



León, 14 de noviembre de 2019

**Ayuntamiento de XXX**  
**Ilmo. Sr. Alcalde-Presidente**  
**Plaza del Ayuntamiento, 1**  
**34XXX - XXX**  
**(PALENCIA)**

**Asunto: Irregularidades en el aprovechamiento de leñas vecinales**

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 **20180420**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja hacía alusión a los problemas existentes en la adjudicación de los lotes de leña que corresponden a los vecinos de su localidad.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos al Ayuntamiento de XXX y a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, solicitando información correspondiente a la problemática que constituye el objeto de la presente queja. Del análisis de la información facilitada por el autor de la queja y las Administraciones implicadas que obra en estas dependencias, **se desprenden los siguientes hechos.**

La cuestión objeto de queja hace referencia a la disconformidad manifestada por el reclamante con el reparto del aprovechamiento de leñas vecinales del Monte de Utilidad Pública nº 254, denominado “XXX”, sito en su municipio. En efecto, según afirma el autor de la queja, mediante acuerdo plenario de 18 de diciembre de 2017, se decidió que las condiciones para el reparto vecinal de leña en los Montes de Utilidad Pública, propiedad del Ayuntamiento, fuesen “*las siguientes de acuerdo con la costumbre existente en XXX:*”

- *Tener la condición de vecino del municipio de XXX.*
- *Se adjudicará un lote por casa abierta, para lo que se exige una residencia de manera efectiva y habitual a lo largo de todo el año”.*

En consecuencia, se presentaron varias peticiones por varios de los vecinos de ese municipio en las que solicitaban poder optar a los lotes de leña vecinal que les pudiera corresponder. Tras analizar dichas solicitudes, el Ayuntamiento, mediante



Acuerdo plenario de 12 de marzo de 2018, aprobó el listado de beneficiarios de aprovechamiento de leñas vecinales, adjudicando 49 lotes a los vecinos que cumplían estos requisitos, y a seis de los peticionarios por no cumplir estos requisitos.

Sin embargo, uno de los excluidos, Dña. XXX, interpuso un recurso frente a dicho acto (Reg. entrada 55/2018), solicitando su inclusión en el listado de beneficiarios al estimar que cumplía los requisitos fijados anteriormente, ya que se encuentra empadronada en el municipio y que reside en dicha localidad durante ocho meses al año (el resto del año de forma esporádica). Asimismo, se indicaba que, en un supuesto similar -un aprovechamiento de un lote de parcelas sobrantes-, la Sentencia de 24 de octubre de 2016 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Palencia anuló un acuerdo municipal anterior, y declaró el derecho de la Sra. XXX, como vecina de esa localidad, a ser adjudicataria de un lote.

En su informe remitido, el Ayuntamiento de XXX nos informó que, si bien estaba mal calificado el recurso presentado por la Sra. XXX, *“ya que como cabe recordar el recurso de apelación sólo cabe ante resoluciones dictadas por órgano jurisdiccional y no al ámbito puramente administrativo”*, se rechazó finalmente esa reclamación por Acuerdo de pleno de 7 de mayo de 2018, al considerar que no cumplía la condición de mantener la casa abierta todo el año, *“puesto que no residen de manera efectiva y habitual a lo largo de todo el año en XXX”*. Es más, se reconoce en el informe remitido por el Ayuntamiento que *“realmente la residencia efectiva de D<sup>a</sup> XXX es sensiblemente inferior a la indicada, especialmente durante los meses de otoño e invierno, y a esto cabe añadir que su cónyuge no está empadronado en este municipio, lo cual sin duda es una situación especialmente llamativa”*. Además, en dicha resolución, se estimaba que, si se estimase el recurso formulado, *“supondría un agravio comparativo con otros vecinos en su misma situación que no han solicitado el aprovechamiento de leña vecinal al no cumplir los requisitos establecidos para ello”*.

Además, la Administración municipal nos comunica que *“cree que sería conveniente regular la cuestión del aprovechamiento vecinal de leñas por medio de una ordenanza, lo cierto es que en la actualidad, y debido a ciertas dificultades que se han presentado, no existe tal ordenanza, y la regulación se establece a través de las condiciones establecidas en acuerdos plenarios que refrendan la costumbre imperante”*. No obstante, en el informe jurídico, se mencionan diversas resoluciones judiciales que destacan que el aprovechamiento de los montes catalogados de utilidad pública no es incompatible con el aprovechamiento consuetudinario o tradicional de los vecinos.

