



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE XXX  
ILMA. SRA. ALCALDESA

**Asunto: Denegación de aprovechamiento de pastos en el MUP nº XXX**

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 **148/2024**, 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 criterio de adjudicación adoptado para llevar a cabo el aprovechamiento pascícola en un monte 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 Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio 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 denegación del aprovechamiento de pastos en el Monte de Utilidad Pública nº XXX, denominado “XXX”, propiedad de ese Ayuntamiento. En efecto, según afirma el reclamante, uno de los vecinos de esa localidad, Dña. XXX, solicitó, mediante instancia electrónica presentada el XXX de diciembre de 2023, que dos cabezas de ganado equino de su propiedad y con número de explotación XXX pudieran disfrutar de los pastos de ese monte. Sin embargo, mediante acuerdo plenario de 20 de diciembre de ese año, se acordó denegar dicha petición *“al no estar preparado el monte para este tipo de ganado”*, incumpliendo, a juicio del autor de la queja, lo dispuesto en la Ordenanza municipal reguladora de los aprovechamientos de los montes de titularidad municipal (BOP de Salamanca de XXX febrero de 2000).

En su informe remitido, el Ayuntamiento de XXX reconoció que el Pleno municipal, como órgano competente, había denegado la petición formulada por la Sra. XXX, *“no por denegación de un derecho en sí a un aprovechamiento, sino por no ser adecuado el vallado para este tipo de ganado* (el subrayado es nuestro)”. Por lo tanto, se trata de una decisión motivada, máxime cuando su uso es puramente recreativo, por lo



que se considera ajustada dicha decisión a lo dispuesto en dicha Ordenanza que permite el disfrute gratuito de los pastos al ganado de los vecinos destinados a trabajos agrícolas o forestales.

Asimismo, la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio nos comunica en su informe que nos encontramos ante un aprovechamiento vecinal de pastos, tal como se reconoce en el pliego elaborado por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca, que *“se traducen en 72 unidades de ganado mayor (UGM) para las 210 hectáreas con que, aproximadamente, cuenta el monte”*. No obstante lo cual, se informa por ese órgano autonómico que *“desde el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca no se observa ningún inconveniente en la introducción de ganado equino (el subrayado es nuestro), siempre que se comuniqué con carácter previo a la entrega de la licencia anual de aprovechamientos el número de cabezas y el titular de la explotación ganadera, que habrá de ser vecino de XXX, y siempre que ese vecino cumpla con las normas sanitarias y municipales”*.

Finalmente, se resalta por la Administración autonómica que *“los aprovechamientos vecinales se realizan en régimen especial (art. 266 del Reglamento de Montes) y se rigen de acuerdo con normas consuetudinarias o reglamentarias de tipo local (el subrayado es nuestro), ajustándose a ellas en cuanto no se opongan a lo establecido en la legislación vigente, o a los instrumentos de planeamiento u ordenación forestal. Por tanto, la organización del pastoreo, la distribución del ganado en el monte y el lugar asignado a los mismos se realizará conforme a las costumbres y ordenanzas locales, no habiendo más condiciones técnicas que las establecidas en el pliego de condiciones técnico-facultativas que regula el aprovechamiento, con especial atención en este caso a sus cláusulas 5ª a 9ª”*.

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

Para estudiar el contenido de la presente queja, debemos partir de que nos encontramos ante un aprovechamiento forestal en los términos recogidos en el artículo 42.1 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León: *“A los efectos de la presente Ley, se entiende por aprovechamientos forestales la utilización de los productos y recursos naturales renovables que se generan en el monte como consecuencia de los procesos ecológicos que en él se desarrollan”*. En el punto segundo de ese precepto, se citan los que *“tienen la condición de aprovechamientos forestales 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”*.



