



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero y
Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

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 Ordenanza reguladora de los aprovechamientos comunales de pastos, leñas y superficies de cultivo agrícola de los montes y bienes comunales pertenecientes a la Junta Vecinal de xxxxx*, 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 4 de mayo de 2006 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo a la Ordenanza reguladora de los aprovechamientos comunales de pastos, leñas y superficies de cultivo agrícola de los montes y bienes comunales pertenecientes a la Junta Vecinal de xxxxx*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 8 de mayo de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 473/2006, 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. Quijano González.

Primero.- La Junta Vecinal de xxxxx, previa tramitación del correspondiente expediente, en sesión celebrada el 18 de febrero de 2005,



acuerda la aprobación inicial de la Ordenanza reguladora de los aprovechamientos comunales de pastos, leñas y superficies de cultivo agrícola de los montes y bienes comunales pertenecientes a la Junta Vecinal de xxxxx.

Segundo.- El texto aprobado inicialmente en la sesión de 18 de febrero de 2005 es sometido al preceptivo trámite previsto en el artículo 49.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, exponiéndose la Ordenanza en el tablón de anuncios de la Casa Concejo y en las Oficinas Municipales, durante el plazo de 30 días hábiles desde el siguiente a su inserción en el B.O.P. –el xx de xx de 2005–, a efectos de información pública y audiencia a los interesados para la presentación de reclamaciones y sugerencias.

Tercero.- No formulándose reclamación o sugerencia alguna, mediante escrito de 17 de junio de 2005, por el Alcalde Pedáneo se remite una copia íntegra del expediente a la Junta de Castilla y León, con entrada el 24 de junio de 2005, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 75.4 del texto refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

Cuarto.- El Servicio de Régimen Jurídico de la Dirección General de Administración Territorial de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial emite un informe, de 21 de enero de 2006, sobre la Ordenanza proyectada formulando diferentes sugerencias.

Quinto.- En fecha 9 de febrero de 2006, la Asesoría Jurídica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial informa favorablemente sobre la Ordenanza proyectada, si bien se realizan diversas observaciones.

Sexto.- Mediante escrito de 20 de febrero de 2006, la Dirección General de Administración Territorial remite a la Junta Vecinal de xxxxx un escrito formulando diferentes observaciones y sugerencias, entre las que se incluyen las realizadas en los informes referidos en los antecedentes cuarto y quinto, motivando una nueva redacción de la Ordenanza, que es aprobada por la Junta Vecinal en sesión de 13 de marzo de 2006 y remitida a la Junta de Castilla y León mediante escrito de 14 de marzo, con entrada en la Consejería de Presidencia y Administración Territorial el 23 de marzo.



Así, el texto queda compuesto por un preámbulo, doce artículos, una disposición transitoria y dos disposiciones finales, con el siguiente contenido:

- Sección preliminar (“Ámbito de aplicación”).- El artículo 1 establece el objeto de la Ordenanza.

- Sección primera (“Requisitos para ser beneficiario de los aprovechamientos. Condiciones específicas de vinculación y arraigo o permanencia”).- Se establece en los artículos 2 y 3 qué condiciones deben reunir los vecinos para tener derecho a los diferentes aprovechamientos forestales, así como el régimen de ausencias.

- Sección segunda (“Solicitudes y autorizaciones”).- El artículo 4 determina el régimen de aprovechamiento de pastos y leñas.

- Sección tercera (“Órganos competentes”).- El artículo 5 distribuye las competencias entre la Junta Vecinal y el Alcalde Pedáneo, encomendando la regulación de los aprovechamientos a la primera y su gobierno y administración al segundo.

- Sección cuarta (“Cuotas a abonar por los beneficiarios”).- El artículo 6 prevé, con carácter extraordinario, la posibilidad de fijar una cuota para custodia, conservación y administración de los bienes comunales.

- Sección quinta (“Trabajos y gastos a realizar por los beneficiarios”).- El artículo 7 prevé la exigencia de prestaciones personales a los beneficiarios.

