



**Ayuntamiento de XXX  
(León)**

**Asunto: Subasta suertes del monte/ Irregularidades**

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 **1834/2021**, 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 respecto del reparto del aprovechamiento que, de los bienes comunales, se realiza en su localidad.

Según manifestaciones del autor de la queja, se ha impedido participar en la subasta de las denominadas suertes del monte, realizado el día 08-marzo-2021 a un vecino (D. XXX) sin que se haya justificado las razones de dicha exclusión, ni verbalmente, ni por escrito, lo que causa a dicho vecino 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 informe en el cual se hacía constar:

*«Visto el escrito de V.E. de 30/03/2021, registrado de entrada en este Ayuntamiento el día 07/04/2021 bajo el número 2021-E-RC-29, en relación con la Queja y Asunto del encabezamiento, esta Alcaldía, dentro del plazo concedido por el artículo 13 de la Ley de las Cortes de Castilla y León 2/1994, de 9 de marzo. Reguladora del Procurador del Común, modificada por la Ley 11/2001, de 22 de noviembre, informa lo siguiente a cada una de las cuestiones planteadas:*

*- Modo en que se realiza el aprovechamiento de los bienes comunales en su localidad, remitiendo copia de la Ordenanza reguladora o resumen de la costumbre que vienen aplicando.*

*El Ayuntamiento de XXX realiza el aprovechamiento de sus bienes comunales mediante subasta pública de los lotes en que se hallan divididos (conocidos como*



"suertes del monte") entre los vecinos del municipio que desean participar, según costumbre con más de treinta años de antigüedad. No existe una Ordenanza reguladora del aprovechamiento.

- Informe del número de vecinos que han solicitado los aprovechamientos de "suertes del monte" para ese año.

El número de vecinos que han solicitado los aprovechamientos de "suertes del monte" se correspondería con el número de vecinos que han participado en la subasta celebrada el día 13/03/2021 para el arrendamiento de aquellos por el periodo 2021-2026, más la persona excluida D. XXX, total: 12.

- Concrete el número de vecinos a los que dicho aprovechamiento les ha sido denegado o se les impidió participar en dicho sorteo, indicando los motivos de dicha denegación. Concrete la causa de exclusión de D. XXX. Especifique en todos los supuestos la forma en que fue comunicado dicho extremo a los solicitantes, tanto a los excluidos como a los que no pudieron participar en el sorteo.

Sólo se impidió participar en la subasta de "las suertes del monte" para el periodo 2021-2026 a D. XXX, por tener contraída deuda con el Ayuntamiento precisamente por impago del arrendamiento de "las suertes del monte" de periodos anteriores. En el contrato de arrendamiento que firman los arrendatarios viene establecido que "si una vez puestas al cobro por parte del Ayuntamiento las citadas fincas, el arrendatario tardare más de 8 días en realizar el pago, la finca o fincas, quedarán libres y serán nuevamente subastadas".

Así, consta que el Pleno del Ayuntamiento, en sesión celebrada el día 29 de marzo de 2017, acordó resolver el contrato de arrendamiento número 6 de las "Suertes del Monte", suscrito el 31 de enero de 2015 entre este Ayuntamiento y D. XXX, por impago del importe de 1.069,81 €, correspondiente a la cuota del arrendamiento de octubre-2016 del periodo 2015-2020, y realizar nueva subasta de las citadas fincas.

Que D. XXX incurrió posteriormente en impago correspondiente a la cuota del arrendamiento de octubre-2017 del periodo 2016-2021 por importe de 1.087,82 € (contrato número 8), resolviéndose el contrato y siendo realizada nueva subasta de las fincas.

La deuda total, 2.157,63 €, se ha venido compensando con la indemnización anual que correspondería a D. XXX como titular de fincas rústicas por aprovechamiento cinegético del Coto de Caza LE-XXX de que es titular el Ayuntamiento, tras lo cual, a fecha de hoy subsiste una deuda de D. XXX con el Ayuntamiento de 1.057,71 €.



*En el anuncio de celebración de la subasta se especificaba que no se admitiría la participación a las personas que tuvieran deudas pendientes con el Ayuntamiento.*

*En un primer acto de subasta, que no llegó a celebrarse, en el que estuvo presente el Sr. D. XXX, se le manifestó que para participar debería ponerse al corriente en el pago de la deuda que tenía pendiente. Así se lo manifesté posteriormente en una visita que realizó al Ayuntamiento por este tema.*

*Al fin, el día 13/03/2021, se celebró la subasta, previo anuncio inserto en el tablón de edictos municipal y lugares de costumbre, después de amojonados y delimitados los lotes objeto de subasta tal como habían reclamado los vecinos interesados, sin que, en dicha fecha, el Sr. XXX hubiera satisfecho la deuda que tenía pendiente, motivando que no se le dejara participar en la subasta.*

*- Informe si ese Ayuntamiento ha tramitado expediente sancionador por incumplimiento de la Ordenanza de aprovechamientos comunales que haya supuesto, para algún vecino, la imposibilidad de acceder a la "suerte del monte". En ese caso, remita copia íntegra de dicho expediente, en el estado de tramitación en que se encuentre.*

*No existiendo Ordenanza reguladora del aprovechamiento de los bienes comunales de este Municipio, los conocidos como "Suertes del Monte", no se ha tramitado ningún expediente sancionador».*

Dimos traslado del informe evacuado a la parte reclamante para que, en un plazo de quince días, presentara todas las alegaciones que entendiera pertinentes en defensa de la postura que mantiene ante esta Institución, trámite que pese al tiempo transcurrido no ha sido evacuado, lo que no nos impide, no obstante, efectuar algunas consideraciones a esa entidad local, parte de las cuales se han plasmado con mayor extensión en el Informe sobre los Bienes y Aprovechamientos comunales en Castilla y León, realizado por esta Institución y que puede ser consultado íntegramente en la página web de esta Defensoría, [www.procuradordelcomun.org](http://www.procuradordelcomun.org), si resulta de su interés.

