

Dictamen Núm. 24/2025

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
García García, Dorinda
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 27 de febrero de 2025, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 16 de septiembre de 2024 -registrada de entrada el día 18 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la aprobación de la Ordenanza de pastos de montes de titularidad municipal del concejo de Ribadesella.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El Pleno del Ayuntamiento de Ribadesella, en sesión celebrada el día 24 de abril de 2024, acuerda aprobar definitivamente “en su tramitación municipal” el “texto adaptado al dictamen del Consejo Consultivo de la Ordenanza especial de pastos de montes de titularidad municipal del Concejo de Ribadesella”, una vez ajustadas las remisiones normativas a la vigente legislación básica administrativa.

El proyecto se encabeza con un preámbulo expresivo de la nueva realidad (“tradicionalmente cada familia tenía varias cabezas de ganado” y en la actualidad “solo 24 personas han solicitado el aprovechamiento de los pastos”), y de que la ordenanza propuesta “es respetuosa con las competencias que corresponden a la Administración del Principado de Asturias de acuerdo con la legislación asturiana (...) y en su normativa de desarrollo en cuanto sea compatible con la naturaleza y titularidad de los bienes comunales”.

El título I se refiere al “objeto, ámbito y destinatarios”, y comprende los artículos 1 a 5. El artículo 4 establece los siguientes “requisitos” que los vecinos han de reunir para poder participar en el disfrute de los pastos comunales: “a) Estar inscrito en el Padrón de Habitantes de Ribadesella./ b) Residir habitualmente en el municipio de Ribadesella un mínimo de seis meses al año./ c) Estar inscrito en el Censo Ganadero Municipal con ganado de su propiedad./ d) Cumplir las condiciones sanitarias que se establezcan para el ganado por la legislación vigente./ e) La explotación ganadera deberá estar asentada en el término municipal de este municipio”.

El título II, dedicado a los “órganos de dirección y control”, lo componen los artículos 6 a 10 que se ocupan de la Junta Ganadera y de las competencias de la Alcaldía (licencias y sanciones). Este título se encabeza residenciando en el Ayuntamiento la competencia “para la ejecución y aplicación de esta ordenanza (...), sin perjuicio de las competencias que corresponden a la Administración de la Comunidad Autónoma (...) de acuerdo con lo dispuesto en la legislación del Principado de Asturias en materia de montes y ordenación forestal, ordenación agraria y desarrollo rural, y en su normativa de desarrollo en cuanto sea compatible con la naturaleza y titularidad de los bienes comunales”.

El título III aborda las “licencias de aprovechamiento de pastos”, y disciplina, en los artículos 11 a 15, el procedimiento para su concesión y las obligaciones de los beneficiarios. Para el supuesto en que las solicitudes superen las hectáreas disponibles se prevé un reparto proporcional al número de Unidad de Ganado Mayor (en adelante UGM) de cada vecino, y que cuando

entre los solicitantes “haya agricultores a título principal y otros que no tengan esta condición los primeros verán incrementada su proporción mediante la aplicación de un coeficiente 1,50 %”.

El título IV se refiere a la “aprehensión del ganado” y abarca los artículos 16 y 17.

El título V recoge el régimen sancionador, y en sus artículos 18 a 20 se determinan, respectivamente, la tipificación de las conductas constitutivas de infracción, las sanciones y su graduación, y la competencia sancionadora, que se atribuye al Alcalde si bien cuando se trata de montes comunales de titularidad local “incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública la competencia sancionadora se ha de ejercer exclusivamente por el Principado de Asturias”.

La disposición final primera habilita a la Junta Ganadera Municipal a proponer a la Consejería de Agricultura (*sic*) el “acotamiento y prohibición de los aprovechamientos” en las zonas afectadas por “incendios provocados sin la oportuna autorización” durante el “tiempo que se determine”.

La disposición final segunda remite “en todo lo no regulado por esta Ordenanza” a “lo que disponga la normativa aplicable de la Comunidad Autónoma y del Estado”.

