



León, 4 de abril de 2019

Junta vecinal de XXX,
(Palencia)

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 **365/2019**, 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 falta de respuesta de esa entidad local a las peticiones de información cursadas en relación con la gestión de los aprovechamientos comunales (roturos y leñas) y el acceso a los mismos, realizadas con fechas XXX y XXX, respectivamente.

Según manifestaciones del autor de la queja, pese a que se ha requerido a esa Junta vecinal para que sean adjudicados los aprovechamientos comunales o para que se informe sobre la periodicidad y sistemas de reparto, la administración no ha dado respuesta a las solicitudes cursadas lo que causa una evidente indefensión e inseguridad jurídica a los solicitantes puesto que desconocen los motivos por los que no se accede a sus pretensiones y ello mientras los aprovechamientos se reservan para unas pocas personas lo que, a su juicio, vulneraría el derecho a la igualdad.

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:

“Visto su escrito solicitando información, se indica que los aprovechamientos comunales que administra la Entidad Local Menor,



corresponden a: apícolas, pastos, leñas y cultivos, todos incluidos dentro de los MUP n° XXX, XXX y XXX.

La adjudicación a los vecinos, se viene haciendo desde tiempo inmemorial siguiendo unas condiciones generales para todos los aprovechamientos y diferenciados simplemente por el periodo de adjudicación o amplitud de los aprovechamientos. Todas las adjudicaciones, se realizan en sesiones de la Entidad, que son públicas, de libre asistencia, y son anunciadas con suficiente antelación, a las que asisten la mayoría de los vecinos y en las que pueden los vecinos, manifestar libremente sus pareceres.

Con anterioridad a la adjudicación de lotes, se anuncia el periodo de solicitud en los tablones vecinales, para que los interesados presenten las correspondientes solicitudes.

La única condición, es que los solicitantes, sean vecinos de derecho de la localidad.

PARTICULARIDADES DE LAS ADJUDICACIONES

PASTOS

Actualmente, no existen vecinos solicitantes, motivo por el que estos aprovechamientos, están sin utilizar.

LEÑAS

La adjudicación es anual. Se comunica en anuncio público que los vecinos interesados (sobre el mes de diciembre), presenten su solicitud y se adjudican, comunicando este extremo al Servicio Territorial de Medio Ambiente.

Se adjunta licencia del Servicio Territorial en la que figuran los beneficiarios.

APÍCOLA

Actualmente, no existen vecinos solicitantes, motivo por el que estos aprovechamientos están sin utilizar.

CULTIVOS AGRÍCOLAS



El periodo de adjudicación de estos aprovechamientos por su singularidad es de 15 años, y el procedimiento de acceso y adjudicación, es el mismo que el resto de los aprovechamientos comunales.

El periodo que está vigente, se adjudicó en sesión de la Junta Vecinal de 1 de diciembre de 2.016 y actualmente se está en la temporada agrícola 5/15 (se adjunta copia de la sesión). Se adjunta licencia de aprovechamiento.

Al ser un periodo de adjudicación alto, lo que se hace, es que si un vecino, se instala como nuevo agricultor a título principal e inicia la actividad en un año determinado, se re-estructuran los lotes para adjudicarle uno al solicitante en igualdad de condiciones, hasta la finalización del periodo autorizado por la Comunidad Autónoma. (El subrayado es nuestro).

Cuando un lote queda vacante antes de finalizar el aprovechamiento, por renuncia o cualquier motivo, durante el periodo de vigencia, se realiza lo siguiente:

-Se anuncia el hecho en el tablón vecinal y todos los vecinos que no tengan adjudicado un lote, y manifiesten por escrito su interés, participaran en el sorteo y se adjudica el lote vacante, en igualdad de condiciones de uso y canon que a los ya adjudicados. Sólo en el caso de que no hubiera solicitantes, se distribuye el lote entre los adjudicatarios actuales.

La situación actual, es que, sigue vigente la adjudicación de lotes a los vecinos que lo solicitaron en diciembre de 2.016 y no existe la posibilidad de adjudicar ningún lote a nuevos solicitantes, tanto en cuanto no que vacante uno o finalice el actual periodo de aprovechamiento”.

A la vista de lo informado, nos gustaría efectuarle algunas consideraciones.

