



JUNTA VECINAL DE XXX
SR. PRESIDENTE
XXX
(LEÓN)

Asunto: Aprovechamientos comunales/ Irregularidades

Estimado Sr.:

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 **985/2026**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, en la queja presentada se hacía alusión a que la adjudicación de los aprovechamientos comunales de esa localidad correspondiente al periodo 2026-XXX podría haberse desarrollado de forma irregular, al haberse asignado parcelas a personas que, aun ostentando la condición de vecinos de la localidad, no realizarían directamente el aprovechamiento de los terrenos adjudicados, produciéndose posteriormente una cesión del derecho o un subarriendo del terreno a favor de terceros.

Se sostenía igualmente que esta práctica resultaría contraria a la finalidad y al régimen jurídico propio de los bienes comunales, por cuanto los aprovechamientos deberían adjudicarse teniendo en cuenta el efectivo cultivo de las parcelas y las condiciones establecidas por la normativa aplicable. A estos efectos se hacía referencia a la información pública existente en relación con las ayudas de la Política Agraria Común correspondientes al ejercicio 2026, que, según el reclamante, permitiría conocer quién realiza efectivamente la explotación de las superficies adjudicadas.

Con el fin de conocer la realidad de los hechos denunciados, esta Institución solicitó el correspondiente informe a esa Junta Vecinal.

En su respuesta, la Entidad local menor manifiesta, en primer lugar, que el régimen jurídico aplicado a los aprovechamientos comunales es el derivado de la tradición local (costumbre) al no existir una Ordenanza reguladora específica, indicándose que el criterio seguido se basa esencialmente en el Acuerdo adoptado por la Junta Vecinal el XXX de 1997, que constituye, según señala, la única referencia escrita existente acerca de los requisitos para acceder a un quiñón.



Expone igualmente que durante los aproximadamente veintiocho años en que ejerció la Presidencia el anterior responsable de la entidad local no llegaron a celebrarse sorteos de los terrenos comunales, limitándose la Junta Vecinal a prorrogar las adjudicaciones existentes cada ocho años.

Señala que la actual Corporación, constituida tras las elecciones locales de 2023, decidió modificar esa situación y promover un nuevo reparto de los terrenos comunales al finalizar el último periodo de adjudicación, iniciando para ello un procedimiento público que concluyó en abril de 2026.

Según se informa, dicho procedimiento comenzó mediante una convocatoria dirigida a todos los vecinos interesados para que acreditasen el cumplimiento de los requisitos exigidos, especialmente la residencia efectiva en la localidad o la realización de vida ciudadana durante, al menos, diez meses al año. Presentadas treinta solicitudes, todas ellas fueron admitidas inicialmente al considerarse que el certificado de empadronamiento constituía, en ese momento, un medio suficiente para acreditar provisionalmente dicho requisito, sin perjuicio de comprobar posteriormente su efectivo cumplimiento.

Con la finalidad de verificar la residencia efectiva, la Junta Vecinal acordó que las adjudicaciones tuvieran inicialmente una duración de un año, prorrogable anualmente hasta un máximo de ocho años, de forma que, si durante cualquiera de dichos periodos se comprobara el incumplimiento de las condiciones exigidas, pudiera incoarse el correspondiente procedimiento para retirar el quiñón al interesado, previa audiencia del mismo.

Aprobado el padrón definitivo de beneficiarios, se procedió a distribuir los terrenos en treinta lotes equivalentes, celebrándose el sorteo ante notario debido, según se indica, a la imposibilidad de desarrollarlo en la propia localidad con las debidas garantías. Al informe se acompañan el edicto de convocatoria, las certificaciones de los acuerdos adoptados por la Junta Vecinal relativos a la aprobación del padrón de beneficiarios, la resolución de las reclamaciones formuladas, el acuerdo de celebración del sorteo ante notario y la correspondiente escritura notarial.

La Junta Vecinal reconoce igualmente que, conforme a la práctica tradicional mantenida desde hace años en la localidad, los adjudicatarios pueden ceder el aprovechamiento de su quiñón a otro vecino que reúna las condiciones necesarias para ser beneficiario de estos aprovechamientos comunales.

Añade que no se ha considerado necesario acudir a la información obrante en los registros agrarios o en las bases de datos relativas a las ayudas de la Política Agraria Común, al tratarse de una nueva adjudicación de los terrenos y haberse incorporado al reparto personas que anteriormente no disfrutaban de ningún aprovechamiento.