- Sección sexta (“Obligaciones sanitarias y prohibiciones respecto a reses ganaderas”).- El artículo 8 contempla diferentes previsiones respecto del cumplimiento de las obligaciones sanitarias ganaderas y de las reses macho no castradas.

- Sección séptima (“Infracciones y sanciones”).- El artículo 9 tipifica las infracciones y el artículo 10 las sanciones.

- Sección octava (“Adjudicación y reserva de pastos”).- El artículo 11 regula la determinación de la reserva de pastos, de los lotes anuales de



pastos iniciales, del reparto de los diferentes sobrantes y de las modificaciones sucesivas.

- Sección novena ("Relación, altas y bajas de ganado").- El artículo 12 regula la identificación y control del ganado.

- La disposición transitoria determina la reserva de pastos inicialmente solicitada por cada ganadero.

- Las disposiciones finales prevén la entrada en vigor de la Ordenanza y su vigencia temporal.

Séptimo.- Con fecha 4 de abril de 2006, la Dirección General de Administración Territorial formula la propuesta de resolución incorporando como anexo el texto de la Ordenanza aprobada inicialmente en la redacción dada por Acuerdo de la Junta Vecinal de fecha 13 de marzo de 2006.

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

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 6º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, en relación con lo dispuesto en los artículos 75.4 del texto refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, y 103.2 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio. Corresponde a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado d), 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.- El artículo 75.4 del texto refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local dispone expresamente que “los Ayuntamientos y Juntas Vecinales que, de acuerdo con normas consuetudinarias u ordenanzas locales tradicionalmente observadas, viniesen ordenando el disfrute y aprovechamiento de bienes comunales, mediante concesiones periódicas de suertes o cortas de madera a los vecinos, podrán exigir a éstos, como condición previa para participar en los aprovechamientos forestales indicados, determinadas condiciones de vinculación y arraigo o de permanencia, según costumbre local, siempre que tales condiciones y la cuantía máxima de las suertes o lotes sean fijadas en ordenanzas especiales, aprobadas por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, previo dictamen del órgano consultivo superior del Consejo de Gobierno de aquélla, si existiere, o, en otro caso, del Consejo de Estado”.

El objeto de la presente consulta es, en efecto, una ordenanza especial que, de acuerdo con el precepto transcrito, pretende establecer determinadas condiciones de vinculación y arraigo para el aprovechamiento de bienes comunales que ha venido observándose consuetudinariamente en las entidades locales menores –Junta Vecinal de xxxxx–, respetando con ello las condiciones legales y siendo los criterios ajustados a “la necesidad de preservar los aprovechamientos en algunas poblaciones a las personas que real y efectivamente residen en el término municipal con voluntad de permanencia estable y arraigo, evitándose así situaciones de vecindades ficticias que no responden a una auténtica y verdadera integración en la comunidad” (tal y como establece la Sentencia del Tribunal Constitucional 308/1994, de 21 de noviembre).

En la tramitación de la Ordenanza proyectada, ordenanza especial, el procedimiento a seguir es el establecido en el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, con las especialidades requeridas por el artículo 75.4 del texto refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, y por el artículo 103.2 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, correspondiendo su aprobación al Consejero de Presidencia y Administración Territorial.



En el presente caso puede afirmarse que se ha observado el procedimiento legalmente establecido, procediendo a emitirse con el presente el preceptivo dictamen de este Órgano Consultivo.

3ª.- La ordenanza especial persigue la regulación de los aprovechamientos de determinados bienes comunales con una doble finalidad: por una parte, recoger los derechos que tradicionalmente se venían reconociendo a los vecinos, y, por otra, velar por la ordenación racional de los recursos, su conservación y la viabilidad de las explotaciones ganaderas.

El carácter comunal de los bienes objeto de ordenación, la preexistencia de normas consuetudinarias que venían disciplinando su aprovechamiento en favor de los vecinos y la necesidad de la nueva ordenación son puestos de manifiesto tanto en el informe de 25 de enero de 2005 del Alcalde Pedáneo como en el texto de la norma aprobado inicialmente por la Junta Vecinal y sometido a información pública, de modo que no habiéndose suscitado controversia alguna respecto de dichas circunstancias, reconocidas y avaladas por la Administración Autonómica, no se aprecia objeción alguna para la procedencia de la tramitación y aprobación de la norma proyectada, al concurrir los presupuestos para regular su aprovechamiento conforme a lo dispuesto en el artículo 75 del texto refundido señalado y en el artículo 94 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales. No obstante, sería conveniente, en la tramitación de expedientes similares, cuidar especialmente que de modo expreso quede constancia de la concurrencia de los citados presupuestos.

