



Junta Vecinal XXX
Sr. Presidente
(Burgos)

Asunto: Suertes de leña / Exclusión / Disconformidad

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 **1219/2023**, 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 situación creada en su localidad por la exclusión de un vecino del reparto anual de las denominadas suertes de leña.

Según manifestaciones del autor de la queja, en el último reparto realizado, que se publicó con fecha XXX de XXX de 2022, se excluyó del aprovechamiento a un vecino solicitante (D. XXX). Pese a haber pedido por escrito aclaraciones ante dicha exclusión, la Junta vecinal no ha dado respuesta alguna a los requerimientos realizados, lo que impide su impugnación y causa al interesado una evidente indefensión, razón por la que se solicita la mediación de esta Defensoría.

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 al escrito recibido en esta Junta Vecinal por parte de su oficina, en relación de una queja de un vecino de mi localidad. Digo que el vecino D. (...) fue excluido de la suerte de leña para la temporada 2022/2023 porque utilizaba su suerte para dar, regalar o vender la leña a terceros no vecinos de XXX.

No existe ordenanza reguladora para los aprovechamientos de leña, pues esta Pedanía se rige desde tiempos pretéritos por el derecho consuetudinario. Desde siempre, y siguiendo esta costumbre, se ha dado suerte a cualquier vecino que lo solicitara, explicándole como debe hacer la corta, en que fechas estará disponible y la prohibición de su dación o venta. Seguidamente el agente forestal asignado a la zona es informado de los solicitantes interesados”.



A la vista de lo informado, procede efectuar a esa Junta vecinal una serie de consideraciones, no sin antes remitirnos a las reflexiones generales que esta Defensoría ha efectuado en su informe especial “*Los bienes y los aprovechamientos comunales en Castilla y León*”, cuyo contenido puede ser consultado íntegramente en nuestra página web (<https://www.procuradordelcomun.org/informe-especial/20/los-bienes-y-los-aprovechamientos-comunales-en-castilla-y-leon/1/>).

Como sabe, el artículo 79.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), define los bienes comunales como aquellos cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos, y el artículo 18.1 c) de la misma norma configura el acceso a los aprovechamientos comunales como uno de los derechos de todos los vecinos.

Por otro lado, el artículo 50.1 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, señala que: “*Las entidades locales menores tendrán como competencias propias: a) la administración y conservación de su patrimonio, incluido el forestal, y la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales*”.

El artículo 75 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (en adelante TRRL), aprobado mediante RD Legislativo 781/1986 de 18 de abril, establece que: “*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 (en adelante RBEL), aprobado mediante RD 1372/1986, de 13 de junio, que en su artículo 94 establece: “*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. 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 informa la Junta vecinal que no existe una Ordenanza que regule estos aprovechamientos, pero sí una costumbre local.

La Junta Vecinal, 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 en su aplicación y cambios interpretativos no justificados 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 entre los vecinos.

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 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 lleva a efectuar algunas sugerencias y recomendaciones sobre determinados aspectos de especial interés. Así:

a) Respecto de la existencia de normas consuetudinarias, tradicionalmente observadas, que amparan los posibles desarrollos normativos que realicen las entidades locales a partir del artículo 75.4 TRRL, no resulta infrecuente que las administraciones locales, ante la existencia de aquellos comportamientos abusivos que suponen declarar la vecindad a los únicos efectos de disfrutar del aprovechamiento de estos bienes, establezcan limitaciones a la participación vecinal que no descansan en la costumbre, posibilidad que debe ser considerada con la mayor prudencia por parte de los responsables de las entidades locales. En estos supuestos debe tenerse en cuenta el mandato del artículo 103 del RBEL y demás de obligado cumplimiento y que su vulneración implica la nulidad de los acuerdos adoptados (STSJ de Castilla y León 1865/2002).

b) La siguiente consideración se refiere 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 una regulación nueva con la que se pretenda evitar situaciones de posible 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, sin perjuicio de que criterios como la permanencia en la localidad durante un número determinado de años 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, conforme a la doctrina de Consejo de Estado -dictamen 210/2001- y del Consejo Consultivo de Castilla y León -dictamen 337/2005-.

c) En relación con otros contenidos de las Ordenanzas, pueden también considerarse algunos criterios que se han fijado por la jurisprudencia y por la doctrina del Consejo de Estado y que venimos reiterando en las ocasiones en las que se hemos abordado estas cuestiones.

Por ejemplo, pueden establecerse criterios respecto de la proporcionalidad entre las adjudicaciones de lotes o suertes a los vecinos, una proporcionalidad directa a sus condiciones familiares, e inversa respecto de su situación económica; 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).

