

José Miguel García ASENSIO
Abogado. Doctor en Derecho
Telf.: 975 21 47 07 * Móvil: 606 59 78 78
c/ Alfonso VIII, 4, 1º A
42003 SORIA
urbionak@telefonica.net

DICTAMEN SOBRE LA SEGURIDAD JURÍDICA EN EL
DISEÑO DE LAS ORDENANZAS DE LA SUERTE DE
PINOS POR LOS AYUNTAMIENTOS PINARIEGOS

DICTAMEN DEL LETRADO Dr. JOSÉ MIGUEL GARCÍA ASENSIO
--

José Miguel García Ibarría
Abogado. Doctor en Derecho
Telf.: 975 21 47 07 * Móvil: 606 59 78 78
c/ Alfonso VIII, 4, 1º A
42003 SORIA
urbionak@telefonica.net

Por D. Tomás Martínez San José, en su condición de Presidente de la Asociación Pinares-El Valle para el Desarrollo Rural (ASOPIVA), con NIF G-42121780, se requiere al Letrado que suscribe un Dictamen sobre las cuestiones que más adelante se indican, todo ello en base a los siguientes:

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Que en las comarcas de Pinares y La Sierra, provincias de Burgos y Soria, existe en diversos Municipios una figura jurídica especial y específica de aprovechamientos forestales como es la Suerte de pinos, en base a la condición de bienes comunales que tienen sus montes municipales.

Que la costumbre local por la que se regula ha sido positivizada en las correspondientes Ordenanzas Especiales, tramitadas según los procedimientos establecidos en cada época y aprobadas por los órganos competentes en cada caso.

SEGUNDO.- Que ante la evolución de la situación social de las comarcas de referencia, se plantea la posibilidad de poder alterar o modificar dichas Ordenanzas Especiales, reflejando nuevas circunstancias.

Vista la necesidad de encontrar una solución siguiendo los cauces legalmente establecidos, se formula la siguiente:

CONSULTA

Se desea conocer la opinión en Derecho de este Letrado acerca de las posibilidades legales de modificación de las Ordenanzas Especiales reguladoras de los

José Miguel García Ibarría
Abogado. Doctor en Derecho
Telf.: 975 21 47 07 * Móvil: 606 59 78 78
c/ Alfonso VIII, 4, 1º A
42003 SORIA
urbionak@telefonica.net

aprovechamientos forestales comunales conocidos como Suerte de pinos, a fin de obtener la máxima seguridad jurídica.

Aceptando gustosamente los términos en que viene formulada la precedente consulta, tengo el honor de emitir el siguiente:

DICTAMEN

I.- BREVES APUNTES SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA SUERTE DE PINOS

Para poder sustentar adecuadamente el presente Dictamen, y sin pretender ser exhaustivos, hemos de partir de una breve delimitación algunos aspectos de la naturaleza jurídica de la Suerte de pinos.

La Suerte de pinos es un instituto jurídico y consiste en la materialización concreta de un aprovechamiento de un bien comunal, más concretamente de unos montes comunales que se ubican en la zona de estudio entre las provincias de Burgos y Soria. Debemos de recordar que los bienes comunales son aquéllos que pertenecen a una Administración local (Municipio o Entidad Local Menor) cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos (art. 79.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y art. 2.3 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, en adelante RB). Para el caso de los montes existe una mención, innecesaria vista su regulación en la normativa local, en el art. 12.1.b) de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, que se debe simplemente a la intención del legislador estatal de recoger un catálogo de los tipos de montes, pero que en nada añade a lo dispuesto para los bienes comunales en general, al igual que la Disposición Adicional Segunda de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de montes de Castilla y León.

La base de este instituto jurídico no es otra que la costumbre, como luego se analizará más al detalle. Pero que, a fin de dotarle de la mayor seguridad jurídica, se contemplaron unos Reglamentos para positivizar dicha costumbre, de conformidad primero con el Real Decreto de 8 de abril de 1930, y que luego, tras la Ley de 23 de diciembre de 1948, pasaron a ser Ordenanzas Especiales, figura que es la recogida en el vigente art. 75.4 (Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, en adelante TRRL). Esta denominación se debe al procedimiento singular y específico al que deben someterse, pues aparte de los requisitos y pasos procedimentales propios de una ordenanza común o general, y amén de la emisión de informes *ad hoc*, se exige la concurrencia de un dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León y la aprobación definitiva por parte del órgano competente de la Junta de Castilla y León. Lo que está claro es que la regulación de la Suerte de pinos fuera de estas Ordenanzas Especiales, bien por acuerdo plenario singulares, bien mediante una Ordenanza del régimen común quedan fuera de la Ley y deben ser rechazadas tajantemente por tratarse de soluciones ilegales.

Para culminar el objeto del presente Dictamen se desarrollarán estos aspectos más adelante.

II.- PROBLEMÁTICA ACTUAL RELATIVA A LA MODIFICACIÓN DE LAS ORDENANZAS ESPECIALES REGULADORAS DE LA SUERTE DE PINOS

El principal reto o dificultad al que se enfrenta la situación actual de la Suerte de pinos es la posibilidad de modificar o alterar la regulación que de la misma se contiene en las citadas Ordenanzas Especiales, dada su especial configuración jurídica material. Son variados los intentos de modificarlas (v.gr. Neila, Duruelo de la Sierra, Salduero, etc...) pero escasas las iniciativas que han tenido el resultado pretendido (v.gr. Pinilla de los Barruecos).

José Miguel García Ibarría
Abogado. Doctor en Derecho
Telf.: 975 21 47 07 * Móvil: 606 59 78 78
c/ Alfonso VIII, 4, 1º A
42003 SORIA
urbionak@telefonica.net

A este respecto resulta fundamental la aprobación de una nueva Ordenanza Especial por parte del Ayuntamiento de Canicosa de la Sierra en el año 1998, la cual fue objeto de impugnación judicial, dando lugar, primero, a la STSJ de Castilla y León núm. 708/2003, de 10 de junio, rec. 2439/1998, ECLI:ES:TSJCL:2003:3016, y, posteriormente, de la STS de 21 de febrero de 2007, rec. 6682/2003, ECLI:ES:TS:2007:1985, la cual va a ser esencial a la hora de analizar el objeto del presente Dictamen jurídico, por cuanto marca las pautas y líneas a respetar en el diseño de las nuevas Ordenanzas Especiales y sus modificaciones.

Estas modificaciones o actualizaciones se están configurando actualmente y en algunas localidades como un elemento necesario para cumplir con el objetivo de la institución jurídica como es el realizarse como un instrumento contra la despoblación y de apoyo a los habitantes que realmente residen en la zona.

III.- PUNTO DE PARTIDA: LA COSTUMBRE COMO FUENTE PRIMIGENIA Y PRIMORDIAL DE LA REGULACIÓN DE LA SUERTE DE PINOS

La base que permite la existencia de esta institución jurídica singular como es la Suerte de pinos, así como una de sus principales características, los requisitos de vinculación y arraigo o permanencia, no es otra que la costumbre, de conformidad con el art. 75.4 (TRRL), ya citado, y cuyo tenor literal es el siguiente: “*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 aquella, si existiere, o, en otro caso, del Consejo de Estado*”. En el mismo sentido, el art. 103.2 (RB).