La disposición final tercera prevé la entrada en vigor de la ordenanza “a los treinta días hábiles de su publicación en el BOPA, si no se hubieran presentado reclamaciones, ya que entonces se entenderá aprobado definitivamente el acuerdo hasta entonces provisional”.

2. Contenido del expediente

En su reunión de 19 de mayo de 2011, uno de los miembros de la Junta Ganadera Municipal expresa la “necesidad de modificación de la Ordenanza de pastos, consensuada con todas las partes y teniendo siempre en cuenta que no se perjudique a ningún ganadero local”.

Con fecha 16 de marzo de 2012, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Ribadesella formula propuesta de aprobación inicial de la “modificación de la

Ordenanza de pastos de montes de titularidad municipal del concejo de Ribadesella” con la redacción que se recoge en el anexo a este acuerdo. La reforma pretendida se justifica tanto en la solicitud formulada al respecto por “los ganaderos” con el objeto de “revitalizar los órganos existentes y mejorar la participación y la gestión”, como en la necesidad de “acomodar la Ordenanza a las modificaciones realizadas en la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local”. En la propuesta se expresa, asimismo, que “se considera procedente realizar una publicación íntegra del texto modificado para una mejor comprensión del mismo”.

Ese mismo día el Secretario General municipal informa favorablemente el proyecto de modificación de la Ordenanza.

Previo dictamen favorable de la Comisión Informativa de Obras, Servicios, Infraestructuras, Industria, Medio Ambiente, Zona Rural, Barrios y Turismo, en reunión celebrada el 25 de abril de 2012 el Pleno del Ayuntamiento acuerda aprobar inicialmente la modificación de la Ordenanza de pastos de montes de titularidad municipal del concejo de Ribadesella y someter dicha ordenanza a información pública durante un plazo de treinta días. El día 10 de mayo de 2012 se publica en el Boletín Oficial del Principado de Asturias el anuncio de apertura del trámite de información pública que transcurre sin la formulación de alegaciones, según certifica el encargado del registro municipal el 19 de junio de 2012.

Con fecha 20 de junio de 2012, el Secretario General municipal, con el visto bueno de la Alcaldesa, suscribe un escrito en el que expresa que, “dado que no han sido presentadas reclamaciones en relación con la aprobación inicial del Reglamento, procede la elevación a definitiva de la aprobación inicial, quedando por tanto aprobado definitivamente”.

El día 25 de junio de 2012, el Director General de Administración Local del Principado de Asturias solicita a la Alcaldesa del Ayuntamiento de Ribadesella, “visto el anuncio publicado en el BOPA de 10 de mayo de 2012”, que “proceda a remitir el expediente completo para su tramitación”, en el entendimiento de que “la citada ordenanza especial ha de estar sometida al

procedimiento establecido al respecto en el artículo 75.4 del Real Decreto 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (...), así como siguiendo el procedimiento establecido en la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, según señala el artículo 56 del citado texto”.

Con fecha 5 de julio de 2012 se publica en el Boletín Oficial del Principado de Asturias el anuncio de aprobación definitiva de la Ordenanza de pastos, que contiene el texto íntegro de la disposición.

Remitido el expediente a la Dirección General de Administración Local, se solicita informe de la Secretaría General Técnica y de la Dirección General de Política Forestal de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos.

Con fecha 21 de diciembre de 2012, el Jefe del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos libra un informe en el que formula numerosas observaciones de carácter técnico al texto de la disposición. Entre ellas destaca la que alude a la necesidad de que las previsiones del nuevo texto se ajusten a lo establecido en el Decreto 52/1990, de 17 de mayo, por el que se aprueba la Ordenanza Tipo de Aprovechamiento de Pastos, en la que no se contempla la figura de la Junta Ganadera Municipal. A este informe “se adhiere” el Jefe del Servicio de Montes de la misma Consejería el 14 de marzo de 2013.

El día 10 de abril de 2013, el Coordinador de la Guardería de Medio Natural comunica a la Secretaria Habilitada de la Dirección General de Administración Local, mediante correo electrónico, que uno de los montes incluidos en la Ordenanza en tramitación es de utilidad pública.