En consecuencia, el aprovechamiento pascícola en el MUP nº XXX, denominado “XXX”, debe regirse por las disposiciones recogidas en la Sección Segunda del Capítulo I, del Título IV de la Ley de Montes de Castilla y León, tal como se prevé en el artículo 45.1 de esa norma: *“Se rigen por la presente Sección los aprovechamientos forestales que se realicen en los montes catalogados de utilidad pública”*. Esto supone que, conforme a lo dispuesto en el artículo 46.1 de la Ley 3/2009: *“Los aprovechamientos en los montes catalogados de utilidad pública se ajustarán a las condiciones técnico-facultativas y a las correspondientes condiciones económico-administrativas, en los términos que se determinan a continuación”*.

De esta forma, los pliegos de condiciones técnico-facultativas son aprobados por los órganos competentes de la actual Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, los cuales *“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 (artículo 46.3 de la Ley de Montes de Castilla y León). En todos estos casos, “la entidad pública titular del monte no podrá enajenar los productos por debajo del precio mínimo de enajenación, ni incorporar condiciones económico-administrativas que sean contrarias a las cláusulas del pliego de condiciones técnico-facultativas. Dichas estipulaciones serán nulas de pleno derecho (artículo 46.6 de dicha norma)”*.

Además, la normativa autonómica de montes prioriza en la adjudicación de aprovechamientos de pastos a los ganaderos vecinos conforme a la previsión específica establecida en el artículo 53.2 de la citada Ley 3/2009: *“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 (el subrayado es nuestro), sin perjuicio de otros criterios que pudieran establecerse mediante orden de la consejería competente en materia de montes”*. Este carácter vecinal ha sido reconocido expresamente por el Ayuntamiento de XXX, como propietario de dicho monte, por lo que queda claro que todos los ganaderos empadronados en ese municipio tienen derecho de acceso al aprovechamiento de los pastos de ese monte.

En este caso, el problema se encuentra en que la Administración municipal ha considerado que no es posible acceder a la petición formulada por la Sra. XXX por no ser adecuado el vallado para este tipo de ganado, y por no ser destinado el ganado a fines agrícolas e industriales, al ser éste un requisito exigido en la Ordenanza reguladora de los aprovechamientos de los montes de titularidad municipal siguiendo lo previsto en el



artículo 243 del Decreto 485/1962, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Montes: *“Cada vecino podrá pastorear gratuitamente en el Monte cuatro cabezas como máximo de ganado mular, caballar, boyal o asnal destinadas a trabajos agrícolas e industriales (el subrayado es nuestro), y dos cabezas de ganado porcino y tres de lanar, para familias constituidas con un número de hijos que no pase de tres, aumentándose una cabeza lanar por cada hijo que exceda de tal cifra”*. No obstante lo cual, es necesario tener en cuenta que el contenido de esta Ordenanza debe interpretarse conforme a la normativa autonómica posterior, tal como se prevé en el artículo 48.1 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León: *“Los aprovechamientos en montes catalogados de utilidad pública que se vengán realizando de acuerdo con lo dispuesto en ordenanzas locales o normas consuetudinarias, continuarán ajustándose a ellas en cuanto no se opongan a lo establecido en la legislación vigente, o a los instrumentos de planeamiento u ordenación forestal. En caso de discordancia, las ordenanzas locales deberán modificarse para adaptarse a la legislación o a los instrumentos reseñados (el subrayado es nuestro)”*

Este precepto obliga, a juicio de esta Procuraduría, a que deba realizarse al menos una interpretación del contenido de esta Ordenanza conforme a la actual realidad socioeconómica de nuestro país, tal como se prevé en términos generales en el artículo 3.1 de nuestro Código Civil: *“Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas (el subrayado es nuestro), atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas”*. En el caso objeto de la presente queja, es necesario tener en cuenta que, con independencia del uso que quiera dar la Sra. XXX a los caballos de su propiedad, nos encontramos ante dos animales que se encuentran debidamente inscritos en el Registro General de Explotaciones Ganaderas (Código REGA: XXX), y que, desde un punto de vista técnico, no existe ningún impedimento por parte del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca para que, con carácter general, el ganado equino pueda disfrutar del aprovechamiento de pastos del MUP nº XXX siempre y cuando el peticionario sea vecino de esa localidad y no existan razones sanitarias que impidan su acceso.