Finalmente, esa Administración considera que la actuación realizada ha supuesto un avance muy importante respecto de la situación anterior, puesto que ha permitido romper con una práctica mantenida durante casi tres décadas, en la que los mismos vecinos continuaban disfrutando de los terrenos comunales mediante sucesivas prórrogas, sin celebración de nuevos sorteos y dificultando el acceso de nuevos vecinos, especialmente de los más jóvenes.

No obstante, la propia Junta Vecinal reconoce expresamente que el sistema actualmente aplicado no constituye la solución ideal y manifiesta su intención de aprovechar el periodo de vigencia de las actuales adjudicaciones para estudiar la elaboración de una Ordenanza reguladora de los aprovechamientos agrícolas comunales adaptada a las peculiaridades de la localidad.

A la vista de la información facilitada procede efectuar las siguientes consideraciones.

En primer lugar, esta Institución considera oportuno poner de manifiesto que la actuación desarrollada por la actual Junta Vecinal supone un cambio significativo respecto de la situación que, según se reconoce en el propio informe remitido, venía produciéndose durante los aproximadamente veintiocho años anteriores.

En efecto, de la documentación aportada se desprende que durante un dilatado periodo de tiempo no llegaron a celebrarse sorteos para la adjudicación de los aprovechamientos comunales, limitándose la entidad local a mantener las adjudicaciones ya existentes mediante sucesivas prórrogas. Frente a ello, la actual Junta Vecinal ha promovido una nueva convocatoria pública, ha confeccionado un nuevo padrón de beneficiarios, ha distribuido nuevamente los terrenos en lotes equivalentes y ha celebrado un sorteo público, permitiendo así la incorporación de nuevos vecinos al disfrute de estos aprovechamientos.

Estas actuaciones deben ser valoradas positivamente, pues responden a la finalidad propia de los bienes comunales y permiten corregir una situación que difícilmente podía considerarse acorde con los principios de igualdad y participación vecinal que inspiran esta institución tradicional.

No obstante, debemos formular algunas consideraciones respecto del régimen jurídico aplicable a los aprovechamientos comunales, especialmente en aquellos aspectos en los que el propio informe municipal reconoce la existencia de prácticas tradicionales cuya compatibilidad con la normativa vigente resulta, cuando menos, dudosa.

En este sentido, el informe remitido comienza afirmando que el régimen jurídico aplicable a los aprovechamientos comunales es "la tradición", añadiendo que no existe



Ordenanza reguladora y que el sistema actualmente seguido responde a la práctica mantenida desde hace muchos años en la localidad.

Como con seguridad conoce, los bienes comunales constituyen una categoría singular dentro del patrimonio de las entidades locales. Se trata de bienes de dominio público cuya titularidad corresponde a la entidad local, pero cuyo aprovechamiento pertenece al común de los vecinos, circunstancia que les confiere una naturaleza jurídica propia, claramente diferenciada tanto de los bienes patrimoniales como de los bienes de dominio público destinados al uso común y general.

Precisamente por esta razón, el legislador ha establecido un régimen específico para su administración y aprovechamiento, contenido fundamentalmente en los artículos 75 y siguientes del Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL) y en los artículos 94 y siguientes del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL).

Como puso de manifiesto esta Institución en su Informe Especial «Los bienes y los aprovechamientos comunales en Castilla y León» cuyo contenido íntegro se encuentra disponible en nuestra página web¹, el régimen jurídico de los bienes comunales no responde únicamente a criterios de administración patrimonial, sino que constituye una manifestación histórica del derecho de los vecinos a participar en el disfrute de determinados recursos pertenecientes a la comunidad local. Ello explica que el legislador haya querido garantizar que tales aprovechamientos se distribuyan con arreglo a criterios objetivos y de igualdad y que su gestión quede sometida a un régimen administrativo específico.

En dicho Informe Especial se puso igualmente de manifiesto que una de las principales dificultades observadas en Castilla y León para la gestión de este tipo de aprovechamientos radica, precisamente, en la ausencia de Ordenanzas reguladoras y en la pervivencia de prácticas consuetudinarias que, aun respondiendo a una larga tradición histórica, no siempre resultan plenamente compatibles con el marco normativo vigente.

