



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero y
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 28 de abril de 2005, ha examinado el *expediente relativo a la ordenanza reguladora de los aprovechamientos comunales de pastos, leñas y superficies de cultivos agrícolas de los montes pertenecientes a la Junta Vecinal de Xxxxxxxx*, 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 31 de marzo de 2005 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 cultivos agrícolas de los montes pertenecientes a la Junta Vecinal de Xxxxxxxx*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 1 de abril de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 337/2005, 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. Quijano González.

Primero.- El Pleno conjunto de la Junta Vecinal de Xxxxxxxx, en sesión extraordinaria celebrada el día 5 de mayo de 2004, aprueba inicialmente la ordenanza reguladora de los aprovechamientos comunales de pastos, leñas y superficies de cultivo de los montes propiedad de la mencionada Junta Vecinal.



Su objeto es ordenar el ejercicio de los aprovechamientos de pastos, leñas y superficies de cultivo agrícola de los bienes comunales y montes de la Junta Vecinal, "recogiendo en lo posible las normas tradicionales, realizando el aprovechamiento de manera racional y ordenada, reconociendo los derechos adquiridos a los actuales beneficiarios del aprovechamiento de pastos".

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 del Régimen Local, se somete el Acuerdo de aprobación inicial a la información pública por el plazo de treinta días. El 30 de julio de 2004 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 y superficies de cultivo agrícola, 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 la distribución de la suerte de leñas y superficies de cultivo agrícola 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 (“Adjudicación y 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 150 de ganado menor o su equivalente –25– 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 2003 inclusive, la misma que solicite cada ganadero para 2004.

- 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 30 de julio de 2004 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.

El 16 de noviembre de 2004 el Director General de Administración Territorial emite un informe en el que, de acuerdo con las observaciones realizadas por este Órgano Consultivo (Dictamen 547/2004, de 23 de septiembre de 2004), propone una serie de modificaciones.

El Pleno conjunto de la Junta Vecinal de Xxxxxxxx, en sesión extraordinaria celebrada el día 16 de diciembre de 2004, aprueba la ordenanza reguladora de los aprovechamientos comunales de pastos, leñas y superficies de cultivo de los montes propiedad de la mencionada Junta Vecinal, una vez tenidas en cuenta las modificaciones propuestas.

El 17 de diciembre de 2004 se remite, de nuevo, el expediente 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 28 de diciembre 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 16 de diciembre de 2004.

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 "en el título de la Sección Primera a las condiciones de vinculación y arraigo debe sumarse la permanencia", así como que "habría que completar el apartado 3º del artículo 2º, con el término motivadamente o mediante resolución motivada".

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 la entidad local menor –Junta Vecinal de xxxxxxxx–, 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 del 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.

3ª.- En cuanto a la regulación contemplada por la ordenanza, es necesario hacer una primera observación poniendo de manifiesto la correcta y acertada actuación de la Dirección General de Administración Territorial, que con su intervención en la tramitación del texto que es objeto de examen mediante su informe de fecha 16 de noviembre de 2004 ha conseguido que las observaciones realizadas de forma reiterada tanto por el Consejo de Estado, como por este Órgano Consultivo, y por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se hayan plasmado de la forma más adecuada posible en la ordenanza.

El texto concreto de la ordenanza sigue suscitando, no obstante, alguna pequeña precisión:

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



recomendó por este Órgano Consultivo (Dictamen 547/2004, de 23 de septiembre, antes referido) y por la propia Dirección General de Presidencia y Administración Territorial 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.

Sin embargo, se observa que lo que se ha entendido por establecer las condiciones de vinculación, arraigo o permanencia se reduce a incluir este último vocablo, el de “permanencia” en el texto de este precepto.

La adaptación de estas condiciones a lo dispuesto en 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, implica que estas 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". Concluye el Tribunal Constitucional 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 Burgos, 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 (artículos 192.4 Ley de Régimen Local de 1955; 75.4 del Real Decreto Legislativo 781/1986; 103.2 del Real Decreto 1372/1986). Y como expresión del ejercicio de dicha facultad, la Ordenanza Municipal regula la permanencia como condición de disfrute de los aprovechamientos. Pero dicho requisito o condición ha de ser interpretado teniendo en cuenta la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas las normas (artículo 3 Código Civil), pauta interpretativa acogida por esta Sala, entre otras, en Sentencias de 15 de marzo de 1991, 22 de diciembre de 1992 y 13 de julio de 1999, conforme a las cuales en el concepto de residencia deben comprenderse los supuestos en que aun faltando el dato físico de la presencia material en el pueblo, subsiste una incorporación temporalmente potencial a la vida de aquél, que razonablemente ha de actualizarse en un momento más o menos próximo, lo que en definitiva supone que no toda ausencia excluye el concepto de residencia fija, sino que para determinar si lo elimina o no, habrá que atender a los motivos de la ausencia, duración de la misma, previsible reincorporación a la vida local, etc., datos que vienen a ser síntomas de subsistencia de una plena vinculación espiritual a la vida del pueblo".

En cualquier caso, es preciso tener en cuenta que toda circunstancia limitativa del derecho ha de ser interpretada, como así lo ha declarado el Tribunal Supremo en la sentencia de 23 de enero de 1996, restrictivamente, ya que contempla un supuesto excluyente de un derecho por una circunstancia específica y excepcional.



