



Junta vecinal de XXX
(León)

Asunto: Aprovechamiento comunal de leña/ Irregularidades

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 **2351/2019**, 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 existencia de irregularidades respecto del aprovechamiento que, de los bienes comunales, se realiza en su localidad.

Según manifestaciones del autor de la queja se ha denegado la suerte de leña a un vecino sin que se haya justificado por escrito dicha denegación, ni se conozcan las razones en las que se basa la misma, lo que además de constituir una arbitrariedad causa a este vecino una evidente indefensión, razón por la que solicita la intervención de esta Defensoría.

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 escueto informe en el cual se hacía constar que nunca se había denegado el aprovechamiento de leñas a ningún vecino. Añadía que la Junta vecinal no cuenta con Ordenanza reguladora y que se rigen por la Ley de Montes de Castilla y León. A los beneficiarios de la suerte se les facilita una autorización con un Pliego para realizar el aprovechamiento. Dicho Pliego ha sido consensuado entre la Junta vecinal y el Agente medioambiental.

Posteriormente se requirió información a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente la cual manifestó en su informe que correspondía a la Entidad local menor propietaria de los terrenos la adjudicación y el reparto del aprovechamiento de leñas destinadas a uso propio de los vecinos, conforme a las prescripciones técnico-facultativas y económico-administrativas aprobadas al efecto. Añade que 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.

Al informe de la Consejería se adjuntaron:



1. Pliego de condiciones técnico facultativas para los aprovechamientos vecinales en montes de UP en la Sección Territorial 4º (El Bierzo) que rige el aprovechamiento del MUP n.º XXX, propiedad de la Entidad local menor de XXX, para los años 2017-2018.

2. Relación de vecinos con aprovechamiento de leñas autorizado para el año 2018.

3. Pliego de condiciones técnico facultativas para los aprovechamientos vecinales en los montes de UP en la Sección Territorial 4º (El Bierzo) que rige el aprovechamiento de leñas en el MUP n.º XXX, propiedad de la Entidad local menor de XXX, en los años 2018-2019.

4. Relación de vecinos con aprovechamientos de leñas autorizados para el año 2019.

De estos informes se dio traslado al interesado para que presentara las alegaciones que entendiera pertinentes en defensa de la postura que mantenía ante esta Institución y, visto que **no se reconocía** por parte de la Junta vecinal la existencia de exclusiones de vecinos del acceso a estos aprovechamientos, le pedimos que nos aportara copia de las solicitudes presentadas o de las autorizaciones obtenidas en años anteriores, o cualquier comunicación que la Junta vecinal le hubiera remitido en relación con los precitados aprovechamientos.

Este trámite fue evacuado por la parte reclamante manifestando que no podía aportar copia de las solicitudes presentadas en años anteriores dado que no las conservaba, señalando no obstante que todos los vecinos del pueblo son testigos de que se les venía adjudicando ya que el acto del sorteo es público.

Dadas las versiones contradictorias de las partes y vista la ausencia de rastro documental de las solicitudes y de las exclusiones, decidimos solicitarle ampliación de información. En concreto se le pidió:

Copia íntegra de los expedientes administrativos tramitados para el reparto de estos aprovechamientos comunales o en su caso, **copia de las actas de la Junta vecinal** en las que conste **cualquiera de los trámites efectuados por esa entidad para el sorteo o distribución de la suertes de leña en su localidad**, correspondientes a los años **2017, 2018 y 2019**, indicando si le consta que presentaran solicitud para efectuar estos aprovechamientos Dª (...) o D. (...), y, si en alguno de estos años, dichos vecinos resultaron adjudicatarios o fueron excluidos de estos aprovechamientos.

Esta solicitud fue respondida por la Entidad local menor ratificándose íntegramente en el contenido de su respuesta inicial, e indicando, en relación con los



vecinos concretos por los que se preguntó, que D. (...) nunca ha solicitado el aprovechamiento de leñas dado que no es vecino de XXX. En cambio D^a (...) si lo ha solicitado y nunca se le ha denegado.

