



Junta vecinal de XXX
Sr. Presidente
(León)

Asunto: Aprovechamiento de bienes comunales/ Ausencia de información sobre los derechos de los vecinos.

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 **763/2022**, 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 la gestión de los aprovechamientos comunales que realiza esa Junta vecinal.

Según manifestaciones del autor de la queja, la entidad local menor no informa sobre los derechos que ostentan los vecinos en relación con los aprovechamientos comunales, ni sobre los procesos de reparto, ni sobre el plazo para realizar las solicitudes de acceso, ni sobre los requisitos que, en cada caso, se deben cumplir por los beneficiarios, lo que impide que los vecinos interesados puedan presentar alegaciones.

Añade que se han presentado varias solicitudes de acceso a aprovechamientos comunales; en concreto la queja se refiere a pastos y leñas, aunque no descarta que existan otros, que no han sido respondidas en modo alguno por parte de esa entidad local, lo que causa a los interesados 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:

“En referencia a la queja arriba señalada nos hemos puesto en contacto con el interesado mediante correo certificado y hasta la fecha no hemos recibido respuesta.



Adjuntamos la carta que enviamos y también copia de las ordenanzas vigentes en XXX.

Hasta el momento no hemos recibido ninguna queja por parte de ningún vecino con respecto a los repartos de aprovechamientos vecinales. Cuando se procede al reparto tanto de leñas como de pastos, se informa mediante bando público a los vecinos interesados de los plazos y el lugar donde deben apuntarse para acceder al reparto”.

A la vista de lo informado, procede efectuar algunas consideraciones a esa entidad local, aunque parece que las cuestiones planteadas inicialmente en la queja se han solucionado puesto que el vecino interesado ya ha recibido la información que venía reclamando sobre el reparto de los bienes comunales de titularidad de la entidad local menor.

No obstante, cabe recordarle que las solicitudes de información sobre los repartos de bienes comunales a los que se hace alusión en este expediente de queja, 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, todos los vecinos tienen derecho a que esa administración, como gestora de dichos bienes, les ofrezca puntualmente noticias sobre los datos que los definen y entre ellos, por lo que afecta a esta reclamación, los requisitos que deben observarse para acceder a los respectivos aprovechamientos, las fechas o el periodo en el que se va a efectuar el sorteo, etc.

Son las entidades locales titulares las que fijan el periodo de disfrute del aprovechamiento correspondiente, por lo que resulta necesario que **se dé a estos datos la máxima difusión** ya que podrían cambiar en función de los bienes a los que nos estemos refiriendo (leñas y pastos), lo que puede impedir que en determinadas situaciones el vecino se aperciba del momento en el que debe realizar la solicitud provocando, incluso, la pérdida de su derecho.

El mayor o menor conocimiento que pudiera tener el solicitante de los requisitos exigibles o de los plazos previstos, no justifica ni la falta de respuesta, ni la demora en la misma y debe evitar esa administración en el futuro que se produzcan este tipo de situaciones, en cumplimiento estricto de los deberes que se imponen en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas.

Por otra parte y a la vista de la información recabada en relación con los aprovechamientos comunales de titularidad de esa entidad local nos hemos apercibido de algunas cuestiones, que si bien es cierto que no motivaron expresamente la interposición de esta queja, no pueden ser obviadas por una Institución que tiene encomendada la defensa de los derechos de los ciudadanos y la tutela del ordenamiento jurídico.



Como Ud. sin duda conoce, bajo la expresión bienes comunales, se sitúan distintos tipos de bienes que se ofrecen 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 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, 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, 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 debe llevar a cabo por todos los vecinos en la forma que resulte de la aplicación de los preceptos señalados.

En este caso, consta la existencia de una ordenanza local (BOP XXX) que viene a regular específicamente el reparto de los pastos y de las leñas de titularidad de esa entidad local menor, y por lo tanto a su articulado debe estar esa Junta vecinal para efectuar el reparto, sin que se pueda excluir a ningún vecino siempre que cumpla los requisitos que resultan aplicables.



En este sentido, vamos a mencionar alguna de las cuestiones que, por nuestra experiencia, se plantean de forma más frecuente en el aprovechamiento de bienes comunales en relación con el acceso a estos aprovechamientos, aunque más extensamente y si resulta de su interés puede examinar el informe especial elaborado por esta Defensoría titulado: “Los bienes y los aprovechamientos comunales en Castilla y León¹”, cuyo texto íntegro está disponible en nuestra página web y a cuyas consideraciones nos remitimos para evitar inútiles reiteraciones.

Así, resulta relativamente frecuente que las entidades locales soliciten a los vecinos que quieran explotar sus comunales llevar un cierto número de años empadronado en la localidad o permanecer en la misma durante un número de meses al año (en este caso, la Junta vecinal de XXX exige no ausentarse de la localidad durante un tiempo superior a cuatro meses, salvo causa justificada). Debemos decir que, la exigencia de este tipo de **condiciones de vinculación, arraigo o permanencia** obedece habitualmente a la necesidad de reservar los aprovechamientos, en algunas poblaciones, a las personas que efectivamente tienen una voluntad de permanencia en la localidad.

Por esta razón, el legislador **permite** exceptuar el principio del aprovechamiento por todos los vecinos, requiriendo, claro está que la singularidad responda a una costumbre tradicionalmente observada por la población. Ahora bien, el art 75.4 TRRL establece que las condiciones de vinculación o arraigo exigibles deben ser fijadas en ordenanzas especiales, aprobadas por el órgano correspondiente 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 (en nuestra Comunidad el Consejo Consultivo de Castilla y León).