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) y, 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 en relación con la gravedad de la infracción y la culpa del infractor (dictamen 2934/1996 del Consejo de Estado).

Respecto a la cuestión concreta sometida a la consideración de esta Institución, relativa al hecho de que un vecino haya sido privado del aprovechamiento de las leñas comunales debido, al parecer, a los eventuales abusos cometidos por el mismo en los años anteriores, debemos indicar que no tenemos constancia expresa de dicha exclusión ya que no nos ha sido remitida copia del acta en la que conste tal acuerdo, ni tampoco se ha ofrecido a esta Defensoría, ni al interesado, una explicación clara y detallada de los hechos que, en su caso, pudieran fundamentar la misma.

Así las cosas debemos precisar que la privación del derecho a recibir el aprovechamiento de leñas durante un periodo de tiempo concreto (un año, por ejemplo), materialmente es una sanción y, de haber sido impuesta en este caso, lo habría sido “de



plano”, es decir, sin haber tramitado ningún procedimiento ni observado las garantías previstas al efecto por el ordenamiento jurídico.

Como seguramente conoce, el artículo 25.1 de la CE 1978 se pronuncia en los términos siguientes: *“Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”*.

Según doctrina jurisprudencial reiterada, el precepto transcrito abarca una doble exigencia, la primera de orden material y alcance absoluto, reflejo de la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en los ámbitos limitativos de los derechos, y se traduce en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, esto es, la exigencia de preceptos jurídicos que permitan predecir con suficiente grado de certeza aquellas conductas y la eventual sanción (Cfr. STS de 29 de marzo de 1990).

La segunda exigencia, esta de orden o carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de las sanciones, por cuanto según el Tribunal Constitucional, el término legislación vigente contenido en el artículo 25.1 CE es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora, si bien con algunos matices en cuanto a su alcance. En este sentido, se alude por esa Junta vecinal a la costumbre local como soporte de la decisión adoptada y, aunque es cierto que la costumbre es considerada en el artículo 1 del Código Civil como una de las fuentes del ordenamiento jurídico, su aplicación no resulta posible ni en el ámbito del Derecho penal ni en el del Derecho administrativo sancionador, ya que ambos se hallan estrictamente sujetos al principio de legalidad.

Puesto que en este caso no existe norma escrita en la que se contemple ni la posible infracción cometida, ni la sanción a imponer en caso de producirse la conducta tipificada, no es posible que la Junta vecinal adopte este tipo de acuerdos, que suponen materialmente sanciones y, por ello, lo procedente es declarar la nulidad del referido acuerdo de exclusión y proceder a su revocación.

Habitualmente recordamos a todas las entidades locales titulares de bienes comunales que se debe ofrecer a los vecinos la máxima información sobre todas las cuestiones que afectan al reparto de los mismos 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, aquéllos tienen derecho a que esa administración, como gestora de dichos bienes, les ofrezca, por lo que afecta al objeto de esta reclamación, los requisitos a cumplir por los beneficiarios y las razones que podrían imposibilitar su acceso a los aprovechamientos.



Como responsables de la ordenada gestión de estos bienes, esa entidad local debe extremar la diligencia y facilitar un plazo de tiempo para cumplimentar, cada año, el listado de vecinos interesados (padrón de beneficiarios), de manera que si se excluye algún vecino por no cumplir los requisitos tenga, en su caso, tiempo para poder recurrir dicha exclusión antes del sorteo. Además, debe otorgar un plazo para subsanar los defectos que presenten las solicitudes presentadas y, en su caso, para aportar la documentación que resulte pertinente, por ejemplo, el empadronamiento (artículo 68 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

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 **Resolución**:

PRIMERA: 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, facilitando la oportuna información en cuanto a los requisitos que deben cumplir los vecinos beneficiarios y las razones que pueden motivar, en su caso, eventuales exclusiones.

SEGUNDA: Que valore la posibilidad de aprobar una Ordenanza reguladora del aprovechamiento de los bienes comunales de titularidad de esa Entidad local menor, que refleje el régimen establecido por la costumbre local al respecto, introduciendo en la misma, si lo considera conveniente, el correspondiente procedimiento sancionador.

TERCERA: Que se revoken los actos dictados por esa Junta vecinal que significaron la privación del derecho al aprovechamiento de leñas para uno de sus vecinos, tal y como se señala en la reclamación, pues se habrían dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido -artículo 47.1 e) Ley 39/ 2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común-.

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