



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente
Sr. Fernández Costales, Consejero
Sr. Pérez Solano, Consejero
Sr. Madrid López, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 28 de agosto de 2008, ha examinado el *expediente para la aprobación de la Ordenanza Especial Reguladora de los aprovechamientos comunales de pinos denominados de privilegio del Ayuntamiento de la 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 20 de junio de 2008, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo, sobre el *expediente relativo a la modificación de la Ordenanza Especial Reguladora de los aprovechamientos comunales de pinos denominados de "privilegio" de la xxxxx*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 24 de junio de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 596/2008, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, con ampliación del mismo, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

Primero.- Actualmente el Ayuntamiento de xxxx1 tiene en vigor la "Ordenanza Especial Reguladora de los aprovechamientos comunales de pinos denominados de `privilegio` de la xxxxx", conforme a la redacción aprobada por la Orden de 4 de diciembre de 1996, de la Consejería de Presidencia y



Administración Territorial de la Junta de Castilla y León, previo dictamen del Consejo de Estado.

Se advierte por el Ayuntamiento que desde la aprobación de la citada Ordenanza se ha venido observando la necesidad de proceder a su modificación, para la consecución de dos objetivos:

- El primero, convertirla en un instrumento de auténtica fijación de población en el municipio, eliminándose el requisito de descendencia y flexibilizándose el de arraigo por residencia.

- El segundo, adecuarla al principio de igualdad, eliminando cualquier regulación que pudiera dar lugar a situaciones discriminatorias.

Segundo.- El 27 de noviembre de 2006, el Pleno del Ayuntamiento de xxxxx acuerda aprobar inicialmente el texto de la modificación parcial de la ordenanza que consta en el expediente administrativo, así como la apertura de un trámite de información pública mediante la publicación del anuncio en el Tablón de Edictos de dicha localidad y en el Boletín Oficial de la Provincia de xxxxx2.

Consta en el expediente una certificación de la Secretaria del Ayuntamiento de xxxxx acreditativa de que durante el plazo de información pública, no se han formulado alegaciones.

Tercero.- El 12 de diciembre de 2007, la Asesoría Jurídica de la Consejería de Interior y Justicia emite un informe en el que se efectúan determinadas observaciones en relación con el contenido de la modificación propuesta.

Cuarto.- El 20 de diciembre de 2007, la Dirección General de Administración Territorial remite al Ayuntamiento de xxxxx las observaciones formuladas por la Asesoría Jurídica y por la propia Dirección General.

Ello motiva una nueva redacción de parte de la modificación de la ordenanza que es aprobada por el Pleno del Ayuntamiento en sesión de 17 de marzo de 2008 y remitida a la Junta de Castilla y León mediante escrito de 17 de mayo de 2008.



Así, a través de la modificación examinada, se da una nueva redacción a los apartados 1, 2 y 3 del artículo 2, regulador de la adjudicación de los aprovechamientos, al apartado 1 del artículo 3, dedicado a establecer los requisitos de arraigo de los beneficiarios, a los apartados 1, 2 y 3 del artículo 4, relativo al padrón de vecinos, al artículo 7, que contempla las excepciones al requisito de residencia efectiva, al artículo 8, regulador de las ausencias, y a los apartados 1 y 2 del artículo 9, que prevé las consecuencias del fallecimiento de los adjudicatarios de las suertes. Por otro lado, se incorpora un nuevo apartado 2 al artículo 3, un nuevo párrafo al artículo 5, así como una disposición adicional.

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, correspondiendo 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, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, 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 aquella, si existiere, o, en otro caso, del Consejo de Estado”.

El objeto de la presente consulta es, en efecto, la modificación de una ordenanza especial que, de acuerdo con el precepto transcrito, pretende establecer determinadas condiciones de vinculación, arraigo y permanencia para los aprovechamientos comunales de pinos del Ayuntamiento de la 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 modificación de la ordenanza, 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 1.372/1986, de 13 de junio, correspondiendo su aprobación al Consejero de Interior y Justicia.

En el presente caso puede afirmarse que se ha observado adecuadamente el procedimiento legalmente establecido al efecto.

3ª.- Como se ha señalado anteriormente, la modificación propuesta de la ordenanza especial persigue dos objetivos fundamentales: convertirla en un instrumento de auténtica fijación de población en el municipio, suprimiéndose para ello el requisito de descendencia y flexibilizándose el de arraigo por residencia, así como adecuarla al principio de igualdad, eliminando cualquier regulación que pudiera dar lugar a situaciones discriminatorias.

