



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE XXX
ILMA. SRA. ALCALDESA
XXX
(ZAMORA)

Asunto: Aprovechamiento vecinal de leñas/ Exclusión

Ilma. Sra.:

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 **1021/2024**, 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 ese Ayuntamiento realiza de sus aprovechamientos comunales.

Según manifestaciones del autor de la queja, cada año se reparten entre los vecinos empadronados las denominadas suertes o quiñones de leña, sin embargo tras el último sorteo fue excluido un vecino al que no se comunicaron las razones que vinieran a justificar dicha exclusión. Al parecer se presentó un escrito ante el Ayuntamiento (XXX/2024) manifestando la disconformidad con la actuación municipal y señalando que se ha otorgado quiñón a personas no empadronadas, escrito que hasta el momento no ha sido respondido, razón por la que 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 que no se consideraba discriminatoria la decisión adoptada por este Ayuntamiento en la asignación de quiñones de leña, ya que en el municipio no existe normativa reguladora de los criterios para ser beneficiario del reparto del aprovechamiento de leñas vecinales y su adjudicación se rige por la costumbre local.

Dicha costumbre exige estar empadronado en la localidad con una antigüedad de un año y ser vecino de la localidad con esta misma antigüedad. Además se requiere tener vivienda habitual (casa abierta) y residir más de 6 meses al año. Por último se necesita estar dado de alta en el padrón de aprovechamientos especiales y estar al corriente de pago de las cuotas. Por cada vivienda solo se concede un quiñón.



A la vista de lo informado, procede efectuar algunas consideraciones a ese Ayuntamiento.

En primer lugar y con carácter general debemos recordar que las Administraciones locales titulares de bienes y/o de aprovechamientos comunales, como los que aquí se analizan, han de ofrecer la máxima información posible sobre todas las cuestiones que afectan a su reparto entre los vecinos, ya que al tratarse de bienes de titularidad pública están sometidas a los principios generales de publicidad y transparencia que deben regir la actividad de los entes públicos.

Por esta razón, todos los vecinos tienen derecho a que ese Ayuntamiento les ofrezca la información relativa a ese tipo de aprovechamientos y, entre ellos, por lo que afecta al caso que nos ocupa, los requisitos que deben cumplir los beneficiarios.

Esa 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 con derecho a aprovechamiento que, lógicamente, puede cambiar de un año a otro (padrón de beneficiarios), de manera que se puedan subsanar las solicitudes presentadas y, si se excluye algún vecino por no cumplir los requisitos exigibles, pueda, en su caso, recurrir dicha exclusión antes de que se materialice el reparto (artículo 68 Ley 39/2025, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

Resulta muy difícil para cualquier interesado, para esta Defensoría y para cualquier otro órgano que eventualmente deba revisar las decisiones de una Entidad local conocer las razones que las justifiquen si éstas no se explicitan en las correspondientes resoluciones. En este caso, no se han concretado las razones por las que se produce la exclusión del vecino solicitante de los aprovechamientos correspondientes a este año, puesto que no se ha resuelto su solicitud de manera formal, según cabe deducir de la información que se nos ha trasladado, en la que no se incluye copia del expediente tramitado al efecto.

Tampoco nos consta que se haya dado respuesta por su parte al escrito de fecha XXX/2024, en el que se manifestaba expresamente la disconformidad por dicha exclusión. Pues bien, en cumplimiento estricto de lo establecido en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, esa Administración debe facilitar una respuesta expresa y por escrito al escrito presentado en este caso; respuesta que, además, debe incluir una explicación detallada de las razones que justifican, en su caso, la exclusión a la que se refiere, de manera que se facilite al interesado el ejercicio de sus derechos.

En relación con los requisitos que ese Ayuntamiento exige para ser beneficiario de los aprovechamientos vecinales de leñas, debemos indicarle que, como quizá conoce, bajo



la expresión bienes comunales se hallan 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 1978 una reserva de Ley para su regulación.

En lo que ahora nos interesa y dados los términos en los que se planteó la reclamación, debemos destacar que 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 de Bases de Régimen Local (en adelante 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 (en adelante TRRL), 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 al número de familiares 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), 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: a) Aprovechamiento peculiar, según costumbre o reglamentación local, o b) 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 corresponde a las entidades locales, se lleva 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 definitiva.

Así, para que una persona pueda ser beneficiaria de los aprovechamientos comunales es preciso que sea vecino y, para ello, debe cumplir los requisitos exigidos por la normativa de régimen local. En particular, es necesario que esté inscrito en el Padrón y resida habitualmente en el término municipal. Es posible, aunque no hemos podido



determinarlo, que la exclusión que ha motivado la presentación de esta queja se deba al incumplimiento del requisito de empadronamiento de un año previo a la solicitud, requisito que resulta, al parecer, de la costumbre aplicable.

Debemos indicar que este tipo de requisitos o limitaciones para tener derecho al acceso al aprovechamiento de bienes comunales no se ajusta a las prescripciones que para el aprovechamiento y disfrute de estos bienes establecen los artículos 75 del TRRL y 103 RBEL.

Así, el artículo 103.2 del RBEL es muy claro al señalar: “2. *Los Ayuntamientos y las Juntas vecinales que viniesen ordenando el disfrute y aprovechamiento de bienes comunales, mediante concesiones periódicas a los vecinos de suertes o cortas de madera, de acuerdo con normas consuetudinarias u ordenanzas locales tradicionalmente observadas, podrán exigir a aquellos, como condición previa a participar en los aprovechamientos forestales indicados, determinadas condiciones de vinculación y de arraigo o permanencia, según costumbre local, siempre que estas condiciones singulares y la cuantía máxima de las suertes o lotes sean fijadas en ordenanzas especiales, que necesitarán para su puesta en vigor la aprobación del órgano competente de la Comunidad Autónoma, el cual otorgará o denegará, oído el Consejo de Estado o el órgano consultivo superior del Consejo de Gobierno de aquella si existiera*”.