En definitiva, este Órgano Consultivo considera, tal y como también señala el informe de la Asesoría Jurídica, que 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 a la del Consejo de Estado.

b) El apartado 3 de este artículo 2º prevé que “por razones de justicia o equidad, la Junta Vecinal de xxxxxx podrá apreciar la existencia de fuerza mayor u otras circunstancias graves que impida(n) a cualquier vecino el cumplimiento de los anteriores requisitos”. Tal y como señala la Asesoría Jurídica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, siguiendo el criterio establecido por el Consejo de Estado (Dictamen número 429/1994), sería necesario que esta apreciación se realizara mediante resolución motivada o, al menos, motivadamente.

Esta necesidad de motivación no sólo es predicable en este supuesto, sino en todos aquellos en los que la Junta Vecinal cumpla la obligación de resolver que le impone la Ley (artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), particularmente en los casos en que se deniega al administrado la solicitud de aprovechamiento.

Tal y como ha señalado el propio Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos (Sentencia número 276/2002, de 22 julio), al examinar el contenido de una resolución con este contenido a fin de comprobar si carece o no de motivación suficiente como para considerar infringido o no el artículo 54.1.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, “pese a contener una fundamentación y motivación muy sucinta, tanto en lo que atañe a los hechos como a los fundamentos de derecho, y pese a que lo ideal hubiera sido que también en este caso la resolución recurrida hubiera recogido una motivación propia y no por referencia, aunque reiterase la de anteriores acuerdos, ello necesariamente no nos ha de llevar a afirmar, como pretende la demandante, que la resolución o acuerdo recurrido carece de fundamentación, toda vez que esta fundamentación existe, primero por el propio contenido que recoge, aunque sea sucinto, y segundo por la remisión que hace a otras resoluciones que resolvían pretensiones idénticas reclamadas por el mismo actor en años anteriores”.



c) El artículo 3º, en su apartado 2, referido a los beneficiarios de los aprovechamientos de superficies, supone una reiteración de lo establecido en el artículo 2º, relativo a los titulares del derecho a disfrutar de los aprovechamientos de pastos y superficies agrícolas. Esta repetición innecesaria se ve avalada por el hecho de que el apartado 2 del artículo 3º se limita a señalar que “serán beneficiarios de los aprovechamientos de superficie de cultivo agrícola de los montes y bienes comunales pertenecientes a la Junta Vecinal de xxxxxxxx, los vecinos de esta localidad que cumplan lo dispuesto en el artículo 2º de esta Ordenanza”. Si lo que se pretende, tal y como parece, es regular, por un lado, quiénes son los beneficiarios de los aprovechamientos de pastos (artículo 2º) y, por otro, quiénes lo son de los aprovechamientos de leñas y superficies de cultivo agrícola (artículo 3º), sería conveniente eliminar la referencia a estos últimos (los aprovechamientos de superficies de cultivo agrícola) en uno de estos dos preceptos con el fin de evitar reiteraciones innecesarias en la regulación.

d) En cuanto a la publicidad de la ordenanza, es preciso señalar que “tratándose de una Ordenanza cuya aprobación le corresponde a la comunidad autónoma, consideramos que el órgano competente es quien tiene la facultad de aprobar la disposición de carácter general, y no quien la redacta o a quien corresponde la iniciativa, de manera que tratándose de una disposición general aprobada por una Administración Territorial, que no tiene la consideración de entidad local, difícilmente le resulta aplicable el artículo 70.2 de la Ley de Bases del Régimen Local o el 196.2 del Reglamento de Organización; normativas ambas de aplicación a las entidades locales que como es bien sabido comprenden a las diputaciones provinciales, corporaciones locales y demás entes locales menores, pero nunca a la comunidad autónoma considerada como una entidad territorial supralocal. Por ello no resultan de aplicación ni estos artículos ni la jurisprudencia de la Sala referida a la necesaria publicación de los textos íntegros, que está referida a disposiciones cuya aprobación definitiva corresponde a la entidad local. Basta para ello ver la redacción del artículo 70.2 de la LBRL, que recoge expresamente este ámbito competencial”. Así, según concluye la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia Castilla y León, Burgos, número 276/2002, de 22 julio, al estar ante una ordenanza aprobada por la Comunidad Autónoma, su publicación en el “Boletín Oficial de Castilla y León” resultaría suficiente y conforme a derecho.

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



En los artículos 4.1.1 ó 11.2.2, por poner un ejemplo, sería conveniente sustituir la expresión "instancia de petición del aprovechamiento", que se reitera a lo largo del texto, por la de "solicitud de aprovechamiento", más acorde con la verdadera naturaleza de este escrito desinteresado y, además, más conforme con la redacción de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En relación con el régimen de infracciones y sanciones, se aconsejaba en anteriores dictámenes de este Órgano una redacción diferente para el artículo 10º. Una completa adaptación a la redacción propuesta en la observación recogida como obstativa en estos dictámenes requeriría sustituir la expresión "redención a metálico" por la de "redención en metálico", y la de "efectuarse su pago" por la de "pagarse", con el fin de facilitar la comprensión del precepto.

En el artículo 10.2, y con la misma finalidad prevista en la primera observación lingüística, esto es, acomodar la redacción de la ordenanza a la legislación aplicable en materia de procedimiento administrativo, sería conveniente sustituir la expresión "resolución de infracción" por la de "resolución por la que se determina la infracción cometida", más correcta.

III CONCLUSIONES

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

Consideradas las observaciones realizadas en el cuerpo de este dictamen, 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 xxxxxxxx.

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