



León, 15 de marzo de 2019

Ayuntamiento de XXX
Ilmo. Sr. Alcalde-Presidente
XXX
(BURGOS)

Asunto: Imposibilidad de acceso al aprovechamiento de pastos en los MUP nº 248, 249 y 250

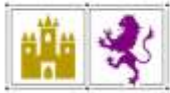
Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **20180089**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja hacía alusión a la disconformidad manifestada por el reclamante con el reparto de los pastos en los montes de esa localidad.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos al Ayuntamiento de XXX y a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, solicitando los informes correspondientes a la problemática que constituye el objeto de la presente queja. Del análisis de la información facilitada por el autor de la queja y las Administraciones implicadas que obra en estas dependencias, **se desprenden los siguientes hechos.**

La cuestión objeto de queja hace referencia a la imposibilidad de acceso de nuevos ganaderos al aprovechamiento pascícola de los Montes de Utilidad Pública nº 148, denominado “Abajo”, 149, denominado “Dehesas y Trabados”, y 150, denominado “El Pinar”, del municipio burgalés de XXX. Según afirmaba el reclamante, en octubre de 2016, D. XXX, como vecino empadronado de esa localidad, presentó sendos escritos tanto ante el Ayuntamiento propietario de dichos montes (Reg. entrada 169/25-10-16), como ante el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos responsable de su gestión (Reg. entrada 20161390010975/26-10-16), en los



que solicitaba la cesión de pastos para poder iniciar su actividad ganadera (50 cabezas de ganado bovino). Posteriormente, tras la tramitación del preceptivo expediente administrativo, se otorgó mediante Decreto de Alcaldía de 17 de agosto de 2017, licencia ambiental para explotación de ganado vacuno en las parcelas 5659 y 5660, del polígono 53, de ese municipio.

Sin embargo, como consecuencia de la prórroga de los contratos de aprovechamiento de pastos de esos montes suscritos entre esa Corporación y los ganaderos de esa localidad (XXX y la Sociedad Cooperativa XXX), el Ayuntamiento, mediante escrito de 28 de septiembre (Reg. salida 63/2017), le comunicó al Sr. XXX que no podía acceder a su solicitud. Frente a dicha denegación, el peticionario ha presentado varios escritos dirigidos tanto al Ayuntamiento (Reg. entrada SAC de Salas de los Infantes 201803300000110/08-02-18), como al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos (Regs. entrada 201813900001742 y 201813900001745/01-02-18), en los que reiteraba su petición de acceso a dichos pastos, como vecino de esa localidad.

Asimismo, el Sr. XXX ha presentado dos solicitudes más dirigidas al Ayuntamiento (Regs. entrada SAC de Salas de los Infantes 201803300000111, 201803300000112 y 201803300000113/08-02-18), en los que solicita obtener copias de los siguientes documentos:

- Copia del expediente de adjudicación del arrendamiento o venta del inmueble conocido como “XXX”, de propiedad municipal, a la Sociedad Cooperativa XXX.
- Copia del acta del pleno celebrada el día 11 de marzo de 2010.
- Planes de aprovechamiento de pastos correspondientes a los años 2016, 2017 y 2018.
- Expediente de renovación del contrato de arrendamiento de dichos montes a la Sociedad Cooperativa XXX.

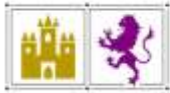
En relación con estas cuestiones, el Ayuntamiento de XXX afirma en su informe remitido que la Administración municipal no tuvo conocimiento en una reunión mantenida en septiembre de 2016 con los progenitores de XXX, como ganaderos de esa localidad, de la intención de su hijo de iniciar su actividad ganadera, lo que impidió su inclusión en la prórroga del mencionado contrato en enero de 2017. Esta petición se efectuó en dicho mes ante el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos, al solicitarlo así los ganaderos de esa localidad –entre los que se encuentran los integrados en la Sociedad Cooperativa XXX y XXX (Regs. entrada 168/24-10-16 y 185/28-11-16)–, *“para que los contratos para el aprovechamiento de pastos sobrantes, en el*



caso de ser prorrogados, lo fuesen coincidiendo con el año natural, ya que los mismos se habían suscrito en agosto de 2009". Además, se afirma que, cuando realizó su primera petición el Sr. XXX, no disponía todavía de la licencia ambiental preceptiva para el ejercicio de la actividad ganadera que obtuvo posteriormente. De igual forma, la Administración municipal nos indica que, en ningún momento, denegó la solicitud de pastos, sino que le comunicó en su escrito de septiembre de 2017 que *"todos los pastos municipales de la localidad se encuentran arrendados y por tanto en este momento no puede ser atendida su solicitud"* (el subrayado es nuestro)".

