



Junta Vecinal de XXX
Sr. Presidente
XXX
(León)

Asunto: Ocupación de terreno comunal/ Inactividad

Estimado Sr.:

De nuevo nos dirigimos a Ud. una vez recibidos los informes solicitados en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **497/2023**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, en la queja se hacía alusión a la situación planteada en su localidad por la ocupación y el aprovechamiento que se realiza de los bienes comunales pertenecientes a esa Administración.

Según manifestaciones del autor de la queja, desde hace años se ha tolerado por esa Junta vecinal el cierre y la usurpación de partes significativas de una finca comunal de gran tamaño (parcela XXX, polígono XXX), ocupación que ha sido realizada por particulares que han unido estos terrenos a sus propiedades particulares, instalando vallas delimitadoras, cortando árboles y en definitiva, realizando actos de posesión y de explotación de terrenos que les son ajenos. En concreto se señala que estos actos se han realizado en el paraje denominado “Era de XXX”, junto a las parcelas XXX, XXX, XXX, XXX y XXX, todas del polígono XXX de su localidad.

Se desprende del contenido de la queja que el uso de estos terrenos no cuenta con autorización alguna de la Junta vecinal y que permanece absolutamente inactiva ante estos hechos, lo que supone un evidente perjuicio económico para la misma, además de un grave incumplimiento de su obligación de defensa de los bienes públicos.

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:



“1.- Que la finca XXX del polígono XXX es un inmueble cuyo titular es la Junta Vecinal de XXX y así consta en el inventario de bienes.

2.- En estos cuatro años como Presidente de la Junta Vecinal y el los cuatro anteriores como Vocal de la misma siendo presidente D.(...) no se ha cedido ni total ni parcialmente aprovechamiento de dicho inmueble y que esa zona se conoce así desde antaño”.

Visto el informe evacuado, solicitamos a la Junta vecinal ampliación de la información que nos había proporcionado, y en el nuevo informe elaborado se señala:

“Respecto a si nos consta que se hayan instalado vallas delimitadoras o se estén realizando actos de posesión y de explotación de parte de la finca comunal de nuestra titularidad (parcela XXX, polígono XXX), nos remitimos al punto 2 del escrito remitido por la anterior Junta Vecinal con fecha 8 de Junio de 2023, reiterándonos en que esa zona se encuentra en el mismo estado sin ninguna instalación nueva desde tiempo inmemorial.

Se trata de una zona de monte de matorral bajo susceptible de aprovechamientos teóricos de pastos y de leñas, pero que en la práctica no tiene ningún tipo de concesión o aprovechamiento, ni cesión a ningún particular, constando en el inventario de esta Junta Vecinal conforme a la documentación enviada por la anterior corporación en el anterior escrito citado.

Informar que los aprovechamientos de pastos y forestales de esta Junta Vecinal se rigen por lo dispuesto por la Junta de Castilla y León en el Plan Anual de Aprovechamientos del año 2024, recientemente remitido por la Consejería”.

Tras la recepción de este informe, consideramos oportuno requerir información de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, la cual en el informe elaborado señala:

“En relación con la solicitud de información relativa al expediente de queja 497/2023 referido a “Ocupación de terreno comunal/Inactividad/XXX (León)” de conformidad con lo establecido en la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, una vez emitido informe por la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal, conforme a la información remitida por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, se informa que:

El Monte “XXX y otros” con número XXX del C.U.P. no está deslindado ni amojonado, no perteneciendo al mismo la parcela XXX, del polígono XXX del término municipal de XXX, tal como se puede apreciaren la siguiente imagen:



Planos suprimidos en aplicación de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales

Por otra parte, se informa que con fecha 14 de diciembre de 2022 tuvo entrada en el Servicio Territorial de Medio Ambiente de León, un escrito de D^a(...) denunciando la usurpación y corta de arbolado en terrenos contiguos en la parte derecha de las parcelas XXX y XXX del polígono XXX del término municipal de XXX (doc.1), por lo que, de acuerdo con sus competencias, se indicó a los Agentes Medioambientales de la Comarca de XXX que presten especial vigilancia en la zona a la corta de arbolado”.

A la vista de la información recabada procede efectuar a esa Junta vecinal algunas consideraciones.

Como Ud. quizá conoce, bajo la expresión bienes comunales (calificación que ostenta la finca a la que se refiere esta queja) se sitúan distintos tipos de bienes que se ofrecen con distintas denominaciones e, incluso, con especificidades en cuanto a los 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 de 1978 una reserva de Ley para su regulación.

