



Excmo. Ayuntamiento de XXX
Ilmo. Sr. Alcalde
XXX
(Soria)

Asunto: Suertes de leña/ Exclusión/ Disconformidad

Ilmo. Sr.:

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 **136/2024**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja era a la posible existencia de irregularidades en la gestión que se realiza en ese Ayuntamiento de sus aprovechamientos comunales.

Según manifestaciones del autor de la queja, cada año se reparten entre los vecinos empadronados las denominadas suertes de leña, sin embargo tras el último sorteo fue excluido un vecino, esgrimiendo que la leña se “extrae del municipio” situación que en modo alguno se habría acreditado y que, de existir, no podría justificar en ningún caso la postura de la administración local ya que no encontraría 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 el Ayuntamiento resumía brevemente la costumbre local aplicable, señalando que no cuentan con ordenanza reguladora de los aprovechamientos comunales.

Así se indicaba que, cada año, se informaba a los vecinos en el tablón de anuncios de la proximidad del sorteo de la suerte de leña y se instaba a los empadronados interesados en hacer uso de este derecho para que se inscribieran en las dependencias municipales en un plazo determinado. Con los vecinos inscritos y una vez vencido el plazo, se realizaba una lista y se volvía a anunciar el día, la hora y el lugar para realizar el sorteo.

Llegado el día señalado, los vecinos se reunían en el monte y se enumeraban los lotes, que se introducían en una visera o boina y cada vecino escogía un número con el



lote de leña que le había tocado. Señala el informe municipal que esta leña debe ser trabajada con medios propios por cada vecino y ser utilizada para consumo propio en las propiedades que el vecino tenga en el municipio quedando prohibida su venta y que salga del municipio.

En definitiva, se indicaba en el informe municipal que la exclusión a la que se refería la queja vino motivada porque el vecino afectado habría sido visto transportando la leña fuera de la localidad, incumpliendo así las normas ancestrales que todos los vecinos habrían venido respetando.

A la vista de la información recabada procede efectuar a ese Ayuntamiento algunas consideraciones, no sin antes remitirnos a las reflexiones generales que esta Defensoría ha efectuado en su informe especial titulado “*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 es sabido, 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.

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 acudiría 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 el Ayuntamiento que no existe una Ordenanza que regule estos aprovechamientos, pero sí una costumbre local.

El Ayuntamiento y también los vecinos al efectuar la utilización de estos 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, con base en el principio de equidad e igualdad; Ordenanza que, en la mayoría de las ocasiones, contribuye a limitar 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 regulaciones, 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).

Aludiendo ya a la cuestión concreta analizada en este caso, se indica en la reclamación y se reconoce por el Ayuntamiento que un vecino ha sido privado del aprovechamiento de las leñas comunales debido, al parecer, a un eventual abuso cometido por el mismo en el año anterior, que se concretaría en “haber sacado la leña de



la localidad”. Se infiere del informe municipal que esta “acción” supondría que la leña se destinaria a su venta y se consumiría por no vecinos o, en su caso, por el propio vecino, pero fuera del ámbito territorial de la entidad local, aunque ninguna de las circunstancias referidas habrían sido acreditadas suficientemente, ni siquiera la “extracción” de la leña del ámbito territorial de ese municipio.

Así las cosas, debemos precisar que la privación del derecho a recibir el aprovechamiento de leñas durante un periodo de tiempo concreto (en este caso parece que puede ser un año, aunque tampoco se ha establecido claramente) 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.

Sobre ello, 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 ese Ayuntamiento 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 el Ayuntamiento adopte este tipo de decisiones, 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 toda la información posible sobre los requisitos a cumplir por los beneficiarios y las razones que podrían imposibilitar su acceso a los aprovechamientos.

En este sentido, resulta adecuado que ese Ayuntamiento exija que sean los vecinos los que realicen directamente los aprovechamientos comunales de leña (para evitar así cesiones y/o subarriendos), pero lo que no puede es limitar el beneficio que los vecinos obtienen por la explotación de esta clase de bienes circunscribiendo su consumo y/o utilización al ámbito territorial de la localidad en el sentido que ha planteado esa Administración (en las propiedades que tenga en el municipio) ya que las entidades locales carecen de competencias para poder exigir a sus vecinos requisitos más gravosos a los previstos en las normas.

Como responsable de la ordenada gestión de estos bienes, la entidad local debe 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, aquel ha de disponer de un plazo para poder recurrir dicha exclusión, siempre antes del sorteo. Además, también debe otorgar un plazo para subsanar los defectos que presenten las solicitudes presentadas y, en su caso, para aportar la documentación que resulte pertinente (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 Corporación municipal que V.I. preside y en adelante, se ajuste el aprovechamiento comunal de leña de su localidad a las disposiciones legales que resulten aplicables, facilitando la oportuna información en cuanto a los requisitos que deben cumplir todos 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, 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 revoquen los actos dictados por ese Ayuntamiento que significaron la privación del derecho al aprovechamiento de leñas para uno de sus vecinos, tal y como se señala en la reclamación, pues aquellos 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