



León, 27 de mayo de 2019

Ayuntamiento de XXX
(Burgos)

Asunto: Tierras del Concejo/ Subasta/ Disconformidad

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a **V.I.** una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **354/2019**, 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 situación planteada en su localidad por la pretensión municipal de subastar las Tierras del Concejo y ello pese a que se trata de bienes comunales que en la actualidad son aprovechados por los vecinos.

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:

“He de manifestar que todas las fincas rústicas de labor que el Ayuntamiento viene arrendando y ahora trata de arrendar de nuevo, son de titularidad patrimonial, con títulos de propiedad en el Registro de la Propiedad de Burgos e inventariadas en el Ayuntamiento como tales desde que se hizo la Concentración Parcelaria, allá por el año 1989.

Estas fincas, unas 878 Ha., han venido arrendándose a vecinos del pueblo, unas veces con una Ordenanza y otras veces con requisitos o condiciones a cumplir de lo más variopintas, todo ello en función de los intereses económicos personales de los labradores concejales de la Corporación en cada momento.

De tal manera que los interesados decidían a quienes les correspondían y al precio que ellos ponían. Cada cuatro años podían cambiar esas condiciones a cumplir; en un principio se daba una suerte por cada hogar de labradores, otra, dos suertes al matrimonio si no había viudedad, otra, había que tener la seguridad



social agraria y a los que compatibilizaban con otro trabajo nada, otra, a los solteros si no tenían casa aparte tampoco, otra, si eran vecinos pero no tenían ningún impuesto o tasa que pagar al Ayuntamiento, tampoco, etc.

Las fincas que figuraron en esa Ordenanza BOCYL 1 de Agosto 2003 en esa fecha ya eran patrimoniales y los Ayuntamientos sucesivos dejaron de aplicarla, porque no les gustaba ni el precio ni las condiciones y aprobaban otros requisitos que les iba mejor.

En el año 2007 hubo varios vecinos que en un reparto pidieron suerte y no se las dieron. Pusieron quejas al Procurador del Común, pidieron informes a la Diputación de Burgos y a abogados y con todo ello lo llevaron a la Justicia.

El Ayuntamiento siempre tuvo conocimiento de que las fincas municipales eran patrimoniales y que la pretensión de los aludidos denunciantes era una gestión basada en la Ley.

En el año 2010 el Juzgado de lo Contencioso nº2 de Burgos abre un procedimiento ordinario 000106/2010 al recurso presentado por estos vecinos disconformes y como demandados los vecinos labradores que llevaban las fincas aludidas y el propio Ayuntamiento de XXX. El recurso presentado fue contra los acuerdos de los plenos del Ayuntamiento donde se aprobaron las condiciones de los sucesivos repartos y adjudicaciones de fincas.

El 9 de mayo de 2016, después de varios retrasos por incorporaciones de nuevos repartos y recesos para ver si las partes llegaban a un acuerdo, el Juzgado de lo Contencioso administrativo nº 2 de Burgos en sentencia nº 167, FALLA declarar nulos los acuerdos aludidos. En esta sentencia se da por sentado que las fincas, todas, del Ayuntamiento son patrimoniales, también se dice como tienen que ser gestionadas.

El 29 de julio de 2016 en ejecución de sentencia el Juzgado declara firme la sentencia, da un plazo de dos meses para que dejen las fincas los labradores y al Ayuntamiento para que anule los contratos y tenga libre a sus disposición las fincas.

En la campaña agrícola 2016/2017 no quedaron a libre disposición del Ayuntamiento, pero si en las campañas 2017/2018 y 2018/2019, tal es así que a fecha de hoy las fincas están libres y a disposición del Ayuntamiento.

Con fecha 04/04/2019, la nueva Corporación del Ayuntamiento aprueba en Pleno un Pliego de condiciones para el concurso de arrendamiento de un total de 765 Ha. Se adjunta copia del Pliego y los Lotes. El resto de las fincas libres, esperamos para un próximo concurso”.