El día 17 de abril de 2013, la Secretaria Habilitada de la Dirección General de Administración Local, con la conformidad de la Jefa del Servicio de Relaciones con las Entidades Locales, emite un informe en el que pone de manifiesto que se está ante una ordenanza singular cuya especialidad implica la necesidad de seguir el procedimiento especial regulado en los artículos 75 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (en adelante TRRL) y 95 y 103.2 del Reglamento de Bienes de las

Entidades Locales (en lo sucesivo RBEL). Señala que el Ayuntamiento de Ribadesella “debería tener en cuenta” las observaciones formuladas desde la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos, cuyo informe adjunta como anexo, y analiza a continuación el marco en el que ha de desarrollarse el ejercicio de la potestad sancionadora municipal. A este respecto, entiende que ha de partirse de lo establecido en la “Ley de Montes estatal (básica), en cuyo artículo 9 se recoge que:/ ‘Las entidades locales, en el marco de la legislación básica del Estado y de la legislación de las Comunidades Autónomas, ejercen las competencias siguientes:/ a) La gestión de los montes de su titularidad no incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública./ b) La gestión de los montes catalogados de su titularidad cuando así se disponga en la legislación forestal de la Comunidad Autónoma”, así como de lo dispuesto en la Ley del Principado de Asturias 3/2004, de Montes y Ordenación Forestal, que “efectúa un reenvío a la Ley 4/1989, de 21 de julio, de Ordenación Agraria y Desarrollo Rural”, cuyo artículo 114 determina que por “la Consejería de Agricultura y Pesca se elaborará una Ordenanza tipo sobre ordenación y aprovechamiento de pastos en los bienes (a) que se refiere el artículo 112 de esta Ley (...). Dicha Ordenanza tendrá el carácter de contenido mínimo obligatorio para los concejos que procedan a regular los pastos de su competencia”. Considerado lo anterior, entiende que “el ejercicio de la potestad sancionadora para tipificar infracciones e imponer sanciones corresponde al Principado de Asturias, como Administración forestal, respecto de los montes comunales incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública”, debiendo tener en cuenta la entidad local, en cuanto a esta clase de bienes, la Ordenanza tipo, si bien el municipio podrá “tipificar infracciones e imponer sanciones, a través de las ordenanzas de aprovechamiento de pastos de los montes comunales no incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, en el ámbito de sus competencias de gestión, respetando en todo caso la potestad sancionadora que corresponde al Principado de Asturias como Administración forestal”. Por ello, “propone que el Ayuntamiento adapte (...) la Ordenanza propuesta a esta distinción”.

Con fecha 29 de abril de 2013, el Director General de Administración Local remite a la Alcaldesa del Ayuntamiento de Ribadesella el informe referido, significándole que en el caso de que se aceptaran las observaciones propuestas por la Consejería habría que celebrar un nuevo trámite de información pública y, una vez analizadas las sugerencias recibidas, previo informe de la Secretaría municipal, someter el texto a votación del Pleno del Ayuntamiento, comunicando posteriormente la decisión adoptada a la Dirección General de Administración Local al objeto de dar continuidad al procedimiento.

El día 14 de mayo de 2013 la Alcaldesa suscribe una propuesta favorable a la incorporación al texto de la Ordenanza de todas las observaciones realizadas por la Administración autonómica “en tanto no afectan a la voluntad expresada por el Pleno el 25 de abril de 2012”, salvo las que se refieren a la Junta Ganadera Municipal, “por tratarse de un órgano arraigado en el municipio” cuya regulación “se considera que no infringe el contenido mínimo obligatorio de la ordenanza-tipo aprobada por Decreto 52/1990”.