En dicho informe, se resalta que *"los pastos del municipio no son vecinales, sino enajenables"*, razón por la que el Servicio Territorial elaboró un pliego de condiciones técnicas en las que se basó el concurso para su licitación. Por lo tanto, la Administración municipal considera que el Sr. XXX no tiene derecho al aprovechamiento de pastos, al estar todos los pastos sobrantes de la localidad enajenados, ya que *"solo tendría lugar una actividad para uso propio, pero no para una nueva explotación en pastos sobrantes"*. No obstante lo cual, se reconoce que se han llevado a cabo gestiones *"para que cada una de las partes adjudicatarias cedan parte de la superficie asignada para dotar a D. XXX de un espacio físico donde desarrollar su actividad ganadera"*, tal como consta en diversas propuestas de reparto presentadas por la Sociedad Cooperativa XXX (Regs. entrada 265/25-09-2017 y 353/19-12-2017), y que fueron rechazadas por el Sr. XXX.

La Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en su respuesta, nos informa que, con fecha 2 de marzo, el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos contestó al escrito presentado por XXX, comunicándole que *"la adjudicación de aprovechamientos forestales es competencia de la entidad propietaria, limitándose en el S.T. de Medio Ambiente a licenciar los contratos que celebra la Entidad propietaria"*, y que *"la prórroga de los contratos es competencia de la entidad propietaria, siempre de acuerdo con el adjudicatario, en conformidad con lo previsto en el contrato original y el resto de normativa aplicable"*. Así, *"los contratos de aprovechamientos de pastos se adjudicaron conforme al Plan Técnico de Gestión Pascícola de los MUP nº 248, 249 y 250 de XXX, en el cual se establecen que las cargas ganaderas máximas que los citados montes pueden sustentar en base a sus producciones pascícolas manteniendo unas condiciones sanitarias y productivas adecuadas, de acuerdo con lo cual, inicialmente se aseguraba una capacidad de 226 U.G.M en los 13 rodales que contemplaba, y posteriormente*



fue ampliada mediante Resolución de 14 de diciembre de 2011 con la incorporación de cuatro rodales más, aumentando la carga máxima admisible hasta los 415 U.G.M”.

De esta forma, consta que, en las peticiones formuladas por el Ayuntamiento de XXX, únicamente mencionan como aprovechamientos vecinales el cinegético, y el de leñas, indicando que los restantes (pastos, micológico, apícola y de pinos resineros) se regirán conforme a los contratos suscritos, ya que no existe ganado vecinal -únicamente tres cabezas- al margen de las explotaciones profesionales. De conformidad con dichos criterios determinados por la Administración municipal, cada año el Servicio Territorial expide anualmente la licencia por aprovechamiento de pastos a los ganaderos adjudicatarios de dicho contrato.

Por lo tanto, la Administración autonómica concluye su informe indicando que, si bien los representantes del Servicio Territorial han mantenido conversaciones con los afectados y representantes municipales para llegar a un acuerdo entre todas las partes, *“teniendo en cuenta que corresponde a la Entidad Local propietaria de los montes de utilidad pública la adjudicación de sus aprovechamientos y que la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León, aunque otorga carácter preferente en cuanto a la adjudicación de pastos sobrantes a los titulares de explotaciones ganaderas vecinos de la entidad local propietaria, no establece nada respecto a los derechos de las nuevas explotaciones cuando los pastos ya han sido adjudicados, correspondería a la entidad Local, en cuanto propietaria de los montes, decidir al respecto (el subrayado es nuestro)”.*

Finalmente, el autor de la queja nos ha comunicado que el ganado del Sr. XXX sigue sin poder acceder al aprovechamiento de los pastos de dichos montes, y que el Ayuntamiento de XXX remitió al precitado ganadero la copia de la documentación requerida en su petición de información efectuada en el mes de febrero de 2018.

A la vista de lo informado, procedemos a ponerle de manifiesto **la argumentación jurídica** en la que se basa la presente Resolución.

Como cuestión previa, debemos determinar que esta Procuraduría va a analizar únicamente la actuación de las Administraciones competentes en relación con el cumplimiento de la normativa vigente, sin entrar en ningún momento en cuestiones de derecho civil o de disputas vecinales de carácter personal, las cuales deberán ser sustanciadas ante los órganos jurisdiccionales competentes.



