



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y

Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 1 de junio de 2006, ha examinado el *expediente relativo a la consulta facultativa presentada por el Ayuntamiento de xxxxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 29 de abril de 2005 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen sobre la *consulta facultativa presentada por el Alcalde del Ayuntamiento de xxxxxx sobre si tiene obligación de cobrar a los ganaderos el importe establecido por la Junta de Castilla y León por la utilización de los montes de utilidad pública, indicándose, en el caso de que no existiera esta obligación, por qué el Ayuntamiento tiene que satisfacer el importe que la Junta establece para obtener la licencia genérica de pastos si finalmente no va a recaudar a los ganaderos la cantidad establecida por esa entidad.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 3 de mayo de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 439/2005, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

Primero.- El Alcalde del Ayuntamiento de xxxxxx, mediante escrito de fecha 28 de marzo de 2005, solicita dictamen del Consejo Consultivo de Castilla



y León sobre si hay obligación, por parte del Ayuntamiento, de cobrar el importe establecido por la Junta de Castilla y León para pastos en montes de utilidad pública; y, en el caso de que no la hubiera, por qué tiene que satisfacer el importe que la Junta de Castilla y León establece para obtener la licencia genérica de pastos si el Ayuntamiento no va a recaudar a los ganaderos de la localidad la cantidad establecida por ese organismo.

Señala asimismo en su escrito que los problemas han surgido debido a que los ganaderos de la localidad se niegan a pagar al Ayuntamiento la cantidad que les ha sido fijada por la Junta de Castilla y León; y el Ayuntamiento no tiene a su alcance ninguna base legal que obligue a los ganaderos a pagar la cantidad establecida.

Además, el Ayuntamiento ha dejado en suspenso la Ordenanza reguladora de pastos en montes de utilidad pública al tratarse de un mismo concepto, ya que se estaría cobrando dos veces la misma circunstancia.

Por último, señalar que el Ayuntamiento no recoge expresamente cuáles son las razones que señala para justificar la importancia de contar con el parecer, jurídicamente fundamentado, de este Órgano Consultivo, en los términos exigidos en el artículo 6 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León.

Acompañan como documentación la correspondiente a los aprovechamientos forestales para el año 2003-2004.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

Segundo.- Mediante Acuerdo de fecha 9 de mayo de 2005, la Presidenta del Consejo Consultivo de Castilla y León requiere al Ayuntamiento de xxxxxx para que complete la documentación remitida. Concretamente se solicita el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento, a través del cual se decide plantear la consulta facultativa al Consejo Consultivo, una copia del "Boletín Oficial de la Provincia" donde aparece publicada la Ordenanza reguladora de pastos en montes de utilidad pública, así como información sobre si dicho Ayuntamiento tiene o no suscrito convenio con la Junta de Castilla y León en



materia de aprovechamientos forestales correspondientes a montes cuya titularidad corresponde a la Corporación local.

La documentación requerida tiene entrada en el Consejo Consultivo con fecha 15 de julio de 2005.

Tercero.- Posteriormente, mediante Acuerdo de la Presidenta del Consejo Consultivo de fecha 26 de julio de 2005, se solicita un informe al órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente en materia de aprovechamientos forestales en montes de utilidad pública titularidad de entidades locales. Dicha solicitud es reiterada nuevamente desde el Consejo Consultivo con fecha 9 de marzo de 2006.

Finalmente, con fecha 8 de mayo de 2006 es remitido el citado informe, emitido por el Secretario General de la Consejería de Medio Ambiente.

Mediante Acuerdo de la Presidenta del Consejo Consultivo de Castilla y León de fecha 11 de mayo de 2006, se levanta la suspensión para la emisión del dictamen solicitado.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina con carácter facultativo, de acuerdo con lo previsto por el artículo 6 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo la competencia para ello a la Sección Segunda, según lo establecido en el punto 4º, regla C), por analogía con la regla B), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Como consulta facultativa planteada por una entidad local, su admisibilidad a trámite se encuentra, en principio, condicionada a la concurrencia de los siguientes requisitos, de acuerdo con lo dispuesto en artículo 6 de la citada Ley 1/2002, de 9 de abril:



a) Que la consulta se realice a través de la Consejería competente en materia de administración territorial.

b) Que el acuerdo de solicitar el dictamen facultativo del Consejo se adopte por el Pleno de la Corporación local.

c) Que la consulta verse sobre asuntos de especial trascendencia o repercusión, apreciada por el Consejo.