Sin entrar a formular una exégesis completa de este precepto, pues excede a la finalidad del presente Dictamen, procederemos a analizar alguno de los elementos más importantes. Primeramente, hemos de destacar la exigencia, como base primordial, de la costumbre tanto para la existencia de la Suerte de pinos como para la imposición de los citados requisitos de vinculación y arraigo o permanencia. La costumbre como sustento de la existencia de la institución jurídica está fuera de toda discusión, pues aunque cada localidad de la zona mantiene una historia y evolución particular, lo cierto es que en todas ellas está justificada una trayectoria en su práctica, en su mayor parte varias veces centenaria.

Empero, otra cosa es la costumbre acerca de los requisitos de vinculación y arraigo o permanencia, pues éstos han podido variar tanto de una localidad a otra como de una época a otra en el mismo Municipio.

Además, esta costumbre ha de ser local, por ello la costumbre de una localidad no puede ser extendida automáticamente a los restantes Municipios, cuyas manifestaciones podrán responder a soluciones distintas.

Esta atadura a la costumbre responde al hecho de que la Suerte de pinos es una figura de Derecho Consuetudinario, aunque por el citado mandato legal, y en aras al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), se exija positivizarlas en un cuerpo escrito, como son las Ordenanzas Especiales (en 1930 se les denominaba Estatutos). Por mandato legal, el contenido de estas Ordenanzas Especiales ha de responder necesariamente a la costumbre de cada localidad. Esto es importante, pues cada localidad puede tener, y de hecho tiene reglas distintas para el acceso y reparto de la Suerte de pinos, lo que supone un activo normativo de valor incalculable.

Esta primacía es recalcada insistentemente por la doctrina jurisprudencial. Como nos recuerda la STSJ de Castilla y León, Sede de Valladolid, núm. 287/2017, de 8 de marzo, rec. 589/2016, ECLI:ES:TSJCL:2017:1130, esta postura, unánime (en el mismo sentido, la STSJ de Castilla y León, Sede de Valladolid, núm. 39/2017, de 9 de enero, rec. 632/2015, ECLI:ES:TSJCL:2017:343, F.D. 5º, manteniendo invariablemente esta posición hasta nuestros días, como en la Sentencia 1256/2024, de 24 de octubre, rec. 397/2024, ECLI:ES:TSJCL:2024:4438, F.D. 2º), tiene su solera, citando a la STS núm.

José Miguel García Ibáñez
Abogado. Doctor en Derecho
Telf.: 975 21 47 07 * Móvil: 606 59 78 78
c/ Alfonso VIII, 4, 1º A
42003 SORIA
urbionak@telefonica.net

963/1989, de 10 de julio, ECLI:ES:TS:1989:4108: “**Ha de entenderse que la costumbre tiene prioridad sobre la ordenanza local.** Este es el orden que dibuja el texto refundido de 1986 - art. 75.2- y aunque el hoy vigente Reglamento de Bienes en su artículo 95 incluye en primer término las ordenanzas y después las normas consuetudinarias, hay que entender como ya se ha dicho que la primacía es la señalada, tanto por el rango legal del texto refundido como por los antecedentes históricos de la figura que se examina” (F.D. 1º). Y también la STS de 29 de diciembre de 1998, rec. 2966/1993, ECLI:ES:TS:1998:8001: “(...) Así el artículo 75.2 del Texto Refundido de 18 de abril de 1.986 **atribuye a la costumbre un valor prevalente sobre las Ordenanzas Locales en materia de aprovechamiento y disfrute de bienes comunales** que ha sido recogido en algunas resoluciones de esta misma Sala, entre las que cabe destacar la de 10 de julio de 1.989, en la que no se deja de subrayar que el alcance que en un determinado campo pueda alcanzar la costumbre alegada no puede excluir la aplicabilidad del resto del ordenamiento jurídico. También la Sentencia de 28 de abril de 1.992 se apoya parcialmente en el valor de la costumbre como fuente de Derecho, si bien en aquel caso su aplicación aparecía invocada, como tradición, en las Ordenanzas Municipales” (F.D. 2º).

Más concretamente referenciado a los requisitos de vinculación, “(...) es claro que debe prevalecer la costumbre local contenida en las Ordenanzas, y que esa costumbre puede establecer condiciones de vinculación a la localidad que van más allá del arraigo o de permanencia en la misma (...)”, conforme la ya calendada STSJ de Castilla y León, Sede de Valladolid, núm. 39/2017, F.D. 5º.

Nuevamente, el Tribunal Supremo se reitera en esta doctrina, como lo acredita tanto la STS de 7 de junio de 2012, rec. 1728/2009, ECLI:ES:TS:2012:3894 (“(...) hemos reconocido, en aplicación de las mencionadas disposiciones legales y reglamentarias, el carácter esencial de la costumbre en la regulación de este tipo de aprovechamientos de bienes comunales”, F.D. 5º) como la STS de 17 de febrero de 2012, rec. 6080/2008, ECLI:ES:TS:2012:707:

“La jurisprudencia de esta Sala subraya la relación del artículo 95 RB con el artículo 75.2 del TRRL, **en el que se antepone la costumbre a las ordenanzas locales y ha destacado desde antiguo, el carácter esencial de la**

José Miguel García Ibáñez
Abogado. Doctor en Derecho
Telf.: 975 21 47 07 * Móvil: 606 59 78 78
c/ Alfonso VIII, 4, 1º A
42003 SORIA
urbionak@telefonica.net

costumbre en este tipo de aprovechamientos. La sentencia de esta Sala y Sección de 10 de julio de 1989 lo declaró ya así en atención al rango legal de las disposiciones del TRRL -que prima necesariamente sobre el carácter reglamentario del RB- y a los antecedentes históricos de la figura. La misma orientación de respeto a la regulación consuetudinaria se aprecia en la sentencia de esta Sala de 3 de mayo de 1989 y, más recientemente, en la sentencia de la Sección Cuarta de 21 de febrero de 2007 que ya hemos citado. Es necesario añadir a las mismas, en forma decisiva para este caso, la doctrina de la sentencia de la Sección Cuarta de esta Sala de 29 de junio de 2007 (Casación 9811/2004) y la de 17 de noviembre de 2009 (Casación 712/2005), que se refieren a supuestos de aprehensión de caballerías que enfrentaron a los Ayuntamientos de Lena y de Quirós así como la de 21 de mayo de 2008 (Casación 1203/2005) o incluso la sentencia 85/2008, de 21 de julio, de la Sala Primera del Tribunal Constitucional (...)” (F.D. 5º) [subrayado y negrita son nuestros].

Esta última Sentencia también es interesante en la medida que puntualiza que la cita a la Ordenanza local previamente a la costumbre del art. 95 (RB) no implica que el orden de prelación sea éste pues de lo contrario se minusvaloraría esta fuente del Derecho y sería contrario al art. 75.2 (TRRL) cuando este precepto tiene mayor rango en la jerarquía normativa.