Tras recibir dicho informe, se acordó por esta Procuraduría solicitar información adicional a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León. En su respuesta, nos da traslado del pliego particular de condiciones técnico-facultativas aprobado el 24 de enero de 2018 por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de



Palencia, y que rige el aprovechamiento de leñas con carácter vecinal en el MUP nº 254 “XXX”, si bien se advierte que, consultados los archivos disponibles, no se tiene constancia de que la Administración municipal hubiera remitido la relación de los vecinos adjudicatarios de ese aprovechamiento. Finalmente, en dicho informe, se indica que *“dado que corresponde al Ayuntamiento de XXX, como propietario de los terrenos, la adjudicación y el reparto del aprovechamiento de leñas destinadas a uso propio de los vecinos en los montes de su propiedad conforme a las prescripciones técnico-facultativas y económico-administrativas aprobadas al efecto, no corresponde al Servicio Territorial pronunciarse sobre los actos administrativos de la Entidad Local que, de acuerdo con la legislación de régimen local, actúa con autonomía y bajo su propia responsabilidad”*.

A la vista de lo informado, procedemos a ponerle de manifiesto **la argumentación jurídica** en la que se basa la presente Resolución.

Como cuestión previa, debemos determinar que esta Procuraduría va a analizar únicamente la actuación del Ayuntamiento en relación con el cumplimiento de la normativa vigente, sin entrar en ningún momento en cuestiones de disputas vecinales de carácter personal o de derecho civil, las cuales deberán ser sustanciadas ante los órganos jurisdiccionales competentes.

Para analizar la presente queja, debemos partir del hecho de que, con carácter general, los aprovechamientos de leñas se encuadran dentro de los aprovechamientos forestales previstos en los montes de utilidad pública en el sentido recogido en el art. 42.2 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León: *“Tienen la condición de aprovechamientos forestales los maderables y leñosos...”*, por lo que debe ejecutarse de conformidad con los principios contenidos en dicha norma, entre los que se encuentra el principio de preferencia vecinal. En efecto, el artículo 53.1 de la Ley autonómica de Montes prevé que *“en los montes catalogados de utilidad pública, los aprovechamientos consuetudinariamente destinados al uso propio de los vecinos tendrán carácter preferente y se adjudicarán al precio mínimo de tasación que determinen la consejería competente en materia de montes y la entidad propietaria, en cada caso, conforme al artículo 46.5 de la Ley”*. Ésta fue la opción elegida tanto por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia, como por el Ayuntamiento de XXX, siendo conforme a la normativa vigente.

No obstante lo cual, es preciso que dichos aprovechamientos se ajusten *“a las condiciones técnico-facultativas y a las correspondientes condiciones económico-administrativas (artículo 46.1 de la Ley 3/2009)”*. De conformidad con lo expuesto en el artículo 46.3 de esa norma, los pliegos de condiciones técnico-facultativas *“determinarán cuantas cuestiones incidan o repercutan en la persistencia y mejora de las condiciones del monte o en la compatibilidad en la ejecución de los diferentes*



*aprovechamientos y usos, o en las condiciones ecológicas y de conservación por cuya salvaguardia debe velar la consejería competente en materia de montes”.*

Sin embargo, el conflicto existente en esta queja se refiere a los requisitos que se fijaron en el acuerdo plenario de 18 de diciembre de 2017 para acceder a este aprovechamiento. Se trata de una competencia atribuida a la entidad local propietaria del monte –en este caso, el Ayuntamiento de XXX-, sin que corresponda dicha decisión a la Administración autonómica. Así, se reconoce expresamente en el artículo 48.1 de la Ley de Montes de Castilla y León: *“Los aprovechamientos en montes catalogados de utilidad pública que se vengán realizando de acuerdo con lo dispuesto en ordenanzas locales o normas consuetudinarias, continuarán ajustándose a ellas en cuanto no se opongan a lo establecido en la legislación vigente, o a los instrumentos de planeamiento u ordenación forestal”.*