El Secretario General municipal informa favorablemente el proyecto de adaptación de la Ordenanza especial de pastos de montes de titularidad municipal del concejo de Ribadesella al informe del Servicio de Relaciones con las Entidades Locales con fecha 15 de mayo de 2013. En él expresa que “el artículo 114.2 de la Ley 4/1989, de Ordenación Agraria y Desarrollo Rural, otorga a dicho Decreto el carácter de contenido mínimo obligatorio de la ordenanza municipal pero no de contenido máximo obligatorio, por lo que no prohíbe la existencia de otros órganos de participación de los ganaderos”. Añade que “la naturaleza de esta Junta Ganadera Municipal, constituida a partir del acuerdo plenario de 17 de mayo de 1996, es similar a los consejos sectoriales regulados en los artículos 130 y 131 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, RD 2568/1986, por lo que no se encuentra motivación para informar desfavorablemente su mantenimiento”.

Previo dictamen favorable de la Comisión Informativa de Obras, Servicios, Infraestructuras, Industria, Medio Ambiente, Zona Rural, Barrios y Turismo, el Pleno del Ayuntamiento acuerda, el 29 de mayo de 2013 y por

unanimidad, aprobar inicialmente la adaptación de la Ordenanza al informe del Servicio de Relaciones con las Entidades Locales, con la redacción que se recoge en el anexo.

Evacuado un nuevo trámite de información pública sin que se hayan formulado alegaciones, el día 3 de septiembre de 2013 el Secretario General municipal certifica la aprobación definitiva del nuevo texto.

Mediante oficio de 23 de octubre de 2013, el Director General de Administración Local comunica a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos que el Ayuntamiento de Ribadesella discrepa de la observación relativa a la existencia de la Junta Ganadera Municipal, y solicita que se informe al respecto.

Con fecha 25 de noviembre de 2013, el Jefe del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos libra un informe en el que sostiene que "la ordenanza-tipo, aprobada por Decreto 52/1990, de 17 de mayo, se refiere en todo su articulado solamente a dos órganos de dirección y gestión del aprovechamiento de pastos: la Consejería de Medio Rural y Pesca (actual Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos) y la Junta de Pastos. Ahora bien, el artículo 2 de la Ordenanza-tipo, en relación con el artículo 114.2 de la Ley 4/1989, de 21 de julio, de Ordenación Agraria y Desarrollo Rural, señala que la presente ordenanza tiene carácter de 'contenido mínimo'. Por ello, se podría interpretar que no está prohibida la creación de otros órganos distintos a los citados, siempre que tengan carácter complementario a los legalmente previstos, respetándose en todo caso tanto la denominación como las competencias de la Junta de Pastos".

Respecto a la modificación introducida en lo relativo al ejercicio de la potestad sancionadora, entiende que "la Ley del Principado de Asturias 3/2004, de 23 de noviembre, de Montes y Ordenación Forestal, en su ámbito de aplicación no distingue según el tipo de monte, sino que se refiere a montes en general, por lo que la competencia sancionadora de la Administración del Principado de Asturias se extiende a todos los montes ubicados en el territorio autonómico. Por su lado, el artículo 139 de la Ley 7/1985, de 2 de abril,

Reguladora de las Bases de Régimen Local (...), en el título XI, relativo a la tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades Locales en determinadas materias, declara que 'Para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes'. Dicha normativa sectorial específica es la constituida por la Ley del Principado de Asturias 3/2004, de 13 de noviembre, de Montes y Ordenación Forestal, la cual, en sus artículos 90 y 91, tipifica como infracción administrativa el pastoreo o permanencia de reses en montes sin autorización cuando tal requisito fuera preceptivo o realizado en zonas o épocas acotadas o en contravención de los Planes de Aprovechamiento o de las ordenanzas. Asimismo, el artículo 21.1" de la Ley de Bases del Régimen Local dispone que "El Alcalde es el Presidente de la Corporación y ostenta las siguientes atribuciones: n) sancionar las faltas de desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales, salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida a otros órganos'. El propio precepto refiere la atribución sancionadora al Alcalde 'salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida a otros órganos'. En este caso, el artículo 89 de la Ley 3/2004 atribuye a la Consejería competente en materia forestal el ejercicio de la potestad sancionadora en los términos establecidos en dicha Ley. Por tanto, en el ejercicio y desarrollo de las actividades reguladas y sometidas a la Ley 3/2004 el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos, y más concretamente al titular de la Dirección General competente en materia de montes, que le corresponde la competencia para el inicio y, en su caso, resolución de los procedimientos sancionadores (*ex artículo 99*)".

