



**Ayuntamiento de XXX**  
**(Soria)**

**Asunto: Adjudicación de pastos comunales/ “Prado de XXX”/  
Irregularidades**

Ilma. Sra.:

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 **3654/2021**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja era la existencia de algunas irregularidades en el procedimiento que esa entidad local utiliza para seleccionar los adjudicatarios de sus aprovechamientos comunales de pastos.

Según manifestaciones del autor de la queja, en el último procedimiento de adjudicación del denominado “Prado de XXX” se ha apartado el Ayuntamiento del procedimiento legalmente establecido y de la costumbre aplicable.

Iniciada la investigación oportuna, se le solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella.

En atención a dicha petición de información se remitió informe en el cual se hacía constar:

*.- Que según el inventario de bienes del municipio el MUP XXX “XXX” del que forma parte la parcela XXX a y b del polígono 8 de XXX y XXX tiene carácter comunal.*

*.- Que la tramitación del expediente y aprobación del pliego de cláusulas administrativas particulares del aprovechamiento fue aprobada por Resolución de la Alcaldía, en base a informe de secretaría de fecha XXX, que informa:*

*.... El órgano competente iniciará el expediente de contratación, aprobando los pliegos...*

*El importe de los recursos ordinarios del Presupuesto General de este municipio para el ejercicio de 2020, último presupuesto aprobado, asciende a 785.705,00 euros.*



*El órgano competente para efectuar la presente contratación, de conformidad con la Disposición Adicional Segunda de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, será la Alcaldesa-Presidenta de la Corporación puesto que el precio no supera el 10 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto de esta Corporación.... “*

*No se trata de una cesión, sino de un contrato de arrendamiento a vecinos de XXX o XXX del aprovechamiento de pastos en MUP y el presupuesto base de licitación era de 1.400 euros, inferior al 10 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto, por lo que de conformidad al citado informe de secretaría y la normativa que refiere, se considera conforme a derecho la aprobación por Resolución de la Alcaldía.*

*Se remite la siguiente documentación:*

*Copia de Ordenanza Reguladora de los Aprovechamientos de pastos, leñas y otros en MUP.*

A la vista de lo informado, nos gustaría efectuar algunas consideraciones a esa entidad local.

Como V.I. conoce, en cuanto a la cuestión de fondo, debemos destacar que los bienes comunales se caracterizan porque su aprovechamiento corresponde “al común de los vecinos” -artículo 79.3 Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL)-, **de manera que uno de los derechos de los vecinos es precisamente el de acceder a estos aprovechamientos comunales, conforme a las normas aplicables – artículo 18.1 b) LBRL-**.

La regulación del aprovechamiento de estos bienes se establece en el artículo 75 del RD legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL) y 94 del RD 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL), y destaca en la misma por lo que ahora interesa lo siguiente:

El principio general es que el derecho al aprovechamiento y disfrute de bienes comunales, en cualquiera de sus modalidades, corresponderá “*simultáneamente a los vecinos sin distinción de sexo, estado civil o edad. Los extranjeros domiciliados en el término municipal gozarán también de estos derechos*”-artículo 103.1 RBEL- sujetándose en su detalle cada forma de aprovechamiento “a las ordenanzas locales o normas consuetudinarias tradicionalmente observadas, o a las que, cuando fuere procedente, apruebe el órgano competente de la Comunidad Autónoma” -artículo 95 RBEL-.



El aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales se efectuará preferentemente en régimen de explotación colectiva o comunal (artículo 75.1 TRRL) régimen que el RBEL denomina explotación común o cultivo colectivo y que implica el disfrute general y simultáneo de los bienes por quienes ostenten en cada momento la cualidad de vecino.

Solo cuando este disfrute y aprovechamiento general simultáneo fuera impracticable, **regirá la costumbre u ordenanza local** al respecto, lo que el RBEL denomina “aprovechamiento peculiar” y, en su defecto, se efectuarán adjudicaciones de lotes o suertes a los vecinos “*en proporción directa al número de familiares a su cargo e inversa a su situación económica*” - artículo 75.2 TRRL y 97 RBEL-.

