



León, 7 de agosto de 2019

Junta vecinal XXX
(Palencia)

Asunto: Aprovechamiento de pastos vecinales/ Denegación/ Disconformidad

Estimado 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 **643/2019**, 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 creada en su localidad por la denegación a un vecino del acceso a los aprovechamientos de pastos.

Según manifestaciones del autor de la queja, desde la Junta vecinal no se informa suficientemente a los vecinos de los plazos y requisitos para solicitar estos aprovechamientos, lo que limita las posibilidades de acceso para los interesados. Añade que las solicitudes presentadas se han rechazado basándose en requisitos que no resultan exigibles y que carecen de apoyo legal, lo que provoca en los interesados una evidente indefensión.

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 un informe en el cual se hacía constar:

“Que desde siempre se ha realizado la distribución de pastos de forma verbal y sin escrito alguno, hasta que hace dos años XXX solicitó pastos a su nombre y se le comunicó verbalmente que no tenía CEAs legales, se le dan pastos a nombre de XXX y se le comunica que regularice los CEAs, y no pagó la diferencia según el acta de la reunión de 2018.

Este año ha vuelto a solicitar pastos a su nombre y se le ha vuelto a contestar lo mismo por escrito, pues sigue sin regularizar los CEAs. Es por lo que a partir del 2018 se procede a levantar acta de la reunión de reparto del pago de pastos, que nunca anteriormente se ha realizado”.

A la vista del contenido del informe se requirió de esa Junta vecinal ampliación



de la información proporcionada, y en el nuevo informe emitido se hace constar:

“Que las condiciones que se imponen a los interesados son las recogidas en el pliego particular de condiciones técnico-facultativas para el aprovechamiento de pastos, con carácter vecinal, en MUP del año 2018 y 2019. El aprovechamiento de pastos es vecinal y la titularidad es de la Junta vecinal de XXX”.

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

En primer lugar debemos referirnos a la respuesta que debe ofrecer a los escritos que presentan los ciudadanos. 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 habitualmente cambian en función de los bienes a los que nos estemos refiriendo**, 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 al respecto no justifica la falta de respuesta que se ha producido en este caso (respecto del escrito presentado con fecha 04 de marzo de 2019) 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.

En cuanto al fondo del asunto que se ha sometido a nuestra consideración, debemos indicar 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 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.

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



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. Sin embargo al examinar el acta de las reuniones para el reparto de los pastos y el motivo de exclusión al que se refería la queja se infiere que el reparto se realiza solo entre los vecinos ganaderos.

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 como 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 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).



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 el acceso a los pastos solo interesará a los vecinos que se dediquen a la 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.

En este caso además, la persona que solicitó el acceso tendría código de explotación ganadera según la documentación que hemos examinado, por lo que no estaría justificada la exclusión que plantea esa entidad local, que obviamente, si conoce la existencia de irregularidades en este o en otro caso deberá denunciarlo, pero no puede ampararse en la existencia de unas presuntas deficiencias en relación con unos requisitos que la entidad local no puede exigir para negar a un vecino interesado el acceso a unos aprovechamientos a los que tienen derecho.

A mayor abundamiento, tampoco se puede amparar en los Pliegos de prescripciones técnico- facultativas para el aprovechamiento del monte, ya que señalan expresamente que: *“Corresponde a la entidad pública propietaria del monte el reconocimiento de la condición de beneficiarios a aquellos vecinos que cumplan los requisitos establecidos por la propia entidad local, en base a las ordenanzas vigentes o a los usos y costumbres tradicionales de la localidad, así como la adjudicación de los lotes o suertes de aquellos aprovechamientos que se efectúen mediante este procedimiento”* y por tanto ninguna alusión realiza al requisito que en este caso se exige y que motivó el concreto rechazo de esta solicitud.

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 Ud. 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.

Que se adopten las medidas que considere necesarias para ajustar la explotación de sus pastos 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.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

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