



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de (...), mediante escrito de fecha 17 de septiembre actual, registrado de entrada en la Diputación el día 22, solicita un informe jurídico con el fin de aclarar la titularidad dominical de una dehesa boyal.

No se adjunta documento alguno; los pormenores del caso se narran en el propio escrito de solicitud y constituyen estos

ANTECEDENTES

Primero.- En 1919, en documento privado, un particular “cedió sus derechos” (sic) sobre una Dehesa Boyal -que le había sido adjudicada por la Hacienda Pública en subasta- a una Junta Administradora representante de todos los vecinos de la localidad. A cambio, ésta le abonó el dinero adelantado en la subasta, comprometiéndose también a elevar a escritura pública el documento y pagar los gastos correspondientes, si bien este último compromiso nunca llegó a cumplirse.

Segundo.- Años después, en 1925, el Ayuntamiento inscribe a su nombre en el Registro de la Propiedad la referida dehesa, figurando en el correspondiente asiento de inscripción que : “(..) *no tiene cargas y el Ayuntamiento tiene la pacífica posesión de la finca como de sus propios desde tiempo inmemorial a título de dueño, sin que se exprese la persona o corporación de quien fuera adquirida ni el origen de su adquisición(...)*”.

Tercero.- En el Inventario de Bienes municipal la citada dehesa está inventariada como “*bien patrimonial considerado como comunal*”.

Cuarto.- Aunque no conste la naturaleza comunal del bien en el Registro de la Propiedad, lo cierto es que, desde 1919, los vecinos han venido beneficiándose del aprovechamiento agrícola, forestal y ganadero de la finca, cuya gestión ha corrido a cargo de una Junta Administradora, sin intervención alguna del Ayuntamiento.

Quinto.- En 1994 se aprobaron – no se dice por quién – unos Estatutos, de cuyo contenido se reproducen los siguientes preceptos en el escrito de solicitud de Informe:

Artículo 1º: “*La Dehesa Boyal y todos sus bienes a ella inherentes y pertenecientes, constituyen un bien patrimonio de los descendientes de los vecinos del pueblo en el año 1919, en que adquirieron dicha finca y que cumplan con el requisito de estar censado en dicho municipio*”.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



Artículo 2º.- *“Dicha finca bajo ningún concepto podrá enajenarse ni gravarse, no en todo ni en parte, ni tampoco se podrá transmitir ni ceder individualmente su derecho por ningún copartícipe, ya sea a título oneroso o gratuito”*

Sexto.- Los aspectos relacionados con la titularidad de la dehesa cuya aclaración solicita el Sr. Alcalde son los siguientes:

1.1.-En el caso de que la titularidad de la finca corresponda al Ayuntamiento, si su inclusión y calificación en el Inventario de Bienes -*“patrimonial considerado como comunal”*- es correcta y si cabría pedir al Registro de la Propiedad que, al margen del asiento, se hiciera constar su carácter de comunal, cuyo uso y disfrute corresponde a los vecinos, a través de una Junta Administradora.

1.2.-Cómo podría escriturarse e inscribirse a nombre de los vecinos, si la titularidad les perteneciera.

1.3.-Si cabe la posibilidad de separar la propiedad o la posesión de esa finca del uso y disfrute de ella por personas distintas (en el caso, entiende la informante, de que la titularidad estuviera compartida entre el Ayuntamiento y los vecinos).

LEGISLACIÓN APLICABLE.

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).
- Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RB).
- Real Decreto Legislativo 781/86, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (TRR)

CUESTIONES PREVIAS

Primera.- No resulta aventurado señalar, ya de entrada, que una dehesa boyal con las características señaladas con anterioridad, es decir, inscrita en el Registro de la Propiedad en 1925 a nombre del Ayuntamiento, incluida en el Inventario Municipal de Bienes como *“patrimonial con carácter comunal”* y cuyo aprovechamiento efectivo ha venido efectuándose



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

desde 1919 por el común de los vecinos¹, es formalmente, al menos, un bien comunal. En este sentido, cabe recordar, como señalan los arts. 79² LRBRL y 2 RB³, que la peculiaridad de los bienes comunales consiste en que su aprovechamiento se realiza por el común de vecinos, añadiendo, además, el último de los preceptos citados que los bienes comunales sólo pueden pertenecer a los Municipios y a las Entidades Locales Menores. Esto quiere decir que el Ayuntamiento tiene que compartir la titularidad de la dehesa con el derecho de los vecinos a su disfrute.