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



Como VI señala en su informe, desde el año 2008 esta Institución viene analizando la situación de las fincas rústicas titularidad del Ayuntamiento de XXX, efectuando distintos pronunciamientos sobre la base de los informes remitidos desde esa entidad local.

Así, en el expediente **20081395** se solicitaba nuestra intervención al apuntarse en la reclamación que el Ayuntamiento repartía de igual forma sus fincas rústicas comunales y patrimoniales, requiriendo además a los vecinos determinadas condiciones que se señalaban como contrarias a la Ordenanza aplicable y carentes de amparo legal.

Con posterioridad y en el expediente **20092130** se denunciaba la inactividad de la entidad local a la hora de investigar la calificación jurídica de sus fincas rústicas, para posteriormente ajustar su explotación a dicha calificación.

Más recientemente se tramitó la queja **20160018** en la que se denunciaba la adjudicación directa de los pastos de la localidad, sin mediar el correspondiente expediente.

Si algo resultó establecido en todas estas quejas es que la entidad local contaba con un número importante de bienes inmuebles rústicos que ostentaban distintas calificaciones jurídicas, esto es, tenía o tiene bienes comunales (conforme se recoge en la Ordenanza BOCYL 01 de agosto de 2003) y también patrimoniales o de propios, aunque alguna de estas fincas se entregaban solo a los vecinos como si se tratara de comunales.

Y la afirmación de que tenía ambas clases de bienes (que por primera vez se niega por ese Ayuntamiento en su último informe) no se sustenta solo en afirmaciones de parte que pudieran calificarse como interesadas o parciales, sino que aparece respaldada por dos Dictámenes del **Consejo de Estado** emitidos de manera preceptiva para la aprobación de la **Ordenanza especial** de aprovechamientos agrícolas comunales de las fincas rústicas de XXX sobre la que volveremos más adelante.

Así el **Dictamen 2365/2002 del Consejo de Estado** concluyó que no procedía la aprobación de la Ordenanza sometida a dictamen, singularmente y por lo que ahora nos interesa, razonando:

“(…) En segundo lugar, y previamente, es imprescindible determinar la calificación que corresponda a los terrenos objeto de regulación. En el expediente se presume su naturaleza de bienes comunales. Sin embargo se menciona que su origen tiene lugar en una donación realizada en 1968. El texto de la misma puede determinar que su calificación sea otra. Por ello es necesario aportar al expediente dicha escritura de donación, y, en su caso, las vicisitudes jurídico administrativas que desde entonces hayan sufrido tales bienes, señaladamente por si pudieren ostentar la condición de montes vecinales en mano común, cuyo régimen jurídico es diferente al de los bienes comunales, y porque eventualmente cabe la imposición de condiciones o modo en las



donaciones de este tipo.

- En tercer lugar, e igualmente, se menciona una Ordenanza de 1979 a la que no se hace referencia en el texto finalmente propuesto (para su interrogación). Dado que no se conoce ni consta qué tipo de regulación sea conviene igualmente incorporarla al expediente." (Los subrayados son nuestros).

Con posterioridad y ya en el **Dictamen del Consejo de Estado 257/2003**, tras la incorporación de los documentos que echaba en falta el Consejo en su anterior dictamen y examinar los mismos, el Alto órgano Consultivo del Estado apunta con bastante claridad:

"(...) 4. Al proseguir la tramitación del expediente se incorpora al mismo:

- La escritura de donación otorgada el 17 de mayo de 1968 por la ante el Notario de Burgos con el núm. 2297 de su protocolo. En la misma se dona al Ayuntamiento de XXX "y a sus vecinos" el censo enfitéutico que gravaba a los mismos como censatarios, quedando dichas fincas de pleno dominio del Concejo y de los vecinos. La donación es pura y simple, sin condiciones.

- El texto de la Ordenanza de 1979 en que se contempla la atribución de suertes de modo conjunto por el Ayuntamiento y una comisión de vecinos titulares de los aprovechamientos.