Referentes a la zona de estudio constan dos Resoluciones judiciales que tratan esta cuestión, ambas siguiendo, sin separarse, la línea seguida con anterioridad ya expuesta. La primera, referente a Canicosa de la Sierra, la reseñada STS de 21 de febrero de 2007, nos informa que:

“En los términos en los que se expresa la norma últimamente citada podría parecer que queda excluida la costumbre del Ordenamiento Jurídico administrativo, pero basta examinar la prelación de las fuentes del mismo para comprender que **la costumbre también está presente en este Ordenamiento.** Para convencernos de ello basta con acudir al Código Civil cuyo título preliminar referido a las normas jurídicas, su aplicación y eficacia, considera en el art. 1.1 como fuente del ordenamiento jurídico español la costumbre, y que

según el núm. 3 del mismo artículo "sólo regirá en defecto de ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte probada". Y esa certeza de la existencia de la costumbre como fuente en el derecho administrativo se pone de relieve en nuestro régimen local en artículos como el 29 de la Ley de Bases y el 53 del Texto Refundido, y 111 y 143 y 144 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales que referidos al funcionamiento del Concejo Abierto disponen que ajusta su funcionamiento a los usos, costumbres y tradiciones locales y, en su defecto, a lo establecido en esta Ley y en las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local. Pues bien eso mismo ocurre en relación con los bienes comunales y la referencia que en relación con su aprovechamiento y disfrute contiene el art. 75.2 del Texto Refundido cuando afirma que si este aprovechamiento y disfrute general simultáneo de bienes comunales fuere impracticable, regirá la costumbre u ordenanza local, al respecto, y que corrobora el núm. 4 al afirmar 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...". Es decir que la costumbre está presente en nuestro ordenamiento y en concreto cuando de los aprovechamientos de los bienes comunales se trata. Además esa referencia a la costumbre en esta materia del aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales se recoge también el art. 95 del Reglamento de Bienes cuando afirma que "cada forma de aprovechamiento se ajustará, en su detalle, a las ordenanzas locales o normas consuetudinarias tradicionalmente observadas".

En cuanto a la Jurisprudencia de esta Sala sobre el valor de la costumbre en esta materia, cita el motivo la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de julio de 1989, que referida al aprovechamiento comunal de unos montes afirma que "no siendo posible la explotación colectiva ante todo habrá que acudir a dicha fuente (costumbre). Y continúa la Sentencia en el párrafo final de su fundamento segundo sosteniendo que "ha de entenderse que la costumbre tiene prioridad sobre la ordenanza local". Este es el orden que dibuja el texto refundido de 1986 -art. 75.2- y aunque el hoy vigente Reglamento de Bienes en

José Miguel García Abensio
Abogado. Doctor en Derecho
Telf.: 975 21 47 07 * Móvil: 606 59 78 78
c/ Alfonso VIII, 4, 1º A
42003 SORIA
urbionak@telefonica.net

su artículo 95 incluye en primer término las ordenanzas y después las normas consuetudinarias hay que entender como ya se ha dicho que la primacía es la señalada tanto por rango legal del texto refundido como por los antecedentes históricos de la figura que se examina” (F.D. 5º) [subrayados y negritas son nuestros].

Es importante destacar la doctrina de esta Sentencia, pues aunque realmente siguió una tendencia anterior ya consolidada, ha hecho escuela, y su cita es recurrente en la serie de Resoluciones judiciales que, sobre esta materia, se han dictado posteriormente, incluso con reproducciones amplias de su contenido. Así, la citada STSJ Castilla y León núm. 39/2027 ya deja claro, como resumen de lo que se acaba de decir, que “*Debe advertir esta Sala que es pacífico jurisprudencialmente que la costumbre debe primar sobre la ordenanza local, así, desde antiguo tiene declarado nuestro Tribunal Supremo que (v. STS Sala 3ª, sec. 4ª, S. 21-2-2007, rec. 6682/2003 y a las que ésta se remite) (...)*” (F.D. 5º) [subrayado y negrita son nuestros]. Otros Tribunales Superiores de Justicia han seguido el mismo camino, como el de Asturias en sus Sentencias 1801/2008, de 30 de diciembre, rec. 960/2006, ECLI:ES:TSJAS:2008:5630, 1846/2009, de 28 de diciembre, rec. 717/2007, ECLI:ES:TSJAS:2009:5927, y 77/2011, de 31 de enero, rec. 748/2008, ECLI:ES:TSJAS:2011:4691 (en este último caso, la propia Resolución judicial reconoce en su F.D. 4º que tuvo que variar su doctrina reiterada anterior en virtud de la STS de 21 de febrero de 2007, lo que nos da una idea del impacto que la misma tuvo en las posiciones jurisprudenciales sobre aprovechamientos en bienes comunales). También el Tribunal Supremo se apoya en la misma para sostener su doctrina de prevalencia de la costumbre, como en la citada STS de 17 de febrero de 2012 (F.D. 6º). Por último, así mismo los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo la han hecho suya en sus respectivas motivaciones, como las SSJCA núm. 1 de Palencia núms. 34/2021, de 19 de febrero, PO 41/2019, ECLI:ES:JCA:2021:2367, 70/2022, de 25 de febrero, PO 316/2021, ECLI:ES:JCA:2022:3937, y 108/2022, de 12 de abril, PO 339/2021, ECLI:ES:JCA:2022:5149.

La segunda Resolución es otra STS, dictada tan sólo diez meses posteriores a la anterior, y referida a la localidad soriana de Montenegro de Cameros, de fecha 4 de

diciembre de 2007, rec. 85/2005, ECLI:ES:TS:2007:7985, y del mismo Ponente que la anterior, Excmo. Sr. D. Santiago Martínez-Vares García, tras considerar que la Ley de Régimen Local de 1945, como antecedente de la normativa actual, “*marca un acertado criterio de vuelta a lo tradicional*”, sigue manteniendo el criterio de la costumbre para determinar la validez de un requisito de vinculación y arraigo o permanencia (F.D. 5º).

Al igual que con la Sentencia referente a Canicosa de la Sierra, la de Montenegro de Cameros también ha sido citada por otras Resoluciones judiciales, aunque en menor medida, como las precedentemente citadas Sentencias del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Palencia.

La consecuencia de todo ello es que dichos requisitos que se puedan exigir en la Ordenanza Especial no pueden ser establecidos de forma arbitraria sino que deben respetar, por una parte, la costumbre local, y, por otra, han de adecuarse a la finalidad que pretende alcanzarse con el establecimiento de tales condiciones.

Por otro lado, el gran escollo respecto a la costumbre es su necesaria prueba. Debemos recordar que la costumbre es una fuente del Derecho *ex. art. 1.1 (Cc)*, pero que se encuentra sujeta a tres exigencias (primer párrafo del art. 1.3 Cc): (i) sólo regirá en defecto de ley aplicable, es decir, excluye la costumbre *contra legem*; (ii) no puede ser contraria a la moral o al orden público; y (iii) ha de resultar probada, además, en concordancia con lo dispuesto en el art. 281.2 (LEC), y de conformidad con la meritada STSJ de Castilla y León núm. 39/2017, F.D. 5º. Esta exigencia legal de acreditación responde a una lógica respetable, como es la imposibilidad de que usos o incluso meras opiniones particulares, coyunturalmente interesadas, sean considerados como normas jurídicas vinculantes.

