



Primero.- El Pleno conjunto de las Juntas Vecinales de xxxxxxxxxx y zzzzzzzz, en sesión extraordinaria celebrada el día 3 de mayo de 2003, aprueba inicialmente la ordenanza reguladora de los aprovechamientos comunales de pastos y leñas de los montes y bienes comunales pertenecientes a las mencionadas Juntas Vecinales. Su objeto es ordenar el ejercicio de los aprovechamientos de pastos para los vecinos y garantizar el reparto que se hace consuetudinariamente de una suerte de leñas. De acuerdo con los trámites que para la aprobación de las ordenanzas locales prevé el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, se somete el Acuerdo de aprobación inicial a la información pública por el plazo de treinta días. El 30 de agosto de 2003 se certifica que durante el plazo de información pública no han sido presentadas reclamaciones, por lo que ha de entenderse adoptado definitivamente el Acuerdo hasta entonces provisional.

Segundo.- El texto consta de una exposición de motivos, doce artículos, una disposición transitoria y dos disposiciones finales. Su contenido el siguiente:

Sección Preliminar –artículo 1º–, que establece el objeto de la ordenanza.

Sección Primera (“Requisitos para ser beneficiario de los aprovechamientos. Condiciones específicas de vinculación y arraigo”), que comprende los artículos 2º y 3º. El primero, relativo a las condiciones para ser beneficiario de pastos, exige la residencia previa durante cinco años, previendo un régimen de ausencias no superior a cuarenta y cinco días salvo fuerza mayor o circunstancias graves. El segundo atribuye a los beneficiarios el derecho a recibir una suerte de leña a cada vecino con casa abierta, disponiendo que será “de forma que la asignación tenga en cuenta el número de personas que tiene a su cargo cada vecino y su situación económica”.

Sección Segunda (“Solicitudes y autorizaciones”). El artículo 4º establece el período de pastos (de 1 de abril a 31 de marzo del año siguiente) y su distribución. Asimismo prevé la sujeción del aprovechamiento de leñas a instrucciones específicas de las Juntas Vecinales que se publicarán en los tablones de anuncios de las mismas.

Sección Tercera (“Órganos competentes”). El artículo 5º atribuye a las Juntas Vecinales la regulación, conservación y administración de los bienes



comunales y la interpretación de la ordenanza, y a los Alcaldes pedáneos la dirección del gobierno y administración de los aprovechamientos, funciones sancionadoras y la función de ejecutar la ordenanza.

Sección Cuarta (“Cuotas a abonar por los beneficiarios”). El artículo 6º dispone el establecimiento por razón de gastos extraordinarios de una cuota destinada a compensar exclusivamente los gastos que origine la custodia, conservación y administración de los bienes. Se prevé, asimismo, que por las crías de ganado no se abone cuota durante el primer año de vida.

Sección Quinta (“Trabajos y gastos a realizar por los beneficiarios”). El artículo 7º prevé la imposición de prestaciones personales con las limitaciones del artículo 119 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, eximiendo de la misma a los menores de 18 años y mayores de 55, a los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales, así como a los reclusos en establecimientos penitenciarios.

Sección Sexta (“Obligaciones sanitarias y prohibiciones respecto a reses ganaderas”). El artículo 8º establece el control sanitario del ganado.

Sección Séptima (“Infracciones y sanciones”). El artículo 9º tipifica las infracciones y el artículo 10º las sanciones e indemnizaciones.

Sección Octava (“La reserva de pastos”). El artículo 11º regula la reserva de pastos (número de cabezas por cada ganadero), al objeto de fomentar un número conveniente de cabezas (el límite se establece en doscientas cuarenta de ganado menor o su equivalente –cuarenta– en ganado mayor).

Sección Novena (“Relación, altas y bajas de ganado”). El artículo 12º dispone los procedimientos de identificación del ganado.

La disposición transitoria prevé tener en cuenta como “reserva de pastos solicitada” hasta 2002 inclusive, la misma que solicite cada ganadero para 2003.



La disposición final primera dispone su entrada en vigor (al día siguiente de su publicación), y la segunda se refiere a la vigencia de la ordenanza en tanto no sea modificada o derogada por las Juntas Vecinales.