En este caso, según se afirma en el informe de 8 de enero de 2018 la Secretaría municipal, *“de acuerdo con los antecedentes obrantes en los archivos municipales, el reparto de las leñas vecinales procedentes de los Montes de Utilidad Pública propiedad del Ayuntamiento de XXX se ha venido realizando desde tiempo inmemorial única y exclusivamente entre los vecinos del municipio, a través del criterio de casa abierta (el subrayado es nuestro), debido a la naturaleza de los bienes a repartir, de modo que en opinión de esta secretaria se puede afirmar que queda establecida de manera indubitada una costumbre consolidada en el municipio de adjudicación de leñas vecinales”.* La fuerza de la costumbre ha sido reconocida tradicionalmente por la Jurisprudencia en la regulación de los aprovechamientos de los recursos naturales, pudiendo citar a estos efectos la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2012 tal como se hace en el informe de esa Secretaría: *“La jurisprudencia de esta Sala subraya la relación del artículo 95 RB con el artículo 75.2 del TRRL, en el que se antepone la costumbre a las ordenanzas locales y ha destacado desde antiguo, el carácter esencial de la costumbre en este tipo de aprovechamientos. La sentencia de esta Sala y Sección de 10 de julio de 1989 lo declaró ya así en atención al rango legal de las disposiciones del TRRL -que prima necesariamente sobre el carácter reglamentario del RB- y a los antecedentes históricos de la figura. La misma orientación de respeto a la regulación consuetudinaria se aprecia en la sentencia de esta Sala de 3 de mayo de 1989 y, más recientemente, en la sentencia de la Sección Cuarta de 21 de febrero de 2007 que ya hemos citado. Es necesario añadir a las mismas, en forma decisiva para este caso, la doctrina de la sentencia de la Sección Cuarta de esta Sala de 29 de junio de 2007 (Casación 9811/2004) y la de 17 de noviembre de 2009 (Casación 712/2005), que se refieren a supuestos de aprehensión de caballerías que enfrentaron a los Ayuntamientos de Lena y de Quirós así como la de 21 de mayo de 2008 (Casación 1203/2005) o incluso la sentencia 85/2008, de 21 de julio, de la Sala Primera del Tribunal Constitucional, que concedió amparo al Ayuntamiento de Lena al que se había lesionado su derecho de acceso a este orden de jurisdicción con*



*la misma ocasión de tomar en prenda, prender o aprehender caballos, por vía de hecho, por el Ayuntamiento de Quirós. A lo que son de añadir la repetida sentencia de 21 de febrero de 2007 (Casación 6682/2003), que se invoca por el Ayuntamiento recurrente, y la de 4 de diciembre de 2007 (Casación 85/2005)”.*

Así, como acertadamente se afirma en el informe de la Secretaría municipal, este criterio ha sido recogido por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, citando a estos efectos la Sentencia de 7 de octubre de 2011 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid: *“Así las cosas, cabe concluir: 1) que la gestión del monte público “El Conejal”, catalogado de utilidad pública y con titularidad a favor de la entidad pública local “Pueblo de Almeida”, entendido como Ayuntamiento de Almeida, corresponde de forma compartida a la Administración autonómica y a la entidad local, en los términos expuestos; que dicha catalogación no es incompatible con un aprovechamiento consuetudinario o tradicional de los pastos por el común de los vecinos, y ello al margen de que haya sido o no formalmente clasificado como monte comunal, y al margen también de que exista o no Ordenanza reguladora”.*

Por lo tanto, una vez que se ha determinado la validez de la costumbre, el problema se centra en determinar qué puede entenderse por “casa abierta” o “residencia habitual”. Al respecto, debemos indicar que, como se ha indicado por esta Procuraduría en numerosas ocasiones<sup>1</sup>, el reconocimiento de condiciones particulares obedece, con carácter general, a la necesidad de reservar el aprovechamiento en algunas poblaciones a las personas que efectivamente tienen una voluntad de permanencia. En el municipio de XXX, no basta con el empadronamiento, sino que la costumbre del lugar exige una residencia efectiva y continua (con casa abierta en la localidad).