No se aportó copia de los expedientes administrativos tramitados, ni las actas de la Junta vecinal en las que se reflejen los sorteos y los resultados de los mismos, lo que hubiera permitido a esta Defensoría efectuar una aproximación más certera a la cuestión planteada y verificar las afirmaciones que realizan las partes, todo ello dificulta de manera muy evidente nuestra labor. Pese a ello y dada la postura que se mantiene en este expediente no nos parece útil seguir insistiendo ante la entidad local menor, por lo que vamos a resolver la cuestión con los escasos datos con los que contamos (lo que no es únicamente imputable a la entidad local, ya que tampoco el reclamante ha aportado las solicitudes y las reclamaciones presentadas) y obligatoriamente nuestra respuesta tendrá un carácter más general por la ausencia de prueba respecto de alguno de los hechos concretos que se señalaron inicialmente en la queja.

A la vista de lo informado, nos gustaría efectuarle algunas consideraciones, no sin antes remitirnos a las reflexiones que esta Defensoría ha efectuado en su informe especial “*Los bienes y los aprovechamientos comunales en Castilla y León*” que puede ser consultado íntegramente en nuestra página web¹, si resulta de su interés.

Como sabe, el artículo 79.3 de la Ley de Bases de Régimen Local (en adelante LBRL) define los bienes comunales como aquellos cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos, y el artículo 18.1 c) de la misma norma, configura el acceso a los aprovechamientos comunales como uno de los derechos de todo vecino.

Por otro lado el artículo 50.1 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León señala: “*Que las entidades locales tendrán como competencias propias: a) la administración y conservación de su patrimonio, incluido el forestal, y la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales*”.

El artículo 75 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (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

1 <https://www.procuradordelcomun.org/informe-especial/20/los-bienes-y-los-aprovechamientos-comunales-en-castilla-y-leon/1/>



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, 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”.

Por tanto, el aprovechamiento comunal de los bienes cuya titularidad corresponda a las entidades locales se llevará a cabo por todos los vecinos en la forma que resulte de la aplicación de los preceptos señalados. En efecto, 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 el supuesto analizado nos informa la Junta vecinal que **no existe una Ordenanza** que regule estos aprovechamientos, pero sí una costumbre local. La Junta Vecinal, y también los vecinos al efectuar la utilización de los bienes deben respetar lo establecido por la costumbre local, ya que resulta para todos de obligado cumplimiento, pero para evitar posibles oscilaciones y cambios interpretativos esta Institución suele recomendar la elaboración de una Ordenanza de aprovechamiento de los bienes comunales, que plasme el previo régimen consuetudinario, trasponiendo el método de distribución que actualmente se emplea, y con base en el principio de equidad e igualdad, ordenanza que, en la mayoría de las ocasiones **contribuye a limitar los abusos y los posibles conflictos entre los vecinos.**

Con carácter general, las diferentes iniciativas de las entidades locales reguladoras de los aprovechamientos de sus bienes comunales, se dirigen a establecer condiciones singulares que deben cumplir los vecinos que acceden al disfrute de este tipo de bienes en desarrollo del artículo 75.4 TRRL. Al tiempo regulan aquellas otras materias relacionadas con su buen uso, así como la definición de los órganos responsables de la gestión de este tipo de bienes y el procedimiento sancionador en caso



de incumplimiento por los beneficiarios.

El estudio de algunas de estas iniciativas, de los dictámenes elaborados por el Consejo de Estado y por el Consejo Consultivo de Castilla y León, así como por la Jurisprudencia nos anima a efectuarle algunas sugerencias y recomendaciones sobre algunos aspectos de especial repercusión.

a) Respecto de la existencia de normas consuetudinarias tradicionalmente observadas, que amparan los posibles desarrollos normativos que realicen las entidades locales en aplicación del artículo 75.4 TRRL, no resulta infrecuente que las administraciones locales, ante la existencia de comportamientos abusivos que declaran la vecindad a los únicos efectos de disfrutar del aprovechamiento de estos bienes, pretendan establecer limitaciones en la participación vecinal que no descansan en la costumbre, lo que debe ser considerado con la mayor prudencia por los responsables de las entidades locales. En estos supuestos debe contemplarse el mandato del artículo 103 del RBEL y demás de obligado cumplimiento. La vulneración de estas normas implicaría la nulidad de los acuerdos adoptados (STSJ de Castilla y León 1865/2002).