Para analizar la presente queja, debemos partir de la normativa reguladora de montes con el fin de determinar si son ciertas las irregularidades denunciadas en la gestión del aprovechamiento de pastos en los MUP nº 248, 249 y 250, propiedad del Ayuntamiento de XXX. Así, la Ley estatal 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, establece en el artículo 15.2 que *“la Administración gestora de los montes demaniales someterá a otorgamiento de autorizaciones aquellas actividades que, de acuerdo con la normativa autonómica, la requieran por su intensidad, peligrosidad o rentabilidad”*. De esta forma, el artículo 36.3 de esta Ley considera que *“el órgano forestal de la comunidad autónoma regulará los aprovechamientos no maderables. Dichos aprovechamientos, y en particular el de pastos, deberán estar, en su caso, expresamente regulados en los correspondientes instrumentos de gestión forestal o PORF en cuyo ámbito se encuentre el monte en cuestión”*, y el artículo 36.4 permite que esos aprovechamientos puedan ser enajenados *“por sus titulares en el marco de lo establecido en el artículo 15, así como de lo previsto en la legislación patrimonial que les resulte de aplicación”*.

En nuestra Comunidad Autónoma, el artículo 42.2 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León, enumera los aprovechamientos forestales, siendo estos *“los maderables y leñosos, incluida la biomasa forestal, los de pastos (el subrayado es nuestro), la resina, la actividad cinegética, los frutos, los hongos, el corcho, las plantas aromáticas, medicinales y melíferas y los demás productos y servicios con valor de mercado característicos de los montes”*. Además, debemos partir del principio de preferencia vecinal en el aprovechamiento forestal, tal como establece el artículo 53.1 de esa norma autonómica: *“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 la Ley”*.

Sin embargo, para los aprovechamientos de pastos, el artículo 53.2 prevé, como especialidad, la posibilidad de adjudicar los aprovechamientos de pastos considerados como sobrantes: *“En el supuesto de los aprovechamientos de pastos, la parte no destinada a uso propio de los vecinos será considerada como pastos sobrantes y en su adjudicación tendrán preferencia los titulares de explotaciones ganaderas vecinos de la entidad propietaria, sin perjuicio de otros criterios que pudieran establecerse mediante orden de la consejería”*



competente en materia de montes (el subrayado es nuestro). *Queda prohibida la cesión o subarriendo a terceros de estos aprovechamientos*”.

Para finalizar, el artículo 54 de la norma autonómica fija los principios generales que deben regir el aprovechamiento de pastos y a los que se encuentra obligada la Junta de Castilla y León: *“La consejería competente en materia de montes regulará el pastoreo en los montes catalogados de utilidad pública, procurando su integración en sistemas equilibrados de aprovechamiento silvopastoral. Podrá establecer, limitar o prohibir cargas, clases de ganado y formas de pastoreo por razones de persistencia y mejora de las masas forestales, para mantener la calidad y diversidad biológica de los pastaderos, o por otras razones de índole ecológica, y establecer sistemas para el reconocimiento del ganado autorizado. En particular, quedarán acotadas al ganado por el tiempo necesario porciones de monte, cuando la estancia del ganado comprometa los regenerados de las especies arbóreas o la conservación de hábitats naturales”*.

En este caso, de los informes remitidos por ambas Administraciones públicas, se deduce que no se clasificó como vecinal el aprovechamiento de pastos, puesto que, como ya indicamos en su momento en un expediente anterior –Expte. **20131158**–, no existe ninguna constancia que determine su naturaleza comunal. Por lo tanto, la Entidad local propietaria de dichos montes consideró conveniente en el año 2008 suscribir un contrato de arrendamiento o aprovechamiento conforme al pliego de condiciones aprobado en su día por el Ayuntamiento de XXX (BOP de Burgos de 27 de julio de 2009), al ser esta una posibilidad que permitía en dicho momento el artículo 243.1 del Reglamento estatal de Montes, aprobado por Decreto 485/1962, de 22 de febrero: *“En los montes catalogados se atenderá preferentemente al sostenimiento del ganado de uso propio de los vecinos de los pueblos a que aquéllos pertenezcan, y se procederá a la enajenación de los pastos sobrantes, si por él hubiere, a menos que el estado forestal del monte aconseje la exclusión del ganado de granjería”*.