Tercero.- El 9 de septiembre de 2003 se remite el expediente completo a la Dirección General de Administración Territorial de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial para que, previos los trámites que procedan, se lleve a efecto la aprobación definitiva del texto de la ordenanza.

Cuarto.- El 23 de enero de 2004 se formula una propuesta de resolución para que, previo dictamen de este Consejo Consultivo, se proceda a la aprobación de la ordenanza de referencia en la redacción dada a la misma por el Pleno conjunto el 3 de mayo de 2003.

Quinto.- El 17 de febrero de 2004 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial emite un informe favorable sobre la citada propuesta de resolución de aprobación de la ordenanza, si bien estima que "hubiera sido conveniente incorporar al expediente información acerca de cuál ha sido el régimen consuetudinario para apreciar adecuadamente cuál es la alteración que, en su caso, se establece en la ordenanza especial proyectada". Considera oportuno que, en materia de infracciones, las conductas tipificadas no comprendan sólo los aprovechamientos referidos a los pastos, sino que también deberían referirse a los de leñas. Por último, en relación con los años que contempla la disposición transitoria (2002 y 2003), la Asesoría Jurídica considera que por las fechas en que nos encontramos parece que han de referirse a 2003 y 2004 respectivamente.

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 –Juntas Vecinales de xxxxxxxx y zzzzzzzzzz–, 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 elaboración de la ordenanza proyectada se ha respetado lo exigido por el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, debiendo ser aprobada por el órgano competente de la Comunidad Autónoma conforme al 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 103.2 del Reglamento de bienes de las Corporaciones Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.

En tanto que entidades locales menores, la Juntas Vecinales tienen competencia para establecer la regulación correspondiente al aprovechamiento de sus bienes comunales conforme previene el artículo 50.1.a) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, según el cual "las Entidades Locales Menores tendrán como competencia propia (...) la administración y conservación de su patrimonio, incluido el forestal, y la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales", pudiendo el aprovechamiento ajustarse a la ordenanza especial antes mencionada conforme al artículo 95 del citado Reglamento de bienes de las Corporaciones Locales.

Las condiciones de vinculación que se establecen finalmente son razonables, así como la regulación prevista para el régimen de ausencias, y satisfacen los requisitos legalmente exigidos conforme a la doctrina constitucional y la del Consejo de Estado.

3ª.- En cuanto a la regulación contemplada por la ordenanza, conviene hacer ciertas observaciones:

a) En el artículo 2º, referido a las condiciones exigidas para ser beneficiario de los aprovechamientos de pastos, además de la condición de vecino de las localidades mencionadas se exigen determinadas de vinculación o arraigo. Para acomodar los requisitos a lo previsto en la normativa vigente, se recomienda establecer las condiciones "de vinculación y arraigo o de permanencia", tal como se expresan los artículos 103.2 del Reglamento de bienes de las Corporaciones Locales, y 75.4 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.



b) El artículo 8º, referido a la prestación personal, indica que ésta se ajustará a lo previsto en el artículo 119 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. Dado que esta Ley ha sido derogada prácticamente en su totalidad por la disposición derogatoria única del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales, y dado que éste se halla vigente en la actualidad y, por lo tanto, a la entrada en vigor de la ordenanza objeto de consulta, se ha de sustituir la referencia al artículo 119 de la anterior norma reguladora por el artículo 129 del actual texto refundido.

c) En relación con el régimen de infracciones y sanciones, y por lo que se refiere al artículo 9, se respetan las previsiones de los artículos 51 y 61.1 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.

En relación con el artículo 10º del texto de la ordenanza, relativo a las sanciones a imponer por la comisión de las respectivas infracciones, entendemos que no procede establecer como sanción la prestación personal, dado el carácter que en la propia ordenanza se concede a la misma, de servir a la realización de obras que sean precisas en el ámbito competencial de las Juntas Vecinales y que, tal como se regula en los actuales artículos 128 y 129 del texto refundido anteriormente citado, se concibe como impuesta por la entidad local.

