



Junta vecinal de XXX
Sr. Presidente
(Valladolid)

Asunto: Aprovechamiento vecinal de leñas

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 **2075/2022**, 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 posible existencia de irregularidades en la gestión que se realiza en esa entidad local menor de sus aprovechamientos comunales o vecinales.

Según se desprende del escrito presentado, la entidad local menor realiza todos los años el reparto de las suertes de leñas entre los vecinos, sin embargo no efectúa la oportuna comunicación ni sobre las fechas de los sorteos, ni sobre los requisitos necesarios para acceder a estos aprovechamientos. Tampoco existe constancia sobre la existencia de ordenanza aplicable, o sobre la existencia de un canon que venga a retribuir los costes de gestión del patrimonio vecinal y todo ello supone que, en la práctica, no todos los vecinos puedan acceder a estos aprovechamientos vecinales, lo que vulnera su derecho a la igualdad.

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 el aprovechamiento de leñas vecinales está incluido en el plan de aprovechamientos anuales del monte de Utilidad Pública nº XXX titularidad de esta Entidad Local Menor, y que por lo tanto las adjudicaciones de los diferentes lotes de aprovechamiento de leñas las realiza el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Valladolid.

• Que anualmente y en el mes de octubre se expone en el tablón de anuncios de la Entidad Local y en el resto de lugares de costumbre, el anuncio por el que se insta a los vecinos a que manifiesten en un plazo determinado su intención de ser adjudicatarios de



un lote de leñas vecinales, bien mediante la inscripción en un listado establecido al efecto o bien comunicándolo a la propia Entidad Local Menor por algún otro medio.

• Que posteriormente se remite comunicación al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Valladolid en el que se incluye la relación de vecinos solicitantes para que procedan al marcado y adjudicación de los pertinentes lotes.

• Que de acuerdo con la comunicación anterior el Servicio Territorial remite a la Entidad Local el pliego de condiciones particulares que rige dicho aprovechamiento y que debe ser firmado por cada uno de los vecinos adjudicatarios. Y emite la correspondiente licencia de aprovechamiento, así como las actas de entrega y de recepción del aprovechamiento.

• Que el sorteo de los diferentes lotes lo realiza el agente forestal en presencia de los adjudicatarios. En el listado con la relación de vecinos solicitantes para la temporada 2022-2023 remitido al Servicio Territorial de Medio Ambiente puede observarse el elevado número de vecinos solicitantes, teniendo en cuenta el número total de vecinos de la localidad, por lo que entendemos que la publicidad que se hace de esta convocatoria, así como que la correspondiente gestión de los aprovechamientos es adecuada y para nada irregular y así lo constata el hecho de que ningún vecino que lo haya solicitado no haya sido adjudicatario del correspondiente lote de aprovechamiento de leñas”.

Dimos traslado de este informe a la parte reclamante para que presentara todas las alegaciones que entendiera pertinentes en respaldo de la postura, que mantiene ante esta Institución, trámite que evacuó señalando que el anuncio para el aprovechamiento de leña se realiza a través de la aplicación de whatsapp, y solo a los vecinos que están incluidos en el grupo que se ha creado al efecto.

A la vista de lo informado, procede efectuar unas consideraciones, parte de las cuales se han plasmado, con mayor extensión, en 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 generales nos remitimos para evitar inútiles reiteraciones.

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.

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



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*”.

La regulación del aprovechamiento de estos bienes se establece en el artículo 75 Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local, Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, en adelante TRRL y en el artículo 94 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, en adelante RBEL, destacando en la misma, por lo que ahora interesa, las siguientes notas o características:

a) El principio general es que el derecho al aprovechamiento y disfrute de bienes comunales, en cualquiera de sus modalidades, corresponderá “*simultáneamente a todos los vecinos sin distinción de sexo, estado civil o edad. Los extranjeros domiciliados en el término municipal gozarán también de estos derechos*” – artículo 103.1 RBEL- sujetándose en su detalle cada forma de aprovechamiento “*a las ordenanzas locales o normas consuetudinarias tradicionalmente observadas, o a las que, cuando fuere procedente, apruebe el órgano competente de la Comunidad Autónoma*” – artículo 95 RBEL-.

b) El aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales se efectuará preferentemente en régimen de explotación colectiva o comunal (artículo 75.1 TRRL) régimen que implica el disfrute general y simultáneo de los bienes por quienes ostenten en cada momento la cualidad de vecino.

c) Solo cuando este disfrute y aprovechamiento general simultáneo fuera impracticable, regirá la costumbre u ordenanza local al respecto, lo que el RBEL denomina “*aprovechamiento peculiar*” y, en su defecto, se efectuarán adjudicaciones de lotes o suertes a los vecinos “*en proporción directa al número de familiares a su cargo e inversa a su situación económica*” – artículo 75.2 TRRL y 97 RBEL-.

d) Si esta forma de aprovechamiento y disfrute fuese imposible, el órgano competente de la Comunidad Autónoma podrá autorizar su adjudicación mediante precio, dando preferencia en igualdad de condiciones sobre los no residentes a los postores que sean vecinos- artículo 75.3 TRRL-.