b) La siguiente consideración debe referirse obligatoriamente al alcance que deba otorgarse a las “condiciones de vinculación y arraigo” a establecer en las Ordenanzas especiales, bien como consecuencia de la existencia de normas consuetudinarias de aprovechamiento, bien por regulación nueva a fin de evitar situaciones posibles de abuso con repercusión negativa sobre el común de los vecinos. Los límites los impone la CE 1978 en sus artículos 14 y 19, concretados por la STC 308/1994. Criterios como la permanencia en la localidad durante un número de años determinado y la regulación de ausencias por motivos específicos, pueden ser incluidas de manera razonable en las ordenanzas, siempre que se tenga en cuenta que toda circunstancia limitativa de derechos debe ser interpretada de manera restrictiva (Consejo de Estado -dictamen 210/2001- y Consejo Consultivo de Castilla y León -dictamen 337/2005-).

c) En relación con otros contenidos de las Ordenanzas, pueden también exponerse algunos criterios que se han fijado por la jurisprudencia y por la doctrina del Consejo de Estado y que hemos reiterado desde esta Institución en las ocasiones en las que se han abordado estas cuestiones. Por ejemplo, a) pueden establecerse criterios respecto de la proporcionalidad entre las adjudicaciones de lotes o suertes a los vecinos, directa a sus condiciones familiares, e inversa respecto de su situación económica; b) en cuanto a la extinción o transmisión de derechos, estos aprovechamientos de bienes comunales no constituyen un verdadero derecho de propiedad, y por tanto no pueden estar afectados por *negocios intervivos o mortis causa* (dictamen 4347/1998 del Consejo de Estado), c) otro aspecto que puede ser objeto de regulación es el establecimiento de un canon por la explotación o el aprovechamiento de los bienes (Dictamen 547/2004 Consejo Consultivo de Castilla y León), d) en cuanto a la introducción en la Ordenanza



de un régimen sancionador, debe tener en cuenta que aunque la entidad local goce de facultad sancionadora, ésta ha de acomodarse a los límites constitucionales y legales entre los que debe respetarse el derecho de defensa del particular sancionado y proporcionalidad de la sanción a la gravedad de la infracción y de la culpa (dictamen 2934/1996 del Consejo de Estado).

Respecto a la cuestión concreta sometida a la consideración de esta Institución, y relativa al hecho de que un vecino ha sido privado durante un año del aprovechamiento de las leñas comunales debido al parecer, a los posibles abusos cometidos por el mismo el año anterior, debemos significar en primer lugar que no nos consta tal privación. Es cierto que la persona a la que se refiere la queja no aparece como beneficiaria ni en el padrón de vecinos del 2018, ni en el de 2019, pero ignoramos si esto sucede como consecuencia de la falta de solicitud del lote por esta persona en concreto o por la aplicación de una sanción, como se afirma en la queja.

Si nos gustaría señalar que la privación del derecho a recibir el aprovechamiento de leñas durante un periodo de tiempo concreto (un año por ejemplo), es **una sanción, y de haber sido impuesta en este caso, lo habría sido “de plano”** sin haber observado ninguno de los trámites previstos al efecto por el ordenamiento jurídico.

Como seguramente conozca, el artículo 25.1 de la CE 1978 se pronuncia en los términos siguientes: *“Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”*.

Según doctrina jurisprudencial reiterada, el precepto transcrito abarca una doble exigencia, la primera de orden material y alcance absoluto, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en los ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, esto es la exigencia de preceptos jurídicos, que permitan predecir con suficiente grado de certeza aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y la eventual sanción (Cfr. STS de 29 de marzo de 1990).