De acuerdo con el citado artículo 129 y la propia ordenanza, “la prestación personal no excederá de 15 días al año ni de tres consecutivos y podrá ser redimida a metálico por un importe del doble del salario mínimo interprofesional”.

Si se impone como sanción alternativa la propia prestación personal, se consigue posiblemente un resultado no querido: el sancionado habría cumplido su prestación personal como sanción y por exceder del límite legal, quince días al año, no podría realizarla a igual título que los restantes vecinos, que se verían así perjudicados.

Puesto que no es posible imponer como sanción dicha prestación, pero sí fijar por referencia a ella su importe o cuantía, se aconseja una redacción diferente. Bastaría con decir que la sanción consistirá en el importe equivalente a la redención a metálico de los días de que se trate de prestación



personal, y que podrá, a voluntad del infractor, efectuarse su pago mediante la realización de trabajos equivalentes. De este modo sirve de ejemplo la Orden de 30 de marzo de 1999, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se aprueba la ordenanza reguladora de los aprovechamientos comunales de pastos y leñas de la Junta Vecinal de ssssssss, que, en uno de sus preceptos, dispone que “el importe equivalente a la redención a metálico de cinco a diez días de trabajo personal y que podrá a voluntad del infractor efectuarse su pago mediante la realización de trabajos equivalentes”, por lo que no menciona la prestación personal como sanción, sino los “trabajos equivalentes” pero sin ser sustitutivos de la prestación personal a la que cada vecino venga obligado de acuerdo con el artículo 7º de la ordenanza.

Esta observación tiene carácter obstativo y deberá ser atendida para que proceda la utilización de la fórmula “de acuerdo con el Consejo Consultivo de Castilla y León”.

d) De igual modo que hizo la Asesoría Jurídica en su informe, consideramos que, dadas las fechas en que nos encontramos, la referencia a los años 2002 y 2003 de la disposición transitoria debe ser sustituida por el año en que la ordenanza vaya a desplegar su vigencia y el inmediato anterior. Se trata de regular en esta disposición transitoria el cálculo de la reserva de pastos, considerando el censo durante los diez años anteriores, pero ha de tenerse en cuenta que, de acuerdo con la propia regulación contenida en la ordenanza al respecto (artículos 4º y 11º), las solicitudes para el aprovechamiento de pastos de cada anualidad o temporada de pastos se han de presentar por los interesados antes del día 1 de marzo del año del aprovechamiento. Por esto, si se pretende hacer referencia a la temporada de pastos que se ha de iniciar el 1 de abril de 2005, las fechas contempladas en la disposición han de sustituirse por las de 2004 y 2005 respectivamente, y si lo que únicamente se pretende es considerar como “reserva de pastos solicitada” hasta el año anterior, la que solicite el ganadero para el año de aplicación efectiva de la ordenanza, habría que considerar el año actual (2004) y el anterior, por lo que la frase a la que venimos haciendo referencia podría ser del siguiente tenor literal u otro análogo: “(...) considerando como reserva de pastos solicitada hasta 2003 inclusive, la misma que haya solicitado cada ganadero para el 2004 (...)”.



e) Al igual que el Consejo de Estado en su Dictamen 4347/1998, de 4 de febrero de 1999, hemos de hacer una consideración al artículo 11º, regulador de la reserva de pastos. Dicha reserva se obtiene dividiendo el terreno para pastos entre el número de vecinos solicitantes, obteniendo un cociente expresado en cabezas de ganado.

Con ello se intenta efectuar un reparto equitativo entre los vecinos y garantizar la permanencia, con una fluctuación de entre el 10% (de minoración) y el 25% (de aumento).

La finalidad que se persigue es correcta, pero al ser la reserva únicamente un criterio de distribución y no propiamente una atribución de titularidad subjetiva no es en cambio correcta la expresión del apartado final 4 del artículo 11º en el que se afirma que la reserva es transferible siempre que se transfiera el ganado pastante y la propia explotación. La intención de la ordenanza es garantizar la no pérdida del derecho de explotación por suceder el hijo al padre en la explotación ganadera, pero al redactarlo así establece un mecanismo de transmisión de titularidad dominical que no cabe en la ordenanza.