El día 7 de marzo de 2014, la Secretaria Habilitada de la Dirección General de Administración Local emite un nuevo informe en el que, a la vista de

la discrepancia sostenida por la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos, vuelve a analizar la cuestión relativa al ejercicio de la potestad sancionadora que se contempla en la Ordenanza. Sobre el particular señala que “tanto el Consejo de Estado como el Tribunal Supremo y finalmente el Consejo Consultivo del Principado de Asturias concluyen que, con las obvias matizaciones, dentro de la competencia municipal, y sin oponerse a la ley, los entes locales pueden tipificar infracciones y sanciones, aunque no sean en ejecución o desarrollo de una ley”, añadiendo que “el marco competencial autonómico (...) debe, en todo caso, respetar que la competencia sobre los montes comunales es propia de las entidades locales, tal como señala el artículo 84 del TRRL”. Entiende, por tanto, que “el ejercicio de la potestad sancionadora para tipificar infracciones e imponer sanciones corresponde al Principado de Asturias, como Administración forestal, respecto de los montes comunales incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública” y que “las entidades locales podrán ejercer la potestad sancionadora (...) en el ámbito de sus competencias de gestión, respetando en todo caso la potestad sancionadora que corresponde al Principado de Asturias como Administración forestal”. Por último, informa favorablemente “la continuidad del procedimiento”.

El día 12 de marzo de 2014, la Jefa del Servicio de Relaciones con las Entidades Locales, con la conformidad del Director General de Administración Local, informa que “en el presente expediente se cumplen los requisitos exigidos por la legislación de régimen local para que el Consejo de Gobierno pueda pronunciarse sobre la aprobación de la Ordenanza, procediendo en consecuencia dicha aprobación mediante la adopción de un acuerdo oído/conforme el Consejo Consultivo”.

El día 19 de marzo de 2014, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda y Sector Público devuelve el expediente al Director General de Administración Local “al objeto de que se adapte el mismo a la doctrina del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, contenida en el Dictamen Núm. 2/2014 sobre un expediente similar (...). En el citado dictamen

se apunta como observación esencial la necesidad de modificar el Acuerdo, tanto en lo que se refiere al título como al contenido, en atención a su carácter modificativo de una norma, respetando con ello su verdadera naturaleza, que se contrae a la modificación parcial de una serie de artículos de la ordenanza vigente./ Por ello, el Acuerdo propuesto habrá de ceñirse a concretar las modificaciones que se proponen de la norma en vigor, conforme dispone la Guía para la elaboración y control de las disposiciones de carácter general del Principado de Asturias, citada en el dictamen del Consejo Consultivo como pauta técnica para la aprobación de las ordenanzas locales”.

Con fecha 25 de marzo de 2014, el Director General de Administración Local traslada a la Alcaldesa del Ayuntamiento de Ribadesella el contenido del escrito de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda y Sector Público “a los efectos oportunos”.

El día 14 de mayo de 2014 la Alcaldesa de Ribadesella, con el informe favorable del Secretario General, comunica al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias que “mediante acuerdo plenario de 17 de mayo de 1996 se aprobó provisionalmente la Ordenanza de pastos de montes de titularidad municipal de Ribadesella. El anuncio de dicha aprobación provisional fue publicado en (el) BOPA de 1 de junio de 1996. No consta que se realizara el anuncio de aprobación definitiva con publicación íntegra del texto de la ordenanza. No consta que el Consejo de Estado emitiera dictamen sobre la misma. A pesar de ello la ordenanza ha venido siendo aplicada sin que se dudara de su vigencia”. A continuación pone en duda la necesidad de adaptar el texto de la Ordenanza a la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general del Principado de Asturias, pues -según razona- “no debemos olvidar que la ordenanza que regula el artículo 75.4 (del) TRRL es una ordenanza municipal que solo en el caso que pretenda exigir a los vecinos beneficiarios, como condición previa para participar en los aprovechamientos forestales (indicados), determinadas condiciones de vinculación y arraigo o de permanencia necesitará de aprobación del órgano competente de la Comunidad Autónoma previo dictamen del Consejo Consultivo. Es decir, el control