Lo primero que conviene señalar, vistos los términos en los que se ha planteado la queja, es que los bienes comunales se definen como aquellos cuyo aprovechamiento corresponde al común de vecinos (artículo 79.3 Ley de Bases de Régimen Local -LBRL) de manera que uno de los derechos de los vecinos es precisamente el de acceder a estos aprovechamientos comunales, conforme a las normas aplicables – artículo 18.1 b) LBRL.



El artículo 75 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, 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, 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 informan que **no existe una ordenanza** que regule estos aprovechamientos, pero sí una costumbre local, que a falta de alegación en contra habrá que dar por acreditada en los términos en los que la refiere ese Ayuntamiento.

El Ayuntamiento, 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.**

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 parte de 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:

- 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).

- 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-).



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 tenerse 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).

En cuanto a la cuestión concreta sometida a la consideración de esta Institución y relativa al hecho de que un vecino ha sido privado del derecho a participar en la subasta de los lotes comunales **al no haber abonado** el canon fijado para el periodo anterior y ser por lo tanto deudor del Ayuntamiento<sup>1</sup>, debemos considerar que tal privación parece ser una regla interna de organización de la comunidad vecinal, más que una sanción, estableciendo así un requisito para permitir a los vecinos la participación en los aprovechamientos comunales.

En cualquier caso, debemos recordar a esa Entidad local que, con carácter previo a cualquier convocatoria de reparto que realice, los vecinos que pudieran resultar excluidos de la misma, por esta o por cualquier otra razón, deben conocer cuál es su situación (trámite de audiencia), para que pueden preparar las alegaciones contra estas exclusiones si lo consideran pertinente.

---

<sup>1</sup> Cfr. STS 30 de enero de 1996 respecto de la denegación del reparto comunal del lote correspondiente al aprovechamiento de pinos en el Ayuntamiento de Regumiel de la Sierra (Burgos), dada la existencia de débitos con la Hacienda municipal.



Entendemos, además, que este trámite de alegaciones resulta indispensable en un supuesto como el analizado en esta queja, ya que no nos consta que esa Administración local haya realizado la correspondiente **liquidación y reclamación individual** de la deuda pendiente en un momento anterior a la celebración del sorteo y, además, el Ayuntamiento realiza compensaciones entre las deudas y los ingresos que corresponden a los vecinos (participación en el coto de caza) y, de esta manera, resulta probable que los interesados en el aprovechamiento comunal puedan ignorar a cuánto ascienden en cada uno de los casos individualmente considerados.

Como V.I. conoce, el artículo 120 RBEL es la única referencia relativa a la existencia de un **procedimiento para declarar la extinción de los derechos de explotación constituidos sobre bienes comunales**; y en él se menciona la posible actuación por vía administrativa de la Corporación correspondiente, mención a todas luces insuficiente para configurar un procedimiento autónomo a estos efectos y que, de modo similar a lo previsto en los artículos 44 y siguientes del RBEL, ha de ser completada con la normativa general del procedimiento administrativo que recoge la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por lo que no existiría ninguna razón para excluir el genérico deber de prestar audiencia al interesado, en el curso de la actuación administrativa que debe seguirse para hacer efectiva la extinción de los derechos al acceso al aprovechamiento de los bienes comunales al amparo de lo establecido en el artículo 120 RBEL.

Procede, por tanto, que en este caso concreto y en adelante remita a todos los vecinos que se encuentren en esta situación y por escrito, la propuesta de liquidación de las cantidades adeudadas, otorgando a los interesados el correspondiente trámite de recurso y advirtiéndoles expresamente sobre la posible exclusión del sorteo de comunales en el caso de no abonar, antes de la celebración del mismo, las cantidades que resulten procedentes.

Ésta es, a nuestro juicio, la única forma en que el Ayuntamiento pueda desplegar una actividad administrativa conforme a los cánones de la buena administración que se mencionan en el artículo 12 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, y en la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública. Además del derecho a una buena administración, deben también ser citados en este momento algunos de los principios del artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, como los de buena fe, confianza legítima o responsabilidad por la gestión pública, sin olvidar que en su primer párrafo este precepto dispone que “Las Administraciones Públicas sirven con



objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho”.

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 vengo a formularle la siguiente **Resolución**:

**Que por parte de la Corporación municipal que V.I. preside se valore la posibilidad de aprobar una Ordenanza reguladora del aprovechamiento de los bienes comunales (Suertes del Monte), que refleje lo actualmente establecido por la costumbre local, introduciendo en la misma, si lo considera conveniente, el preceptivo procedimiento sancionador.**

**Que, en su caso, se efectúen y comuniquen por escrito e individualmente a cada uno de los vecinos afectados las respectivas propuestas de liquidación de las cantidades adeudadas correspondientes a las “Suertes del Monte”, con carácter previo a la celebración del sorteo de dichos aprovechamientos, de manera que no se genere ninguna indefensión y en garantía del derecho de todos los vecinos a participar en los mismos.**

**Que en el supuesto de carecer de medios personales o materiales, se recabe la ayuda y asistencia necesaria de la Diputación Provincial de León a través de su Servicio de Asistencia a Municipios.**

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