Si esta forma de aprovechamiento y disfrute fuese imposible, el órgano competente de la Comunidad Autónoma podrá autorizar su adjudicación mediante precio, dando preferencia en igualdad de condiciones sobre los no residentes, a los postores que sean vecinos -artículo 75.3 TRRL, si bien, a falta de licitadores, la adjudicación se podrá hacer de forma directa- artículo 98.2 RBEL-.

En este sentido el Tribunal Supremo en su sentencia 18 de octubre de 1999 señaló que el artículo 75 del TRRL “*escalona por orden de preferencia cada una de las posibles formas de explotación de los bienes comunales, de modo que su aplicación respectiva requiere que no sea posible acudir a la anterior. Así solo cuando sea impracticable el aprovechamiento y disfrute general simultáneo, podrá acudirse a la costumbre u ordenanza local, en su defecto a la adjudicación de lotes o suertes y solo finalmente, a la adjudicación en pública subasta mediante precio*”.

En este caso no discute esa administración que estemos ante terrenos comunales en los cuales se realiza aprovechamiento de pastos y por lo tanto, son bienes de dominio público cuyo aprovechamiento debe regirse por lo establecido en el RBEL y en el TRRL, y todo ello sin perjuicio de los límites materiales a la intensidad de los aprovechamientos que pudieran derivarse de su calidad de Montes de Utilidad pública, ya que el régimen jurídico del disfrute del monte inherente a su propiedad es el fijado por la legislación de régimen local, por lo que tratándose de montes comunales, **debe respetarse lo dispuesto en el artículo 75 TRRL a la hora de resolver sobre su aprovechamiento.**

Así las cosas, y en primer lugar, debe seguir el Ayuntamiento **el orden establecido en el artículo 75 TRRL**, puesto que la elección entre las posibles opciones que el artículo ofrece **no es libre para la entidad local**, tal y como ha señalado en numerosas ocasiones el Tribunal Supremo y nuestro Tribunal Superior de Justicia.

Así la STS de 3 de mayo de 1989 indica al respecto:



*“(…)en los artículos 75 TRRL y 94 del RBEL se establecen los criterios obligatoriamente a seguir por las Corporaciones Locales a la hora de regular el aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales, estableciéndose un orden de prioridad en cuanto a sus diferentes formas, que no puede ser alterado, tal y como se deduce de los términos imperativos en que los artículos aparecen redactados (...)” o la STS 18 de octubre de 1999: “(...) que sin perjuicio de los límites materiales y la intensidad de los aprovechamientos que se deriva de su calidad de montes de utilidad pública, el régimen jurídico del monte inherente a su propiedad es el fijado en la legislación de régimen local, por lo que siendo comunal el monte al que se refiere el proceso, debió respetarse lo dispuesto en el artículo 75 al resolver sobre su aprovechamiento (...)” ( el subrayado es nuestro).*

En idéntico sentido numerosas sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de cuya postura puede ser ejemplo la sentencia de 13 de octubre de 2000, en la que el Tribunal, tras constatar que una Junta vecinal de la provincia de León **no había seguido el orden escalonado** de preferencia que, para el aprovechamiento de los bienes comunales, se señala en el artículo 92 del RBEL, y había acudido directamente a la adjudicación mediante precio, anula los acuerdos adoptados al respecto por esta entidad local y por tanto la adjudicación realizada. En idéntico sentido STSJ Castilla y León 13 de febrero de 2001, 24 de diciembre de 2002 y 29 de marzo de 2010.

No obstante una sentencia de este mismo Tribunal, de fecha 30 de julio de 2010, parece sostener una postura no tan categórica, así razona en el recurso interpuesto contra una Orden de Consejería de Presidencia y Administración Territorial que autorizaba a una Junta vecinal de la provincia de Palencia a realizar la adjudicación de aprovechamiento de bienes comunales de su propiedad en pública subasta, por tanto mediante precio: *“(…) tal dato es revelador de que los sistemas previstos de disfrute de bienes comunales regulados en el TRRL y en el RBEL, ni la explotación común, ni la adjudicación por suertes, ni ningún otro sistema distinto al de la adjudicación por precio se ha aplicado a dichos bienes y en ello han participado los actores, de lo que cabe inferir que han sido partícipes de esa utilización por precio de los bienes y que era el único sistema aplicable al caso (...)”*