Además, por analogía con lo previsto en el artículo 5 respecto de las consultas facultativas que pueden plantear los Presidentes de la Junta y de las Cortes de Castilla León, el asunto sometido a consulta no debe ser ninguno de los incluidos en el artículo 4 de la Ley como sometidos a dictamen preceptivo del Consejo. En este sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado en su Dictamen 590/1999, de 20 de mayo, que recoge la doctrina ya expuesta en la Memoria de dicho Alto Cuerpo Consultivo del año 1983.

En el presente caso, los requisitos señalados aparecen debidamente cumplidos:

a) La consulta se ha recibido en el Consejo en virtud del escrito de la Consejería Presidencia y Administración Territorial de 20 de abril de 2005.

b) Consta, por certificado expedido por el Secretario General del Ayuntamiento de xxxxxx, que el Pleno de la Corporación aprobó, en sesión extraordinaria, con fecha 13 de junio de 2005, solicitar dictamen del Consejo Consultivo sobre este asunto.

c) La especial trascendencia o repercusión a la que se refiere el citado artículo 6 concurre en el presente caso, pues la cuestión planteada versa sobre las obligaciones municipales.

3ª.- Se han cumplido los requisitos establecidos en el artículo 6 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, puesto que se trata de un asunto de especial repercusión, cuya resolución lleva consigo no sólo consecuencias económicas, sino también relacionadas con el aprovechamiento de los montes de utilidad pública de la Comunidad Autónoma de Castilla y León; y el Pleno del Ayuntamiento de xxxxxx acordó, en sesión



extraordinaria, celebrada el día 13 de junio de 2005, solicitar dictamen facultativo sobre la materia a la que se refiere el presente dictamen.

4ª.- En cuanto al fondo de la cuestión planteada, a juicio del Consejo Consultivo de Castilla y León es preciso, en primer término, determinar la normativa de aplicación al caso sometido a consulta.

Ha de partirse de lo dispuesto en la normativa básica estatal, configurada esencialmente por la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

Esta ley tiene por objeto garantizar la conservación y protección de los montes españoles, promoviendo su restauración, mejora y racional aprovechamiento, apoyándose en la solidaridad colectiva.

De acuerdo con la misma, tienen la consideración de aprovechamientos forestales: los maderables y leñosos, incluida la biomasa forestal, los de corcho, pastos, caza, frutos, hongos, plantas aromáticas y medicinales, productos apícolas y los demás productos y servicios con valor de mercado característicos de los montes.

Además, en relación con los aprovechamientos forestales ha de tenerse en cuenta que la Ley estatal dedica a éstos los artículos 36 a 38. Así, establece el artículo 36:

“1. El titular del monte será en todos los casos el propietario de los recursos forestales producidos en su monte, incluidos frutos espontáneos, y tendrá derecho a su aprovechamiento conforme a lo establecido en esta ley y en la normativa autonómica.

»2. Los aprovechamientos de los recursos forestales se realizarán de acuerdo con las prescripciones para la gestión de montes establecidas en los correspondientes planes de ordenación de recursos forestales, cuando existan. Se ajustarán también, en su caso, a lo que concretamente se consigne en el proyecto de ordenación de montes, plan dasocrático o instrumento de gestión equivalente vigente.

»3. 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 (...)."

Asimismo, el artículo 38, bajo el título de Fondo de mejoras en montes catalogados, dispone:

"Las entidades locales titulares de montes catalogados aplicarán a un fondo de mejoras, cuyo destino será la conservación y mejora de los montes incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, una cuantía que fijarán las comunidades autónomas y que no será inferior al 15 por ciento del valor de sus aprovechamientos forestales o de los rendimientos obtenidos por ocupaciones u otras actividades desarrolladas en el monte. Dicho fondo será administrado por el órgano forestal de la comunidad autónoma, salvo que ésta lo transfiera a la entidad local titular".

Por su parte, el Reglamento de Montes, aprobado mediante Decreto 485/1962, de 22 de febrero, vigente en cuanto no se oponga a la citada Ley 43/2003, de 21 de noviembre, establece en su artículo 216:

"1. No se podrá realizar aprovechamiento alguno en los montes catalogados sin que por la Jefatura del Servicio correspondiente se expida la licencia de disfrute.