autonómico que se realiza es que la matización que del derecho de igualdad introduzcan las ordenanzas municipales por aplicación de costumbres tradicionalmente observadas en el aprovechamiento de bienes comunales es proporcionado al objetivo perseguido en el artículo 75.4 (del) TRRL. Esta regulación es un anacronismo que proviene del tiempo en que se producían usurpaciones de bienes comunales y aprovechamientos torticeros./ Pero la intervención autonómica en la aprobación de ordenanzas especiales de utilización de bienes comunales no puede producir el retraso exagerado, la introducción de redacciones de contenido discutible o la imposibilidad de su aprobación./ Si realmente se tratara de una modificación la directriz recogida en la página 2149 del BOPA de 29 de marzo de 1993 ni impide ni prohíbe que las disposiciones modificativas de otras anteriores vuelvan a publicar el texto íntegro o refundido./ En este sentido, el expediente administrativo no se predetermina por el título que se expresa en su portada sino por el acuerdo que le pone fin. Esta conclusión es conforme con la definición que de expediente administrativo se contiene en el artículo 164.1 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, como 'conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa'".

Con fecha 30 de mayo de 2014 la Secretaria Habilitada de la Dirección General de Administración Local libra un informe en el que pone de manifiesto, en relación con el expediente relativo a la Ordenanza de pastos de montes de titularidad municipal del concejo de Ribadesella, que "a lo largo de la tramitación se han hecho alusiones en distintas y diversas ocasiones a la 'modificación' de la citada ordenanza -acuerdos plenarios, informes de las comisiones informativas, publicaciones en el BOPA, informes técnicos (...)-", si bien "del estudio de la documentación que obra en el expediente y de lo manifestado por la Alcaldía en el escrito de fecha 14 de mayo de 2014 (...) hemos de concluir que la verdadera dimensión del acuerdo que se pretende adoptar es la aprobación del texto íntegro de la citada ordenanza".

Tras la propuesta de la Consejera de Hacienda y Sector Público favorable a la aprobación de la Ordenanza, figura en el expediente una certificación de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia y Secretaria de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos acreditativa de que la citada Comisión ha informado favorablemente el proyecto en la reunión celebrada el día 12 de junio de 2014, añadiendo que “analizado el Acuerdo se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión de dictamen”.

En este estado de tramitación, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen. En el mismo (Dictamen Núm. 185/2014) se pone de manifiesto que “la información pública y la audiencia a los interesados constituyen trámites con sustantividad propia, y que el segundo de los citados obliga a comunicar directamente a los interesados que estén claramente determinados y resulten conocidos por la Administración y a las corporaciones, asociaciones o grupos, si los hubiere, que resulten afectados la instrucción del procedimiento, lo que no se ha practicado en el asunto sometido a nuestra consideración”. Asimismo se aprecia la relevancia de “conocer el régimen consuetudinario de aprovechamiento de los pastos de los bienes comunales de Ribadesella para poder dictaminar adecuadamente, valorando la razonabilidad y la conformidad a derecho de las innovaciones o mutaciones de la *opinio iuris vel necessitatis* de la comunidad sobre esas normas consuetudinarias. Consecuentemente, y con carácter previo a nuestro dictamen definitivo, el Ayuntamiento debe aportar al expediente noticia cierta y fehaciente de esas costumbres”.

Por otro lado, el Dictamen advierte que no se recoge una regulación precisa de la “cuantía máxima de las suertes o lotes” que serán objeto de reparto entre los vecinos con derecho a aprovechamiento, al no fijarse “algo tan esencial como es la duración temporal de dichas suertes”. Se razona también que el criterio de “prioridad” podrá conllevar la atribución de una cuota preferente en el reparto, que será mayor o menor en atención a las circunstancias concurrentes según los parámetros que se fijen, “pero en

cualquier caso equitativa y proporcional a las necesidades de cada vecino con derecho a aprovechamiento”.