En lo que ahora puede resultar de interés para la resolución de este expediente, 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 Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (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, aprobado mediante RD Legislativo 781/1986 de 18 de abril, (TRRL), 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 el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (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: - Aprovechamiento peculiar, según costumbre o reglamentación local, o - Adjudicación por lotes o suertes.* 3. *Si estas modalidades no resultaran posibles, se acudirá a la adjudicación mediante precio”.*

En este sentido el Tribunal Supremo, en su sentencia 18 de octubre de 1999, ya señaló que el artículo 75 del TRRL “escalona por orden de preferencia cada una de las posibles formas de explotación de los bienes comunales, de modo que su aplicación respectiva requiere que no sea posible acudir a la anterior. Así solo cuando sea impracticable el aprovechamiento y disfrute general simultáneo, podrá acudirse a la costumbre u ordenanza local, en su defecto a la adjudicación de lotes o suertes y solo finalmente, a la adjudicación en pública subasta mediante precio”.

En este caso no consta ninguna forma de explotación y/o aprovechamiento por parte de los vecinos de este bien comunal, aunque si hemos examinado alguna autorización concedida en el pasado para la corta de leñas. Resultaría conveniente que esa entidad local menor proceda a realizar una explotación efectiva, realizando el reparto de los aprovechamientos que sean posibles entre los vecinos de su localidad, de manera que se eviten situaciones como las que han dado origen a la presentación de esta queja¹.

Por otra parte, todas las entidades locales, entre las que se encuentra esa Junta vecinal, **tienen la obligación** de ejercitar las acciones que resulten necesarias para la defensa de sus bienes y derechos, entre los que se encuentran los bienes comunales, frente a cualquier usurpación, obligación que viene impuesta en los artículos 68 de la LBRL y 9.2 del RBEL, y que ha recordado en numerosas ocasiones la jurisprudencia.

Ante dicha obligación, esa entidad local menor debe actuar ante las denuncias ciudadanas, realizando al menos una labor de comprobación, para evitar eventuales

¹ Como señalamos en el informe especial, elaborado por esta Defensoría, y titulado :“*Los bienes y los aprovechamientos comunales en Castilla y León*”, <https://www.procuradordelcomun.org/informe-especial/20/los-bienes-y-los-aprovechamientos-comunales-en-castilla-y-leon/1/>, aunque son numerosas las entidades locales que cuentan entre su patrimonio público con bienes comunales, en muchas ocasiones estos terrenos no son aprovechados en modo alguno, situación que contrasta con la regulación que observamos en otras Comunidades Autónomas en las que también existe, como en la nuestra, una fuerte implantación en el territorio de bienes comunales. Así por ejemplo, en la Comunidad de Aragón, su Ley 7/1999 de Administración Local dispone que las entidades locales velarán por la puesta en producción, mejora y aprovechamiento de sus bienes comunales. La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración local de Navarra, en su artículo 141 resulta aún más contundente al disponer: “*las entidades locales velarán por la puesta en producción, mejora y aprovechamiento óptimo de los comunales*”.



situaciones de ocupación o de explotación de sus bienes por los particulares sin título habilitante alguno, para que no se prolonguen en el tiempo, situación que, de producirse, se generaría una situación de inacción en detrimento de la credibilidad de esa administración.

En este sentido, el artículo 44 del RBEL señala que corresponde a las entidades locales en relación con sus bienes: la potestad de investigación, la de deslinde y la de recuperación de oficio.

En este caso, lo primero sobre lo que tiene que indagar la Junta vecinal es si se han producido las ocupaciones denunciadas, extremo que no se ha concretado en absoluto en los informes remitidos, verificando si, como se señalaba en la queja y en las denuncias presentadas, se han extendido los vallados y los cierres de las fincas particulares colindantes y/o enclavadas con esta finca comunal en la zona de la “Era de XXX”.

Si existieran dudas respecto de si se han excedido los límites de la finca comunal o si dichos límites fueren imprecisos en algún punto, vista su gran extensión, quizá resulte necesario realizar un deslinde en la zona en conflicto o en otras zonas.

Respecto del procedimiento que debe seguirse para proceder, en su caso, a la recuperación de oficio, se recoge en el artículo 71 del RBEL, cuando indica:

“1. El procedimiento para la recuperación de la posesión podrá iniciarse a través de las formas previstas en el artículo 46. 2. La recuperación en vía administrativa requerirá acuerdo previo de la Corporación, al que se acompañarán los documentos acreditativos de la posesión salvo que se tratare de repeler usurpaciones recientes”.