»2. Para obtener la licencia deberán cumplirse previamente los siguientes requisitos:

»1º. En los aprovechamientos de adjudicación vecinal, los Ayuntamientos, Juntas Administrativas o de Mancomunidad, dueños de montes de utilidad pública, deberán acreditar el pago del porcentaje autorizado con destino a mejoras y del presupuesto de gestión técnica, con las excepciones que se señalan en el punto 6 de este mismo artículo, dando además cuenta a la Jefatura del acuerdo que se hubiera adoptado, a tenor de lo establecido en el artículo 192 de la Ley de Régimen Local y concordantes del Reglamento de Bienes de las Entidades locales sobre la forma en que vaya a realizarse el disfrute, con relación nominal, en su caso, de los usuarios en que se distribuya el aprovechamiento y parte de éste correspondiente a cada uno, así como también se expresará el amillaramiento de ganados cuando se trate de pastos.



»(...).

»6. Se exceptúan del pago de la gestión técnica los aprovechamientos de pastos, leñas y caza que se dediquen en los montes comunales a la satisfacción, de modo colectivo y gratuito, de las necesidades familiares de los vecinos, y que, por tanto, no tengan carácter de explotación industrial”.

Asimismo, dentro de la normativa de la Comunidad Autónoma, ha de tenerse en cuenta lo dispuesto por la Orden conjunta de las Consejerías de Economía y Hacienda y de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, de 22 de febrero de 1990, por la que se determinan las normas económicas, técnicas y facultativas que han de regir en los aprovechamientos forestales con participación económica de la Junta de Castilla y León así como la gestión, recaudación y contabilidad de los ingresos generados por dichos aprovechamientos. En su artículo 1, relativo al ámbito de aplicación, se señala:

“Las presentes normas serán de obligado cumplimiento en la ejecución de los disfrutes o aprovechamientos forestales en los que tenga participación económica la Junta de Castilla y León.

»En concreto están incluidos:

»- Todos los aprovechamientos de todos los montes pertenecientes a la Junta de Castilla y León.

»- Aquellos aprovechamientos que se realicen de acuerdo con los Consorcios o Convenios suscritos por la propia Junta de Castilla y León o que pasaron a ser competencia de la misma en virtud del Real Decreto de Transferencias 1504/84”.

Por su parte, ha de tenerse en cuenta también lo dispuesto en el artículo 84 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, en el que se establece:



«1. Las Entidades Locales tendrán la facultad de explotar los montes de su propiedad y realizarán el servicio de conservación y fomento de los mismos, todo ello con arreglo a lo establecido en la legislación específica sobre montes y aprovechamientos forestales.

»2. Corresponde a las Entidades Locales la repoblación forestal, ordenación y mejora de los montes de su pertenencia, estén o no declarados de utilidad pública, con intervención de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma en los planes y trabajos de acuerdo con la legislación de montes.

»3. Si para el cumplimiento de tales fines precisaren aquellas Entidades auxilio o colaboración de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, podrán establecerse con éstas o con las Entidades públicas que ejerzan sus derechos forestales los acuerdos que crean convenientes”.

Asimismo, el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, dispone en su artículo 38:

“Las entidades locales tendrán la facultad de explotar los montes de su propiedad y realizarán el servicio de conservación y fomento de los mismos, todo ello con arreglo a lo establecido en la legislación específica sobre montes y aprovechamientos forestales”.

Y en el artículo 39 establece:

“1. Corresponden a las entidades locales la repoblación forestal, ordenación y mejora de los montes de su pertenencia, estén o no declarados de utilidad pública, con intervención de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma en los planes y trabajos de acuerdo con la legislación de montes.

»2. Si para el cumplimiento de tales fines precisaren aquellas entidades auxilio o colaboración de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, podrán establecerse con estas o con las entidades públicas que ejerzan sus derechos forestales los acuerdos que crean convenientes”.



Y, por último, en el artículo 42:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, las Corporaciones Locales observarán en la administración de su patrimonio las normas dictadas por los diversos órganos de la Administración Estatal o Autonómica en materia de su competencia para el mejor aprovechamiento o régimen de bosques, montes, terrenos cultivables u otros bienes, cualquiera que fuere su naturaleza”.

5ª.- Sentado lo anterior, procede entrar a analizar cada una de las cuestiones planteadas a este Órgano Consultivo.