La regulación propuesta merece, en términos generales, una valoración positiva, consiguiendo en gran medida los objetivos perseguidos y acogiendo los criterios que de forma reiterada sobre normas de análoga naturaleza venía manifestando el Consejo de Estado.

Sin perjuicio de tal valoración favorable, la Ordenanza suscita las siguientes consideraciones:

a) Resulta recomendable que la referencia a los bienes objeto de aprovechamiento se haga del modo en que aparece en el título de la Ordenanza, evitando las dudas o equívocos que sobre el carácter comunal de algunos de aquéllos podrían suscitar otras redacciones dadas en diferentes preceptos, como la del artículo 1 (respecto de los montes).



b) No resulta clara la delimitación de los aprovechamientos al objeto de aplicar la norma y sus diferentes preceptos.

Así, resulta especialmente confusa en cuanto a los aprovechamientos de superficies de cultivo agrícola, ya que no se sabe si caben dichos aprovechamientos de forma autónoma o sólo caben como secundarios de los de pastos y leñas –parece que sobra la referencia en el artículo 2 y falta en el artículo 3.1–; en consecuencia, tampoco resulta claro si para disfrutar de dichos aprovechamientos son exigibles las condiciones del artículo 2 o las del artículo 3, o si existe alguna diferencia entre estos aprovechamientos, o qué preceptos –al margen del artículo 5– de la norma se aplican a los reseñados aprovechamientos, y, por tanto, qué régimen se les aplica, del que parece no disponerse prácticamente nada.

Respecto del aprovechamiento de leñas tampoco resulta claro qué preceptos de la norma resultan de aplicación; así, pudiera pensarse que sólo los artículos 3, 4.2 y 5, si bien suscita dudas la aplicación o no del artículo 7 o la del régimen de infracciones y sanciones.

Por todo ello se considera conveniente, en aras de una mayor seguridad jurídica, que o bien en el artículo 1 –destinado al ámbito de aplicación de la norma– se determine qué secciones o preceptos resultan de aplicación para cada tipo de aprovechamiento, o bien que se estructure la norma, diferenciando secciones de aplicación común para todos los aprovechamientos y secciones de aplicación para cada uno de los aprovechamientos que se determinen.

c) Ha de valorarse positivamente la regulación que se hace en los artículos 2 y 3 de los “requisitos para ser beneficiarios de los aprovechamientos” y “las condiciones específicas de vinculación y arraigo”, resultando conforme tanto con la doctrina sentada al respecto por el Tribunal Constitucional como con los criterios reiteradamente manifestados por el Consejo de Estado, así como por este Órgano Consultivo.

Así, dichas condiciones, establecidas en ordenanzas especiales y aprobadas por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, previo dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León, han de obedecer a la necesidad de preservar los aprovechamientos en algunas poblaciones a las



personas que real y efectivamente residen en el término con voluntad de permanencia estable y arraigo, evitándose así situaciones de vecindades ficticias que no responden a una auténtica y verdadera integración en la comunidad. En definitiva, estas restricciones complementarias o condiciones particulares tienen su razón de ser y justificación en la necesidad de conservación y subsistencia de los patrimonios comunales de las entidades locales, su disfrute estricto y exclusivo entre los vecinos vinculados a estos entes locales (Sentencia del Tribunal Constitucional 308/1994, de 21 noviembre, antes referida).