Ello no significa, naturalmente, que la costumbre carezca de valor jurídico. Muy al contrario, tanto el artículo 75 del TRRL como el artículo 95 del RBEL reconocen expresamente la importancia de las normas consuetudinarias tradicionalmente observadas; sin embargo, la costumbre actúa como elemento complementario del régimen legal aplicable.

¹ Cfr.: https://www.procuradordelcomun.org/archivos/informesespeciales/1_1490613697.pdf



Así, cuando el artículo 95 del RBEL dispone que cada forma de aprovechamiento se sujetará "en su detalle" a las ordenanzas locales o a las normas consuetudinarias tradicionalmente observadas, está reconociendo que la tradición puede concretar determinados aspectos del aprovechamiento, pero siempre dentro del marco previamente fijado por la legislación de régimen local. No cabe, por tanto, fundamentar exclusivamente en la tradición aquellas prácticas que resulten incompatibles con la finalidad propia de los bienes comunales o con las garantías establecidas por el ordenamiento jurídico.

Igualmente debe recordarse que el artículo 75 del TRRL establece una auténtica escala de preferencia entre las distintas modalidades de aprovechamiento de los bienes comunales. Como señaló el Tribunal Supremo en su Sentencia de 18 de octubre de 1999, la aplicación de cada modalidad exige acreditar previamente la imposibilidad de acudir a la inmediatamente anterior, de forma que la elección entre unas y otras no constituye una facultad discrecional de la entidad local.

Esta doctrina ha sido reiteradamente asumida por esta Institución en numerosas resoluciones dictadas en materia de bienes comunales y constituye uno de los ejes fundamentales del citado Informe Especial.

Ahora bien, la cuestión principal que plantea el presente expediente no se refiere tanto a la modalidad de aprovechamiento elegida (sorteo de lotes o suertes) como a la forma en que se desarrolla dicho aprovechamiento una vez adjudicados los correspondientes quiñones.

En este punto el informe municipal resulta especialmente claro al reconocer expresamente que los adjudicatarios pueden ceder el aprovechamiento a otro vecino que reúna las condiciones necesarias para tener derecho a un quiñón, por considerar que ésta ha sido la práctica tradicionalmente seguida en la localidad.

La adjudicación de un aprovechamiento comunal constituye un acto administrativo mediante el cual la entidad local reconoce a un vecino concreto el derecho a disfrutar temporalmente de un determinado bien comunal por reunir los requisitos establecidos para ello. Lo que se atribuye a cada uno de los vecinos en concreto es el derecho personal al aprovechamiento de un bien comunal, derecho que encuentra su justificación precisamente en las circunstancias personales del adjudicatario y en su condición de vecino.

Desde esta perspectiva, el aprovechamiento comunal debe ser realizado directamente por quien ha resultado adjudicatario y esta exigencia no constituye un simple formalismo, sino una consecuencia lógica de la propia naturaleza de los bienes comunales.



Si se admitiera que el adjudicatario puede ceder libremente el aprovechamiento a un tercero, aunque éste también fuera vecino de la localidad, el procedimiento de adjudicación perdería buena parte de su sentido, pues quien finalmente disfruta del bien ya no sería necesariamente la persona seleccionada mediante el procedimiento público organizado por la Junta Vecinal, sino aquella con la que el adjudicatario hubiera alcanzado algún tipo de acuerdo privado.

Además, semejante práctica favorecería la aparición de situaciones difíciles de controlar para la entidad local titular de los bienes, pudiendo llegar a producirse concentraciones de varios aprovechamientos en una misma explotación, cesiones sucesivas entre particulares o incluso contraprestaciones económicas encubiertas que desvirtuarían completamente la finalidad social que caracteriza a los bienes comunales.

La finalidad del régimen comunal no consiste en reconocer al adjudicatario un derecho patrimonial susceptible de tráfico jurídico, sino en facilitar que los vecinos puedan realizar directamente el aprovechamiento de unos bienes, como complemento de sus rentas.

Por ello, cuando el adjudicatario deja de realizar personalmente el aprovechamiento —porque renuncia, porque pierde los requisitos exigidos o porque simplemente decide no cultivar la parcela— la consecuencia no debe ser la posible cesión privada del quiñón a otro vecino o a un tercero ajeno a la comunidad vecinal a cambio de un precio, sino la recuperación del aprovechamiento por la Junta Vecinal para proceder a una nueva adjudicación conforme a las reglas que resulten aplicables, garantizando nuevamente la igualdad de oportunidades entre todos los vecinos que tengan derecho a acceder a estos aprovechamientos.