- La Sentencia de 28 de junio de 2002 dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Burgos en el recurso contencioso-administrativo núm. 85/2001 promovido por diversos vecinos contra las resoluciones del Pleno de 23 de febrero y 19 de marzo de 2001 sobre reparto de suerte de concejo que prorrogan dos años la adjudicación realizada en vez de proceder a una nueva. Se considera en la sentencia que los bienes tienen la calificación de comunales, anulando el acto recurrido por no haberse abstenido los concejales cuyo voto fue determinante que estaban incursos en causa de incompatibilidad."

Por lo tanto las fincas rústicas de cultivo agrícola a las que se refiere la Ordenanza especial publicada en el BOCYL 1 de agosto de 2003 eran indudablemente comunales, y no nos consta que desde entonces hayan perdido dicha calificación jurídica cosa que conforme establece la normativa patrimonial y local solo puede hacerse tramitando el correspondiente expediente de desafectación.

Como ya le hemos reiterado a esa Administración municipal con ocasión de la tramitación del expediente **20092130** y en la resolución que entonces le formulamos (de fecha 03 de agosto de 2010), solo las fincas a las que se refiere expresamente el artículo 1 de la Ordenanza de 2003 son indudablemente comunales **y el resto**, por exclusión, **serán patrimoniales**.

Las fincas rústicas **comunales que se mencionan en la Ordenanza de 2003** son:



Polígono	Parcelas
508	05021, 05059, 05095, 10666, 10667 y 10669
509	20669, 00668, 10685, 20685, 10685, 00692, 25077, 00741, 00697, 00760, 00727, 00757, 00730, 00739, 10699, 20699, 00714, 00712, 00755, 00701 y 00707
510	05042

Toda esta propiedad comunal suma una superficie de 295,61 hectáreas, lejos por tanto de las más de 878 hectáreas de superficie que comprenden la totalidad de las fincas de titularidad de esa entidad local a las que se refiere en su informe.

Es más, examinando el listado de los lotes que va a arrendar y nos ha hecho llegar la administración local, solo una finca de las citadas como *comunal* en la Ordenanza (en concreto la parcela 10699 del polígono 509) ha sido incluida como patrimonial para completar los lotes que va a sacar esa administración a concurso, por lo que entendemos que todas ellas, por exclusión conforme hemos razonado, salvo la citada (que curiosamente es la única que aparece citada en el listado como XXX C ¿comunal?) deben someter su aprovechamiento al régimen previsto en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (Ley 33/2003, de 3 de noviembre, en adelante LPAP) y en las normas que lo complementan, en concreto en su Reglamento (RD 1373/2009, de 28 de agosto, en adelante RGLPAP) y en el Reglamento de Bienes de las Entidades locales (RBEL) y subsidiariamente, para lo no previsto en las anteriores, por las normas de contratación pública, si las normas patrimoniales se remiten a ellas, tal y como al parecer está haciendo por ese Ayuntamiento por lo que ningún reproche puede efectuar esta Defensoría.

Se infiere de su informe que el Ayuntamiento considera que a la vista de los pronunciamientos de la sentencia de fecha 09 de mayo de 2016 todas las fincas rústicas del Ayuntamiento serían patrimoniales, sin embargo creemos que tal afirmación requiere de alguna matización ya que el procedimiento iniciado en este caso se dirige a impugnar sendos acuerdos del Pleno municipal que fijaron condiciones y precios para reparto de bienes municipales (ya hemos dicho que conocemos por las quejas planteadas ante esta Defensoría que contaban con ambas clases de bienes y que en ocasiones los patrimoniales se repartían como comunales y al revés) y el fallo solo se dirige a declarar que los citados acuerdos de Pleno eran nulos de pleno derecho por referirse a bienes patrimoniales y por haberse apartado la Corporación del régimen jurídico que les resulta aplicable, pero de ahí a inferir que todo el patrimonio local sea patrimonial va una gran distancia que la sentencia, a nuestro juicio, no recorre.

Entenderlo de otro modo significaría, a nuestro juicio, y siempre según el análisis que estamos realizando, vaciar de contenido los Dictámenes del Consejo de Estado, la Ordenanza que derivó de aquellos e incluso el mandato vecinal que contenía



y la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de fecha 28 de junio de 2002 que anuló un acuerdo del Pleno de XXX y señaló con claridad en su fundamento jurídico sexto que **los bienes repartidos eran comunales**.

