



Junta Vecinal de XXX
(León)

Asunto: Suertes de leña/ denegación

Estimado Sr.:

De nuevo nos dirigimos a Ud. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **4812/2021**, 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 posible existencia de irregularidades en la gestión que se realiza en esa entidad local menor de sus aprovechamientos comunales.

Según manifestaciones del autor de la queja, en la última reunión de la Junta vecinal les fueron denegadas las suertes de leña a varios vecinos, esgrimiendo la existencia de deudas con la Junta vecinal, que no se han acreditado y que, de existir, no podrían justificar en ningún caso la postura de la administración local, ya que no guardan relación con los aprovechamientos vecinales solicitados y se trata de un requisito “nuevo” que no encuentra amparo en la costumbre 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:

“En contestación a sus escritos de fechas 18-11-21 y 10-01-22 en los que usted nos pide explicaciones acerca de las “supuestas” irregularidades en la gestión de los aprovechamientos comunales (suertes de leña), les informamos de lo siguiente:

La Delegación Territorial de León - Servicio Territorial de Medio Ambiente de León-, normalmente nos envía el plan anual para cumplimentar la solicitud de aprovechamientos forestales y pastos con poco margen de tiempo (apenas veinte días) para que se la devolvamos debidamente cumplimentada y estos señores demandantes nos notificaron de manera verbal que querían suertes de leña fuera de plazo cuando ya estaba remitida toda la documentación a la Junta de Castilla y León.

En años anteriores se colocaba la oportuna información para que se apuntaran con nombre apellidos y D.N.I todos los vecinos que estuviesen interesados pero ya no se



puede hacer así pues la Ley de Protección de Datos lo prohíbe, por lo que se informó en el tablón de anuncios que todos los que estuvieran interesados hiciesen la petición verbalmente a cualquier miembro de esta Junta Vecinal dentro del plazo establecido. Estos señores no hicieron la solicitud en tiempo y forma motivo por el cual se les denegaron las suertes de leña.

Pidiendo el favor al Guarda Medioambiental, las dos temporadas anteriores ya les concedimos a estos señores suertes de leña igualmente fuera de plazo, adjudicándoles suertes que nos habían marcado como sobrantes, las cuales fueron pagadas por su parte a última hora y después de haber bajado la leña, cuando la normativa dice que hay que efectuar el pago en el banco previamente.

En este pueblo no existe ordenanza reguladora de los aprovechamientos comunales de leña, la adjudicación se hace como les hemos explicado anteriormente, después el Guarda Medioambiental procede a marcar las suertes que posteriormente se sortean entre todos los solicitantes y todos los vecinos podrán subir al monte a coger la leña de la suerte que le haya correspondido en el sorteo, previo pago de quince euros en la cuenta bancaria de La Junta Vecinal. Estos señores ya se han puesto al corriente de pago de la deuda tributaria que mantenían por impago de las cuotas del abastecimiento del agua".

A la vista de la información recabada procede efectuar a esa entidad local algunas consideraciones.

Como Ud. quizá conoce, bajo la expresión bienes comunales se sitúan distintos tipos de bienes 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 de 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 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (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, aprobado mediante RD Legislativo 781/1986 de 18 de abril, (TRRL), 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 el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL) 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”.*

En este sentido el Tribunal Supremo, en su sentencia 18 de octubre de 1999, señaló que el artículo 75 del TRL *“escalona por orden de preferencia cada una de las posibles formas de explotación de los bienes comunales, de modo que su aplicación respectiva requiere que no sea posible acudir a la anterior. Así solo cuando sea impracticable el aprovechamiento y disfrute general simultáneo, podrá acudirse a la costumbre u ordenanza local, en su defecto a la adjudicación de lotes o suertes y solo finalmente, a la adjudicación en pública subasta mediante precio”.*

El aprovechamiento al que se refiere esta reclamación es un aprovechamiento de leñas en los que habitualmente se realiza un reparto por lotes o suertes entre los vecinos, en este caso, además, es el sistema que, al parecer, recoge la costumbre local y, por tanto, ningún reproche puede hacerse en este sentido desde esta Institución.

Establecido cual es el sistema de reparto, debemos examinar quienes pueden ser beneficiarios de estos aprovechamientos, cuestión que parece central en la queja ya que se señala que se ha excluido a ciertos vecinos por ser deudores de la Junta vecinal.