La Sentencia señala que “en el concepto de «residencia habitual», que se exige para poder ser beneficiario de tales aprovechamientos, no sólo se comprende la residencia efectiva y el *animus manendi* (o de permanencia en un lugar), esto es, no sólo la constatación fáctica de la integración en la comunidad local sino también el ánimo de integración en el pueblo. Por tanto, el concepto legal indeterminado de residencia habitual se refiere tanto a la permanencia en la localidad, desde el punto de vista temporal, como desde una perspectiva de realidad y efectividad. No basta, pues, para acceder al disfrute del aprovechamiento comunal con la simple condición formal de vecino, como puede ser la inscripción en el Padrón municipal, sino que es preciso, además, que exista una residencia o relación de vecindad efectiva, esto es, un arraigo estable, real y verdadero en la localidad que, en determinadas ocasiones, puede aún restringirse con la imposición de otras exigencias”. Y concluye señalando que “es evidente que, fundándose la excepción cuestionada en esta imposición legal del deber de residencia, no puede afirmarse que la exclusión de los aprovechamientos forestales prevista en la Ordenanza municipal carezca de una justificación objetiva y razonable. Es objetiva por cuanto es una simple consecuencia asociada a la situación legal de los funcionarios derivada de su peculiar *status*, que les impone, entre otros, el deber de residencia, y además es razonable”.

La doctrina constitucional señalada ha sido recogida por el Tribunal Superior de Justicia de nuestra Comunidad Autónoma al señalar (Sentencias de la Sala de xxxxx números 1113/1999, de 15 diciembre, y 276/2002, de 22 julio) que “tanto la antigua como la moderna normativa rectora de los bienes comunales de que se trata permiten a las entidades locales exigir determinadas condiciones de vinculación, arraigo y permanencia”.



Como expresión del ejercicio de dicha facultad, la ordenanza especial regula la permanencia como condición de disfrute de los aprovechamientos.

d) El artículo 5 contiene una adecuada distribución de competencias entre la Junta Vecinal y el Alcalde Pedáneo, conforme a lo dispuesto en el artículo 61.1 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, y en los artículos 21 y 22 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, siguiendo asimismo respecto de varias de las funciones atribuidas los criterios reflejados por el Consejo de Estado en diferentes dictámenes (2416/2002, de 24 de octubre, y 1332/2003, de 26 de junio, entre otros).

e) Igualmente merece una valoración positiva la regulación contenida en el artículo 6, en el que queda claro “que la fijación de una cuota anual para compensar gastos de mantenimiento, conservación y administración de los bienes es de carácter extraordinario, tal y como exige el artículo 99 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales” (Consejo de Estado, Dictamen 1332/2003, de 26 de junio).

“Propiamente se trata de distinguir entre los gastos que exceden de la ordinaria administración y aquellos otros en cuanto al aprovechamiento en cuestión. Por esta razón el que tenga carácter extraordinario no excluye la posibilidad de que se fije anualmente” (Consejo de Estado, Dictamen 4750/1997, de 30 de octubre).

f) Respecto del artículo 8, cabe sugerir que en el apartado 2 se incorpore, al final, una referencia a que se procederá de conformidad con lo establecido en la normativa específica al respecto, y que en el apartado 3 se sustituya el término anular por el de revocar.

g) Se recomienda la inclusión, en la sección séptima, de una referencia expresa a la garantía de procedimiento requerida por el artículo 134.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Por otra parte, en el apartado 1 del artículo 10 hay que advertir sobre la falta de concreción que supone la posibilidad de que el Alcalde Pedáneo, en el caso de una infracción grave o muy grave, pueda establecer como sanción accesoria la privación de la autorización para pastar por el plazo



de un año, debiendo el ganadero retirar el ganado de los pastos. Sería conveniente que se redujese el grado de discrecionalidad que la norma concede al Alcalde Pedáneo, delimitando con mayor precisión las condiciones que deben concurrir para que, en caso de infracción grave o muy grave, pueda hacer uso de la facultad de imponer la sanción complementaria prevista.

Igualmente en el citado artículo sería muy conveniente sustituir en el párrafo tercero la palabra “oportuno” por “procedente”, que refleja con mayor precisión la obligación de denunciar los delitos públicos prevista en la Ley de Enjuiciamiento Criminal (artículos 259 y siguientes).