La residencia habitual no está definida en la normativa local, por lo que ha sido la Jurisprudencia la que se ha manifestado sobre su alcance. Así, con carácter general, el Tribunal Supremo ha establecido que por residencia habitual no puede entenderse residencia constante e ininterrumpida durante todo el año (STS de 31 de diciembre de 1985), pero tampoco puede llevar a calificar como tal aquella en la que la persona reside exclusivamente los períodos vacaciones y días festivos (STS de 15 de marzo de 1985). De la misma forma, debe admitirse que la residencia efectiva durante todo el año en la localidad admite excepciones en los casos en que concurra una causa objetiva temporal (ausencias motivadas por razones de estudios, haber sido recluido en un centro penitenciario, razones laborales, etc.).

Sobre este concepto, ya se ha pronunciado la doctrina constitucional – concretamente la Sentencia de 21 de noviembre de 1994 del Tribunal Constitucional-,

---

<sup>1</sup> Puede leer en nuestra página web ([www.procuradordelcomun.org](http://www.procuradordelcomun.org)), el Informe Especial de los Bienes y los Aprovechamientos en Comunales de Castilla y León, en donde se analiza exhaustivamente la situación jurídica de esa problemática



cuando afirma que *“en el concepto de "residencia habitual", que se exige para poder ser beneficiario de tales aprovechamientos, no sólo se comprende la residencia efectiva y el "animus manendi", (o de permanencia en un lugar) esto es, no sólo la constatación fáctica de la integración en la comunidad local sino también el ánimo de integración en el pueblo. Por tanto, el concepto legal indeterminado de residencia habitual se refiere tanto a la permanencia en la localidad, desde el punto de vista temporal, como desde una perspectiva de realidad y efectividad. No basta, pues, 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 una residencia o relación de vecindad efectiva, esto es un arraigo estable, real y verdadero en la localidad que, en determinadas ocasiones, puede aún restringirse con la imposición de otras exigencias (el subrayado es nuestro)”*.

El gran problema se encuentra en la concreción al plano particular de este concepto, ya que la casuística recogida en las resoluciones judiciales es muy amplia y depende de los medios de prueba utilizados. En este caso, la Sra. XXX reconoce, en su recurso presentado, que, si bien no vive todo el año en la localidad de XXX, reside durante más de ocho meses, mientras que el Ayuntamiento afirma que son menos días, si bien se infiere que se encuentra en esa localidad durante la primavera y el verano.

Por lo tanto, ante la falta de esos elementos probatorios, esta Procuraduría no puede efectuar un pronunciamiento expreso sobre la problemática planteada, aunque estima que es absolutamente indiferente el hecho de que su cónyuge se encuentre o no empadronado en el municipio, ya que el derecho al lote de leña puede ser calificado como un derecho de naturaleza individual, y no colectivo o familiar. Sin embargo, existe un elemento indiciario que debería tenerse en cuenta, y es el hecho de que el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Palencia reconoció en su sentencia de 24 de octubre de 2016, *“el derecho de DOÑA XXX a ser adjudicataria de un lote de las parcelas sobrantes (dos parcelas) en los parajes conocidos como "XXX" y "XXX", condenando al Ayuntamiento de XXX a reponer a dicha persona en su situación jurídica individualizada, debiendo ejecutar cuantos actos sean necesarios para la efectividad de dicha declaración”*. En consecuencia, en el supuesto de que concurrieran idénticas circunstancias de hecho, esta Institución estima que debería reconocerse también por el Ayuntamiento de XXX el derecho de la Sra. XXX al lote vecinal de aprovechamiento de leñas, debiéndose mantener la denegación en caso contrario.

No obstante, a pesar de que no sea obligatorio, esta Procuraduría también considera que el órgano competente de la Administración municipal debería valorar la aprobación de una Ordenanza municipal que regule el aprovechamiento vecinal de leñas, con el fin de concretar y aclarar determinados aspectos que pueden ser conflictivos, como el de la residencia habitual, y que este es un instrumento jurídico mucho más adecuado que el mero acuerdo plenario que carece de fuerza normativa. Al



respecto, debemos recordar que así lo ha hecho esa Corporación en otro supuesto, como es la Ordenanza reguladora del aprovechamiento agrícola en parcelas comunales aprobada en sesión plenaria celebrada el 27 de diciembre de 2013 (BOP de Palencia 17-01-14), cuya legalidad fue refrendada en la Sentencia de 10 de abril de 2015 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.

