



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y  
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 18 de junio de 2009, ha examinado el *expediente de aprobación de la Ordenanza Reguladora del aprovechamiento de los bienes comunales propiedad de la Junta Vecinal de xxxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

### I

#### ANTECEDENTES DE HECHO

El día 4 de mayo de 2009, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo a la Ordenanza reguladora de los aprovechamientos comunales pertenecientes a la Junta Vecinal de xxxxx*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 5 de mayo de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 438/2009, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

**Primero.-** Previa tramitación del correspondiente procedimiento, la Junta Vecinal de xxxxx en sesión celebrada el 18 de enero de 2008 acuerda la aprobación inicial de la Ordenanza reguladora de los aprovechamientos comunales pertenecientes a la Junta Vecinal de xxxxx.



**Segundo.-** El texto aprobado inicialmente es sometido al preceptivo trámite previsto en el artículo 49.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, publicándose en el Boletín Oficial de la Provincia el 21 de febrero de 2008 y quedando expuesto en el tablón de anuncios de la Junta Vecinal de xxxxx desde el referido día, hasta el 1 de abril de 2008, sometiéndose a información pública y audiencia a los interesados para la presentación de reclamaciones y sugerencias.

**Tercero.-** Durante el trámite de audiencia no se realizan alegaciones, remitiéndose una copia íntegra del expediente a la Junta de Castilla y León.

La Dirección General de Administración Territorial, en informe de 1 de julio de 2008, aconseja realizar algunas correcciones.

**Cuarto.-** La Junta Vecinal de xxxxx, en sesión celebrada el 19 de enero de 2009, acuerda la aprobación de un nuevo texto de la Ordenanza, con las modificaciones recomendadas.

**Quinto.-** El 9 de marzo de 2009, la Dirección General de Administración Territorial de la Consejería de Interior y Justicia, formula propuesta de resolución aprobatoria de la Ordenanza reguladora de los aprovechamientos comunales pertenecientes a la Junta Vecinal de xxxxx, incorporando como anexo el texto de la Ordenanza aprobada.

**Sexto.-** El 31 de marzo de 2009, la Asesoría Jurídica informa favorablemente la Ordenanza proyectada.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**1ª.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 6º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el



dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado d), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

**2ª.-** El artículo 75.4 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, dispone que “Los Ayuntamientos y Juntas Vecinales que, de acuerdo con normas consuetudinarias u Ordenanzas locales tradicionalmente observadas, viniesen ordenando el disfrute y aprovechamiento de bienes comunales, mediante concesiones periódicas de suertes o cortas de madera a los vecinos, podrán exigir a éstos, como condición previa para participar en los aprovechamientos forestales indicados, determinadas condiciones de vinculación y arraigo o de permanencia, según costumbre local, 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 aquélla, si existiere, o, en otro caso, del Consejo de Estado”.

El objeto del presente dictamen es, en efecto, una ordenanza especial que de acuerdo con el precepto transcrito, pretende establecer determinadas condiciones de vinculación y arraigo para el aprovechamiento de bienes comunales, que han venido observándose consuetudinariamente en las Entidades Locales Menores -Junta Vecinal de xxxxx-, respetando con ello las condiciones legales y siendo los criterios ajustados a “la necesidad de preservar los aprovechamientos en algunas poblaciones a las personas que real y efectivamente residen en el término municipal con voluntad de permanencia estable y arraigo, evitándose así situaciones de vecindades ficticias que no responden a una auténtica y verdadera integración en la comunidad” (Sentencia del Tribunal Constitucional 308/1994, de 21 de noviembre).

En la tramitación de la ordenanza especial proyectada, el procedimiento a seguir es el establecido en el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, ya citada, con las especialidades requeridas por los artículos 75.4 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local y 103.2 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, aprobado por el Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, correspondiendo su aprobación al Consejero de Interior y Justicia.