En este sentido debemos señalar que puesto que los bienes comunales están destinados a una finalidad pública, en su aprovechamiento normal resulta **imposible exigir a los beneficiarios como contraprestación por su explotación cantidad económica alguna**, no obstante la ley admite que se impongan determinados cánones en ciertos supuestos. Así, mientras el aprovechamiento colectivo siempre es gratuito; **en la adjudicación por lotes o suertes (como la analizada) es posible imponer un canon pero, se debe tener en cuenta que la cuantía de dicho canon también aparece limitada por la ley.**

El artículo 77 del TRLRL señala ciertos límites para su establecimiento, en particular, se dice que en **casos extraordinarios, y previo acuerdo municipal**, adoptado por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, podrá fijarse una **cuota anual** que deberán abonar los vecinos por la utilización de los lotes que se les



adjudiquen, para compensar **estrictamente los gastos que origine la custodia, conservación y administración de los bienes.**

Debemos indicar que esa entidad local **no puede imponer a los vecinos para acceder al aprovechamiento comunal analizado** el requisito de estar al corriente de tributos o de pagos **distintos de los generados por el propio aprovechamiento**, condicionando así el acceso al mismo (Cfr. STS de 30 de enero de 1996, que confirmó la STSJ de Castilla y León de fecha 20-03-1991).

Por tanto, se podría excluir del aprovechamiento únicamente a los vecinos que no estén al corriente de los pagos que tengan que ver con el aprovechamiento de leñas, pero no se puede denegar a los *deudores* de cualquier otra carga, tributo o contraprestación que fuera exigible por la entidad local, incluso aunque esta fuera la costumbre local, ya que se trataría de una costumbre no acreditada (artículo 1.3 Código Civil) y carente, por tanto, de valor normativo.

En cualquier caso y en relación con el supuesto analizado parece que la parte reclamante no ha podido acceder a los aprovechamientos, no por razón del impago de cantidades referidas a otros servicios que presta la entidad local, sino por presentar la solicitud fuera del plazo fijado, según se señala expresamente en el informe remitido.

Lo primero que hemos de indicar es que esa entidad local debe dar a todos los actos relacionados con este aprovechamiento comunal la máxima difusión posible, de manera que todos los vecinos interesados puedan conocer que se ha abierto el periodo de solicitud para la formación del correspondiente padrón de vecinos interesados en el aprovechamiento, vecinos que, si cumplen los requisitos exigibles, entrarán en el sorteo de los lotes que se formen.

En este sentido, el tablón de anuncios está pensado para dar difusión a la **actividad de la entidad local**, principio estrechamente vinculado con el de **información y participación ciudadana**. Creemos que resulta adecuado, tal y como al parecer realiza esa entidad local, que a este tipo de actuaciones relativas a la gestión de los aprovechamientos comunales (tanto del periodo de solicitud – con los plazos previstos- y la formación del padrón de vecinos, como la del sorteo de los lotes) se le dé la máxima difusión posible, y desde luego debe exponerse en el tablón de anuncios de la entidad local menor y en los lugares públicos de costumbre, pues así se evitan los problemas derivados de la falta de conocimiento de este tipo de convocatorias, que suelen provocar innumerables celos y suspicacias entre los vecinos.

Por otro lado, debemos indicarle que las solicitudes de aprovechamiento siempre deben efectuarse por escrito y también por escrito deben notificarse las exclusiones



realizadas a los concretos vecinos afectados, indicándoles las razones que han motivado las mismas y otorgándoles un plazo para que puedan efectuar las alegaciones pertinentes, en defensa de sus derechos.

Resulta muy difícil para cualquier interesado, para esta Defensoría y para cualquier otro órgano que eventualmente deba revisar la decisión adoptada por esa entidad local conocer las razones que han justificado, en este o en cualquier otro caso, la exclusión del derecho al aprovechamiento, si no hay rastro por escrito de las solicitudes presentadas, de los plazos previstos al efecto y de la concreta razón que ha justificado en cada caso la exclusión, y esto ocurre en este caso, ya que desconocemos las fechas previstas para efectuar las solicitudes, y el momento concreto en el que se realizó la solicitud verbal de aprovechamiento (con la finalidad de comprobar si efectivamente se realizó fuera de los plazos).

En este caso parece que la solicitud verbal se realizó, puesto que se notificó por la Junta vecinal la denegación de la concreta suerte (escrito de fecha 25 de octubre de 2021), sin que se combata por la parte reclamante el argumento de la presentación del requerimiento fuera de plazo, tan solo se alega la cuestión de la falta de abono de las cantidades pendientes por el abastecimiento de agua potable, por lo que tendremos que entender que la extemporaneidad en la solicitud se produjo, en los términos en los que se señalan por la Junta vecinal, lo que lógicamente conlleva que no pueda el reclamante participar en el sorteo de las leñas este año.

No obstante, esta Institución suele recomendar a las entidades locales la elaboración de una Ordenanza de aprovechamiento de los bienes comunales, que plasmen el previo régimen consuetudinario que se utilice en la localidad, trasponiendo el método de distribución que se emplea en cada caso, y con base en el principio de equidad e igualdad, recomendación que también realizamos a esa entidad local en este caso.