Esta prueba deviene el elemento más importante, pues dada la expuesta primacía de la costumbre, nos ofrece la primera de las llaves para poder iniciar el recorrido de una modificación de la Ordenanza Especial correspondiente, ya que en caso de colisión, prevalece la costumbre. En otras palabras, si la modificación queda avalada con prácticas consuetudinarias previas incluso debería ser considerada como imperativa, ya que el texto positivizado debe reflejar la costumbre. Por ejemplo, la citada STS de 17 de febrero de 2012 estima la impugnación de una Ordenanza “(...) *porque no existe*

referencia alguna a la costumbre local en el acuerdo impugnado, sino un desconocimiento claro y ostensible de la misma. Todo ello pese a ser necesario traerla a colación según la normativa de que se ha hecho mérito (...)” (F.D. 7º). En definitiva, la invocación a la costumbre del lugar no es jurídicamente eficaz sin que la misma sea acreditada (STSJ de Castilla y León, Sede de Valladolid, núm. 92/2013, de 28 de enero, rec. 57/2012, ECLI: ES:TSJCL:2013:438, F.D. 3º).

¿Cómo se articula la prueba de la costumbre? El art. 77.1 (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en adelante, LPAC) determina que, como cualquier hecho relevante para la decisión de un procedimiento podrá acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho, cuya valoración se realizará de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. Dichos medios de prueba no son otros, ante el silencio de la propia LPAC, que los contemplados en el art. 299 (LEC), es decir, interrogatorio de partes, documentos públicos, documentos privados, dictamen de peritos, reconocimiento judicial, interrogatorio de testigos y medios de reproducción de palabra, sonido e imagen e instrumentos de archivo de palabras, datos, cifras y operaciones, siendo esta relación un *numerus apertus*. Ello conlleva que cualquiera de las iniciativas de modificación debe ser precedida, en su caso, por un estudio histórico y jurídico de la documental lo más exhaustivo posible para localizar precedentes que permitan justificarlas. En palabras de la STSJ del País Vasco núm. 475/2003, de 2 de septiembre, rec. 2163/2000, ECLI:ES:TSJPV:2003:3294, y referido a unos montes comunales, esta prueba debe contar “(...) *no sólo con los principios de prueba que el proceso ofrece, sino con derivaciones de la investigación histórico-jurídica (...)*” (F.D. 4º). La ventaja de la prueba documental es clara, pues permite acreditar en su plenitud y sin discusión aquellos extremos que se quieran incorporar a la Ordenanza Especial.

IV.- CONSECUENTEMENTE ¿LA REGULACIÓN DE LA SUERTE DE PINOS SE ENCUENTRA PETRIFICADA?. SUPUESTOS DE MODIFICACIÓN

La respuesta a esta pregunta debe ser negativa. Por definición, toda norma es susceptible de ser modificada o derogada, no pudiendo quedar fuera de este principio, ni

José Miguel García Ibáñez
Abogado. Doctor en Derecho
Telf.: 975 21 47 07 * Móvil: 606 59 78 78
c/ Alfonso VIII, 4, 1º A
42003 SORIA
urbionak@telefonica.net

tan siquiera la propia Constitución Española. La costumbre ni, por ende, las Ordenanzas Especiales tampoco quedan extramuros de este razonamiento. De hecho, la calendada STSJ de Castilla y León núm. 708/2003, aun cuando fue revocada por la también citada STS de 21 de febrero de 2007, acierta al afirmar que:

“(…) ninguna objeción se puede hacer a que una ordenanza pueda ser objeto de modificación por otra posterior dictada por órgano competente no debiendo olvidarse al respecto que en derecho rige el principio general de la "lex posterior derogat le anterior". Entenderlo de otra manera supondría mantener la idea de que una determinada regulación habría de quedar petrificada e inmóvil, sin poder ser modificada para la regulación de las nuevas circunstancias que se produzcan, entre las que también hay que considerar la existencia de los nuevos principios imperantes de un sistema socio político determinado.

Con independencia de la prevalencia de la costumbre en la concreta materia que nos ocupa, ha de advertirse, como los propios recurrentes reconocen, que la tradición fue recogida en norma escrita a través de una ordenanza; y partiendo de tal premisa no puede existir obstáculo en que la misma, ajustándose a la naturaleza sustancial de la comunidad que regula, y respetando las disposiciones establecidas en normas de superior rango, puede ser modificada para ser adaptada a las nuevas circunstancias imperantes en la sociedad en una determinada localidad. Ello se dice, además, por cuanto la parte actora alude al carácter socioasistencial que cumplía el sistema de reparto para con los vecinos de mayor edad, lo que puede ser rebatido con el argumento de que en la actualidad existen otros mecanismos legales que contemplan las necesidades de aquellos que ya no están en edad laboral -la tercera edad-, mereciendo una especial mención al respecto el sistema público de pensiones. Con lo que es obvio que se han modificado las circunstancias que motivaban aquella regulación.

Negar la posibilidad de modificar la ordenanza supondría una "petrificación" del Ordenamiento en la materia que nos ocupa, lo que supondría

José Miguel García Abensio
Abogado. Doctor en Derecho
Telf.: 975 21 47 07 * Móvil: 606 59 78 78
c/ Alfonso VIII, 4, 1º A
42003 SORIA
urbionak@telefonica.net

desconocer que el derecho, y más el derecho administrativo, tiene que adaptarse a la realidad social cambiante que ha de regular” (F.D. 4º).

Otra cosa es que el procedimiento de modificación sea muy estricto y sus exigencias no otorguen un gran margen de maniobra. De hecho, ya referenciada STS de 21 de febrero de 2007 deja a las claras que la negación de la petrificación no implica una modificación libre de la Ordenanza Especial, como si fuera una norma ordinaria, sino que, al ser la positivización de la costumbre, participa de la naturaleza jurídica propia de ésta:

“Hay una primera tesis en esos argumentos que sostiene que como la costumbre se incluyó en una Ordenanza, ésta como cualquier otra norma puede ser modificada cuando concurren motivos para ello, porque entenderlo de otro modo conduciría a petrificar el Ordenamiento Jurídico haciéndolo inmutable, situación que no es conforme con la realidad social del tiempo en que aquellas han de ser aplicadas, de modo que si cambian las circunstancias es perfectamente posible alterarlas para adaptarlas al espíritu y finalidad al que deben servir.

*Esa idea carece de respaldo en este supuesto. **Que la costumbre adquiera rango de norma escrita no le priva de su condición, y por ello no permite su modificación sin más**, algo que si sería posible efectuar con cualquier norma jurídica por la voluntad de quien posee, según su rango, potestad para hacerlo, y ello sin perjuicio de los posibles remedios que también en relación con las normas ofrece el Ordenamiento Jurídico para su impugnación si no se ajustan a Derecho en el más amplio de los sentidos” (F.D. 8º) [subrayado y negrita son nuestros].*

De aquí que la modificación de las actualmente vigentes Ordenanzas Especiales sólo puedan justificarse por alguno de los siguientes motivos:

1º.- Costumbre previa contraria a la Ordenanza Especial: Dada la primacía de la costumbre sobre la Ordenanza Especial en esta materia, si se acredita una costumbre que ampare los términos en que se pretende modificar la Ordenanza Especial

podrá servir de base para esta operación. Dicho de otro modo, debe acreditarse que la Ordenanza Especial vigente no recogió correctamente en su texto articulado la costumbre vigente en el momento de su aprobación, junto a que la conciencia de vinculación de la vieja costumbre siga vigente entre la población local afectada. Requiere un esfuerzo probatorio y justificativo de carácter histórico-jurídico realmente considerable, pero podría permitir la modificación pretendida.