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”.

Según se desprende del informe evacuado, nos encontramos en este caso ante un aprovechamiento de leñas, en el que habitualmente rige el reparto por lotes o suertes entre los vecinos, siendo este el sistema que utiliza esa entidad local en el que se sortean en presencia del agente forestal, dado que los lotes de leña se encuentran en un MUP, opción que resulta adecuada y correcta, por lo que ningún reproche puede hacer esta Institución al respecto.

Establecido cual es el sistema de reparto (lotes o suertes entre los vecinos), correspondería examinar quienes pueden ser los beneficiarios de estos aprovechamientos, tema que resulta clave en la queja planteada ya que solo los vecinos que reúnan los requisitos previstos por la norma o la costumbre local podrán solicitar el correspondiente lote y participar en el sorteo, y estos datos (requisitos de acceso) son los que solicita conocer la parte reclamante (y tampoco han sido comunicados a esta Defensoría), además de las fechas para solicitar los aprovechamientos.

En este sentido debemos indicar a esa entidad local menor que ha de ofrecer **la máxima información posible** sobre todas las cuestiones que afectan al reparto de estos bienes comunales, 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, todos 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.**

La entidad local, como responsable de la ordenada gestión de estos bienes, debe extremar su diligencia y facilitar un plazo de tiempo para cumplimentar, cada año, el listado de vecinos interesados que, lógicamente, puede cambiar de un año a otro (padrón de beneficiarios), de manera que si se excluye algún vecino por no cumplir los eventuales requisitos exigibles tenga, en su caso, tiempo de recurrir dicha exclusión antes del sorteo.

Además, debe otorgar plazo para subsanar los defectos que presenten las solicitudes presentadas y, en su caso, aportar la documentación pertinente, por ejemplo el empadronamiento, pero también puede darse el caso de necesitar justificar ausencias prolongadas -por enfermedad u otros motivos- (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** para que sea cumplimentada por los interesados, modelo que debe recoger los datos que



obligatoriamente deban ser aportados por los mismos. En este sentido le indicamos que, a nuestro juicio, las solicitudes de aprovechamiento siempre deben efectuarse por escrito (no de forma verbal o a través de mensajes a un grupo de whatsapp) y también por escrito deben notificarse las exclusiones realizadas a los concretos vecinos afectados, indicándoles las razones que han motivado, en su caso, 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 cualquier 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.

Esta Institución suele recomendar a las entidades locales la elaboración de una Ordenanza de aprovechamiento de los bienes comunales, que recoja el previo régimen consuetudinario que se utilice en la localidad, trasponiendo el método de distribución que se emplea en cada caso con base en el principio de equidad e igualdad, recomendación que también a efectuamos a esa Junta vecinal.

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 lleva 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 elaborar:

- 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 la referimos 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 Constitución Española 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).

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).

Como conclusión, debemos insistir en recordar que la entidad local menor **debe dar a todos los actos relacionados con los aprovechamientos comunales de leñas que se realizan en su localidad la máxima difusión posible**, de manera que todos los vecinos puedan conocer que se ha abierto el periodo de solicitud para la formación del correspondiente padrón de vecinos interesados en estos aprovechamientos, vecinos que también deben conocer los requisitos que resultan exigibles y, si los cumplen, deben entrar en el sorteo de los lotes que se formen.

Resulta necesario que 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) puedan ser conocidas



por todos los interesados, y desde luego deben exponerse todos estos datos tanto en el tablón de anuncios de la entidad local menor, como en otros lugares públicos de costumbre, evitando así los problemas derivados de la falta de conocimiento de este tipo de convocatorias, que pueden provocar innumerables recelos 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 ajuste el aprovechamiento comunal de leña de su localidad a las disposiciones legales que resultan aplicables (artículo 75 TRRL y concordantes), facilitando el acceso a dichos aprovechamientos a 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, visto que todas las solicitudes han de presentarse por escrito.

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 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