La regulación propuesta merece, en términos generales, una valoración positiva; consigue en gran medida los objetivos perseguidos y acoge los criterios que, sobre normas de análoga naturaleza, ha manifestado reiteradamente el Consejo de Estado.



No obstante, cabe efectuar una serie de consideraciones sobre la nueva redacción de los siguientes artículos:

Artículo 2.

El apartado 1 de este precepto introduce -como elemento novedoso respecto a la regulación anterior- que la adjudicación del aprovechamiento se verificará por suertes de pinos iguales y unipersonales, para cuya distribución no podrán hacerse distinciones en razón de sexo, estado civil, edad o nacionalidad.

Este apartado suscita los siguientes comentarios:

En primer lugar parece que su redacción contraviene lo dispuesto por el artículo 97 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, ya citado, que literalmente señala que "La adjudicación por lotes o suertes se hará a los vecinos en proporción directa al número de personas que tengan a su cargo e inversa de su situación económica".

Por ello, no debe confundirse lo previsto en el apartado 1 del artículo 103 de dicho Reglamento, que establece que "El derecho al aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales, en cualquiera de sus modalidades, corresponderá simultáneamente a los vecinos sin distinción de sexo, estado civil o edad" y que "Los extranjeros domiciliados en el término municipal gozarán también de estos derechos", con lo preceptuado en el artículo 97 antes transcrito, ya que el primero tan sólo se refiere al derecho genérico al disfrute de los bienes comunales que corresponde sin ningún tipo de discriminación a todos los vecinos, previsión que no implica que todas las suertes deban ser iguales.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

En segundo lugar, con el fin de facilitar la comprensión y evitar equívocos, sería recomendable que la expresión "se verificará por suertes de pinos iguales y unipersonales" sea sustituida por "se verificará por suertes iguales y unipersonales de pinos".



Finalmente, desde el punto de vista gramatical, debería sustituirse la conjunción "o" que precede al término "edad", por una coma, con el fin de evitar reiteraciones innecesarias.

En relación a la modificación del apartado 2 del artículo, este Consejo Consultivo hace suya la observación formulada por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Interior y Justicia en su informe de 12 de diciembre de 2007, en el sentido de que no se trata de un supuesto de enajenación del "aprovechamiento" en un solo lote multivecinal, sino de enajenación de la madera, como se reconoce en el propio apartado analizado, al señalar "(...) sustituyéndose la suerte por el producto obtenido de la enajenación de la madera".

Así, el Consejo de Estado, en su Dictamen 2.353/95, de 11 de enero de 1996, incorporado al expediente y emitido con referencia a la Ordenanza cuya modificación ahora se propone, ya sostuvo que "el objeto de la ordenanza es la previsión de un sistema de aprovechamiento más rentable para los titulares, distribuyendo entre los mismos no la suerte (el derecho a la tala), sino el producto de la enajenación de la madera". Ello es razonable, ya que supone una importante economía de escala y permite un mejor aprovechamiento económico del bien. Ahora bien, la redacción del artículo 2 debe rectificarse al efecto, puesto que no se trata de enajenar el aprovechamiento en sí (el derecho que ostentan los titulares), sino su producto. No es la finalidad de la ordenanza que se enajene el derecho a la tala, sino la madera producida. Añade el Consejo de Estado que "Si realmente se enajenase el aprovechamiento se estaría ante un supuesto muy diferente al querido por la Ordenanza, y desde luego no cabría su autorización a través de esta Ordenanza. Por otro lado si se quisiera significar la sustitución del sistema de suertes por el de adjudicación mediante precio, habría de seguirse la regla del artículo 98 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales y no se cumpliría tampoco la finalidad que se persigue".

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

Por otro lado, resulta innecesario, por reiterativo, el primer inciso de este apartado 2, que establece que "La adjudicación se realizará por suertes", ya que esta previsión se contiene al comienzo del artículo.



Respecto al apartado 3 del precepto, este Consejo Consultivo considera procedente efectuar la advertencia de que la enajenación de los aprovechamientos comunales a través de una Sociedad Vecinal constituida legalmente al efecto, en ningún caso podrá vulnerar el régimen jurídico del patrimonio de las Administraciones Públicas ni las normas relativas a los contratos y convenios que estas celebren.

