



León, 29 de agosto de 2019

Ayuntamiento de Población de Cerrato
Ilmo. Sr. Alcalde-Presidente
Plaza Mayor, 1
34219 - POBLACIÓN DE CERRATO
(PALENCIA)

Asunto: Irregularidades en el aprovechamiento agrícola del MUP nº 442

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 **20181989**, 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 las discrepancias existentes sobre el reparto de los lotes de cultivo agrícola en un monte de su municipio.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos al Ayuntamiento de Población de Cerrato y a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, solicitando información correspondiente 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 disconformidad manifestada por el reclamante con el reparto del aprovechamiento agrícola del Monte de Utilidad Pública nº 442, denominado “Carralba”, sito en la localidad palentina de Población de Cerrato. En efecto, según se afirma en el escrito de queja, para poder cultivar dichas parcelas, es necesario que cada vecino pague un canon anual al Ayuntamiento antes del 15 de julio de cada año. En este caso, varios vecinos –XXX- tardaron en abonar dicha cantidad (XXX) por problemas económicos, si bien realizaron finalmente la transferencia bancaria el día 16 de agosto de 2018. Sin embargo, por Resolución de Alcaldía les obligaron a dejar libre dicha parcela antes del 31 de agosto de ese año, con el fin de que pudiera ser adjudicada al siguiente vecino que corresponda, conforme a lo previsto en el Acuerdo del Pleno de 12 de abril de 2016. Según se afirma en el escrito de queja, esta decisión incumple un acuerdo verbal en el que se indicaba que no se iba a



adoptar ninguna medida sancionadora, siendo además discriminatorio respecto a otros incumplimientos que realizan algunos adjudicatarios de las parcelas que no residen de manera permanente en esa localidad.

En consecuencia, se acordó admitir la queja a trámite, solicitando a tal fin información a las Administraciones municipal y autonómica. En su primer informe, el Ayuntamiento de Población de Cerrato nos comunica que *“la corporación municipal actual no ha adoptado ningún acuerdo que regule los criterios y condiciones de adjudicación del reparto del aprovechamiento agrícola de las parcelas del Monte de Utilidad Pública Carralba, núm. 442”*. Se reconoce por esa Administración que *“existe un Pliego de condiciones que rige la adjudicación y que fue aprobado el 31 de enero de 1983, estando vigente hasta la fecha de hoy. Dicho pliego se ha venido aplicando desde entonces para determinar las vacantes y adjudicaciones de las partes de monte, y desde la fecha de aprobación del pliego hasta la actualidad y por las distintas corporaciones, se han ido fijando una serie de directrices para su aplicación para adaptar el pliego a la realidad y costumbre del municipio. En este sentido, consta que, desde hace 3 legislaturas, se viene aplicando el criterio de empadronamiento en el municipio como determinante para el disfrute de parcelas, frente a la residencia efectiva. Asimismo la edad mínima para la adjudicación se estableció en 18 años”*.

Por ello, prosigue el informe remitido, *“de acuerdo con dicho pliego, este año se han producido 7 vacantes de partes de monte por cese de disfrute de anteriores adjudicatarios: 1 por fallecimiento (cláusula 3.1), 1 por baja en el padrón (cláusula 3.2) y 5 por impago de las mismas (cláusula 3.3). El procedimiento de adjudicación es siempre el mismo: La corporación anuncia el nº de vacantes en el tablón de anuncios, aquellas personas censadas en el municipio e interesadas en las mismas, presentan su solicitud. La corporación en sesión de pleno procede a la adjudicación según costumbre, por orden de antigüedad en el censo, previo pago de las mismas”*. En conclusión, se afirma que *“esta corporación no ha llegado a ningún acuerdo verbal con ningún vecino”*, y que *“no considera que haya existido discriminación alguna en la adjudicación o declaración de cese de aprovechamientos”*.

La Consejería de Fomento y Medio Ambiente nos informó que *“dado que corresponde al Ayuntamiento de Población de Cerrato, como propietario de los terrenos, la adjudicación y el reparto del aprovechamiento de cultivo agrícola*



destinado a uso propio de los vecinos en los montes de su propiedad conforme a las prescripciones técnico-facultativas y económico-administrativas aprobadas al efecto, no corresponde al Servicio Territorial pronunciarse sobre los actos administrativos de la Entidad Local que, de acuerdo con la legislación de régimen local, actúa con autonomía y bajo su propia responsabilidad". No obstante, se reconocía que, consultados los archivos disponibles, no se tiene constancia de que el Ayuntamiento haya recibido comunicación alguna al respecto.

Posteriormente, se tuvo conocimiento por esta Procuraduría de la petición formulada por uno de los concejales de ese Ayuntamiento, D. XXX (Reg. entrada 81/31-10-18), para aprobar una nueva Ordenanza municipal que regule las condiciones que debe regir el aprovechamiento agrícola de ese monte. En consecuencia, se acordó solicitar una ampliación de información al Ayuntamiento de Población de Cerrato con el fin de conocer su opinión sobre esta propuesta.

