



Ayuntamiento de XXX

(Zamora)

Asunto: Lotes de leña/ Abono del canon/ Irregularidades

Ilma. Sra.:

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 **449/2021**, 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 determinadas irregularidades en el aprovechamiento de los bienes comunales de titularidad de esa entidad local.

Según manifestaciones del autor de la queja, el Ayuntamiento percibe determinadas cantidades por el aprovechamiento de los lotes de leña vecinal, sin embargo, el dinero obtenido no se ingresa en todos los casos en la cuenta municipal, ya que se percibe en metálico por la Alcaldía que no entrega recibo alguno a los vecinos beneficiarios de los aprovechamientos y tampoco se emplean los beneficios en la atención y conservación del bien comunal, tal y como dispone la normativa de régimen local.

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:

“Que con fecha 28 de diciembre de 2.020, el Pleno de la Corporación, al que asistieron siete miembros de hecho de los siete de derecho que componen la Corporación, se dio cuenta del número de solicitudes para el aprovechamiento de la leña " del Carrascal " y que fueron 80 solicitudes. (El Pleno se da por enterado).

A continuación se procede al sorteo de los lotes en el propio Pleno del Ayuntamiento (Se adjunta listado del sorteo de los lotes).

El canon estimado por lote fue de 25 Euros por solicitante.



Se adjuntan justificantes de los ingresos efectuados.

Los vecinos no han reclamado ningún recibo de pago.

El destino de los ingresos fue exclusivamente para el pago al encargado de la limpieza acondicionamiento y corta, ya que lo que se pretende es mantener el monte en el mejor estado posible para el buen crecimiento de las encinas y al mismo tiempo su aprovechamiento por los vecinos.

Se adjunta factura y justificante de pago al adjudicatario”.

A la vista de lo informado procede efectuar las siguientes consideraciones a esa entidad local.

Como V.I. conoce, los bienes comunales tienen su origen en formas comunitarias de propiedad, especialmente de propiedad forestal, pertenecientes al tipo de comunidad germánica indivisible, bienes que, en su día, fueron de la titularidad del común de los vecinos y que la legislación acabó por transferir al municipio.

En la actualidad y al margen del debate que históricamente se ha planteado, los bienes comunales son de titularidad de las entidades locales y esta afirmación se basa en la identificación que del Régimen Jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales hace el artículo 132 de la Constitución al señalar que la Ley regulará el Régimen Jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación.

Ahora bien, el hecho de que los bienes comunales sean propiedad de una Entidad local, no supone que esta tenga libertad para destinarlos a lo que considere oportuno. El artículo 2.3 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL) señala que tienen la consideración de comunales aquellos bienes que siendo de dominio público, su aprovechamiento corresponde al común de vecinos.

Para determinar la forma concreta del aprovechamiento se deberá de estar a las normas previstas en el artículo 75 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de Régimen Local y en el artículo 94 y siguientes del RBEL. En este caso, según la información obtenida, el Ayuntamiento de XXX (Zamora) reparte el aprovechamiento vecinal de leña entre los vecinos por lotes y fija en pequeño canon como contraprestación, en concreto 25 euros.

Como hemos señalado en algunas ocasiones, y más extensamente en el informe especial que esta Defensoría ha elaborado sobre los bienes y los aprovechamientos



comunales en Castilla y León¹, el hecho de que los bienes comunales estén destinados al aprovechamiento vecinal, lleva aparejado como consecuencia, que es el vecino el que debe obtener el beneficio de ese aprovechamiento.

Este beneficio no puede ser suprimido o atenuado mediante la imposición de cánones o contraprestaciones a favor de la administración que resulten muy elevados.

La admisión de ingresos no implica una excepción del principio de gratuidad del aprovechamiento de los bienes comunales admitido históricamente y así la legislación de régimen local establece una modulación de los ingresos en función del tipo de aprovechamiento ante el que nos encontremos. De esta forma, el aprovechamiento colectivo es gratuito; en la adjudicación por lotes o suertes (como la analizada en este caso) es posible imponer un canon, si bien en el artículo 77 del TRLRL se señalan ciertos límites para su establecimiento, debiendo destinarse los ingresos obtenidos a fines que redunden en el mantenimiento y conservación del propio bien o aprovechamiento comunal, tal y como se hace en este caso, y por ello ninguna consideración vamos a efectuar al respecto a esa Entidad local.

Por otro lado, debemos destacar que los ingresos procedentes de los aprovechamientos comunales, y también por ello los derivados de estos aprovechamientos de leñas, **son ingresos de derecho público** (conforme establece el artículo 3.3, del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, al señalar que: “*En ningún caso tendrán la consideración de ingresos de derecho privado los que procedan, por cualquier concepto, de los bienes de dominio público local*”) y, por ello, les resultan aplicables los principios relativos a este tipo de ingresos, en particular, por referirnos más específicamente a las cuestiones que resultan de interés para la resolución de esta queja, los relativos **a los medios de pago habilitados** para su recaudación.