Segunda.- El punto de partida de la informante es, por tanto, considerar a la dehesa boyal como un bien de naturaleza comunal, por dos razones fundamentales: la primera, porque así consta en el Inventario de Bienes –aunque no se diga desde cuándo–, que es un documento público municipal de orden interno; la segunda, y sobre todo, porque, al menos desde 1919 (y se entiende que hasta hoy), ha venido aprovechándose por el común de los vecinos. En apoyo de esta tesis se va a analizar en profundidad la naturaleza de este tipo de bienes, tanto desde la óptica de la normativa aplicable, como de la doctrina jurisprudencial y académica (Profesor Cobo Olvera⁴).

Tercera.- Cuando el Ayuntamiento, en 1925, registró la dehesa manifestó que tenía “la pacífica posesión de la finca como de sus propios desde tiempo inmemorial a título de dueño”..., obviando su carácter comunal, y, en consecuencia, el derecho de los vecinos al aprovechamiento. Esta divergencia es la que hay que subsanar, adaptando el asiento a la realidad. El Registro de la Propiedad debe ser modificado porque es un registro público, con

¹ **Común de los vecinos** es una expresión que designa una agrupación social de los vecinos que, sin llegar a estar dotada de personalidad jurídica, es titular de derechos y obligaciones diferentes de los vecinos individualmente considerados.

² **LRBRL Artículo 79.** *El patrimonio de las Entidades locales está constituido por el conjunto de bienes, derechos y acciones que les pertenezcan.*

2. Los bienes de las Entidades locales son de dominio público o patrimoniales.

3. Son bienes de dominio público los destinados a un uso o servicio público. Tienen la consideración de comunales aquellos cuyo aprovechamiento corresponda al común de los vecinos.

³ **RB. Artículo 2** (...)*3. Tienen la consideración de comunales aquellos bienes que siendo de dominio público, su aprovechamiento corresponde al común de los vecinos.*

4. Los bienes comunales sólo podrán pertenecer a los Municipios y a las Entidades locales menores.

⁴ Régimen Jurídico de los Bienes de las Entidades Locales EC 2006.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



efectos frente a terceros, ha de reflejar fehacientemente la situación de los bienes y porque *la “realidad del destino del bien ha de prevalecer sobre la apariencia normal”*⁵.

Cuarta.- Los datos proporcionados por el Ayuntamiento, en relación con este problema que lleva 85 años sin resolver, se han reseñado en los antecedentes. Algunos de ellos (contrato privado de 1919, y Estatutos de 1994), aun cuando refuercen esta tesis, no se han tomado en consideración porque, a juicio de quien informa, no aportan nada al informe. Pueden ser muy útiles, no obstante, para exhibirlos ante el Registrador, o en un hipotético conflicto de propiedad frente a terceros, que tendrían que resolver los tribunales ordinarios, (*“incluso a la hora de determinar si un bien es de naturaleza comunal o no”*⁶),. Tampoco se ha considerado necesario entrar en aspectos relacionados con la –por otra parte sempiterna- Junta Administradora, porque, al igual que los restantes aspectos derivados del aprovechamiento, son las normas consuetudinarias tradicionalmente observadas las que deben orientar su actuación.

INFORME

Primero.- Determinar si la titularidad de un bien comunal corresponde al Ayuntamiento, a los vecinos o es compartida por ambos, no es una cuestión pacífica, ni siquiera desde el punto de vista de la jurisprudencia. Hay sentencias del Tribunal Supremo para todos los gustos: la de 14 de noviembre de 1995 señala, por ejemplo, que *“la titularidad de los bienes comunales no corresponde a los Ayuntamientos, sino a los vecinos”*, confundiendo, tal vez, señorío dominical con derecho a su aprovechamiento y disfrute. Nuestro criterio, coincidente con el de las SSTS de: 13-5-1980; 18-5-82; 31-12-1986; 30-4-1987 y 24-1-1989, entre otras, es el de que la titularidad de los bienes comunales no es exclusiva, ni de los entes locales, ni de los vecinos, sino que se trata de una titularidad que el Ayuntamiento comparte con el común de los vecinos.

⁵ **STS de 15 marzo 1982** (...) *cuando se produce una discordancia entre las apariencias formales y la realidad del destino de un bien, no es la realidad la que tiene que sacrificarse ante el formalismo, sino al revés, es éste el que debe adoptar las fórmulas que sean precisas para concordar con tal realidad, con las solas limitaciones naturalmente, que puedan imponer principios superiores de legalidad.*(...)