En dicho pliego, se delimitaron las parcelas en dos Lotes (A y B), que fueron asignados a XXX y a la Sociedad Cooperativa XXX. Dicha adjudicación se realizó mediante concurso conforme a lo previsto en el artículo 107.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas: *“Los contratos para la explotación de los bienes y derechos patrimoniales se adjudicarán por concurso salvo que, por las peculiaridades del bien, la limitación de la demanda, la urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles o la singularidad de la operación, proceda la adjudicación directa. Las circunstancias determinantes*



de la adjudicación directa deberán justificarse suficientemente en el expediente”. Los criterios fijados en el pliego aprobado por el Ayuntamiento para proceder a dicha adjudicación fueron los siguientes:

- a) *“Estar o tener el domicilio en la localidad de XXX.*
- b) *Ser titular de explotación pecuaria y encontrarse en posesión de la correspondiente cartilla ganadera y con derechos de pastos reconocidos e inscritos en la localidad”.*

En consecuencia, el criterio fundamental de adjudicación fue la residencia o vecindad en dicha localidad, previéndose en el punto séptimo del Pliego de condiciones, *“un período de duración del contrato de 8 años, a contar desde la fecha de firma del mismo, correspondiendo a cada uno de ellos el Plan anual forestal que asigne el Servicio de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, con posibilidad de prórroga por acuerdo expreso entre las partes (el subrayado es nuestro). Esta posibilidad de prórroga, en ningún caso, podrá superar el establecido según la legislación aplicable”.* Por lo tanto, de acuerdo con ambas partes, el Ayuntamiento de XXX autorizó, mediante Acuerdos plenarios de 26 de octubre de 2016 y 20 de julio de 2017, la prórroga solicitada por ambas partes por un período adicional de 8 años coincidente con el año natural.

Sin embargo, de manera previa a la finalización del período temporal fijado en el contrato de aprovechamiento de pastos, el Sr. XXX solicitó acceder también a dichos pastos, ya que pretendía iniciar la actividad ganadera en esa localidad. En este caso, la Administración municipal ha reconocido implícitamente en sus informes remitidos que, si bien este tenía derecho de acceso a dichos pastos, no era posible facilitarlo al no haber disponibilidad de los mismos de acuerdo con la prórroga acordada del contrato suscrito en el año 2009.

Esta Institución estima, en cambio, que debió haberse suscrito un nuevo contrato de aprovechamiento de pastos, ya que uno de los principios fundamentales que determina la normativa autonómica de montes es el de preferencia vecinal, incluso en aquellos supuestos en que se decida su enajenación como pastos sobrantes. Así, se reconoce expresamente en el artículo 53.2 de la Ley 3/2009 ya mencionado anteriormente y que pasamos de nuevo a reproducir: *“En el supuesto de los aprovechamientos de pastos, la parte no destinada a uso propio de los vecinos será considerada como pastos sobrantes y en su adjudicación tendrán preferencia los titulares de explotaciones ganaderas vecinos de la entidad propietaria, sin*



perjuicio de otros criterios que pudieran establecerse mediante orden de la consejería competente en materia de montes (el subrayado es nuestro)”.

Este principio fue reconocido explícitamente en el pliego de condiciones del año 2009, al ser este requisito el fundamental para proceder a su adjudicación. De igual forma, el criterio reconocido en dicho precepto para adjudicar el aprovechamiento de pastos ha sido asumido también en algunas resoluciones judiciales. A título de ejemplo, cabe mencionar la Sentencia de 30 de enero de 2015 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Burgos del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en la que se analizó la legalidad de una Ordenanza municipal reguladora de las condiciones administrativas de los aprovechamientos de pastos, leñas y otros del Ayuntamiento de La Póveda (Soria), en la que se acordó la nulidad de los artículos 2.2 y 3 de dicha norma al incumplir el principio de preferencia vecinal establecido en el artículo 53.2 de la normativa autonómica de montes en los términos recogidos antes de la reforma introducida por la Ley 2/2017, de 4 de julio, de Medidas Tributarias y Administrativas que remitía al 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. Asimismo, la Sentencia de 13 de noviembre de 2015 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, afirma literalmente que *“no existe, pues, la incompatibilidad radical que se pretende entre la clasificación de un monte catalogado de utilidad pública y el potencial aprovechamiento de sus pastos –con carácter preferente– para uso propio de los vecinos...”*.

De manera específica para el municipio de XXX, debemos recordar que, en el momento en que se diseñó este modelo, se preveía que pudieran incluirse en un futuro nuevos ganaderos de esa localidad. Así, en el borrador del acta de la sesión extraordinaria del Pleno municipal celebrada el día 11 de marzo de 2010, se convalidó el contrato de pastos suscrito, previéndose que, en un documento anexo al contrato de pastos, deberían establecerse las previsiones oportunas para que en caso de la apertura de nuevas explotaciones ganaderas, *“estos dispongan de las mismas condiciones que los arrendatarios actuales”*. Sin embargo, nunca se aprobó dicho documento anexo a los contratos suscritos previéndose dicha posibilidad.