Obviamente no decimos con ello que las fincas rústicas comunales no puedan pasar a ser calificadas como patrimoniales, pero tal cambio de calificación jurídica requiere la tramitación de un expediente, tal y como exigen los artículos 78.1 del Texto Refundido de Régimen Local (TRRL), artículo 79.1 del RDLeg 781/1986, de 18 de abril por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones y artículo 100.1 RBEL que determinan que si los bienes comunales por su naturaleza o por otras causas no han sido objeto de disfrute de esta índole durante más de diez años, podrán ser desprovistos del carácter de comunales en virtud de acuerdo de la Corporación respectiva, expediente que en este caso no consta.

Este acuerdo requerirá información pública, voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación y posterior aprobación de la Comunidad Autónoma.

La **necesidad de que se produzca una alteración expresa** de la calificación jurídica en el caso de los bienes comunales aparece muy claramente mencionada en la STS 03 de mayo de 1988 al declarar : “(...) *es más en el caso que estamos de admitir que el Monte “Sierra La Hez” ha dejado de ser disfrutado comunamente por los vecinos del Ayuntamiento recurrentes desde el año 1964, no por ello deja de considerarse de carácter comunal pues para ello se necesitaría la incoación de un expediente previo según los trámites de los artículos antes mencionados, y que desde luego no se ha llevado a cabo*”. (Los subrayados son nuestros).

Como señalamos expresamente en nuestro informe especial dedicado a “*Los bienes y los aprovechamientos comunales en Castilla y León*”¹ los artículos 78 del TRRL y 47.2 n) de la LRBRL contienen reglas restrictivas con respecto a la posible desafectación de los bienes comunales, yendo más allá de la regla general del artículo 81.1 LRBRL, al prever la intervención de la Comunidad Autónoma en el procedimiento, **en garantía de los derechos de los vecinos**.

Además de estos requisitos formales, la norma recoge una importante limitación al destino futuro de los bienes que han dejado de ser comunales, así si el bien se califica como patrimonial y es susceptible de aprovechamiento agrícola, la entidad local **tiene la obligación de arrendarlo** a quienes se comprometan a su explotación, otorgándose **preferencia a la hora de optar por dicho arrendamiento a los vecinos del municipio (artículo 78.2 TRRL)**.

No podemos afirmar con rotundidad que este proceso formal de desafectación se haya realizado en este caso, pero creemos que debe la entidad local efectuar la correspondiente comprobación, manteniendo mientras tanto y en su caso, el

¹ Que puede consultarse íntegramente en nuestra página web https://www.procuradordelcomun.org/archivos/informesespeciales/1_1490613697.pdf



aprovechamiento de los bienes comunales citados de manera expresa en la Ordenanza con observancia estricta del régimen previsto en la misma, para evitar así nuevas nulidades y reclamaciones.

Si finalmente se constata que tales fincas rústicas fueron desafectadas expresamente, debe destinar dichos bienes a su aprovechamiento agrícola mediante arrendamiento, pero con la salvedad de otorgar preferencia a los vecinos del municipio, extremo este que deberá constar en el Pliego.

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 preside y en adelante, se atienda a las consideraciones legales y jurisprudenciales a las que se hace específica alusión en el cuerpo de este escrito, reexaminando la calificación jurídica que ostentan los bienes rústicos a los que se alude en esta queja y en la Ordenanza especial de agosto de 2003 y comprobando que en su caso se haya seguido el procedimiento previsto para su expresa desafectación en garantía del derecho de todos los vecinos.

Que, en su caso, ajuste la explotación y aprovechamiento de estos bienes a las determinaciones de la Ordenanza reguladora de los bienes y aprovechamientos comunales de las fincas rústicas de XXX (BOCYL 01 de agosto de 2003), para evitar así nuevas nulidades y reclamaciones.

Si finalmente establece que se trata de bienes comunales desafectados debe garantizar que se reserva el aprovechamiento agrícola de estas fincas, mediante arrendamiento, con preferencia a los postores vecinos.

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