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 para acceder al disfrute de este tipo de bienes en desarrollo del artículo 75.4 TRRL. Al mismo 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 la Jurisprudencia en la materia, nos anima a enumerar algunos aspectos de especial



repercusión en materia de bienes comunales, por si pueden ser de su interés para la redacción de la Ordenanza que le animamos a elaborar¹:

- 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 a partir de la vecindad a los únicos efectos de disfrutar del aprovechamiento de estos bienes, pretendan establecer limitaciones a la participación vecinal ajenos a la costumbre, lo que debe ser considerado con la mayor prudencia por los responsables de las entidades locales a la vista 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 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 de abuso con repercusión negativa sobre el común de los vecinos. Los límites los impone la CE de 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 incluidos 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) La potestad para dictar estas Ordenanzas corresponde, de acuerdo con el artículo 74.4 TRRL, a los Ayuntamientos y Juntas Vecinales (Dictamen 502/1996, del Consejo de Estado).

¹ Más extensamente y en relación con todas estas cuestiones puede examinar el informe especial elaborado por esta Defensoría y titulado: “Los bienes y los aprovechamientos comunales en Castilla y León”, cuyo texto íntegro está disponible en nuestra página web, <https://www.procuradordelcomun.org/informe-especial/20/los-bienes-y-los-aprovechamientoscomunalesen-castilla-y-leon/1/>



b) Para que pueda aprobarse una Ordenanza especial de aprovechamiento de bienes comunales es necesario que sea impracticable la explotación común o colectiva (Dictamen 953/1992, del Consejo de Estado).

c) Su objeto será el de garantizar, dentro del uso consuetudinario que se ha venido realizando de tales aprovechamientos, que los extraños no perturben el uso de los vecinos (Dictamen 502/1996, del Consejo de Estado).

d) La Ordenanza debe señalar, necesariamente, la cuantía máxima de suertes o lotes (Dictamen 953/1992, del Consejo de Estado).

e) Es adecuado introducir una reglamentación formal, mediante la promulgación de una Ordenanza para, recogiendo la costumbre tradicional, la imposición de determinadas condiciones de vinculación y arraigo (Dictamen 502/1996, del Consejo de Estado).

f) Han desaparecido de la actual regulación, y consiguientemente, deben reputarse improcedentes, las menciones que figuraban en la legislación histórica de régimen local a la posibilidad de exigir determinados requisitos especiales de edad para ser titular del derecho a la singular modalidad de aprovechamiento comunal (Dictamen 502/1996, del Consejo de Estado).

g) Es compatible que el Ayuntamiento pueda introducir una cierta diferenciación en la titularidad y contenido del aprovechamiento de los bienes comunales en función de las cargas familiares que soporten cada uno de los vecinos (Dictamen 15/1993, del Consejo de Estado).

h) La razón de la especialidad de estas Ordenanzas no se encuentra sólo en el establecimiento de las condiciones de arraigo para el aprovechamiento, sino sobre todo en la naturaleza de los bienes sobre los que recae y el uso común de los mismos que proceda (Dictamen 3453/1998, del Consejo de Estado).

i) La Ordenanza no puede introducir modificaciones en el régimen legal de aprovechamiento de los bienes comunales (Dictamen 1246/1996, de 20 de junio).

j) 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),



k) Otro aspecto que puede ser objeto de regulación es el establecimiento de un canon por la explotación o el aprovechamiento de los bienes, en los términos antes señalados (Dictamen 547/2004 Consejo Consultivo de Castilla y León),

l) 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 la proporcionalidad de la sanción a la gravedad de la infracción y de la culpa (Dictamen 2934/1996 del Consejo de Estado).

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 Entidad local menor que Ud. preside se ajuste, en lo referente a la explotación de sus bienes comunales, al régimen previsto en el artículo 75 TRRL y concordantes, facilitando el acceso a estos aprovechamientos de todos los vecinos interesados, elaborando un padrón al efecto y teniendo en cuenta el resto de consideraciones efectuadas en el cuerpo de este escrito, especialmente en cuanto a la publicidad que se deben dar a los procesos de selección y sorteo de los beneficiarios, y a las comunicaciones que se deben realizar, teniendo en cuenta que todas las solicitudes han de presentarse por escrito. En cuanto a las exclusiones, se deben notificar, también por escrito, haciendo referencia expresa a las causas que las han motivado, para que así puedan ser combatidas por los interesados.

Que, en adelante, se abstenga de excluir del aprovechamiento de leñas a los “deudores” de la entidad local menor, salvo que las deudas reclamadas se refieran al citado aprovechamiento comunal.

Que, en su caso, se valore la posibilidad de aprobar una Ordenanza reguladora del aprovechamiento de los bienes comunales que refleje lo establecido por la costumbre local, en garantía del derecho de todos los vecinos a participar en estos aprovechamientos y de la igualdad y equidad en los repartos.

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