2º.- **Costumbre *contra legem***: Ya se ha dejado sentado que la costumbre tiene su límite en el respeto a la Ley. Realmente sólo caben dos posibilidades: una ley de rango superior o una norma sectorial. Respecto a la primera, la única norma que incide sobre cuestiones de fondo y es vinculante y podría hacer variar la costumbre y, por ende, la Ordenanza Especial que la acogiera, es la Constitución Española de 1978, dado que sobre el particular nada dice la normativa sobre el régimen municipal. Sobre este particular también se pronunció la meritada STS de 21 de febrero de 2007, descartando esta posibilidad: *“La segunda de las razones que se ofrecen para justificar la modificación de la Ordenanza cambiando el modo de distribución de los lotes entre los vecinos, es la influencia de la Constitución de 1978 en todos los aspectos del Ordenamiento Jurídico y, por tanto, en el presente dada la fuerza expansiva del Texto Constitucional. Con ser ello cierto la necesidad de adaptación a la Constitución no puede ser absoluta haciendo tabla rasa de cuanto exista si su pervivencia no contraría cuestiones esenciales contenidas en el Texto Constitucional (...). De modo que la entrada en vigor de la Constitución no puede justificar sin más el cambio de la Ordenanza en el punto que se debate, salvo que existan razones suficientes para entender que la regulación es manifiestamente contraria a ella al producirse una inconstitucionalidad sobrevenida de la costumbre y sus razones plasmada en la Ordenanza”* (F.D. 8º) [subrayados y negritas son nuestros]. De ahí que, salvo situaciones de clara discriminación o trato desigual, los requisitos de vinculación y arraigo o convivencia son perfectamente acordes a la Constitución Española, de conformidad con la STC 308/1994, de 21 de noviembre, recurso de amparo núm. 2.052/91, ECLI:ES:TC:1994:308.

3º.- **Supuestos nuevos que legalmente no se contemplaban o no se podían contemplar cuando las Ordenanzas Especiales se aprobaron**: Se trata de un caso de

José Miguel García Ibarría
Abogado. Doctor en Derecho
Telf.: 975 21 47 07 * Móvil: 606 59 78 78
c/ Alfonso VIII, 4, 1º A
42003 SORIA
urbionak@telefonica.net

vacío normativo sobrevenido, supuestos no alcanzados por la regulación consuetudinaria por imposibilidad fáctica, social, temporal o legal.

La citada STS de 10 de julio de 1989 ya determinaba que aunque en esta materia la costumbre tiene un valor primordial “*no excluye la aplicabilidad del resto del bloque de legalidad*”. Ello implica no sólo un límite negativo por exclusión de la costumbre *contra legem* sino la posibilidad de regular aquellas materias que no podían contemplarse en la época de aprobación de cada Ordenanza Especial, bien por no contemplarse en el ordenamiento jurídico bien por no existir casuística real al respecto o manifestarse posteriormente. Tal y como reconoce la SJCA núm. 1 de Guadalajara núm. 83/2010, de 23 de marzo, PO 97/2008, ECLI:ES:JCA:2010:91, inspirándose en la citada STSJ de Castilla y León 708/2023, la costumbre:

“(…) **puede ser modificada para ser adaptada a las nuevas circunstancias imperantes en la sociedad.** Negar esta posibilidad supondría una “petrificación” del Ordenamiento en la materia que nos ocupa, lo que supondría desconocer que el derecho, y más el derecho administrativo, **tiene que adaptarse a la realidad social cambiante que ha de regular** (…)” (F.D. 3º)
[subrayados y negritas son nuestros].

Estamos pues ante los supuestos de nulidades matrimoniales, divorcios, separaciones legales o parejas de hecho, así como de las parejas del mismo sexo. En definitiva, se trata de unas circunstancias y situaciones no alcanzadas en su día por la costumbre, por lo que no pudieron tener reflejo en las Ordenanzas Especiales, y nada impide por tanto la regulación actual y *ex novo* mediante este tipo de disposiciones de carácter general. Así lo confirma la STSJ de Aragón, núm. 471/2011, de 26 de septiembre, rec. 10/2009, ECLI:ES:TSJAR:2011:1760: “(…) Y, *ausente costumbre respecto del uso individualizado, es correcto acudir a regulación por Ordenanza* (…)” (F.D. 5º).

También tendría aquí encaje aquellos aspectos de orden más técnico, además de ser novedosos, como la regulación del lote multivecinal, de creación relativamente reciente, y el control de la residencia real y efectiva.

La ventaja de esta vía es que no se alteran los requisitos consuetudinarios de la localidad y, simplemente, se complementan, respetándolos, por lo que no se vulnera la costumbre. Entraría de lleno dentro del *ius variandi* asumido y dentro del margen legalmente admitido. No obstante, habría que indicar dos límites para ello. El primero que debe restringirse estrictamente a supuestos novedosos, que no pudieron ser contemplados por la costumbre en su momento, como se ha visto. El segundo, que ello no suponga de ninguna de las maneras y en la práctica un vaciamiento de los requisitos de vinculación y arraigo o permanencia ya fijados consuetudinariamente, lo que supondría un fraude de ley (art. 6.4 Cc) o desviación de poder (art. 48.1 LPAC), pues de este modo se atentaría contra la costumbre cuya primacía ya se ha dejado sentada. Como excepción, esta vía debe ser interpretada restrictivamente y, por lo tanto, debe ser debidamente motivada.

4º.- Concreción de los requisitos o aspectos ya establecidos: Dentro del respeto a la primacía de la costumbre, puede entenderse que una mera concreción o aclaración de los requisitos, sin alterarlos, o resolver lagunas, es admisible. Por ejemplo, puede venir incluso aconsejada a la vista de las interpretaciones jurisprudenciales sobre el articulado de la Ordenanza Especial. Pongamos como ejemplo, el caso de la Ordenanza de Navaleno, en donde en su momento se suscitó el debate de si la exigencia de nueve meses de residencia era para todos los beneficiarios o bien también para el primer reconocimiento del derecho. Con independencia de que tal discusión se judicializara, sería admisible una modificación de la Ordenanza Especial incorporando una aclaración, aun sin Sentencia. Así, siguiendo con el ejemplo, la Sentencia del Tribunal Provincial de lo Contencioso-Administrativo de Soria núm. 11/1958, de 1 de julio, en el caso de esta localidad soriana, estableció que:

“Que en cuanto al fondo, la cuestión se plantea alrededor de la interpretación de la Ordenanza del Ayuntamiento de Navaleno que rige el disfrute de aprovechamientos forestales, y se contrae a determinar si para adquirir el derecho a estos aprovechamientos es o no necesario haber tenido residencia efectiva en el pueblo en nueve meses del año anterior; y a este efecto no basta tener en cuenta lo prevenido en el artículo 8º de dicha Ordenanza, que en efecto se ciñe al supuesto de interrupción de la residencia y consiguiente

pérdida del derecho ya reconocido, sino que, ante la indeterminación de la propia Ordenanza sobre los requisitos que han de reunir quien pretenda ser admitido al disfrute, se hace preciso conjugar dicho artículo con los demás y con el criterio finalista que en toda la Ordenanza se mantiene, y al hacerlo no puede menos de entenderse que si para mantener el disfrute reconocido es precisa la residencia de nueve meses al año en que los aprovechamientos fueron obtenidos, que es precisamente el anterior a su distribución, contado desde el 1º de Octubre a 30 de Septiembre, para figurar en el padrón y adquirir el derecho a participar en los aprovechamientos de un año ha de ser con mayor razón exigible haber residido durante nueve meses en el mismo año anterior, porque de no entenderlo así se daría el contrasentido de que a unos se les negase el derecho por no haber residido y a otros se les reconociese a pesar de no haber residido” (Considerando 2º) [subrayados y negritas son nuestros]. En idéntico sentido, las Sentencias de este mismo Tribunal núms. 12/1958, de 2 de julio, 13/1958, de 2 de julio, y 14/1958, de 2 de julio.

Otro caso a tener en cuenta es el establecimiento de un límite máximo de la cantidad de los aprovechamientos a distribuir en cada lote individual, como es el caso de la Ordenanza Especial de Pinilla de los Barruecos de 2023, que queda fijada en un máximo de 15 metros cúbicos de madera en rollo y corteza por suerte entera y beneficiario (art. 6).

En todo caso, es obligada la debida justificación y, especialmente, operar bajo el principio de razonabilidad, todo ello sin alterar esencialmente la costumbre.

5º.- Regulación de aspectos que no afecten ni a la propia existencia de la Suerte de pinos ni a los requisitos de vinculación y arraigo o permanencia: En este supuesto la costumbre ya no operaría, pues entraríamos en aspectos extramuros de su ámbito objetivo, por lo que no sería ya exigible. Nos referimos a todo aquello que no afecte a la propia existencia de la Suerte de pinos ni a los requisitos de vinculación y arraigo o permanencia, como por ejemplo, competencia y procedimiento para aprobar el padrón de beneficiarios, existencia, regulación y gestión del lote multivecinal (si lo hubiera), etc.... Aunque para estos aspectos sería recomendable tener en cuenta los usos de la localidad, manteniéndose dentro de sus márgenes, entendemos que nada obsta

legalmente para que el Municipio pueda innovar en ejercicio de su *ius variandi*, incluso separándose de los usos tradicionalmente observados. Pongamos un ejemplo: es de sobra conocido que está generalizado el uso de la expresión “*padrón de beneficiarios*” para designar al listado de vecinos que son perceptores de la Suerte de pinos en cada anualidad. Sin embargo, desde el Consejo Consultivo de Castilla y León, sin atenerse a la costumbre local, promueve una generalizada eliminación de la mención al “*padrón de beneficiarios*”, imponiendo en su lugar el término “*censo*”, cuestión más que discutible. Así se indica en varios Dictámenes de este órgano consultivo, justificando tal posición en que “(...) *cuando debe referirse -para evitar equívocos- al “censo correspondiente”, dado que el padrón nombra a los vecinos o moradores de un pueblo (Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua)*” (Dictámenes CCCyL núms. 183/2008, de 22 de abril, Consideración Jurídica 3ª; 198/2008, de 22 de abril, Consideración Jurídica 3ª; 204/2009, de 1 de abril, Consideración Jurídica 3ª; 1454/2009, de 11 de febrero de 2010, Consideración Jurídica 3ª).

6º.- **Mutación de la *opinio iuris vel necessitatis***, es decir, de la convicción de que una acción se lleva a cabo porque es una obligación jurídica: Esta vía es apuntada expresamente por la tan citada STS de 21 de febrero de 2007: “*Pero no es ese el caso de la costumbre que sólo se puede modificar cuando mute la “opinio iuris vel necessitatis” de la comunidad que la recibió como tal, y atendidas las circunstancias que así lo demuestren*” (F.D. 8º). Es más, las meritadas SSTSJ de Castilla y León núm. 92/2013 y 39/2017, F.D. 5º, la configuran como la única vía para alterar la costumbre: “(...) *sólo se puede modificar cuando mute la opinio iuris vel necessitatis de la comunidad que la recibió como tal, y atendidas las circunstancias que así lo demuestren (v. STS Sala 3ª, sec. 5ª, S 17-2-2012, rec. 6080/2008) (...)*”, aunque aquí debemos de matizar que esta vía se debe referir exclusivamente a los requisitos de vinculación y arraigo o permanencia y con las salvedades que hemos relacionado en este mismo apartado.

Encauzamos dentro de esta vía la eventual concurrencia de una “*nueva situación sociológica de los habitantes de la localidad*”, pues tal posibilidad fue admitida por la STSJ de Castilla y León, Sede de Valladolid, núm. 218/2017, de 17 de febrero, rec. 1110/2015, ECLI: ES:TSJCL:2017:972, F.D. 4º. No obstante, esta posibilidad está siendo interpretada restrictivamente dadas las dificultades para la acreditación de la

“*convicción social*” de la costumbre y de su cambio, como nos expone la citada STSJ de Castilla y León núm. 708/2003:

“(…) la Administración demandada no se puede erigir en árbitro o juez para establecer cuando existe una determinada conciencia social (se está refiriendo al requisito de la "convictio iuris", y que en el concreto caso enjuiciado se ha producido un generalizado rechazo social a la modificación. Y la Sala considera que tal planteamiento de la recurrente es asumible, ya que la existencia de una "convictio iuris", en definitiva, es reconducible a una cuestión de hecho (...)" (F.D. 5º).

En todo caso ha de quedar debidamente motivada y justificada en el expediente administrativo.

Por último y con carácter general a todas estas vías, es importante resaltar, y no perder de vista en ningún momento, dos aspectos, ambos citados, pero que en ningún momento sobra el reiterarlos. El primero, que cualquier iniciativa debe estar debidamente motivada y, en su caso, justificada. El segundo, y en el caso de que afecten a los requisitos de vinculación y arraigo o permanencia ya establecidos, debe ser interpretada de modo restrictivo, de tal modo que si con ello se pretende un vaciamiento general de contenido de la costumbre, o de los requisitos de vinculación y arraigo o permanencia, debe ser rechazada. Por ejemplo, no sería admisible bajo ningún concepto un reconocimiento general, expreso o tácito, del derecho al aprovechamiento de la Suerte de pinos a todos los vecinos empadronados, aun exigiendo una residencia real y efectiva, pues la costumbre que reconoce esos requisitos de vinculación y arraigo o permanencia se vería derogada.

V.- REQUISITOS Y SITUACIONES QUE PUEDEN SER OBJETO DE MODIFICACIÓN

Ciertamente, el panorama que se acaba de dibujar no deja un total margen para la modificación de las Ordenanzas Especiales tanto respecto a los requisitos de

vinculación y arraigo o permanencia como a las diferentes situaciones personales que puedan contemplarse. No obstante, las analizaremos individualmente a continuación.

