

Informe Jurídico: Adjudicación aprovechamiento de pastos

ANTECEDENTES

Primero.- El Ayuntamiento de XXX solicita mediante escrito de fecha XXX de que se informe sobre la siguiente cuestión:

Informe sobre la legalidad, conveniencia y oportunidad del expediente de adjudicación, según costumbre local, de la superficie de determinadas parcelas comunales para aprovechamiento de pastos.

Segundo.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 del Reglamento del Servicio de Asistencia a Municipios, junto con dicha solicitud se remiten por el Ayuntamiento:

-Propuesta de Alcaldía de fecha XXX.

Sobre los referidos antecedentes han de considerarse los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- El presente informe se emite en virtud de lo previsto en el Reglamento de Asistencia Jurídica, Económica y Técnica de los municipios de la provincia de Zamora, publicado en el BOP de Zamora nº 41 de 5 de abril de 2004, que regula el funcionamiento del Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de Zamora, estableciendo los requisitos y procedimiento para dicha asistencia, dando cumplimiento de este modo a lo dispuesto en el artículo 36.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que establece que 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.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.2 del citado Reglamento, el informe emitido no será vinculante para la entidad local solicitante.

Segundo.- Sobre el régimen de aprovechamiento de los bienes comunales. La regulación contenida en la Ley 7/85 Reguladora De Las Bases De Régimen Local es ciertamente escasa; así su art. 18 reconoce a los vecinos el derecho de utilizar y acceder a los aprovechamientos comunales, conforme a las normas aplicables. Seguidamente el art. 79 aclara que son bienes comunales aquellos cuyo

aprovechamiento corresponda al común de los vecinos. Finaliza esta norma básica su regulación advirtiendo el art. 80 de las características de los bienes comunales (inalienables, inembargables e imprescriptibles y no están sujetos a tributo alguno). Más explícito es el art. 75 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local aprobado por RDL 781/86 de 18 de abril, así como en los arts. 94 y ss. del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por RD. 1372/1986, de 13 Jun. De esta regulación ha de destacarse, por lo que ahora importa, lo siguiente:

a) El derecho al aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales corresponderá «simultáneamente a los vecinos sin distinción de sexo, estado civil o edad» (art. 103.1 de ese Reglamento), esto es, sin discriminación, que está prohibida por el art. 14 de la Constitución

b) El aprovechamiento y disfrute de bienes comunales se efectuará en régimen de explotación común o cultivo colectivo. Sólo cuando ese 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. Si esta forma de aprovechamiento y disfrute fuere imposible el órgano competente de la Comunidad Autónoma podrá autorizar su adjudicación en pública subasta mediante precio, dando preferencia en igualdad de condiciones a los postores que sean vecinos (art. 75 del RD. Legislativo 781/1996 y 94 del Reglamento citado). Si bien se permite --art. 75.4 del citado Texto Refundido-- que los Ayuntamientos y Juntas Vecinales puedan establecer «determinadas condiciones de vinculación y arraigo o de pertenencia según la costumbre local». como condición previa para participar en determinados aprovechamientos de bienes comunales, esto viene limitado a los aprovechamientos forestales que se indican en ese precepto y siempre que esas condiciones estén fijadas en Ordenanzas especiales, aprobadas por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, previo dictamen del órgano consultivo superior del Consejo de Gobierno, si existiere, o, en otro caso, del Consejo de Estado.

Tercero.- Para la tramitación de la ordenanza especial reguladora de aprovechamiento de comunales, el procedimiento a seguir es el establecido en el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, 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 la Presidencia.

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. 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”.

Motivo por el cual la ordenanza, podrá establecer especiales condiciones de arraigo, que tengan por objeto el reservar el aprovechamiento a personas que tengan una residencia real y efectiva en la localidad. Con ello se trata de evitar vecindades de conveniencias, que persiguen sólo el obtener beneficios económicos sin integrarse en la realidad de una comunidad vecinal. Sin embargo el arraigo como circunstancia limitativa ha de ser interpretada de forma restrictiva “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 337/2005, del Consejo Consultivo de Castilla y León). Así, al amparo de estos principios, el concepto de residencia habitual (complementado con el criterio de empadronamiento que se exige para poder ser beneficiario de tales aprovechamientos) no sólo 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, 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 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. (Sentencia del Tribunal Constitucional 308/1994, de 21 de noviembre).

Cuarto.- Finalmente Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural, en el Artículo 15. Parcelas agrícolas a disposición del agricultor.

Las parcelas agrícolas de hectáreas admisibles utilizadas para justificar derechos de ayuda deberán estar a disposición del agricultor, bien en régimen de propiedad, usufructo, arrendamiento, aparcería o asignación por parte de una autoridad pública gestora de un bien comunal, el día 31 de mayo del año en que se solicita la ayuda.

En este mismo sentido el Art.30.11 de la ORDEN AYG/190/2015, de 2 de marzo, por la que se convocan pagos directos a la agricultura y a la ganadería en el año 2015 y a determinadas ayudas cofinanciadas por el Feader (ayudas de agroambiente y clima y de agricultura ecológica en la campaña agrícola 2014/2015 y ayudas a zonas con limitaciones naturales en zonas de montaña para el año 2015).

11.- Las parcelas agrícolas de hectáreas admisibles utilizadas para justificar derechos de ayuda deberán estar a disposición del agricultor, bien en régimen de propiedad, usufructo, arrendamiento, aparcería o asignación por parte de una autoridad pública gestora de un bien comunal, el día 31 de mayo de 2015.

Por todo ello, y en base a la exposición jurídica aquí enumerada, pueden formularse las siguientes

CONCLUSIONES

Primera.- El aprovechamiento y disfrute de bienes comunales se efectuará en régimen de explotación común o cultivo colectivo. Si el Ayuntamiento justifica que

ese 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 ausencia de ordenanza puede el pleno por mayoría absoluta efectuar las adjudicaciones de lotes, por un periodo compatible, para justificar derechos de ayuda que deberán estar a disposición del agricultor, bien en régimen de propiedad, usufructo, arrendamiento, aparcería o asignación por parte de una autoridad pública gestora de un bien comunal, el día XXX

Segunda.- El presente informe, se emite en base a la documentación que se adjunta a la petición de asistencia jurídica, no entra en la conveniencia y oportunidad de lo propuesto y no tiene carácter vinculante ni sustituye a ningún otro que, en su caso, haya o deba ser emitido.

Zamora a 30 de abril de 2015

EL SERVICIO DE ASISTENCIA A MUNICIPIOS.