Al respecto, esa Corporación reconoció que tenía conocimiento de esa petición que fue dada conocer al resto de concejales en la sesión ordinaria del Pleno de 4 de diciembre de 2018, constando en el acta que el *"Secretario informó verbalmente a D. XXX de los pasos a realizar para la aprobación de la ordenanza y que en todo caso corresponde al Pleno la redacción y aprobación de la misma. El resto de concejales y el alcalde se dieron por enterados, pero no se adoptó ningún acuerdo en esa sesión"*. El informe remitido concluye indicando que *"tras este Pleno, no se ha realizado hasta la fecha por la Alcaldía ninguna actuación encaminada a la redacción o aprobación de dicha ordenanza"*.

Finalmente, el autor de la queja nos ha manifestado que los Sres. XXX siguen excluidos del aprovechamiento agrícola para este año a pesar de que abonaron las cantidades pendientes en el mes de agosto 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 del Ayuntamiento en relación con el cumplimiento de la normativa vigente, sin entrar en ningún momento en cuestiones de disputas vecinales de carácter personal o de derecho civil, las cuales deberán ser sustanciadas ante los órganos jurisdiccionales competentes.



Para analizar la presente queja, debemos partir del hecho de que nos encontramos ante un aprovechamiento de cultivo agrícola de 230 Hectáreas en el Monte de Utilidad Pública nº442 “Carralba” que, de manera excepcional, se permite por la Disposición Adicional Sexta de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León: *“Los aprovechamientos de cultivo agrícola en montes catalogados de utilidad pública legalmente existentes a la entrada en vigor de esta Ley en los que concurran las circunstancias sociales que motivaron su existencia, serán prorrogados a la finalización del contrato correspondiente por la consejería competente en materia de montes previa petición de la entidad propietaria por periodos sucesivos de quince años”*. En este caso, debe cumplirse el Pliego de condiciones técnico-facultativas aprobado por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia, pudiendo adjudicarse a los vecinos beneficiarios del aprovechamiento por un precio mínimo de tasación (33 €/Has/año).

Conforme a lo recogido en la condición primera y segunda de este pliego, este aprovechamiento tiene carácter vecinal, correspondiendo al Ayuntamiento de Población de Cerrato, como entidad local propietaria del monte, *“la distribución de la zona objeto de aprovechamiento en parcelas y su adjudicación a cada uno de los vecinos”*. Esta redacción concuerda con el principio de preferencia vecinal previsto para los aprovechamientos de los montes, tal como establece el artículo 53.1 de la Ley 3/2009: *“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”*. A tal fin, el artículo 53.3 indica que la entidad propietaria del monte *“deberá comunicar anualmente a la consejería competente en materia de montes la relación de vecinos que pretendan disfrutar de los aprovechamientos para uso propio y la parte que de los mismos le corresponde a cada uno”*.

Sin embargo, según nos ha comunicado la Administración autonómica, la Administración municipal no facilitó al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia en el año 2018 la lista de los vecinos adjudicatarios del aprovechamiento de las parcelas de cultivo agrícola en el MUP nº 442, dificultando de esta forma las labores de vigilancia e inspección que corresponden a los agentes medioambientales de la zona para comprobar que se cumplen las condiciones fijadas en el pliego aprobado por el



órgano autonómico competente.

En relación con la exclusión de los Sres. XXX, debemos indicar que, efectivamente la cláusula tercera del pliego de condiciones aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de 31 de diciembre de 1983, prevé que se cese en el disfrute de la parcela adjudicada, entre otras razones, por falta de pago. Así, se indica expresamente que *“causará baja en el disfrute de la parcela correspondiente aquel beneficiario que deje de abonar en su momento el canon establecido por este Ayuntamiento”*, previéndose en la cláusula cuarta que, en el mes de agosto, se declare expresamente las vacantes existentes, y la adjudicación de las parcelas entre todos los vecinos. Posteriormente, en un pleno celebrado el 12 de abril de 2016, se fijaron nuevas directrices en las que se preveía que el pago de la cantidad fijada debería realizarse con anterioridad al día 15 de julio de cada año.

Sin embargo, esta Procuraduría estima, en primer lugar, que los acuerdos plenarios no son los instrumentos jurídicos más adecuados para regular las condiciones de disfrute de los vecinos a los lotes de cultivo agrícola adjudicados. Al respecto, sería más aconsejable, como así lo solicitó en su momento uno de los concejales de esa Corporación, la aprobación de una ordenanza conforme a los requisitos exigidos en la normativa de régimen local vigente. Al respecto, debemos recordar que la figura de la ordenanza municipal constituye la verdadera norma jurídica que pueden aprobar los ayuntamientos a través del órgano competente y representativo de la decisión democrática de los vecinos a través de las elecciones –el pleno de la corporación-, y conforme a las garantías que otorga el procedimiento previsto en la normativa de régimen local.

