



ANTECEDENTES

Primero.- El Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de, solicita informe jurídico relativo a la vigencia de Ordenanza Reguladora de Aprovechamientos comunales de pastos del año 1998, tras la entrada en vigor de la Ley 3/2009, de 2 de abril, de Montes de Castilla y León, en lo atinente a la adjudicación de aprovechamiento de pastos en el Monte de Utilidad Pública a los "vecinos", entendiéndose derogada la ordenanza en lo relativo a las exigencias contempladas en su artículo 1 a este respecto.

Segundo.- Acompañando a la solicitud consta la siguiente documentación:

- Ordenanza reguladora de los aprovechamientos comunales de pastos del Ayuntamiento de, aprobada por ORDEN de de 1998, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

Teniendo en cuenta los datos facilitados por el Ayuntamiento y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36.1b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, es competencia de las Diputaciones Provinciales la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios especialmente los de menor capacidad económica y de gestión, y el Reglamento de Asesoramiento y Asistencia a Municipios.

En base a estos antecedentes se emite el siguiente

INFORME:

LEGISLACIÓN APLICABLE

- *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. (LBRL)*
- *Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. (TRRL)*
- *Ley 3/2009, de 2 de abril, de Montes de Castilla y León.*
- *Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales. (RPDT)*



- Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. (RBEL)

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Regulación legal de bienes comunales y montes.

La Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, dispuso en su artículo 132.1 que «la Ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación».

El artículo 79 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, clasificó los bienes de las entidades locales en dos categorías al decir que son de dominio público o patrimoniales, añadiendo en su apartado 3 que son bienes de dominio público los destinados a un uso o servicio público y que **tienen la consideración de comunales aquellos cuyo aprovechamiento corresponda al común de los vecinos**.

Por otro lado, las Entidades Locales tienen facultades de ordenación, explotación y mejora de sus bienes, tal como se desprende del artículo 84.1 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), en el que se establece que:

*“Las Entidades locales tendrán la facultad de explotar los montes de su propiedad y realizarán el servicio de conservación y fomento de los mismos, **todo ello con arreglo a lo establecido en la legislación específica sobre montes y aprovechamientos forestales.**”*

En este mismo sentido se pronuncian los artículos 38 y 42 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL)

En el artículo 9 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León se recoge la distinción entre montes de dominio público y montes patrimoniales, en los siguientes términos:

“1. Son de dominio público o demaniales e integran el dominio público forestal:



a) *Por razones de servicio público, los montes incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública a la entrada en vigor de esta Ley, así como los que se incluyan en él de acuerdo con el artículo 11.*

b) *Los montes comunales, pertenecientes a las entidades locales, en tanto su aprovechamiento corresponda al común de los vecinos.*

c) *Aquellos otros montes que, sin reunir las características anteriores, hayan sido afectados a un uso o servicio público.*

2. *Son montes patrimoniales los de propiedad pública que no sean demaniales."*

En dicha ley se regula el régimen de los aprovechamientos forestales en el Capítulo I del Título IV, en cuya Sección 2.^a se establece el "Régimen de los aprovechamientos forestales en los montes catalogados de utilidad pública", determinando el **artículo 48 "Ordenanzas locales y normas consuetudinarias"** que

1. *Los aprovechamientos en montes catalogados de utilidad pública que se vengán realizando de acuerdo con lo dispuesto en ordenanzas locales o normas consuetudinarias, continuarán ajustándose a ellas en cuanto no se opongan a lo establecido en la legislación vigente, o a los instrumentos de planeamiento u ordenación forestal. **En caso de discordancia, las ordenanzas locales deberán modificarse para adaptarse a la legislación o a los instrumentos reseñados.***
2. *En los procedimientos de elaboración de aquellas ordenanzas, será preceptivo el informe de la consejería competente en lo relativo a aspectos técnicos de su competencia, debiéndose comunicar el proyecto de ordenanza tras el trámite de aprobación inicial por la entidad local.*

Asimismo, respecto a la adjudicación de aprovechamientos para uso propio de los vecinos, el **artículo 53** de la citada ley dispone que

*"1. En los montes catalogados de utilidad pública, **los aprovechamientos consuetudinariamente destinados al uso propio de los vecinos tendrán carácter preferente** y se adjudicarán al precio mínimo de tasación que determinen la consejería competente en materia de montes y la entidad propietaria, en cada caso, conforme al artículo 46.5 de esta Ley. No tienen la consideración de uso propio los aprovechamientos destinados a la*



comercialización o a cualquier actividad económica generadora de renta, según los límites que reglamentariamente se establezcan.

2. En el supuesto de los **aprovechamientos de pastos, los no destinados a uso propio de los vecinos serán considerados sobrantes** y en su adjudicación serán de aplicación las reglas sobre preferencia establecidas en el artículo 27 de la Ley 1/1999, de 4 de Febrero, de Ordenación de los Recursos Agropecuarios Locales y de la Tasa por Aprovechamiento de los Pastos, Hierbas y Rastrojeras.