Esta conclusión resulta, además, plenamente coherente con la finalidad perseguida por el nuevo sistema de adjudicación implantado por esa Junta Vecinal. En efecto, el informe remitido explica que las adjudicaciones se han limitado inicialmente a un año, prorrogables hasta un máximo de ocho, precisamente para poder comprobar periódicamente si los adjudicatarios mantienen la residencia efectiva en la localidad y continúan reuniendo las condiciones exigidas para disfrutar de los bienes comunales.

Pues bien, esta comprobación anual no debería limitarse únicamente a verificar el requisito de la residencia, sino que se debería comprobar que el aprovechamiento continúa siendo realizado directamente por el adjudicatario y que éste no ha cedido de hecho el disfrute del quiñón a un tercero. En caso de comprobarse que el beneficiario ha dejado de explotar personalmente la parcela o ha permitido que sea cultivada por otra persona, la Junta Vecinal deberá incoar el correspondiente procedimiento, con audiencia del interesado, para declarar, en su caso, la pérdida del derecho al aprovechamiento.



Recuperado el quiñón, la solución no debe consistir en admitir que otro vecino continúe explotándolo en virtud de un acuerdo privado con el anterior adjudicatario. Por el contrario, la parcela deberá volver a integrarse en el patrimonio comunal disponible para ser nuevamente adjudicada por la propia Junta Vecinal, mediante el procedimiento que resulte procedente y respetando los principios de igualdad, publicidad, objetividad y transparencia que deben inspirar la gestión de esta clase de bienes.

Por otro lado, esta Institución considera especialmente acertada la intención manifestada por esa Junta Vecinal de elaborar una Ordenanza reguladora de los aprovechamientos comunales en la localidad pues, como ya hemos anticipado, una de las principales causas de conflictividad en esta materia radica en la inexistencia de normas escritas que definan con claridad los requisitos para acceder a los aprovechamientos, las obligaciones de los adjudicatarios, las causas de pérdida del derecho y el procedimiento aplicable para resolver las incidencias que puedan producirse durante su vigencia.

Consideramos por ello que la aprobación de una Ordenanza permitirá dotar de una mayor seguridad jurídica a los vecinos y facilitará la actuación de la propia Junta Vecinal. En dicha Ordenanza deberían regularse, entre otras cuestiones, los requisitos para acceder a los quiñones, la forma de acreditar la residencia efectiva y, en su caso, la explotación directa de las parcelas, la duración de las adjudicaciones, las causas de pérdida del derecho, el procedimiento para declarar dicha pérdida, el régimen de las renunciaciones y el destino de los quiñones que queden vacantes, para reforzar así las garantías de igualdad, objetividad y seguridad jurídica que deben presidir el aprovechamiento de este singular patrimonio vecinal.

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 Junta Vecinal que Ud. preside se valore la posibilidad de impulsar la elaboración y aprobación de una Ordenanza reguladora de los aprovechamientos comunales, adaptada a la normativa vigente y a las peculiaridades de la localidad, en la que se regulen expresamente los requisitos para acceder a los quiñones, las obligaciones de los adjudicatarios, la duración de las adjudicaciones, las causas de pérdida del derecho y el procedimiento para su declaración.

SEGUNDA: Que en todo caso y hasta que dicha Ordenanza sea aprobada, se adecue la gestión de los aprovechamientos comunales al régimen jurídico previsto en el TRRL y en el RBEL, exigiendo que los quiñones sean explotados directamente por las personas que hayan sido adjudicatarias, sin posibilidad de cesiones, subarriendos o cualquier otra forma de transmisión privada del aprovechamiento.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

TERCERA: Que, cuando un adjudicatario deje de reunir los requisitos exigidos, renuncie al aprovechamiento o se compruebe que no realiza directamente la explotación del quiñón, esa Junta Vecinal tramite el correspondiente procedimiento, con audiencia del interesado, para declarar, en su caso, la pérdida del derecho y recuperar la disponibilidad de la parcela, procediendo posteriormente a su nueva adjudicación mediante el procedimiento que resulte procedente, garantizando así la igualdad de oportunidades entre todos los vecinos que reúnan las condiciones legalmente exigibles para el disfrute y aprovechamiento.

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