REQUISITOS:

- a) Edad: Este aspecto ya fue analizado por la meritada STS de 21 de febrero de 2007, quien zanjó que no procede la aplicación del art. 12 (CE), cuando previene que *“Los españoles son mayores de edad a los dieciocho años”*, recordando que esta mayoría de edad se refiere única y exclusivamente a los efectos civiles y políticos de los ciudadanos: *“(…) el hecho de que se decida adaptar, como se hizo, la Ordenanza para que los vecinos que cumplan dieciocho años de edad perciban a partir de ese momento un lote, habida cuenta de que el art. 12 de la Constitución otorga la mayoría de edad, y por tanto capacidad plena para todos los actos de la vida civil a los españoles a partir de ese momento, es perfectamente posible. Pero es igualmente cierto que la Ordenanza de 1949 también fijaba para la percepción de los beneficios un límite de edad en los 25 años que en ese momento no se correspondía con la mayoría de edad que establecía el Código Civil en los 23 años, y así se mantuvo la Ordenanza aún después de haber entrado en vigor la Ley 31/1972, que rebajó la mayor edad a los 21 años cumplidos. Queremos decir con ello que aún después de la Constitución no contrariaba el art. 12 de ella el que para el disfrute de los lotes de los aprovechamientos por los vecinos se mantuviera una edad distinta por razones que así lo aconsejaban como pacíficamente había venido sucediendo.*

De modo que la entrada en vigor de la Constitución no puede justificar sin más el cambio de la Ordenanza en el punto que se debate, salvo que existan razones suficientes para entender que la regulación es manifiestamente contraria a ella al producirse una inconstitucionalidad sobrevenida de la costumbre y sus razones plasmada en la Ordenanza (...)” (F.D. 8º).

En definitiva, en nada influye la edad que la Constitución Española fije para la mayoría de edad para la percepción de los aprovechamientos

forestales comunales, por lo que debe seguirse la costumbre, que, de ordinario, será la que esté fijada en la correspondiente Ordenanza Especial. No obstante, la reciente Ordenanza Especial de Pinilla de los Barruecos de 2023 ha rebajado dicha edad a los 18 años, sin que conste ninguna acreditación de costumbre previa en el correspondiente Expediente Administrativo.

- b) Descendencia: Quizás sea éste el requisito más apegado a la costumbre en la zona de referencia. Podrá modularse si se justifica el cambio en la *opinio iuris vel necessitatis*. Entendemos, por tanto, que sólo cabe su no exigencia haciéndolo compatible con su presencia, es decir, que junto a la obligatoriedad de descender de natural de la localidad se pueda prever la posibilidad de reconocer los derechos a quien, sin ser descendiente, demuestre el arraigo por otros medios, como es el empadronamiento en la localidad durante un periodo temporal amplio, de tal manera que justifique de este modo la vinculación real y permanente con la localidad. De esta manera, por un lado, se asegura que no se reconoce el derecho a quien se empadrene fraudulentamente, y, por otro, permite alcanzar la finalidad específica de la Suerte de pinos, como es el favorecer la fijación de población de un modo real y efectivo, tal y como justifica el Consejo Consultivo de Castilla y León en su Dictamen de 28 de agosto de 2008. Es el caso de la reciente Ordenanza Especial de Pinilla de los Barruecos de 2023, en cuyo art. 3.c) permite el acceso al derecho al vecino que haya residido al menos 3 años, sin ser natural ni descender de naturales de la localidad, por lo que si esta localidad fue autorizada por la Administración autonómica el resto de Municipios que promuevan una iniciativa similar deberían de tener el mismo trato. No obstante, se recomienda convenir el máximo consenso a este respecto entre los beneficiarios, pues de ello dependerá la acreditación de la mutación en la *opinio iuris vel necessitatis*.
- c) Distribución por lotes: Esta cuestión ya ha sido enjuiciada por nuestros Tribunales de Justicia, y las posibilidades de su alteración son reducidas si la modificación se aparta de la costumbre, debiendo tratarse particularmente cada caso en concreto y justificarse debidamente.

- d) Residencia real, efectiva y permanente: Siendo uno de los requisitos más relevantes, entendemos que debe seguirse la costumbre. Ello no obsta para tener presente varios aspectos:
- a. Que antiguamente, cuando no había la movilidad de población que existe actualmente, no se exigía expresamente la residencia en las Ordenanzas o Reglamentos por cuanto todos los vecinos residían de facto en el Municipio. Se daba por hecho, por estar ínsito implícitamente, que quien era vecino residía realmente en el Municipio, y ello era la costumbre aunque no se recogiera de manera expresa. Por ello si la Ordenanza Especial no hiciera particular mención a este requisito, entendemos que puede hacerse *ex novo* en una modificación de la misma, especialmente si en otros ámbitos se ha estado exigiendo y en unos concretos términos; y
 - b. Que si la realidad social de la localidad aconsejara una modulación del periodo de residencia o del modo de su cómputo o el régimen de ausencias, y siempre bajo la debida justificación, podrá intentarse bajo las vías ya expuestas, pero que en ningún caso suponga en la práctica un vaciamiento del requisito. La instauración de medios para el control de la residencia no estaría sujeto a restricción alguna, salvo la impuesta por la normativa general.

SITUACIONES:

- a) Nulidad, separación y divorcio: La mayoría de las Ordenanzas Especiales vigentes en la actualidad en la zona de estudio son previas a la Constitución Española. Ello no implica una inconstitucionalidad *per se*, pero permite, y aconseja, su actualización, especialmente respecto a la normativa ordinaria de desarrollo del contenido constitucional. Tal es el caso de los estados civiles de nulidad, separación y divorcio, regulados por vez primera tras nuestra Carta Magna en la Ley 30/1981, de 7 de julio, por la que se modifica la regulación del matrimonio en el Código Civil y se determina el procedimiento a seguir en las causas de nulidad, separación y divorcio. Dada la antigüedad de las Ordenanzas Especiales, la gran mayoría de sus textos

vigentes son anteriores a 1981, por lo que no era posible que se contemplaran *ab initio* estos estados civiles. Lo que unido a que no existía costumbre al respecto, salvo prueba en contrario, el *ius variandi* del Ayuntamiento podrá desarrollarse plenamente y, por tanto, será posible regular singularmente y libre de encorsetamientos estas situaciones, sujetos, eso sí, a principios jurídicos coherentes.

- b) Parejas de hecho: Es un supuesto que estaría justificado para poder adaptar los textos de las Ordenanzas Especiales a las nuevas circunstancias imperantes en la sociedad, es decir, reconocer en el texto positivo una nueva realidad social cambiante que ha de ser necesariamente regulada. Además, ello permite introducir una regulación local acorde con las exigencias y peculiaridades de cada Municipio.
- c) Parejas del mismo sexo: Aparte de lo ya indicado en el apartado precedente, que se puede hacer plenamente extensible al presente supuesto, hemos de señalar que estamos ante un caso claro de adaptación a la legalidad vigente como es la Constitución Española, al amparo de su art. 14. En este caso, la prohibición de discriminación obliga a implementar un régimen jurídico para esta concreta situación.
- d) Matrimonio, soltería, viudedad y orfandad: Son las situaciones tradicionales, en cuyos casos una nueva regulación es más rígida y dificultosa por estar obligados a ceñirnos a la costumbre, tal y como se ha analizado precedentemente. No obstante, dependiendo del sentido de la modificación podrá tener encaje legal por alguna de las vías expuestas, lo que deberá ser objeto de un previo estudio individualizado por cada Municipio interesado.