STS de 28 de marzo 1989 (...), pues las calificaciones jurídicas han de realizarse atendiendo al contenido real de los hechos y no a las denominaciones que con mayor o menor propiedad utilicen las partes interesadas(...)

⁶ **STS 3-10-2000**



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

Aunque el asiento del Registro no lo refleje, la dehesa boyal de (...) tiene naturaleza comunal: así consta, al menos, en el Inventario de Bienes y su aprovechamiento desde 1919 se ha venido efectuando por el común de vecinos; coincidiendo, pues, con las dos características que la doctrina jurisprudencial pone de manifiesto en este tipo de bienes:

1.-Titularidad no exclusiva, sino compartida: al Ayuntamiento corresponde las facultades de administración y conservación, y a los vecinos las de aprovechamiento.

El Tribunal Supremo, en sentencia de 8 de noviembre de 1977, ha señalado en esta línea que: *“Ni los municipios ni los vecinos deben ser considerados como titulares exclusivos de las relaciones jurídicas que hacen referencia a estos tipos de bienes (comunales), sino como titulares concurrentes, en una titularidad simultánea, según la doctrina de la resolución de la Dirección General de los Registros de 3 de junio de 1927 que los define como tipos de propiedad corporativa, en los que las facultades correspondientes a los vecinos o habitantes limitan y complementan los derechos dominicales del municipio, encontrándose pues, ante una titularidad compartida que viene atribuida de modo diverso entre partícipes cualitativamente diferentes y ante una propiedad cuyo contenido es el aprovechamiento o disfrute, quedando disminuida la vertiente dominical del ius disponendi, ya que su esencia no es la disposición de los bienes, sino solamente su aprovechamiento y disfrute por los miembros de la Comunidad e independientemente de sus analogías con las categorías civiles de propiedad especial, puede configurarse de un derecho real administrativo de goce a la vez pertenece al municipio o Entidad los bienes sobre los que recae”*.

2.-Destino: el aprovechamiento común que implica, como regla, el disfrute general y simultáneo de los bienes por quienes ostenten en cada momento la cualidad de vecino de (...) ⁷ y que (presumiblemente) se hace, de forma prioritaria, en régimen de explotación común o cultivo colectivo (arts 75 TRRL y 94 ⁸ y ss. 94.1 RB), con arreglo a normas consuetudinarias

⁷ No basta, para acceder al disfrute del aprovechamiento comunal con la simple condición formal de vecino, como puede ser la inscripción en el padrón municipal, sino que es preciso además que exista *“un arraigo estable, real y verdadero en la localidad que en determinadas ocasiones puede aun restringirse con la imposición de otras exigencias”* De esta forma, caben *“restricciones complementarias o condiciones particulares siempre que tengan su razón de ser y justificación en la necesidad de consideración y subsistencia de los patrimonios comunales de las Entidades Locales”* (STC 21 de noviembre de 1994)

⁸ RB. **Artículo 94. 1.** *El aprovechamiento y disfrute de los 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.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



(entre ellas, en este caso, que la gestión del aprovechamiento se efectúa a través de una Junta Administradora).

La STS de 24 de enero de 1989 perfila su especial naturaleza al afirmar que es el Ente Local quien ostenta el derecho patrimonial sobre los bienes comunales y al que pertenecen los derechos administrativos derivados del mismo, en su condición de representante de la comunidad. Así: *“los vecinos disfrutan los bienes en nombre del Ayuntamiento como propietario, y los poseen al modo en que lo hace un arrendatario o precarista en nombre del titular; y como no pueden ser poseídos a título de dominio, los actos que puedan ejercitar sobre ellos son de simple disfrute y el Ayuntamiento solamente vendrá obligado a cumplir con las condiciones de la norma reguladora del disfrute, sin necesidad para recuperarlos de ejercer acciones de reivindicación, no pudiendo el que las disfruta acceder a su propiedad ni a través de una posesión, que no tiene título de dueño, ni del ejercicio del derecho arrendaticio de acceso a la propiedad incompatible con la naturaleza de los bienes...”*.

Segundo.- Que la titularidad esté compartida en el sentido antes señalado, no significa que quepa la posibilidad de separar la propiedad o la posesión de esa finca del uso y disfrute de ella por personas distintas; ni jurídica, ni documentalmente. La conjunción de la propiedad y el disfrute constituye la esencia de la naturaleza comunal del bien. El derecho a acceder al aprovechamiento es una especie de derecho real de goce de naturaleza administrativa, no civil. Si los vecinos dejaran de ejercerlo durante el plazo previsto en la norma, el Ayuntamiento podría cambiar su calificación de comunal a patrimonial, la dehesa perdería la protección extraordinaria de que goza hoy y la Corporación podría, entre otras cosas, enajenarla.