En el presente caso puede afirmarse que se ha observado el procedimiento legalmente establecido, procediendo a emitirse con el presente el preceptivo dictamen de este Órgano Consultivo.

**3ª.-** La ordenanza especial persigue la regulación de los aprovechamientos de determinados bienes comunales con la finalidad, según su preámbulo, de regular el disfrute y aprovechamiento de los bienes comunales de la Junta Vecinal de xxxxx, recogiendo en lo posible las normas tradicionalmente observadas en la localidad, "procurando conjugar el derecho de cada vecino a estos aprovechamientos con la necesidad de realizar los mismos de manera racional y ordenada; y velando por el interés general y la continuidad de las explotaciones agrarias existentes en la localidad con determinadas condiciones de arraigo y permanencia".

El carácter comunal de los bienes objeto de ordenación, la preexistencia de normas consuetudinarias que venían disciplinando su aprovechamiento en favor de los vecinos y la necesidad de la nueva regulación, son puestos de manifiesto por la Junta Vecinal. La norma es sometida a información pública, no apreciándose objeción relevante para la procedencia de su tramitación y aprobación, al concurrir los presupuestos para regular su aprovechamiento conforme a lo dispuesto en el artículo 75 del texto refundido señalado y en el artículo 94 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales.

La regulación propuesta merece, en términos generales, una valoración positiva, consiguiendo en gran medida los objetivos perseguidos y acogiendo los criterios que de forma reiterada sobre normas de análoga naturaleza venía manifestando el Consejo de Estado.

Sin perjuicio de esta favorable valoración, la Ordenanza suscita las consideraciones que se exponen a continuación.

Los artículos 2 y 3 regulan los requisitos para tener derecho al aprovechamiento.

Como señala la Sentencia del Tribunal Constitucional 308/1994, de 21 de noviembre, estas disposiciones autorizan "a restringir el número de beneficiarios, excluyendo a una serie de personas de la participación de los aprovechamientos (...). El establecimiento de las condiciones particulares



obedece a la necesidad de preservar los aprovechamientos en algunas poblaciones a las personas que real y efectivamente residen en el término con voluntad de permanencia estable y arraigo, evitándose así situaciones de vecindades ficticias que no responden a una auténtica y verdadera integración en la comunidad”.

La Ordenanza, por ello, viene a establecer especiales condiciones de arraigo que tienen por objeto reservar el aprovechamiento a personas que tengan una residencia real y efectiva -establece el criterio del transcurso de cinco años- en la localidad, con lo que se trata de evitar vecindades de conveniencia que persiguen sólo el obtener beneficios económicos sin integrarse en la realidad de una comunidad vecinal.

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, y su disfrute estricto y exclusivo entre los vecinos vinculados a las mismas.

Los requisitos fijados en esta Ordenanza como condiciones de vinculación y arraigo, se ajustan a la legalidad y a la interpretación que de ésta ha dado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Sentencia 308/1994, de 21 de noviembre), el Tribunal Superior de Justicia de nuestra Comunidad Autónoma (Sentencias de la Sala de Burgos, números 1.113/1999, de 15 diciembre y 276/2002, de 22 julio) y la doctrina emanada del Consejo de Estado (Dictámenes 3.756/1997, de 25 de septiembre, y 2.613/1995, de 6 de abril, entre otros) y del Consejo Consultivo de Castilla y León (Dictámenes de 23 de septiembre de 2004, 28 de abril y 16 de junio de 2005).

El arraigo parece únicamente circunscrito por la Ordenanza a la idea de permanencia y cumplimiento de las obligaciones, pero hay que valorar su exigencia teniendo en cuenta “que toda circunstancia limitativa del derecho ha de ser interpretada, como así lo ha declarado el Tribunal Supremo en la Sentencia de 23 de enero de 1996, restrictivamente, ya que contempla un supuesto excluyente de un derecho por una circunstancia específica y excepcional” (Dictamen de 28 de abril de 2005, del Consejo Consultivo de Castilla y León).