Al respecto, debemos recordar que la posibilidad de fijar condiciones especiales de arraigo en estos aprovechamientos por Ordenanza viene expresamente en el artículo 75.4 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, que dispone expresamente que *“los Ayuntamientos y Juntas Vecinales que, de acuerdo con normas consuetudinarias u ordenanzas locales tradicionalmente observadas, viniesen ordenando el disfrute y aprovechamiento de bienes comunales, mediante concesiones periódicas de suertes o cortas de madera a los vecinos, podrán exigir a estos, como condición previa para participar en los aprovechamientos forestales indicados, determinadas condiciones de vinculación y arraigo o de permanencia, según costumbre local, siempre que tales condiciones y la cuantía máxima de las suertes o lotes sean fijadas en ordenanzas especiales, aprobadas por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, previo dictamen del órgano consultivo superior del Consejo de Gobierno de aquella, si existiere, o, en otro caso, del Consejo de Estado”*.

De igual forma, el artículo 48.2 de la Ley de Montes de Castilla y León prevé también la intervención de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente al afectar a un monte de utilidad pública: *“En los procedimientos de elaboración de aquellas ordenanzas, será preceptivo el informe de la consejería competente en lo relativo a aspectos técnicos de su competencia, debiéndose comunicar el proyecto de ordenanza tras el trámite de aprobación inicial por la entidad local”*.

Por último, debemos destacar que, de acuerdo con lo recogido en el informe de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, se ha incumplido la exigencia prevista en el artículo 53.3 de la Ley 3/2009, que indica que la entidad propietaria del monte *“deberá comunicar anualmente a la consejería competente en materia de montes la relación de vecinos que pretendan disfrutar de los aprovechamientos para uso propio y la parte que de los mismos le corresponde a cada uno”*. En consecuencia, esta Institución recuerda al Ayuntamiento de XXX que, con el fin de cumplir el contenido de ese precepto, debería comunicar el listado de adjudicatarios del aprovechamiento de leñas vecinales al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia.

En conclusión, con la presente Resolución esta Procuraduría pretende evitar que el Ayuntamiento de XXX, como entidad local propietaria del Monte de Utilidad Pública, denominado “XXX”, pueda adoptar alguna decisión respecto a los aprovechamientos



vecinales que pudiera calificarse como arbitraria, puesto que, como ha proclamado la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 49/1998, de 22 de marzo, y 45/2007, de 1 de marzo), el trato desigual manifiestamente injustificado entraña una arbitrariedad que está prohibida expresamente en el artículo 9.3 de nuestra Constitución.

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**:

**1. Que, en el supuesto de que concurran idénticas circunstancias a las reconocidas a favor de Dña. XXX en la sentencia de 24 de octubre de 2016 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Palencia, se debe reconocer por el órgano competente del Ayuntamiento de XXX su derecho al aprovechamiento de leñas vecinales del Monte de Utilidad Pública nº 254, denominado “XXX”, e incluirla en el próximo listado de adjudicatarios que elabore esa Corporación.**

**2. Que se valore por parte del órgano competente de la Administración municipal la aprobación de una ordenanza municipal reguladora que concrete y aclare el contenido de la costumbre que rigen los aprovechamientos de leñas vecinales en esa localidad, debiendo recabar también el informe preceptivo del órgano competente de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente conforme a lo previsto en el artículo 48 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León.**

**3. Que, con el fin de cumplir lo dispuesto en el artículo 53.3 de la Ley de Montes de Castilla y León, se remita al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia el listado de los vecinos adjudicatarios del aprovechamiento de leñas vecinales de ese monte.**

Asimismo, le comunicamos que se han archivado las actuaciones respecto a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León al no constatar ninguna irregularidad invalidante en su actuación.

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. En el caso de que se acepte, se ruega dé traslado, si es posible, a esta Procuraduría para su conocimiento de copia de los actos administrativos que lleve a cabo para cumplir esta Resolución emitida.

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.



PROCURADOR DEL COMÚN  
DE CASTILLA Y LEÓN

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López