En consecuencia, esta Institución estima que, con el fin de actualizar y aclarar el problema planteado, debería valorarse por ese Ayuntamiento iniciar los trámites para aprobar una ordenanza municipal que determine las condiciones de disfrute del aprovechamiento vecinal del cultivo de los lotes agrícolas. Esa norma además debería cumplir los requisitos que han fijado distintas resoluciones judiciales sobre los aprovechamientos vecinales, entre las cuales podrían citarse los recogidos en las Sentencias de 28 de enero de 2013, y de 17 de febrero de 2017, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, las cuales permiten, entre otras cuestiones, exigir una especial vinculación para



acceder al aprovechamiento vecinal, sin que se puedan fijar condiciones discriminatorias, como son las de ser agricultor en activo, tener menos de 65 años de edad y/o cultivar las parcelas agrícolas directa y personalmente.

En lo que respecta a las pretensiones de los Sres. XXX, como adjudicatarios excluidos, esta Institución considera que deberían ser incluidos de nuevo en la lista de los beneficiarios, puesto que, si bien con posterioridad al 15 de julio, ya han abonado la cantidad adeudada, por lo que no concurre la causa establecida en la cláusula tercera del pliego todavía vigente. El mantenimiento de esta situación supone, a juicio de esta Procuraduría, materialmente una sanción que se habría impuesto a dichos vecinos, sin haber observado ninguno de los trámites previstos al efecto por el ordenamiento jurídico. Pero además no podemos olvidar lo dispuesto en el artículo 25.1 de la Constitución, el cual se pronuncia en los términos siguientes: *“Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”*. Según doctrina jurisprudencial reiterada, el precepto transcrito abarca una doble exigencia. La primera de orden material y alcance absoluto, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en los ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, esto es la exigencia de preceptos jurídicos (*lex previa*), que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y la eventual sanción (STS de 29 de marzo de 1990, entre otras). La segunda exigencia, esta de orden o carácter formal, se referiría al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de las sanciones, por cuanto según el Tribunal Constitucional, el término legislación vigente contenido en el artículo 25.1 CE es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora, si bien con algunos matices en cuanto a su alcance que no pueden ser objeto de análisis en esta resolución.

En el supuesto sometido a nuestra consideración interesa destacar que no existe ninguna ordenanza municipal en la que se contemple la exclusión por tiempo indefinido de esos vecinos para el aprovechamiento de los lotes de cultivo agrícola, ya que la medida acordada por ese Ayuntamiento se basa en dos acuerdos plenarios –el de 31 de diciembre de 1983 y el de 12 de abril de 2016- que no pueden ser considerados normas



jurídicas como tales. En consecuencia, debería volver a incluirse en la lista de adjudicatarios a D. XXX, ya que, a nuestro juicio, se habría vulnerado el principio de legalidad y de tipicidad en el ámbito sancionador, y la resolución dictada por ese Ayuntamiento sería nula de pleno derecho conforme a lo dispuesto en el artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. No debemos olvidar que, con carácter general, la imposición de una sanción en materia de montes corresponde al órgano autonómico competente en el supuesto de que hubiera cometido una infracción tipificada en la Ley estatal 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, y en la Ley 3/2009, de 6 de abril de Castilla y León.

En conclusión, con la presente Resolución esta Procuraduría pretende evitar que el Ayuntamiento de Población de Cerrato, como entidad local propietaria del Monte de Utilidad Pública, denominado “Carralba”, 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, con el fin de cumplir lo dispuesto en el artículo 53.1 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León, se garantice por el órgano competente del Ayuntamiento de Población de Cerrato el derecho al disfrute del aprovechamiento de cultivo agrícola de los vecinos de esa localidad en régimen de igualdad, sin que la actuación de esa Corporación pueda conllevar una discriminación arbitraria en el reparto de los lotes, debiendo cumplir los criterios recogidos en el pliego particular de condiciones técnico-facultativas aprobado por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia.**
- 2. Que, al haber abonado las cantidades adeudadas en su momento, se vuelva a incluir por esa Corporación en el listado de adjudicatarios para el aprovechamiento de los lotes de cultivo agrícola del Monte de**



Utilidad Pública nº 442, denominado “Carralba”, a D. XXX, ya que la sanción acordada en agosto de 2018 vulnera el principio de legalidad y tipicidad en el ámbito sancionador suponiendo un acto nulo de pleno derecho conforme a lo previsto en el artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

- 3. Que, en consecuencia, se inicien los trámites por parte del órgano competente del Ayuntamiento de Población de Cerrato para aprobar una ordenanza municipal que regule las condiciones por las que debe regirse el aprovechamiento vecinal en los montes de utilidad pública de ese municipio.**
- 4. Que, con el fin de cumplir lo dispuesto en el artículo 53.3 de la Ley de Montes de Castilla y León, se remita al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia el listado de los vecinos adjudicatarios del aprovechamiento agrícola de ese monte.**

Asimismo, 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.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López