Como ya se ha puesto de manifiesto, el Ayuntamiento de xxxxxx plantea una consulta facultativa al Consejo Consultivo de Castilla y León acerca de la obligación que existe por parte del Ayuntamiento de cobrar a los ganaderos el importe establecido por la Junta de Castilla y León por la utilización de los montes de utilidad pública, indicándose, en el caso de que no existiera esta obligación, por qué el Ayuntamiento tiene que satisfacer el importe que la Junta establece para obtener la licencia genérica de pastos, si finalmente no va a recaudar a los ganaderos la cantidad establecida por esa entidad.

En primer lugar ha de hacerse mención a qué es lo que exige la Junta como pago al Ayuntamiento, que no es otra cosa, conforme a la documentación remitida, que una liquidación de mejoras.

Al respecto, hemos de recordar lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley de Montes, recogido igualmente en el Reglamento de Montes antes mencionado:

“Las entidades locales titulares de montes catalogados aplicarán aun fondo de mejoras, cuyo destino será la conservación y mejora de los montes incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, una cuantía que fijarán las comunidades autónomas y que no será inferior al 15 por ciento del valor de sus aprovechamientos forestales o de los rendimientos obtenidos por ocupaciones u otras actividades desarrolladas en el monte. Dicho fondo será administrado por el órgano forestal de la comunidad autónoma, salvo que ésta lo transfiera a la entidad local titular”.



Dicho precepto tiene carácter básico de acuerdo con la disposición final segunda de la Ley 43/2003.

Asimismo, el artículo 1 del Decreto 67/1989, de 20 de abril, que regula las mejoras en los montes de propiedad de Entidades Locales con fondos procedentes de sus aprovechamientos y el funcionamiento de las Comisiones Provinciales de Montes, dispone:

“Las entidades locales vienen obligadas a destinar el 15% del importe de los aprovechamientos de sus montes, sea cual sea la naturaleza jurídica de éstos, a su inversión en mejoras forestales en la forma que se regula en este Decreto”.

De todo ello se desprende que las cantidades exigidas al Ayuntamiento desde la Comunidad Autónoma vienen constituidas por el 15% del valor de sus aprovechamientos forestales, así como que dicho abono es obligatorio para las entidades locales titulares de montes catalogados y tiene como finalidad la conservación y mejora de los montes incluidos en el catálogo de montes de utilidad pública.

Asimismo, dichas cantidades no deben confundirse con la tasa por aprovechamiento de pastos, exigida por el Ayuntamiento consultante, regulada en la Ordenanza Fiscal Reguladora del Aprovechamiento de Pastos, aprobada mediante Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de xxxxxx de 19 de octubre de 2001, con entrada en vigor del día 1 de enero de 2002, que deben abonar los ganaderos en concepto de tasa para poder aprovechar dichos montes de utilidad pública titularidad del Ayuntamiento. Además, la cantidad que se exige al Ayuntamiento en concepto de fondo de mejora se calcula en función del aprovechamiento que se va a realizar por parte de los particulares.

Por tanto, este Consejo Consultivo estima que la cantidad exigida al Ayuntamiento de xxxxxx en concepto de fondo de mejora es ajustada a derecho, y aparece exigida legalmente para todas las entidades locales titulares de montes catalogados, cuyos montes no sólo sean susceptibles de aprovechamiento forestal, sino que de manera efectiva lo sean, como ocurre en el presente caso. Dicha cantidad debe ser abonada por la entidad local y no por los ganaderos que ya pagan la correspondiente tasa por aprovechamiento de pastos.



III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

- Que la cantidad que se exige por parte de la Administración autonómica al Ayuntamiento de xxxxxx lo es en concepto de liquidación de mejoras y va destinada a un fondo de mejoras, cuya finalidad es la conservación y mejora de los montes incluidos en el catálogo de montes de utilidad pública.

- Que dicha cantidad es de pago obligatorio por ley, en concepto de fondo de reservas, para todas las entidades locales titulares de montes catalogados que van a ser objeto de aprovechamiento, y, por tanto, también para la entidad local consultante.

- Que lo que deben abonar los ganaderos es la tasa correspondiente al aprovechamiento de pastos, en este caso exigida por el Ayuntamiento de xxxxxx a través de su Ordenanza municipal; aprovechamiento conforme al cual se calcula dicha liquidación de mejoras, que es la que se exige al Ayuntamiento por parte de la Comunidad Autónoma.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.