Así mismo, ha de señalarse que en el mismo artículo 10.1, apartados a), b) y c), se prevé por la comisión de infracciones muy graves, una sanción coincidente con la cuantía correspondiente a una prestación de cinco a diez días de trabajo personal; por la comisión de infracciones graves, la correspondiente a la de uno a cinco días; y por la comisión de una infracción leve, la equivalente a un día de trabajo personal.

Esta gradación de sanciones podría plantear problemas interpretativos sobre la cuantía máxima o mínima de las mismas, y suscita la dificultad de coherencia con el principio de proporcionalidad previsto en el artículo 131.3 de la Ley 30/1992, puesto que, al solaparse las sanciones, podría llegar a imponerse la misma sanción por la comisión de infracciones de distinta gravedad. En definitiva, sería muy conveniente graduar las sanciones de modo que no se solaparan las correspondientes a infracciones de distinta gravedad. Así ganaría el precepto en seguridad jurídica y se evitaría el riesgo de que padeciera el principio de proporcionalidad.

Por último, debería quedar claro en el texto de este artículo que los “trabajos equivalentes” mediante los que se permite hacer efectivas las sanciones contempladas en los apartados a), b) y c), en ningún caso deben identificarse con la prestación personal a la que se refieren los artículos 7 de la nueva Ordenanza y 129.3 del citado texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, ya que en tal caso se produciría un resultado no querido: el sancionado podría haber cumplido su prestación personal como sanción y, por llegar al límite legal de quince días al año, no podría seguir prestándola junto con los restantes vecinos, que se verían por ello perjudicados.



h) Respecto del artículo 11 ha de señalarse que en su apartado 2.1 se contiene una distinción entre cabezas de ganado menor y cabezas de ganado mayor y su equivalencia (6 a 1) que cabe presuponer han de ser observadas en la aplicación de otras disposiciones bien del propio artículo, como el 11.1.1), bien de otros artículos (como el 6.2), pero dicha exigencia, de ser así, no resulta clara, por lo que podría resultar conveniente explicitarla en la norma.

i) Respecto de las disposiciones finales cabe sugerir que, visto el artículo 75.4 del texto refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, se supriman las referencias al Órgano competente de la Comunidad de Castilla y León y a la Junta Vecinal al no resultar procedentes, bien por innecesaria la primera, bien por inadecuada la segunda.

j) Por último, respecto del punto de vista de la técnica normativa, cabe formular las siguientes recomendaciones:

- Que se supriman en el texto de la norma las citas o reproducciones de preceptos legales entre paréntesis (artículos 2, 7 y 10), incluyéndose, en su caso, en aquél.

- Que la división de los artículos en apartados, y párrafos numerados, en su caso, se haga de forma que resulte respetuosa y congruente con el contenido del precepto. Así cabe observar, en la Ordenanza proyectada, que el punto 3º del artículo 2 no establece una condición más de vinculación y arraigo o permanencia, y que el mecanismo general de asignación que se refiere en el artículo 11.1 se extiende a apartados y subapartados posteriores.

- Que la disposición transitoria no parece gozar propiamente del carácter de tal. En este sentido cabe señalar que el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa, indica que no se consideran disposiciones transitorias las que dejan de tener eficacia cuando se aplican una sola vez (directriz 40).

Por ello resulta aconsejable que la disposición se incluya bien en el articulado de la norma (en el propio artículo 11), bien en la parte final de ésta, como una disposición adicional.



- Que las disposiciones finales se enuncien, con numeración correlativa propia, como disposición final primera y disposición final segunda.

- Que se realice una última revisión del texto de la norma proyectada al objeto de dotarla de un lenguaje más claro y preciso –evitando el empleo de términos impropios (“titularidad repartida”, artículo 4.1.3) o la inclusión de frases confusas o sin sentido (daños [...] a su conservación y mantenimiento, artículos 9.2.3 y 9.3.3)– y, en general, de una mayor corrección lingüística.

III CONCLUSIONES

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

Consideradas las observaciones formuladas, puede aprobarse la Ordenanza reguladora de los aprovechamientos comunales de pastos, leñas y superficies de cultivo agrícola de los montes y bienes comunales pertenecientes a la Junta Vecinal de xxxxx.

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