento jurídico, por lo que la exigencia de especiales condiciones de vinculación, arraigo y/o permanencia deben estar incluidas en una ordenanza especial.

– El informe evacuado por la Dirección General de Administración Local, además, recuerda la doctrina jurisprudencial aplicable al concepto de “vecino”, y destaca que la simple inscripción en el padrón no basta por sí sola para acreditar el derecho a los aprovechamientos comunales. Es necesario, además, demostrar una residencia habitual, efectiva y prolongada, lo cual puede acreditarse mediante criterios objetivos como tener casa abierta o residir de hecho la mayor parte del año en la localidad.

– Asimismo, se recuerda que el aprovechamiento de los bienes comunales debe respetar la prelación de formas establecida en el artículo 75 del TRRL: explotación



colectiva, aprovechamiento individual conforme a costumbre u ordenanza, reparto por suertes, y, sólo en último término y si las anteriores resultan imposibles, aprovechamiento por precio, siempre que el mismo se apruebe por la administración autonómica. En el caso de XXX, el aprovechamiento tradicional mediante adjudicación de suertes no ha sido sustituido por ninguna otra forma de reparto, por lo que no resultaría procedente acudir a la subasta (aprovechamiento por precio).

– Finalmente, se incide en que la potestad sancionadora de la Entidad Local en materia de aprovechamientos comunales debe estar expresamente prevista en la ordenanza aplicable, tanto en la tipificación de las infracciones como en la determinación de las sanciones, conforme a los principios de legalidad, tipicidad y proporcionalidad establecidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Así las cosas es conveniente que esta Defensoría destaque las cuestiones que aparecen como más conflictivas en el asunto planteado y aporte argumentos para resolver las cuestiones suscitadas, argumentos que de forma más extensa se encontrarán en nuestro informe especial dedicado a “Los bienes y los aprovechamientos comunales en Castilla y León¹”.

Así, se hace referencia a la validez formal de la ordenanza reguladora del aprovechamiento comunal de esa localidad. En relación con esta cuestión debemos señalar que del examen conjunto de la documentación remitida y, especialmente, de los informes evacuados por la Dirección General de Administración Local de la Junta de Castilla y León, se desprende que, pese a que el Ayuntamiento de XXX acordó en sesión plenaria de XXX de 2022 la aprobación definitiva de una Ordenanza reguladora del aprovechamiento comunal, dicha ordenanza contenía y contiene especiales condiciones de arraigo y/o permanecía en la localidad, y por ello el trámite seguido para su aprobación “definitiva” no resultaba válido.

Consecuentemente, no cabe invocar su contenido como fuente para limitar, condicionar o fundamentar decisiones relativas al reparto de los bienes comunales de su localidad.

Tal y como expone el informe de la Dirección General de Administración Local, la doctrina jurisprudencial del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en línea con lo sostenido por el Tribunal Constitucional (SSTC 308/1991 y 108/2006), permite exigir una residencia habitual, efectiva y prolongada como requisito complementario al empadronamiento, en la medida en que ello constituye una concreción objetiva del arraigo local.

¹ Cfr. <https://www.procuradordelcomun.org/informe-especial/20/los-bienes-y-los-aprovechamientos-comunales-en-castilla-y-leon/1/>



Ahora bien, esta exigencia sólo puede hacerse valer, legítimamente, si se encuentra recogida en una ordenanza especial aprobada conforme al procedimiento previsto en el artículo 75.4 del TRRL, el artículo 103.2 del RBEL y el dictamen previo del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico correspondiente (Consejo Consultivo de Castilla y León). En ausencia de esta regulación, cualquier restricción al derecho de acceso de los vecinos a los aprovechamientos comunales podría resultar contraria al artículo 14 CE (principio de igualdad ante la ley); y, en consecuencia, el Ayuntamiento no puede aplicar criterios materiales de permanencia, como los que se recogen en el artículo 9 de la ordenanza a la que estamos haciendo alusión.

Puesto que la ordenanza aprobada en 2022 no adquirió validez y no se ha tramitado desde entonces ningún procedimiento completo y válido para aprobar otra que la sustituya, debemos entender que los repartos efectuados en estos años han debido sujetarse a la costumbre local, en los términos permitidos por el artículo 75.2 del TRRL.

Sin embargo, parece que en este periodo el Ayuntamiento ha realizado asignaciones y exclusiones de vecinos de estos aprovechamientos y, también, ha establecido algunos requisitos materiales no expresamente recogidos en la norma. Esta situación plantea problemas desde el punto de vista de la seguridad jurídica, la transparencia del procedimiento y el derecho de los vecinos a ser oídos y a conocer los criterios objetivos de adjudicación.

Esta Defensoría viene sosteniendo reiteradamente que las decisiones municipales relativas a bienes comunales deben adoptarse conforme a los principios de equidad, publicidad y participación, siendo obligatoria la apertura de expedientes administrativos individualizados en caso de que se deniegue, por la razón que sea, el acceso a un vecino o un grupo de vecinos a los referidos aprovechamientos.

En definitiva, la utilización de una ordenanza carente de validez formal para realizar el reparto de los bienes comunales, en su caso, podría haber generado situaciones de indebida exclusión de alguno de sus vecinos y, en consecuencia, se podría haber vulnerado el derecho a una buena administración (art. 103 CE y artículo 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)).

Siendo esto así, lo procedente es que el Ayuntamiento deje sin efecto cualquier adjudicación basada en dicha ordenanza, y revise de oficio los actos administrativos dictados en su aplicación, conforme al artículo 106 de la LPAC, salvo que considere que pueden existir límites al ejercicio de dicha capacidad de revisión (artículo 110 LPAC).

Además, debe recordar que el principio de responsabilidad patrimonial de la Administración (art. 32 de la LRJSP) podría resultar aplicable si se acredita un perjuicio concreto derivado de la aplicación de una norma carente de validez.



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**:

PRIMERA: Que por parte de la Corporación municipal que V.I. preside se proceda, si resulta de interés de esta Administración, a la tramitación completa y regular de una ordenanza especial reguladora del aprovechamiento de los bienes comunales, conforme al procedimiento establecido en los artículos 49 de la LBRL, 75.4 del TRRL y 103.2 del RBEL.

SEGUNDA: Que, hasta tanto no se disponga de dicha ordenanza, se abstenga de aplicar requisitos de especial vinculación, arraigo o de permanencia en la localidad, procediendo a efectuar el reparto de los aprovechamientos comunales conforme a los usos y costumbres locales, mediante el sorteo de los lotes y con garantía de transparencia, igualdad y derecho de participación vecinal.

TERCERA: Que, en su caso, se revise de oficio, conforme establece el artículo 106 de la LPAC, los actos administrativos dictados en aplicación de una ordenanza que carece de eficacia, dando audiencia a los vecinos afectados y adoptando, en su caso, las medidas necesarias para restablecer su derecho al disfrute del aprovechamiento comunal.

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

NOTA IMPORTANTE: No será necesario que nos envíen su respuesta por correo postal si la registran al Procurador del Común (DIR3 I0000423, CIF Q9750006J) y tienen activados los avisos por correo electrónico (procurador@procuradordelcomun.es) o el envío de comunicaciones/notificaciones a la Dirección Electrónica Habilitada única (DEHú), o bien si la registran directamente en nuestra sede electrónica (pccyl.sedelectronica.es). Les solicitamos, por otra parte, que no la envíen al representante (persona que haya presentado este escrito en su sede electrónica).