3. **La entidad propietaria del monte deberá comunicar anualmente a la consejería competente en materia de montes la relación de vecinos que pretendan disfrutar de los aprovechamientos para uso propio y la parte que de los mismos le corresponde a cada uno.**"

En el supuesto que nos ocupa, existe una Ordenanza Municipal en la que el Ayuntamiento regula los aprovechamientos de pastos de sus bienes comunales de acuerdo con un previo régimen consuetudinario, por lo que se tramita su aprobación conforme al procedimiento legalmente previsto en los artículos 75.4 del TRRL y 103.2 del RBEL, siendo aprobada por la Comunidad Autónoma mediante Orden de 7 de mayo de 1998 de la Consejería de la Presidencia y Administración Territorial, oído el Consejo de Estado y publicada en el Boletín de la provincia nº 90, el 15 de mayo de 1998.

En dicha ordenanza se exigen, como condición previa para participar o ser beneficiario de los aprovechamientos forestales indicados en la misma, determinadas condiciones de vinculación y arraigo o permanencia, según costumbre local.

Segunda.- Concepto de vecino y condiciones especiales de arraigo para el aprovechamiento de bienes comunales.

El artículo 1º de la Ordenanza Local establece que tendrán derecho a disfrutar de los aprovechamientos de pastos aquellas personas que, teniendo la condición de vecinos al amparo de lo establecido en el artículo 15 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, cumplan las siguientes condiciones de vinculación y arraigo:

- Estar empadronado en el Ayuntamiento, con residencia fija, entendiéndose como tal la permanente y habitual, con casa abierta en la localidad, conviviendo con el resto de los vecinos y cumpliendo sus obligaciones al respecto.



- Por un tiempo mínimo de dos años.

2º.A) Respecto al concepto de "vecino", se regula en el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (RPDT) en los siguientes términos:

1. Son vecinos del municipio las personas que residiendo habitualmente en el mismo, en los términos establecidos en el artículo 54.1 de este Reglamento, se encuentran inscritos en el padrón municipal.

La adquisición de la condición de vecino se produce desde el mismo momento de su inscripción en el padrón. 2. Sólo se puede ser vecino de un municipio. 3. El conjunto de vecinos constituye la población del municipio.

Conforme al apartado c) del artículo 56 del referido reglamento la condición de vecino confiere, entre otros, los derechos de utilizar los servicios públicos municipales en forma acorde con su naturaleza y "**acceder a los aprovechamientos comunales conforme a las normas aplicables**".

2º.B) Sobre la legalidad del aprovechamiento vecinal de montes catalogados de utilidad pública, en la Sentencia del T.S.J. de Castilla y León nº 2588/2015, la Sala de lo contencioso –Sección 3-, en su fundamento de derecho tercero, considera que

"no es en modo alguno incompatible la consideración de un monte catalogado de utilidad pública con su potencial aprovechamiento por los vecinos, y ello aunque no se trate de montes comunales, hoy ya todos integrados (catalogados y comunales) en el dominio público forestal ex artículo 12 de la Ley de Montes"

Esta compatibilidad, que ya estaba reconocida en el Decreto 485/1962, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Montes (artículos 243 y 244), más recientemente se recoge en el artículo 53 de la Ley 3/2009, de 6 de abril de Montes de Castilla y León, (ya transcrito), dentro de la Sección dedicada al "Régimen de los aprovechamientos forestales en los montes catalogados de utilidad pública", y bajo la rúbrica "Aprovechamientos para uso propio de los vecinos y pastos sobrantes"

2º.C) La posibilidad de establecer condiciones especiales de vinculación y arraigo o permanencia, se recoge específicamente en el **artículo 75.4 del TRRL** "siempre que tales condiciones y la cuantía máxima de las suertes o lotes sean fijadas en Ordenanzas especiales, aprobadas por el órgano competente 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”

La **Sentencia del T.S.J. de Castilla y León 235/2020**, Sala de lo contencioso con Sede en Valladolid–Resolución nº 11/2020–, en su fundamento de derecho tercero a), recogiendo la doctrina jurisprudencial al respecto, dice:

*“... en relación con el exigible arraigo en la localidad (condición de vecino, que puede ir más allá del mero empadronamiento), hemos señalado que «es meridianamente claro que la simple condición de vecino no habilita per se para el disfrute y aprovechamiento de los bienes comunales. Por lo tanto, decae el primer argumento de la parte demandante, siendo palmario que la interpretación que propugna y la infracción del principio de legalidad no son procedentes ni correctas. Precizando más aún el debate, ha de recordarse que el art. 3 de la ordenanza exige, buscando predeterminar el arraigo vecinal que permitiese el disfrute de los deseados bienes comunales que a ese aprovechamiento,(...) No cabe entenderlos ni discriminatorios ni arbitrarios. Tal duda ya fue despejada por el Tribunal Constitucional, Sala Segunda, en Sentencia número 308/1991 de 21 de noviembre de 1994, rec. núm. 2052/1991 (v. En el concepto de residencia habitual, que se exige para poder ser beneficiario de tales aprovechamientos, no sólo se comprende la residencia efectiva y el animus manendi, (o de permanencia en un lugar) esto es, no sólo la constatación fáctica de la integración en la comunidad local sino también el ánimo de integración en el pueblo. Por tanto, el concepto legal indeterminado de residencia habitual se refiere tanto a la permanencia en la localidad, desde el punto de vista temporal, como desde una perspectiva de realidad y efectividad. **No basta, pues, para acceder al disfrute del aprovechamiento comunal con la simple condición formal de vecino, como puede ser la inscripción en el Padrón municipal, sino que es preciso, además, que exista una residencia o relación de vecindad efectiva, esto es un arraigo estable, real y verdadero en la localidad que, en determinadas ocasiones, puede aún restringirse con la imposición de otras exigencias**). Y la finalidad, evidente es también apercibida por el intérprete constitucional (...evitándose así situaciones de vecindades ficticias que no responden a una auténtica y verdadera integración en la comunidad. En definitiva, estas restricciones complementarias o condiciones particulares tienen su razón de ser y justificación en la necesidad de conservación*



y subsistencia de los patrimonios comunales de las Entidades locales, su disfrute estricto y exclusivo entre los vecinos vinculados a estos Entes locales)».

De la descrita doctrina constitucional sobre la insuficiencia del mero empadronamiento en orden al aprovechamiento de los bienes comunales se han hecho eco diversas sentencias dictadas por esta Sala, tales como las de 17 de enero de 2002 , y 17 de enero y 27 de febrero de 2007 , y la ya citada de 17 de febrero de 2017, entre otras."

En el mismo sentido, el Consejo **Consultivo de Castilla y León**, se ha pronunciado favorablemente respecto al establecimiento de determinadas condiciones de vinculación, arraigo y permanencia para el aprovechamiento de bienes comunales, que han venido observándose consuetudinariamente en las entidades locales, respetando con ello las condiciones legales y siendo los criterios ajustados a la necesidad de preservar estos aprovechamientos en algunas poblaciones a través de una Ordenanzas especial, como así se ha recogido en las consideraciones jurídicas de numerosos dictámenes, entre los que se encuentran el Dictamen nº 175/2011, de 31 de marzo; nº 2/2012, de 2 de febrero; nº 64/2014 de 20 de marzo de 2014.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Como se recoge en la legislación local vigente, los bienes comunales son aquellos cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos, entendiéndose éste como una comunidad germánica o en mano común de carácter indivisible, por lo que el derecho de los vecinos a acceder a los aprovechamientos constituye una especie de derecho real de naturaleza administrativa que concurre con el dominio municipal, constituyendo una titularidad compartida.

La condición de vecino otorga el derecho de acceder a los aprovechamientos comunales conforme a las normas aplicables, determinando el artículo 95 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales que "cada forma de aprovechamiento se ajustará, en su detalle, a las ordenanzas locales o normas consuetudinarias tradicionalmente observadas".

SEGUNDA.- La adjudicación de los aprovechamientos previstos en el **artículo 53 de la Ley de Montes de Castilla y León**, en particular el supuesto de los aprovechamientos de pastos destinados a uso propio de los "vecinos" recogido en el apartado 2, debe completarse con el cumplimiento de las condiciones de residencia y



arraigo previstas en la Ordenanza especial de la localidad, por ser las que se han venido observando consuetudinariamente en el Municipio, cuya regulación ha sido tramitada conforme al procedimiento legalmente previsto y su aprobación realizada por la Comunidad Autónoma mediante Orden de 7 de mayo de 1998.

Estos requisitos no pueden entenderse derogados por la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León, en cuyo artículo 48 se declara expresamente la vigencia de las Ordenanzas locales y normas consuetudinarias en cuanto no se opongan a lo establecido en la legislación vigente, o a los instrumentos de planeamiento u ordenación forestal.

Sólo en el caso de discordancia con la legislación sectorial aplicable, o con los instrumentos de planeamiento u ordenación forestal, las ordenanzas locales deberán modificarse para adaptarse a la legislación o a los instrumentos reseñados, lo cual deberá concretarse y motivarse en la tramitación del oportuno procedimiento, en el que será preceptivo el informe de la Consejería competente en lo relativo a aspectos técnicos de su competencia, conforme a lo dispuesto en el apartado segundo del citado artículo de la Ley de Montes de Castilla y León.

La emisión del presente informe no sustituirá el informe del Secretario-Interventor titular del Ayuntamiento, que deberá emitir en los supuestos previstos en los artículos 54.1 a) del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (TRLR), art. 173 del ROF y art. 3.3 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Es cuanto se asesora, haciendo constar que lo expresado en este Informe no posee carácter vinculante, no es preceptivo y está sometido a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

LA SECCIÓN DE ASESORAMIENTO A MUNICIPIOS