Aparte de lo anterior, aspectos de orden más técnico, además de más modernos, como la regulación del lote multivecinal, tampoco deberían tener ninguna cortapisa para su regulación, salvo su adecuación a la normativa general.

**VI.- NO EXISTE DIFERENCIA PRÁCTICA ENTRE MODIFICAR LA
ORDENANZA ESPECIAL VIGENTE O BIEN PROCEDER A APROBAR UN
TEXTO DE NUEVA PLANTA**

Aunque la calendada STSJ de Castilla y León núm. 39/2017 considera de distinta naturaleza jurídica la aprobación de una nueva Ordenanza y la modificación de la anterior, lo cierto es que, para el caso que nos ocupa, no es relevante tal distinción, tanto formal como materialmente. Pues si bien, respecto al primero, dicha Sentencia considera que al ser una nueva Ordenanza Especial son obligatorias las típicas exigencias legales de este tipo, como el dictamen del órgano consultivo y las aprobaciones preceptivas, lo cierto es que no existe un procedimiento singular o específico para las modificaciones, las cuales deben encauzarse a través del mismo que para una aprobación de una nueva Ordenanza Especial. Así lo marca el segundo párrafo del art. 56 (TRRL), “*Para la modificación de las Ordenanzas y Reglamentos deberán observarse los mismos trámites que para su aprobación*”, y lo pone de relieve la reciente STSJ Castilla y León, Sede de Burgos, núm. 245/2025, de 24 de noviembre, rec. 12/2025, ECLI:ES:TSJCL:2025:4929, F.D. 7º.

Y desde el punto de vista material, la primacía de la costumbre rige en todos los supuestos, independientemente de la forma que adopte el instrumento de alteración, sea una nueva Ordenanza Especial, sea una puntual modificación de la vigente, ya que no existe base jurídica para distinguir entre ambos supuestos.

**VII.- LA SUERTE DE PINOS COMO INSTRUMENTO DE LUCHA CONTRA
LA DESPOBLACIÓN**

No hay discusión alguna de que el principal problema al que se enfrenta la zona es la despoblación. Este hecho queda acreditado mediante la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, aprobada por el Consejo de Ministros en 2019. De hecho, la regresión demográfica se ha convertido en un problema de Estado, y así lo pone de relieve el “*Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España*” de la FEMP de abril de 2017 (pág.3). En el apartado de “*Economía y Empleo*” de este mismo

documento se recoge el apartado 15 sobre “zonas de fuerte presencia del sector forestal”, en donde se recomienda precisamente el aprovechamiento de recursos endógenos, como la madera (pág. 16), lo que en las comarcas de estudio supone dotar de un importante protagonismo a la Suerte de pinos.

A nivel local, y por poner el ejemplo de la provincia soriana, “*El caso extremo por despoblación nacional es la provincia de Soria. Según nuestras estimaciones, a 1 de enero de 2014, por cada 100 sorianos de nacimiento vivos, sólo había 54 españoles residentes en Soria, entre nativos sorianos y compatriotas procedentes de otras provincias*”, conforme se contiene en el “Informe de la ponencia de estudio para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España” del Senado, publicado en su Boletín el día 17 de abril de 2015 (pág. 40). Este mismo documento determina que “*Las zonas afectadas por el despoblamiento progresivo tienen varios elementos comunes: • Coinciden con territorios con masa forestal (...)*” (pág. 53).

En definitiva, el problema de la despoblación de estas comarcas es de gran trascendencia y urgencia, siendo la Suerte de pinos un instrumento específico y endógeno para intentar atajarla. Para ello debe permitirse, dependiendo de los Municipios y de sus peculiaridades, la modificación de sus Ordenanzas Especiales para adaptarlas a las nuevas circunstancias sociales y hacerlas más funcionales para dicho propósito, coadyuvando con otras iniciativas para hacer más atractivo el asentamiento de población.

VIII.- CONCLUSIONES

De los hechos, fundamentos legales y consideraciones jurídicas precedentes pueden extraerse las siguientes conclusiones:

PRIMERA.- Que los montes de la zona de Pinares y La Sierra con Suerte de pinos son bienes comunales, es decir, de pertenencia de un Municipio o Entidad Local

José Miguel García Ibáñez
Abogado. Doctor en Derecho
Telf.: 975 21 47 07 * Móvil: 606 59 78 78
c/ Alfonso VIII, 4, 1º A
42003 SORIA
urbionak@telefonica.net

Menor pero cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos, sin cuya consideración jurídica este derecho desaparecería.

SEGUNDA.- Que, por ello, el desarrollo de dicha institución jurídica se rige por reglas consuetudinarias, especialmente en lo referente a la existencia del derecho y a los requisitos de vinculación y arraigo o permanencia que eventual y localmente puedan exigirse en cada localidad.

TERCERA.- Que dicha costumbre ha sido positivizada en Ordenanzas Especiales, con una tramitación específica y agravada.

CUARTA.- Que, consecuentemente, dicha costumbre tiene primacía sobre lo dispuesto en las Ordenanzas Especiales en caso de colisión.

QUINTA.- Que la regulación de la Suerte de pinos no se encuentra petrificada ni puede entenderse intangible, a pesar de su base consuetudinaria, existiendo diversas vías para su modificación, a saber: (i) Costumbre previa contraria a la Ordenanza Especial; (ii) Costumbre *contra legem*; (iii) Concreción de los requisitos o aspectos ya establecidos; (iv) Concreción de los requisitos o aspectos ya establecidos; (v) Regulación de aspectos que no afecten ni a la propia existencia de la Suerte de pinos ni a los requisitos de vinculación y arraigo o permanencia; y (vi) Mutación de la *opinio iuris vel necessitatis*.

SEXTA.- Que existe un significativo margen para la modificación de las Ordenanzas Especiales, aunque desigual dependiendo de requisitos de vinculación y arraigo o permanencia y situaciones de los beneficiarios.

SÉPTIMA.- Que la Suerte de pinos debe de desarrollar su finalidad de fijar población y evitar la despoblación, y desde este prisma debe contemplarse la modificación de las Ordenanzas Especiales.

José Miguel García Asensio
Abogado. Doctor en Derecho
Telf.: 975 21 47 07 * Móvil: 606 59 78 78
c/ Alfonso VIII, 4, 1º A
42003 SORIA
urbionak@telefonica.net

Tal es mi dictamen, que someto gustoso a cualquier otra opinión mejor fundada en Derecho, y que doy y firmo en la ciudad de Soria, a veintinueve de enero de dos mil veintiséis.

Fdo.: Dr. José Miguel García Asensio

Col. núm. 411 (Ilustre Colegio de la Abogacía de Soria).