Como V.I. sabe, el art. 12 del RDLeg 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales -TRLRHL-, dispone que: “*La gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales se realizará de acuerdo con lo prevenido en la Ley General Tributaria y en las demás leyes del Estado reguladoras de la materia, así como en las disposiciones dictadas para su desarrollo. A través de sus ordenanzas fiscales las entidades locales podrán adaptar la normativa a que se refiere el apartado anterior al régimen de organización y funcionamiento interno propio de cada una de ellas, sin que tal adaptación pueda contravenir el contenido material de dicha normativa.*”

¹ Y que puede ser consultado íntegramente en nuestra página web si resulta de su interés <https://www.procuradordelcomun.org/informe-especial/20/los-bienes-y-los-aprovechamientos-comunales-en-castilla-y-leon/1/>



Por su parte, el art. 60 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria -LGT-, establece las formas de pago, distinguiendo:

1. El pago en efectivo, por los medios y en la forma que se determine reglamentariamente,
2. El pago mediante efectos timbrados cuando así se disponga reglamentariamente.
3. El pago en especie cuando una Ley lo disponga expresamente y en los términos y condiciones que se prevean reglamentariamente.

Por otro lado, el art. 34.1 del RD 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación -RGR-, dispone que el pago de las deudas y sanciones tributarias que deba realizarse en efectivo se podrá hacer siempre en dinero de curso legal. Asimismo, se podrá realizar por algunos otros medios, con los requisitos y condiciones que en cada caso se establezcan, mencionando específicamente el cheque, la tarjeta de crédito, la transferencia bancaria, etc.

Añade el apartado 2º de este mismo artículo que el pago en efectivo de las deudas no tributarias se efectuará *“por los medios que autorice su propia normativa. Si no se hubiera dispuesto regla especial, el pago deberá realizarse por los medios citados en el apartado 1, excepto los párrafos b), c) y d) que requerirán regulación expresa”*.

A lo dicho hay que añadir que el art. 198.1 TRLRHL determina que las Entidades Locales podrán dictar reglas especiales para el ingreso del producto de la recaudación de los recursos, que podrán realizarse en las denominadas **cajas de efectivo** o en las entidades de crédito colaboradoras mediante efectivo, transferencias, cheques o cualquier otro medio o documento de pago, sean o no bancarios, que se establezcan.

Y el art. 197.2 TRLRHL expresamente permite que las Entidades Locales autoricen la existencia de cajas de efectivo, para los fondos de las operaciones diarias, las cuales estarán sujetas a las limitaciones que reglamentariamente se establezcan.

Pues bien, parece evidente que es posible efectuar este tipo de ingresos en metálico o en efectivo e incluso en algunos casos será casi imposible evitar que los mismos se produzcan. Pensamos en todas las pequeñas localidades de nuestra Comunidad, como XXX, que no cuentan con oficinas bancarias y en las que personas con problemas para acudir a otra población deban realizar abonos de pequeñas sumas al Ayuntamiento por cualquier concepto y para las que el desplazamiento, aunque sea cercano, puede resultar más costoso que la cantidad a ingresar.

Las cuestiones más problemáticas al respecto son, a nuestro juicio, qué personas pueden manejar estas cajas de efectivo y el control que debe efectuarse de las mismas.



El control de las cajas de efectivo, sin perjuicio de los medios informáticos que puedan facilitar la realización del control exacto del dinero cobrado, puede realizarse a la antigua usanza, es decir, creando documentos que sean entregados al personal encargado y cuyo cargo se realiza al cobrador por el importe total, de tal manera que éste tiene la obligación de rendir cuentas con el dinero y con los documentos generados.

No obstante, existe una gran autonomía de las Entidades Locales a la hora de regular las distintas formas de cobro de sus ingresos, aunque somos conscientes de que la tendencia es la de eliminar este tipo de cajas de efectivo dados los problemas que, con carácter general, se plantea con el manejo de dinero público.

Como decimos, corresponde a la Corporación establecer las reglas para determinar cómo debe realizarse la recaudación de los recursos que corresponden al Ayuntamiento, pero en tanto en cuanto no se suprima el manejo del dinero por parte del personal del Ayuntamiento, **deben articularse medidas para el control de los cobros en efectivo que realiza el personal municipal**, y, obviamente, debe proporcionarse a los vecinos interesados un resguardo o copia del ingreso realizado, ya que tal copia es la única justificación que tendrá el vecino del cumplimiento de la obligación que le resulta exigible y que le habilita a realizar, en este caso, el aprovechamiento comunal de leñas, evitando así situaciones de falta de claridad como las que dieron lugar a la presentación de esta queja

Como conclusión, cabe señalar que es posible realizar el abono del aprovechamiento comunal en efectivo, aunque sugerimos que en todos los casos entregue copia o recibo del ingreso así efectuado, consignando con claridad el concepto y la persona que recibe dicho dinero, para garantizar así el control posterior de estos ingresos de derecho público.

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 **Sugerencia:**

Que por parte de la Corporación municipal que V.I. preside se valore la posibilidad de regular el modo en que debe efectuarse la recaudación del canon fijado para el aprovechamiento de los lotes de leña comunal, cuando se opte por realizar el ingreso en efectivo, estableciendo las suficientes medidas de control y de justificación de la recepción del citado efectivo en garantía de una gestión más transparente y de los derechos de los vecinos de su localidad.

Esta es nuestra sugerencia 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.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Sugerencia 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