En primer lugar debemos referirnos a la falta de respuesta a los escritos aludidos en el encabezamiento, y dado que nada señala en su informe pese a que se le preguntó expresamente, debemos suponer que dicha respuesta no se ha producido. Como Ud. probablemente conoce las solicitudes de información sobre los repartos de bienes comunales a los que se hace alusión en este expediente de queja, al referirse a bienes de titularidad pública, están sometidas a los principios generales de publicidad y transparencia que deben regir la actividad pública y por ello, todos los vecinos tienen



derecho a que esa administración, como gestora de dichos bienes, les ofrezca puntualmente noticias sobre los datos que los definen y entre ellos, y por lo que afecta a esta reclamación, los requisitos que deben observarse para acceder a los respectivos aprovechamientos, las fechas o el periodo en el que se va a efectuar el sorteo, etc.

Son las entidades locales las que conforme a la costumbre establecida fijan el periodo de disfrute del aprovechamiento correspondiente por lo que resulta necesario que se dé a estos datos la máxima difusión ya que cambian en función de los bienes a los que nos estemos refiriendo (respecto a los aquí aludidos, 1 año para las leñas y 15 años para los cultivos agrícolas) lo que puede impedir que en determinadas situaciones el vecino se aperciba del momento en el que debe realizar la solicitud provocando, incluso, la pérdida de su derecho.

El mayor o menor conocimiento que pueda tener el solicitante de estos requisitos (puesto que al parecer resulta beneficiario de alguno de estos aprovechamientos) no justifica la falta de respuesta que se ha producido en este caso y que debe evitar esa administración en el futuro, en cumplimiento estricto de los deberes que se imponen en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las administraciones públicas.

Por otra parte y a la vista de la información recabada en relación con los aprovechamientos agrícolas comunales (roturos) que reparte esa entidad local nos hemos apercibido de algunas cuestiones, que si bien es cierto que no motivaron expresamente la interposición de esta queja, no pueden ser obviadas por una Institución que tiene encomendada la defensa de los derechos de los ciudadanos y la tutela del ordenamiento jurídico.

Lo primero que debemos señalar es que parte de los razonamientos jurídicos que vamos a efectuar en este caso concreto aparecen plasmados, con carácter general, en un informe especial realizado por esta Defensoría en el año 2011 (y actualizado en el año 2016) titulado “*Los bienes y los aprovechamientos comunales en Castilla y León*” que puede ser consultado íntegramente en nuestra página web si resulta de su interés¹.

Como quizá conozca, bajo la expresión bienes comunales se sitúan distintos

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



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 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 de la Ley de bases de Régimen Local (en adelante 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 (en adelante TRRL), 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 la Sección 3ª, del Capítulo IV del Título I del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (en adelante 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:

a) Aprovechamiento peculiar, según costumbre o reglamentación local, o



b) 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 lleva a cabo por todos los vecinos** en la forma que resulte de la aplicación de los preceptos señalados. Todos los vecinos por el hecho de serlo son titulares de un derecho a participar en el aprovechamiento del bien comunal en igualdad de condiciones con el resto de los vecinos, titulares del mismo derecho.

En este caso nos indica que **no existe una ordenanza** que regule el acceso a los bienes comunales, pero sí una costumbre local, que en principio habrá que dar por acreditada en los términos en los que la refiere la entidad local menor, indicando que no se exige ningún requisito a los beneficiarios (solo ser vecinos de la localidad). Sin embargo al referir el sistema de adjudicación de los cultivos agrícolas señala que si se instala un nuevo agricultor a título principal en la localidad, se reestructuran los lotes para adjudicarle uno al solicitante (el subrayado es nuestro).

Al respecto esta Defensoría ha señalado con reiteración que las restricciones profesionales y la exigencia de ser agricultor o ganadero con alta en el régimen correspondiente, a título principal y otras definiciones similares, **no pueden ser exigidas a los vecinos para el acceso a los aprovechamientos comunales.**

Es cierto que la normativa local permite exigir algunas **condiciones especiales** a los vecinos, pero debe advertirse que las entidades locales **carecen de competencia para 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 suplementarias².

² 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.



En este sentido señalar que la jurisprudencia **no ha admitido** la exclusión del aprovechamiento comunal de los **vecinos que no sean labradores o ganaderos**.³

Se invoca habitualmente la costumbre local para justificar este tipo de **restricciones profesionales**. Reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo ha establecido dos criterios básicos respecto de la costumbre los siguientes:

- 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.