3. Si estas modalidades no resultaren posibles, se acudirá a la adjudicación mediante precio.

Artículo 95. Cada forma de aprovechamiento se ajustará, en su detalle, a las Ordenanzas locales o normas consuetudinarias tradicionalmente observadas (...)

Artículo 96. La explotación común o cultivo colectivo implicará el disfrute general y simultáneo de los bienes por quienes ostenten en cada momento la cualidad de vecino.

Artículo 100. 1. 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, aunque en alguno de ellos se haya producido acto aislado de aprovechamiento, podrán ser desprovistos del carácter de comunales en virtud de acuerdo de la Corporación respectiva. Este acuerdo requerirá información pública, voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación y posterior aprobación por la Comunidad Autónoma.

2. Tales bienes, en el supuesto de resultar calificados como patrimoniales, deberán ser arrendados a quienes se comprometan a su aprovechamiento agrícola, otorgándose preferencia a los vecinos del municipio.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

Tercero.- En el Inventario se dio de alta –no se dice cuándo– la dehesa boyal como bien “patrimonial considerado como comunal”, seguramente porque en la legislación anterior⁹, los bienes comunales estaban comprendidos, junto con los de propios, entre los patrimoniales; sin embargo, a partir de la entrada en vigor en 1985 de la LRBRL y del Reglamento de Bienes en 1986, los bienes comunales de las entidades locales pasan a ser considerados demaniales; así, el art. 2 RB, más arriba transcrito, señala que: *“tienen la consideración de comunales aquellos bienes de dominio público...”* y el art. 80.1¹⁰ LRBRL que *“los bienes comunales y demás bienes de dominio público, son inalienables, inembargables e imprescriptibles”*.

Cuarto.- Visto lo anterior, procede, a juicio de la informante, que el Ayuntamiento Pleno adopte un acuerdo instando al Registro de la Propiedad para que en el asiento correspondiente a la dehesa se haga constar su carácter comunal. Que se redacte de forma que permita poner el énfasis en que se trata de un error de origen en el asiento registral, ocasionado por la información proporcionada en su día por el propio Ayuntamiento que la inscribió, pues desde entonces ha venido siendo aprovechada por los vecinos a través de una Junta Administrativa. Es decir, que no se está ante un expediente de alteración de calificación de la dehesa de bien de propios a bien comunal.

CONCLUSIÓN

La dehesa boyal de (...) es un bien de naturaleza comunal cuya titularidad comparten el Ayuntamiento y los vecinos con derecho a aprovechamiento, mientras el mismo se realice de forma efectiva.

⁹ El Texto articulado y refundido de las leyes de bases de régimen local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955, en su artículo 183 decía: los bienes municipales se clasifican en bienes de dominio público y bienes patrimoniales. Los bienes de dominio público son de uso o servicio público. Los patrimoniales son de propios o comunales. Y el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Decreto de 27 de mayo de 1955, en su artículo 2.3 señalaba: Los patrimoniales podrán ser de propios o comunales en los municipios y Entidades Locales menores, y únicamente de propios en las Provincias.

¹⁰ LRBRL **Artículo 80. 1.** *Los bienes comunales y demás bienes de dominio público son inalienables, inembargables e imprescriptibles y no están sujetos a tributo alguno.*

2. Los bienes patrimoniales se rigen por su legislación específica y, en su defecto, por las normas de Derecho privado.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



En 1925 el Ayuntamiento proporcionó al Registro de la Propiedad una información no acorde con lo anterior, lo que derivó en una inscripción en la que no consta dicha circunstancia. El Ayuntamiento actual, mediante acuerdo plenario, puede pedir al Registrador su subsanación o, haciendo constar que el error es de origen y que se trata de un bien de dominio público comunal cuyo aprovechamiento corresponde a los vecinos. Antes de iniciar el expediente, es aconsejable ponerse en contacto con el Registrador de la Propiedad, a efectos procedimentales.

También resultaría conveniente actualizar en el Inventario de Bienes la expresión “bien patrimonial considerado como comunal”, sustituyéndola por la de “bien demanial de naturaleza comunal”.

Es cuanto me corresponde informar, advirtiendo que la opinión jurídica recogida en el presente informe se somete a cualquier otra opinión mejor fundada en Derecho, y no supe en modo alguno a otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo a 13 de octubre de 2009