Por lo tanto, esta Institución considera que, al haber efectuado su petición con anterioridad a la fecha de expiración del plazo establecido en el pliego de condiciones del aprovechamiento y los contratos suscritos con los adjudicatarios, el órgano competente de ese

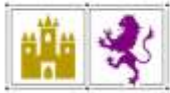


Ayuntamiento debería adoptar las medidas pertinentes para permitir que el Sr. XXX, como vecino de ese municipio, pueda acceder a los pastos de los Montes de Utilidad Pública de ese municipio, tal como se prevé en el principio de preferencia vecinal establecido en el artículo 53.2 de la Ley de Montes de Castilla y León. Para ello, debería reasignar de manera proporcional los lotes de reparto conforme a la capacidad ganadera de cada uno de los vecinos adjudicatarios, solicitando a tal fin, el auxilio de los técnicos competentes del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos.

No obstante, es necesario que en dicha reestructuración, esa Corporación respete en todo momento tanto el Plan Técnico Pascícola aprobado en su día por la Dirección General del Medio Natural, como los pliegos de condiciones técnico-facultativas y económico-administrativas aprobados por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos (artículo 46.1 de la Ley 3/2009). El punto tercero de ese precepto prevé que *“los pliegos de condiciones técnico-facultativas determinarán cuantas cuestiones incidan o repercutan en la persistencia y mejora de las condiciones del monte o en la compatibilidad en la ejecución de los diferentes aprovechamientos y usos, o en las condiciones ecológicas y de conservación por cuya salvaguardia debe velar la consejería competente en materia de montes. Entre otras determinaciones, los pliegos contendrán las garantías técnicas, los plazos de ejecución de los aprovechamientos, los supuestos de otorgamiento de la prórroga de ejecución de los aprovechamientos y las condiciones de su suspensión”*. Por lo tanto, corresponde al órgano autonómico determinar la carga máxima ganadera establecida, y la exclusión de aquellos parajes en los que, en su caso, se hayan llevado a cabo labores de repoblación forestal.

En conclusión, con la presente Resolución esta Procuraduría pretende evitar que, con carácter general, el Ayuntamiento de XXX, como entidad local propietaria de los montes de utilidad pública, pueda adoptar alguna decisión respecto a los aprovechamientos vecinales que pudiera calificarse como arbitraria, puesto que, como ha proclamado la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 49/1998, de 22 de marzo, y 45/2007, de 1 de marzo), el trato desigual manifiestamente injustificado entraña una arbitrariedad que está prohibida expresamente en el artículo 9.3 de nuestra Constitución.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:



1. **Que, de conformidad con el principio de preferencia vecinal establecido para las adjudicaciones de aprovechamiento de pastos sobrantes en el artículo 53.2 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León, el órgano competente del Ayuntamiento de XXX debe adoptar las medidas pertinentes para incluir a XXX, como ganadero vecino de esa localidad, en el reparto del aprovechamiento pascícola de los Montes de Utilidad Pública nº 248, 249 y 250, al haberlo solicitado con anterioridad a la prórroga de 8 años de los contratos de arrendamiento o aprovechamiento suscritos con la Sociedad Cooperativa XXX y con XXX, conforme al pliego de condiciones aprobado en su día por esa Corporación (BOP de Burgos de 27 de julio de 2009).**
2. **Que, en la reasignación de los lotes de reparto que se acuerde por esa Corporación, deberán respetarse en todo momento las condiciones impuestas en el Plan Técnico Pascícola de dichos montes, y en los pliegos de condiciones técnico-facultativas y económico-administrativas aprobados por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos, conforme a lo establecido en el artículo 46 de la Ley de Montes de Castilla y León, especialmente en lo referente a la carga máxima ganadera establecida, y la exclusión de aquellos parajes en los que, en su caso, se hubieran llevado a cabo labores de repoblación forestal.**

Por último, le comunicamos que se han archivado las actuaciones respecto a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, al no constatar ninguna irregularidad invalidante en su actuación.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma **en el plazo de dos meses**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución. En el caso de que se acepte, se ruega dé traslado, si es posible, a esta Procuraduría para su conocimiento de copia de los actos administrativos que lleve a cabo para cumplir esta Resolución emitida.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Fdo.: Tomás Quintana López