Sin necesidad de esa dicción puede alcanzarse el mismo resultado si se contempla el hecho de la sucesión en el ganado, y se determina que para la fijación de la reserva se atenderá precisamente al número de cabezas de ganado en que se haya sucedido. Con ello se preserva igualmente el resultado perseguido y no se establece una regla que no resultaría correcta, al ser impropia la ordenanza para regular la transmisión de bienes y patrimonio.

De este modo, la ordenanza reguladora de los aprovechamientos comunales de pastos y leñas de la Junta Vecinal de ssssssssss, que se aprobó por Orden de 30 de marzo de 1999 tras la emisión del mencionado Dictamen del Consejo de Estado, señala en su artículo 10º.4 que "la reserva de pastos será transferible sólo a padres, hijos, hermanos o cónyuges que cumplan los requisitos para ser beneficiario. Para la fijación de la reserva se atenderá precisamente al número de cabezas de ganado en que se haya sucedido".

De igual modo, o de manera similar, se podría establecer en la ordenanza objeto del presente dictamen.



4ª.- Por último, cabe realizar algunas correcciones lingüísticas.

En la exposición de motivos de la ordenanza se hace referencia, en el segundo párrafo, al “avance y dinamización económica y social producidos en la segunda mitad de este siglo”. Lógicamente, se entiende que pretende hacer referencia a la segunda mitad del siglo pasado, por lo que se puede sustituir bien por esta última frase o bien por la de “estos últimos años”.

También en la exposición de motivos, en su último párrafo, se cita el artículo 38 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, y se menciona su letra b). La referencia correcta sería al artículo 38, letra d), del propio texto refundido y no de la disposición que lo aprueba, puesto que es esa letra del artículo la que se refiere a la competencia de las entidades locales menores en lo relativo a “la mera administración y conservación de su patrimonio, incluido el forestal, y la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales”.

Cuando se haga referencia en el texto a las dos Juntas Vecinales que promueven la aprobación de la ordenanza, se han de poner en consonancia el verbo o verbos que acompañan a aquel sujeto plural. Así, por ejemplo, en el artículo 6º.2 han de sustituirse “considera” y “podrá” por “consideran” y “podrán”.

En el artículo 1º.a) se debe sustituir “patos” por “pastos”. A la frase final de “(...) beneficiarios del aprovechamientos de pastos”, sería aconsejable añadir los de leñas, por lo que la frase podría ser “(...) beneficiarios de los aprovechamientos de pastos y de leñas”.

En el artículo 2º.1º se debe sustituir la frase “residente localidad de xxxxxxxx ó en la localidad de zzzzzzzzzzz” por la siguiente: “residente en la localidad de xxxxxxxx o en la localidad de zzzzzzzzzzz”.

El artículo 4º.1.4 se remite al artículo 10º en cuanto a los mecanismos para llevar a cabo la adjudicación anual de pastos, si bien la referencia correcta sería al artículo 11º, al ser éste el que regula la reserva de pastos.

Algunas palabras del texto que aparecen con mayúscula –“Comisión”, “Sanción”, “Plazo”, entre otras– sería preferible que fueran en minúscula.



La referencia a las edades que se contempla en el último párrafo del artículo 7º debería ser en letra y no en número. De este modo aparece en el artículo 129 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, artículo al que se ha de remitir este precepto, en lugar del artículo 119 de la anterior Ley reguladora, tal como señalamos anteriormente.

Por último, señalar que hay algunas erratas en el texto, entre otras, las de los artículos 9º2.3 y 10º1.c): "objeta" por "objeto" y "uno" por "un".

III CONCLUSIONES

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

Atendida la observación hecha al artículo 10º de la ordenanza en lo referente al establecimiento como sanción de la prestación personal, desarrollada en la letra c) de la consideración jurídica 3ª del cuerpo del dictamen, y consideradas las demás, puede aprobarse la ordenanza reguladora de los aprovechamientos comunales de pastos y leñas de los montes y bienes comunales pertenecientes a las Juntas Vecinales de xxxxxxxx y zzzzzzzz.

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