Artículo 3.

A través de la propuesta de modificación de la Ordenanza, se da una nueva redacción a los subapartados a) y b) del apartado 1 del artículo 3. Ahora bien, a juicio de este Consejo Consultivo, la redacción final del precepto tras la pretendida modificación, resulta totalmente confusa por las siguientes razones:

En primer lugar, en el subapartado a) del apartado 1 del artículo se exige, para tener derecho al disfrute de los aprovechamientos, "Estar inscrito en el Padrón de habitantes de xxxxx durante todo el año previo al devengo de derecho y tener residencia real y efectiva en la localidad", para a continuación, establecerse en el subapartado b) el requisito de "Permanecer en la situación descrita en el apartado anterior al menos durante tres años ininterrumpidos, a excepción de los casos en que ya se haya disfrutado de los aprovechamientos en otra época o bien se encuentre casado con persona incluida en el Padrón de beneficiarios, en cuyo caso sólo será necesario permanecer empadronado y residiendo real y efectivamente durante un único año".

La lectura conjunta de estos dos subapartados puede ser objeto de diversas interpretaciones, hecho que evidencia la oscuridad de su redacción. Así, pudiera pensarse que para tener derecho al disfrute de los aprovechamientos basta "Estar inscrito en el Padrón de Habitantes durante todo el año previo al devengo del derecho", debiendo permanecer en esa situación, bien tres años, bien dos años más, según se considere que el inicio del cumplimiento del requisito regulado en el subapartado b) debe o no simultanearse con el previsto en el subapartado a).

Por otro lado, también cabría entender que, al exigir el subapartado b) "Permanecer en la situación descrita en el apartado anterior durante tres años ininterrumpidos", siendo esta "situación descrita" la de "Estar inscritos en el Padrón de Habitantes", lo que en realidad se está requiriendo es que los



beneficiarios de los aprovechamientos estén inscritos en el Padrón de Habitantes durante los tres años previos al devengo del derecho, salvo en los supuestos de que se haya disfrutado de los aprovechamientos en otra época, o de que el perceptor se encuentre casado con persona incluida en el Padrón de beneficiarios. Siguiendo esta interpretación podría concluirse que el subapartado a) se encuentra parcialmente vacío de contenido, al prever en realidad una excepción a la regla general establecida en el subapartado b), que por otro lado, también la recoge.

A su vez, carece de sentido que el subapartado c) se remita al “apartado anterior”, ya que resulta evidente que esta remisión debe efectuarse al “subapartado a)”, así como que se regule la excepción de haberse disfrutado de los aprovechamientos en otra época, ya que ello aparece previsto en el subapartado b).

Por ello, se considera necesario clarificar la redacción de los subapartados en los que se establecen los requisitos que deben cumplirse para la adquisición del arraigo de las personas, con el fin de disipar las dudas que puedan surgir de su interpretación.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.

Asimismo, deben eliminarse las comillas que figuran detrás de la palabra “permanente”, al final del apartado 1 letra a).

Por lo que respecta al apartado 2 del precepto comentado, dado que una de las finalidades de la modificación es la de adecuación del contenido de la ordenanza al principio de igualdad, debiera contemplarse en dicho apartado la situación de nulidad matrimonial, junto con las de soltería, matrimonio, separación y divorcio.

Artículo 4.

Con la finalidad de lograr una mayor corrección terminológica, debiera sustituirse la expresión “El Ayuntamiento Pleno” por la de “El Pleno del Ayuntamiento de xxxxx”, o redacción similar.



Artículo 5.

Dado que no resulta obligatorio para tener derecho al disfrute de los aprovechamientos de pinos, aun a pesar de que sea costumbre, el presentarse a firmar personalmente en la Casa Consistorial el 31 de diciembre de cada año, habría de modificarse la redacción del apartado tercero del precepto, de nueva inclusión, sustituyendo el "deban presentarse a firmar", por "puedan presentarse a firmar".

III CONCLUSIONES

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

Atendidas las observaciones formuladas a los apartados 1 y 2 del artículo 2 y apartado 1 del artículo 3, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León", y consideradas las restantes observaciones formuladas, puede aprobarse la Ordenanza Especial Reguladora de los aprovechamientos comunales de pinos denominados de "privilegio" de la xxxxx.

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