El artículo 132.1 de la Constitución, atendiendo a la especial naturaleza y significado de los bienes comunales, establece una “reserva” normativa respecto de los mismos al señalar: *“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 –ordenanza⁵- bien por costumbre acreditada (que sería el caso

³ Cfr. STS de 10 de julio de 1989, en esta Sentencia se afirma *“ciertamente la adjudicación a vecinos no labradores puede provocar abandonos y abusos, pero observando ante todo la costumbre que los años han venido a perfilar, es claro que el municipio habrá de tener a su alcance medios para reaccionar frente a las infracciones que se observen, pues aunque en este terreno la costumbre alcance un valor primordial ello no excluye la aplicabilidad del resto del bloque de la legalidad”* o 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.

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.”*

⁵ Nos gustaría apuntar que esta Institución conoce que existe alguna Ordenanza local de aprovechamientos agrícolas comunales que recoge entre los requisitos para tener derecho a los mismos estar dado de alta en el régimen especial y no percibir pensión de jubilación. Esta Ordenanza que hemos manejado además, sería una ordenanza especial y por lo tanto cuenta con el dictamen preceptivo emitido por el Consejo Consultivo de Castilla y León, que, en lo que nosotros conocemos no efectuó respecto de la cuestión aludida ninguna consideración específica. Tampoco nos consta que la realizara la Consejería



analizado a la vista de la inexistencia de ordenanza 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, en los artículos 137 y 140, ya que esa autonomía se halla condicionada por la Ley.**

La STSJ de Castilla y León de fecha 31 de mayo de 2001, analizaba la **privación por jubilación** del derecho a los aprovechamientos comunales a un vecino de la localidad de Villaciervos (Soria) señalando: “(...) *el privar a una persona con arraigo en la localidad de un aprovechamiento comunal que por su naturaleza viene determinado por razón de la vinculación y permanencia del individuo en la comunidad, por el simple hecho de su jubilación, negándole el derecho a la obtención de un rédito que le pertenece como vecino, y en un momento de la vida en que por su condición más puede necesitar de este aprovechamiento, supone un agravio y discriminación frente a otras personas más jóvenes o con descendencia, lo que supone una clara vulneración de la igualdad por razón de circunstancias personales o sociales, y máxime cuando la jubilación no resulta incompatible con un aprovechamiento de este tipo en dónde, mediante encargo, favor o incluso aportación directa laboral no profesional, y por tanto no incompatible con la jubilación, se puede obtener el disfrute de aquella parte de la tierra a la que cada uno de los miembros de la vecindad tiene derecho*”.

Más recientemente la STSJ de Castilla y León de fecha 17 de febrero de 2017, ha resuelto de manera muy contundente todas estas cuestiones, y tras dar por superada la doctrina que se emanaba de anteriores pronunciamientos de esta misma Sala (citando por ejemplo el contenido de la STSJ de Castilla y León 8 de marzo de 2005) 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” y “no tener 65 años cumplidos”.

Probablemente la explotación de las tierras de labor y también el acceso a los

de Presidencia de la Junta de Castilla y León que finalmente aprobó la misma (Dictamen 1454/2009 y Ordenanza publicada en el BOCYL 4 de julio de 2014).



pastos solo interesará a los vecinos que se dediquen a la agricultura o ganadería (puesto que además los aprovechamientos comunales deben efectuarse de manera directa por el adjudicatario y no pueden cederse ni arrendarse), pero **no puede la administración local condicionar de este modo el acceso a estos aprovechamientos** y por ello le vamos a recomendar que, en adelante, favorezca 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.

Nos parece adecuado el sistema de restructuración de los lotes en el caso de que existan nuevos vecinos interesados, a los que se debe dar entrada al comienzo de cada campaña agrícola, por lo que deberá prever esa circunstancia la administración local, organizando el correspondiente padrón de vecinos interesados y fijando con suficiente antelación las fechas de los nuevos sorteos.

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 **Recomendación:**

Que por parte de la Entidad Local que VI preside, y en adelante, se facilite respuesta expresa y en plazo a los escritos ciudadanos en cumplimiento estricto de los deberes que se extraen del artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, atendiendo, en todo caso y a la mayor brevedad posible, la solicitud de fecha XXX.

Que se adopten las medidas que considere necesarias para ajustar la explotación de sus bienes comunales al régimen previsto en el artículo 75 TRRL y concordantes, facilitando el acceso al aprovechamiento de dichos bienes a todos los vecinos interesados y teniendo en cuenta para ello las consideraciones efectuadas respecto a la exigencia de determinadas restricciones profesionales en el acceso a estos aprovechamientos.

Esta es nuestra recomendación 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