Por lo tanto, solo si existe una ordenanza especial que así lo disponga, podría exigirse el cumplimiento de requisitos de vinculación, arraigo o permanencia. En su caso, la ordenanza que rige en su localidad no parece una ordenanza especial, y no consta que se informara la misma por parte del Consejo de Estado, por ello debe tener muy presente esa Junta vecinal que no procedería que se excluyera a ningún vecino por esta causa (ausentarse más de cuatro meses al año), ya que, de hacerlo, las exclusiones que eventualmente se hubieran producido por esta causa serían nulas de pleno derecho.

En cuanto a la existencia de restricciones profesionales para acceder a estos aprovechamientos (como la prevista en este caso en el artículo 6º -aprovechamiento de pastos- de la ordenanza local) debemos indicar que, para el aprovechamiento de esta clase de bienes, no puede exigirse a los beneficiarios el cumplimiento de condiciones respecto de su actividad laboral profesional.

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



Como bien conoce, la normativa local permite exigir algunas condiciones especiales a los vecinos para tener derecho a estos aprovechamientos, pero debe advertirse que las entidades locales carecen de competencias para poder exigir requisitos suplementarios distintos a los previstos en las normas.

Es decir, las administraciones locales no pueden limitar el derecho al aprovechamiento comunal que la LRBRL atribuye a todas aquellas personas que tengan la condición de vecino y solamente, cuando la propia ley permita esas salvedades, se permite introducir condiciones suplementarias (Cfr. STS 23 de octubre de 1992 y 14 de noviembre de 1995 entre otras).

Es cierto que tradicionalmente se viene invocando la costumbre local para justificar este tipo de restricciones profesionales, pero reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo ha establecido dos criterios básicos respecto de la costumbre:

- Su eficacia reducida como fuente de derecho, aparte de aquellos supuestos en los que se admite normativamente su aplicación.

- Que en ningún caso puede contravenir el bloque de la legalidad vigente. Así las cosas y aunque es precisamente esta materia de bienes comunales el ejemplo que se invoca respecto a la admisión normativa de la aplicación de la costumbre (art. 75.2 TRRL), no es menos cierto que ninguna costumbre puede contravenir lo dispuesto en la Ley.

Ya hemos dicho que el artículo 132.1 CE, atendiendo a la especial naturaleza y significado de los bienes comunales, establece una “reserva” normativa respecto de los mismos, 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, así como su desafectación”.

Expresamente, por lo tanto, la Constitución está excluyendo que, bien por una norma reglamentaria -ordenanza - bien por costumbre acreditada, se trasgreda el marco legal establecido en la regulación de los bienes comunales sin que pueda invocarse la autonomía municipal consagrada en la Constitución, artículos 137 y 140, ya que esa autonomía se halla condicionada por la Ley.

En este sentido, la STSJ de Castilla y León, de fecha 17 de febrero de 2017, afirma que no se explica ni se justifica la razón por la cual los mayores de 65 años o jubilados no puedan ser titulares en igualdad de condiciones que sus convecinos del derecho al aprovechamiento de los bienes comunales y por ello declara la nulidad de pleno derecho de los requisitos exigidos a los vecinos para tener derecho a los aprovechamientos comunales fijados por una Ordenanza de una localidad de la provincia de León consistentes en “ser agricultor en activo”, “no tener 65 años cumplidos”.



Esta Defensoría considera que no resulta posible introducir este tipo de restricciones profesionales en un derecho que pertenece a todos los vecinos de la localidad, y en el supuesto de entender que se puede tratar de una condición de “vinculación o arraigo” sería necesario, nuevamente, que la misma se recogiera en una ordenanza especial (art. 75.4 TRRL) sin que puedan, mientras dicha norma local no se apruebe, plantearse este tipo de limitaciones en el acceso a los aprovechamientos comunales.

Probablemente la explotación de los pastos solo interesará a los vecinos que se dediquen a la ganadería (puesto que además los aprovechamientos comunales deben efectuarse de forma directa por el adjudicatario y no pueden cederse ni arrendarse) pero lo que no puede la administración local es condicionar, de este modo y si fuera el caso, el acceso a estos aprovechamientos; al contrario, debe favorecer el derecho de todos los vecinos interesados, en cumplimiento estricto de lo establecido en el artículo 18 LBRL y en garantía del derecho a la igualdad.

Debemos insistir en recordarle que la entidad local menor **debe dar a todos los actos relacionados con los aprovechamientos comunales** 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 cada uno de los aprovechamientos**, vecinos que, si cumplen los requisitos exigibles, deben entrar 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 necesario que a todas las 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.

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 **Recomendación:**

Que por parte de la Entidad Local menor que Ud. preside, y en adelante, se facilite respuesta expresa y en plazo a los escritos ciudadanos en cumplimiento estricto de los deberes que se extraen del artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.



Que, en su caso, se adopten las medidas que considere necesarias para ajustar la explotación de sus bienes comunales al régimen previsto en el artículo 75 TRRL y concordantes, proporcionando a los vecinos la información precisa que facilite el acceso a su aprovechamiento, teniendo en cuenta para ello las consideraciones efectuadas respecto a la posible exigencia de determinadas condiciones de vinculación, arraigo o permanencia y/o las restricciones relacionadas con la actividad profesional del beneficiario que, en su caso, pudieran venir a limitar el derecho de todos los vecinos al aprovechamiento de esta clase de bienes, según reconoce el artículo 18 LBRL.

Esta es nuestra recomendación 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 Recomendación 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