Del examen de este precepto resulta que la imposición a los vecinos para poder acceder a los aprovechamientos comunales de cualquier condición, exigencia o limitación, como pudiera ser el dato del empadronamiento con una cierta antelación en la localidad (un año en este caso), implica la exigencia de un requisito que no se ajusta a la Ley ni al Reglamento citado, salvo que tal limitación se hubiera impuesto en la forma y supuestos expresamente previstos y con la intervención del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma.

En este caso, puesto que el requisito referido (empadronamiento en la localidad con un año de antelación a la solicitud de aprovechamientos) no se contiene en ninguna Ordenanza especial, no resulta posible su exigencia, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos que, eventualmente, hayan determinado la exclusión de vecinos basándose en este requisito, por infringir una disposición general de rango superior y de aplicación preferente, tal y como resulta de lo establecido en el artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Así lo ha entendido el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en una sentencia de fecha 14 de septiembre de 2007, en la que se abordaba un supuesto que puede que sea similar al hoy analizado, aunque relacionado con la situación planteada en una población de la provincia de Palencia. En este caso, la sentencia venía a señalar que, aunque la Junta vecinal había actuado ejercitando sus competencias en relación con la



gestión de sus bienes comunales, había soslayado las exigencias que se contenían en el artículo 75 TRRL pues “(...) *exigiendo como condición para poder participar en el reparto de parcelas comunales la residencia de un año mínimo en el pueblo con anterioridad a la fecha de petición y para conservar el derecho, que ninguna ausencia del pueblo se prolongue por tiempo igual a tres meses, no incorporó tales previsiones a Ordenanzas especiales cuya aprobación debía someter al órgano competente de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, lo que implica la vulneración, por el acuerdo precitado, del ordenamiento jurídico y la consiguiente estimación del recurso que conlleva la anulación del acto recurrido (...)*”

La aplicación de los anteriores preceptos e interpretaciones jurisprudenciales supone que, salvo que se proceda por esa entidad local a la aprobación de una ordenanza especial que regule el aprovechamiento de sus bienes comunales, no le resulta posible excluir a ningún vecino por el incumplimiento de condiciones de vinculación o arraigo (permanencia en la localidad), ni tampoco puede exigir este tipo de condiciones para participar en el aprovechamiento de sus bienes comunales, por lo que, en su caso y de resultar aquella la causa de exclusión, deberá revocar los acuerdos así adoptados.

En cuanto al concepto de residencia habitual, los Tribunales de Justicia han relativizando el valor de los padrones afirmando que el contenido de los mismos no tiene carácter absoluto. La admisión de prueba en contrario ha tenido como consecuencia que el requisito de la residencia habitual o residencia efectiva, adquiera una sustantividad propia frente al requisito formal de la inscripción en el padrón y que la persona que se considere vecino y quiera tener derecho al aprovechamiento comunal deba mantener esa residencia después de su inscripción en el Padrón.

No obstante el término «residencia habitual» no está definido en la normativa local y ha sido la jurisprudencia la que se ha manifestado sobre su alcance. Así, por residencia habitual no puede entenderse residencia constante e ininterrumpida durante todo el año (STS de 31 de diciembre de 1985), pero tampoco llevar a calificar como tal aquella en la que la persona reside exclusivamente los períodos vacacionales y días festivos (STS de 15 de marzo de 1985). De la misma forma, debe admitirse que la residencia efectiva en la localidad admite excepciones en los casos en que concurra una causa objetiva temporal, como ausencias motivadas por razones de estudios que no existan en la localidad, haber sido recluido en un centro penitenciario, razones laborales, etc.

En relación con los requisitos de índole económica a los que se refiere su informe, debemos indicarle que no puede condicionar el derecho al aprovechamiento de bienes comunales al pago de tributos y/o tasas distintos de los generados por el propio aprovechamiento, tal y como señala la sentencia del Tribunal Supremo del 30 de enero de 1996.

Finalmente, en cuanto a la obligación de tener “casa abierta”, debemos entender que es aquella en la que el vecino solicitante tiene su residencia habitual,



independientemente de la relación jurídica (propietario, arrendatario, usufructuario o simple precarista) que exista con la vivienda y de su situación estructural, ya que aunque un inmueble se encuentre en obras, como al parecer ocurre en este caso, esto no significa que no se pueda residir en él durante la realización de las obras, aunque sea en condiciones más o menos precarias, cumpliendo así con lo establecido por la costumbre local.

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 Corporación municipal que V.I. preside se facilite una respuesta expresa y por escrito a la solicitud presentada con fecha XXX/2024, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 21, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

SEGUNDA: Que en adelante se adopten las medidas que considere necesarias para ajustar la explotación de los bienes comunales al régimen previsto en el artículo 75 TRRL y concordantes, impidiendo las exclusiones basadas en el incumplimiento de requisitos de vinculación o arraigo en la localidad ya que, al carecer de Ordenanza especial reguladora de estos aprovechamientos, su exigencia no resulta posible.

TERCERA: Que en su caso se compruebe si las personas que resultaron excluidas de los aprovechamientos vecinales de leña tras el último sorteo realizado en su localidad (XXX/2024) cumplen o no con los requisitos requeridos por la costumbre local, siempre con sujeción a la interpretación a la que hemos hecho referencia ut supra, procediéndose, en su caso, a la revisión de tales exclusiones.

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