Al respecto, es necesario tener en cuenta que este criterio ya fue recogido en la Sentencia de XXX de XXX de 2025 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sede en Valladolid, en la que se ratificó el contenido de una Sentencia de XXX de octubre de 2024 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Salamanca, en el que se condenaba al Ayuntamiento de XXX a adoptar todas aquellas medidas que fuesen pertinentes para que el titular de una explotación de ganado ovino *“pueda, de forma proporcional al tamaño de su explotación ganadera, aprovechar el monte público”*. Dicha resolución judicial parte del hecho de que, del estudio de la mencionada Ordenanza municipal, podría deducirse una preferencia para que el ganado vacuno se aproveche de los pastos del Monte de Utilidad Pública



nº XXX, pero afirma expresamente que *“aunque ello sea así, lo cierto es que no se hace con carácter excluyente, es decir, no se prohíbe que se pueda aprovechar el Monte por otro tipo de ganadería, pues igualmente se hace referencia a que haya otro tipo de animales que aproveche el Monte y se prevén decisiones a adoptar sobre ello (el subrayado es nuestro). Por otra parte, cuando la administración local no acoge expresamente la pretensión del hoy apelado, no lo hace sobre la base de que se pretenda utilizar el bien por un tipo de animal que no sea vacuno, sino por las dificultades que el aprovechamiento de los pastos puede llevar consigo. Es decir, la propia administración en su proceder viene a reconocer, tácita, pero claramente, que otros animales distintos del vacuno pueden aprovecharse del bien, lo que sucede es que considera que ello supone dificultades que no aconsejan su otorgamiento al actor (el subrayado es nuestro)”*.

Por ello, prosigue la citada sentencia, *“de cuanto se deja expuesto, así como de la intervención de la administración autonómica que no pone ninguna dificultad al aprovechamiento del Monte por ganado ovino (el subrayado es nuestro), se sigue que no cabe asumir que los aprovechamientos no sean utilizables por animales como los que el demandante expone poseer. Si la administración asumió en su momento tal posibilidad, no existe razón válida para que pueda oponerse ahora a lo que previamente había aceptado, pues ello contradiría sin razón válida, su propio comportamiento previo, lo que no es admisible en derecho, además de que, como se dice, de la norma reguladora que constituye la Ordenanza no se sigue prohibición alguna para que el ganado ovino, por la circunstancia de serlo, no pueda aprovechar los pastos existentes en dicho lugar”*.

En consecuencia, esta Procuraduría considera que, siguiendo este criterio, dicha Corporación municipal debería adoptar las medidas pertinentes para garantizar que los caballos, propiedad de la Sra. XXX, puedan acceder a los pastos del Monte de Utilidad Pública nº XXX, denominado “XXX”, siempre y cuando no exista ningún impedimento técnico conforme a las condiciones previstas en el Pliego de condiciones técnico-facultativas aprobado por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca.

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**:

**ÚNICO: Que, siguiendo el criterio recogido en la Sentencia de XXX de XXX de 2025 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sede en Valladolid, se adopten las medidas pertinentes por parte del órgano competente del Ayuntamiento de XXX para que el ganado equino, propiedad de Dña. XXX, pueda acceder al aprovechamiento vecinal de pastos del Monte de Utilidad Pública nº XXX, denominado “XXX”, siempre y cuando cumpla los requisitos técnicos fijados en el Pliego de condiciones técnico-facultativas que se aprueba anualmente por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca.**



PROCURADOR DEL COMÚN  
DE CASTILLA Y LEÓN

Asimismo, le comunicamos que se han archivado las actuaciones respecto a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León, al no constatar ninguna irregularidad 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 ruego 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