Existe una jurisprudencia constante y reiterada que señala que el ejercicio de la potestad recuperatoria de los bienes demaniales está sujeta a dos requisitos fundamentales: 1) Demostrar que los bienes usurpados son del dominio de la administración que ejerce esta facultad, y 2) el uso público debe haber sido obstaculizado por la persona frente a la que se dirige la potestad recuperatoria (Cfr. STS 19-06-1998).

Esta última circunstancia se dará siempre que se altere el uso común previsto para el bien, destinándose al uso exclusivo de un particular, independientemente de que dicho particular sea vecino o no, ya que no estaríamos ante el aprovechamiento previsto para esta clase de bienes, sino ante una utilización privativa realizada por uno o varios particulares y en su solo provecho, lo que requeriría, cuando menos, el otorgamiento de la correspondiente autorización y/o concesión administrativa por parte de la entidad local titular del inmueble, cosa que aquí no nos consta que se haya producido.

En definitiva, debe la Junta vecinal examinar si, tal y como se pone de manifiesto en la queja y en los escritos ciudadanos presentados, se están produciendo ocupaciones



parciales de esta finca comunal, perturbando de esta manera la posesión de la misma, y, en su caso, actuar en consecuencia.

Conforme señala el artículo 82 de la LBRL, la facultad de recuperación de bienes de dominio público es una facultad discrecional que se convierte en obligación, cuando concurren las características habilitantes para su ejercicio, de tal forma que la entidad local menor no puede declinar sus prerrogativas y abandonar a su suerte sus bienes y los derechos que le asisten, debiendo hacer uso de estos para su defensa frente a las ocupaciones y posesiones indebidas que constituyen su presupuesto (en este sentido, cfr. STSJ Aragón 19-05-2004).

La administración local, en este caso la Junta vecinal, como administración más próxima al ciudadano, debe dar una pronta respuesta a los problemas o cuestiones que estos le plantean. La falta de cumplimiento de las obligaciones legales por parte de esa entidad local, como habría ocurrido en este caso de ser ciertas las ocupaciones realizadas sin título de bienes de su titularidad, sin haber intervenido para resolver la situación, resulta una dejación de funciones de las autoridades, lo que, además, repercute en una valoración negativa hacia dicha administración por parte de la ciudadanía.

La objetividad del servicio de la administración a los intereses generales exige el cumplimiento de los deberes legalmente impuestos. Por ello conocida una situación conflictiva (en este caso a través de las denuncias de los vecinos sobre la ocupación de esta finca) debe analizarse la misma, adoptando con prontitud las medidas necesarias para poner fin a la situación denunciada, de ser cierta.

Tampoco nos consta que haya respondido en modo alguno a los escritos que se han presentado por los ciudadanos al respecto. Como quizá conoce el artículo 12.2 de la Ley de 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, dispone que esta Institución, en cualquier caso, velará porque las Administraciones resuelvan expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados, cumpliendo así lo establecido en el art. 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Esa entidad local menor está obligada a responder al ciudadano que acude a ella y ha de ofrecerle una respuesta directa y ajustada a la legalidad, en tiempo, forma y contenido. La ausencia de una respuesta administrativa a las solicitudes presentadas supone un funcionamiento de la Administración contrario a la legalidad, y así lo ponemos de manifiesto.

Esa entidad local, como cualquier otra administración pública, debe tener presente en todo momento que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 13 e), consagra, entre los



derechos que ostentan los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones públicas, el ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios públicos, y, en lo que se refiere a este caso, habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

Por último, debemos recordar que el artículo 68 LBRL faculta a cualquier vecino que se halle en el pleno goce de sus derechos civiles y políticos a ejercitar en sustitución de la entidad local, cuando esta permanece inactiva, las acciones necesarias para la defensa de los bienes y derechos de la entidad local y de prosperar la acción tendrá derecho a ser reembolsado por la entidad local de las costas procesales y de la indemnización de cuantos daños y perjuicios se le hubieran producido.

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 entidad local menor que Ud. preside se facilite respuesta expresa al escrito de fecha XXX/2022 (sic) registro de entrada Ayuntamiento de XXX XXX -fecha XXX/2023-, mediante su notificación a la parte interesada.

SEGUNDA: Que tras examinar la posible existencia de ocupaciones en el inmueble comunal de su titularidad (finca XXX, polígono XXX), se valore la necesidad de incoar un procedimiento de recuperación de oficio y/o de deslinde, en cumplimiento estricto de sus obligaciones en relación con la defensa de los bienes públicos.

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