En este caso el Ayuntamiento ha procedido a arrendar los pastos comunales, sin que exista constancia de la imposibilidad de efectuar el disfrute simultáneo de los mismos, tal y como prevé la ordenanza reguladora vigente en su municipio – artículo 3º-, pero en cualquier caso y como ya hemos anticipado el aprovechamiento de los bienes comunales mediante precio **debe ser autorizado** por el órgano competente de la Comunidad Autónoma (competencia delegada en las Diputaciones provinciales en virtud de lo establecido en el Decreto 256/1990 de 13 de diciembre de la Junta de Castilla



y León), que lógicamente deberá comprobar que **la imposibilidad** de reparto de los aprovechamientos entre los vecinos **es real** y no solo formal, y que por tanto resulta justificada la realización de la subasta a la que se alude en el artículo 75.3 TRRL.

En este caso, no consta que se **haya recabado y concedido** la autorización indicada, por lo la adjudicación del aprovechamiento de pastos al que se refiere la queja se habría realizado **prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, lo que determina su nulidad al amparo de lo establecido en el artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo Común de las Administraciones Públicas.**

En este sentido, debemos señalar que, en un caso similar y en relación con la revisión de oficio y posible declaración de nulidad de pleno derecho de un acuerdo adoptado por una Junta vecinal de la provincia de León sobre la adjudicación de bienes comunales mediante un procedimiento en el que se había prescindido del orden establecido en el TRRL y sin autorización de la Junta de Castilla y León (como podría ser este caso), el **Consejo de Estado, en su Dictamen 1668/1995**, afirmó con rotundidad que dada la importancia que los referidos trámites tienen en el procedimiento de adjudicación de los aprovechamientos de los bienes comunales, **su omisión debe ser calificada como una omisión total y absoluta del procedimiento establecido, incurriendo por tanto en nulidad de pleno derecho.**

Debemos insistir en recordarle que, cuando existen normas consuetudinarias u ordenanza local que regulan la forma de llevar a cabo el aprovechamiento de los bienes comunales, estas normas serán de obligado cumplimiento, no solo por la Administración, sino también por los vecinos al efectuar la utilización.

Así lo establece con claridad el artículo 95 del RBEL, estableciendo que: *“cada forma de aprovechamiento se ajustará, en su detalle, a las ordenanzas locales o normas consuetudinarias tradicionalmente observadas, o a las que cuando fuera procedente, apruebe el órgano competente de la Comunidad Autónoma, en cada caso, oído el Consejo de Estado o el órgano consultivo superior del Consejo de Gobierno de aquella si existiera”*.

Además, no podemos dejar de mencionar que, en cualquier caso, el acuerdo municipal por el cual se aprueba inicialmente el aprovechamiento por precio de terrenos comunales, antes de su remisión a su aprobación por parte de la Comunidad Autónoma, **debe adoptarse con el quorum especial de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, tal y como preceptúa el artículo 102 RBEL.**



Debe ajustarse estrictamente en la administración de los bienes comunales a lo establecido en la normativa aplicable, favoreciendo **el derecho de todos los vecinos a acceder a estos aprovechamientos en cumplimiento de lo establecido en el artículo 18 LBRL y evitando así situaciones como las que han dado lugar a la presentación de esta queja.**

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:**

**Que, por parte de la Corporación municipal que V.I. preside, en la explotación de sus bienes comunales se ajuste estrictamente al régimen previsto en el artículo 75 TRRL y concordantes, facilitando el acceso a estos aprovechamientos a todos los vecinos interesados, teniendo en cuenta, para ello, las consideraciones efectuadas en el cuerpo de la presente resolución.**

**Que, en su caso y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se valore la posibilidad de revisar de oficio los actos administrativos que han dado lugar al arrendamiento de los pastos comunales a los que se refiere este expediente, puesto que al no haber seguido el orden previsto en la normativa aplicable y no haber obtenido la autorización del órgano competente de la Comunidad Autónoma, se habrían dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido.- artículo 47.1 e) Ley 39/2015.**

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.

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