La segunda exigencia, esta de orden o carácter formal, se referiría al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de las sanciones, por cuanto según el Tribunal Constitucional, el término legislación vigente contenido en el artículo 25.1 CE es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora, si bien con algunos matices en cuanto a su alcance que no pueden ser objeto de análisis en esta resolución; pero en el supuesto sometido a nuestra consideración interesa destacar que **no existe norma escrita** en la que se contemple ni la posible infracción cometida, ni la sanción a imponer en caso de producirse la



conducta tipificada, por lo que no resulta posible que la Junta vecinal acuerde este tipo de sanciones en el caso de producirse abusos por parte de los beneficiarios de estos aprovechamientos vecinales.

En el supuesto en que se considerara por esa Junta vecinal que la privación del derecho al aprovechamiento por un año no es estrictamente una sanción, sino una decisión adoptada en el marco de las normas que rigen la vida interna de la comunidad, creemos que, en todo caso, debe venir precedida de una convocatoria al efecto, con aviso previo e inclusión en el orden del día, y así cada cual puede preparar las alegaciones que considere convenientes para la defensa de su derecho.

Nadie puede verse privado del derecho que le corresponde a un vecino por la pertenencia a una comunidad vecinal, sin posibilitarle realizar alegaciones, presentar recursos, etc.

Habitualmente recordamos a todas las entidades locales titulares de bienes comunales que debe ofrecer la máxima información sobre todas las cuestiones que afectan al reparto de los mismos ya que 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 los vecinos tienen derecho a que esa administración, como gestora de dichos bienes, les ofrezca puntualmente los datos que los definen y entre ellos, por lo que afecta a esta reclamación, el modo en que deben presentarse las solicitudes de aprovechamiento, los requisitos a cumplir por los beneficiarios, las fechas o el periodo en el que se va a efectuar el sorteo, etc.

Como responsables de la ordenada gestión de estos bienes, deben extremar su diligencia y facilitar un plazo de tiempo para cumplimentar, cada año, el listado de vecinos interesados (padrón de beneficiarios) de manera que si se excluye algún vecino por no cumplir los requisitos tenga, en su caso, tiempo de recurrir dicha exclusión antes del sorteo.

Además, debe otorgar plazo para subsana los defectos que presenten las solicitudes presentadas y, en su caso, aportar la documentación pertinente, por ejemplo el empadronamiento (artículo 68 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

Puede valorar la posibilidad de elaborar un **modelo tipo** de solicitud a cumplimentar por los interesados, que recoja los datos que obligatoriamente deban ser aportados por los mismos, de esta manera se evita problemas como el analizado en este expediente en el que no hay rastro ni de la solicitudes, ni de la denegación del aprovechamiento, manteniéndose por las partes versiones absolutamente contrapuestas, lo que limita y condiciona la labor de supervisión de esta Defensoría y de cualquier otra Institución de control, y que incluso puede llegar a perjudicar a la entidad local



propietaria, máxime cuando cuenta con numerosos aprovechamientos vecinales en los montes de su titularidad.

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 menor que Ud. preside, y en adelante, se ajuste el aprovechamiento comunal de leña de su localidad a las disposiciones legales que resultan aplicables, facilitando la oportuna información en cuanto a los requisitos que deben cumplir los vecinos beneficiarios de estos aprovechamientos y favoreciendo, en su caso, la posibilidad de subsanación de las solicitudes presentadas, y todo ello en garantía de los derechos de los interesados y para evitar que se repitan situaciones como la que ha dado lugar a la presentación de esta queja.

Que en su caso valore la posibilidad de aprobar una Ordenanza reguladora del aprovechamiento de los bienes comunales, que refleje el régimen establecido por la costumbre local al respecto, introduciendo en la misma, si lo considera conveniente, el preceptivo procedimiento sancionador.

Que en su caso, revoque los actos dictados por esa Junta vecinal si significaron la privación del derecho al aprovechamiento de leñas durante un año para uno de sus vecinos, tal y como se señala en la reclamación, pues en tal caso se habrían dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido. Artículo 47.1 e) Ley 39/ 2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común.

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