No obstante, el apartado 2 del artículo 2 establece una excepción al cumplimiento de los requisitos generales para tener el derecho al aprovechamiento, ya que permite dar autorización por razones de "fuerza mayor que impida a algún vecino cumplir los anteriores requisitos" para ser beneficiario.

El concepto *vis mayor* es un concepto jurídico indeterminado que admite diversos sentidos, de los que son buena muestra los artículos en los que el Código Civil lo utiliza (artículos 457, 1.105, 1.602, 1.625, 1.626, 1.777, 1.778 y 1.905). Uno de ellos, recogido en el artículo 1.105, es el relativo a que la fuerza mayor abarca lo que no hubiera podido preverse, esto es, un hecho externo ajeno a la esfera de actividad del vecino, imprevisible o pudiendo preverse que resultara inevitable. Supuesto de aplicación problemática, por lo que debería concretarse que el impedimento debe estar directamente relacionado con el ejercicio del derecho.

Este supuesto de excepción al cumplimiento de los requisitos generales para ser beneficiario únicamente puede entenderse como temporal o provisional porque, en caso contrario, la Junta vecinal -utilizando el concepto de fuerza mayor- podría excepcionar de forma general la Ordenanza, incumpliendo los principios básicos fundadores de la misma.

Si lo que se pretende con la redacción de este párrafo es crear un régimen jurídico especial de carácter personal para determinados supuestos, debería dársele una regulación suficientemente completa para que pudiera ser aplicada y conocida la excepción de forma clara e inmediata. No obstante, si se optara por esta especialidad, debe puntualizarse que, conforme al Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que aprueba las directrices de técnica normativa, la disposición debería figurar como adicional.

Siguiendo el criterio establecido por el Consejo de Estado (Dictamen número 429/1994), es doctrina de este Consejo Consultivo (por todos Dictamen 337/2005) la necesidad de que esta apreciación se realice mediante resolución motivada o, al menos, motivadamente.

La necesidad de motivación no sólo es predicable en este supuesto, sino en todos aquellos en los que la Junta Vecinal cumpla la obligación de resolver que le impone la Ley (artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre),



particularmente en los casos en que se deniega al administrado la solicitud de aprovechamiento.

Tal y como ha señalado la propia Sala de lo Contencioso-Administrativo de Burgos del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sentencia número 276/2002, de 22 julio), al examinar una resolución con similar contenido, a fin de comprobar si carece o no de motivación suficiente como para considerar infringido o no el artículo 54.1.a) de la Ley 30/1992, "pese a contener una fundamentación y motivación muy sucinta, tanto en lo que atañe a los hechos como a los fundamentos de derecho, y pese a que lo ideal hubiera sido que también en este caso la resolución recurrida hubiera recogido una motivación propia y no por referencia, aunque reiterase la de anteriores acuerdos, ello necesariamente no nos ha de llevar a afirmar, como pretende la demandante, que la resolución o acuerdo recurrido carece de fundamentación, toda vez que esta fundamentación existe, primero por el propio contenido que recoge, aunque sea sucinto, y segundo por la remisión que hace a otras resoluciones que resolvían pretensiones idénticas reclamadas por el mismo actor en años anteriores".

El artículo 6 regula "las cuotas a abonar por los beneficiarios", señalando el apartado 2 que "la cuota total será abonada por los beneficiarios de los aprovechamientos en proporción directa a las unidades ganaderas que realicen el aprovechamiento, y si por su montante las Juntas lo consideran aconsejable, podrán repartir su repercusión en más de una anualidad".

La Ordenanza olvida que los beneficiarios de leñas también disfrutaban de un aprovechamiento común, por lo que deberían contribuir con su cuota a satisfacer, de una manera proporcionada, los gastos extraordinarios previstos en el apartado 1.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

Atendidas las observaciones formuladas, puede aprobarse la Ordenanza reguladora de los aprovechamientos comunales pertenecientes a la Junta Vecinal de xxxxx.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.