Igualmente se cuestiona “el establecimiento de un canon por aprovechamiento sin que se haya incorporado al expediente la documentación acreditativa de su necesidad y finalidad en los términos de lo dispuesto en los artículos 77 del TRRL y 99 del RBEL”.

Por último, se recuerda lo ya señalado en el Dictamen Núm. 107/2010 a propósito de la aplicabilidad del Decreto del Principado de Asturias 52/1990, de 17 de mayo, por el que se aprueba la Ordenanza Tipo de Aprovechamiento de Pastos. Se observa que, desde que tal norma se dicta, la práctica administrativa seguida por la Administración autonómica ha pretendido que los montes respecto de los que ha de aplicarse la Ordenanza tipo son todos aquellos declarados de utilidad pública, independientemente de su carácter de bienes comunales, lo que se fundamenta en que el apartado B.1.º.5 del anexo del Real Decreto 1357/1984, de 8 de febrero, de Traspasos de Funciones y Servicios del Estado al Principado de Asturias en Materia de Conservación de la Naturaleza, identifica como una función inherente a las competencias que la Comunidad Autónoma asume en virtud del Estatuto la de “administración y gestión de los montes propiedad de las Entidades públicas distintas del Estado declarados de utilidad pública”. Aparte de advertir que es doctrina constitucional consolidada que una norma como la invocada no delimita ni atribuye las competencias de una Comunidad Autónoma, aunque pueda cumplir una función hermenéutica, se deja de manifiesto, como ha reiterado el Consejo de Estado en sus dictámenes sobre la Ordenanza de Pastos de Lena (Dictamen 944/1995, de 22 de junio, y Dictamen 3497/1998, de 29 de octubre), la Ordenanza de Pastos de Peñamellera Baja (Dictamen 2137/1996, de 17 de octubre), la versión inicial de la Ordenanza de Pastos de Parres (Dictamen 4642/1997, de 30 de octubre), la Ordenanza de aprovechamiento de los bienes comunales de Tineo (Dictamen 3435/1998, de 29 de octubre), la Ordenanza reguladora de pastos de la Entidad local menor de Taja, Teverga (Dictamen 2502/2001, de 31 de octubre) o la Ordenanza reguladora del aprovechamiento de Pastos de Aller (Dictamen

225/2003, de 30 de abril), que el régimen jurídico que deriva de la aplicación de la Ordenanza tipo es sustancialmente distinto del que corresponde a los bienes comunales, particularmente porque el derecho de aprovechamiento se sujeta en todo caso a la planificación forestal, se hace depender del pago de la tasa correspondiente por la obtención de la licencia que se exige y se atribuye una preeminencia notable a la Administración del Principado de Asturias en los órganos de gestión de tales aprovechamientos, así como la competencia sancionadora. Se razona que la aplicación a los montes comunales municipales de tal régimen “supone adular el principio esencial que define el aprovechamiento de esta clase de bienes, articulado sobre el aprovechamiento conjunto y titularidad de los vecinos, sustrayendo a los mismos la nota esencial definitoria del tipo especial de propiedad colectiva que constituyen. Por ello, la sola declaración de utilidad pública no tiene, ni puede tener, virtualidad suficiente para mutar la naturaleza jurídica de este tipo especial de aprovechamientos, sin perjuicio de la aplicación de las medidas, propiamente de fomento, que comporta la inclusión en el Catálogo. Así, debe entenderse que cuando el artículo 114 de la Ley del Principado de Asturias 4/1989, de 21 de julio, de Ordenación Agraria y Desarrollo Rural, señala que la Ordenanza tipo ‘tendrá carácter de contenido mínimo obligatorio para los concejos’ ese común denominador puede dirigirse a la armonización de la disciplina de los pastos sobre los que el Principado ostente competencia, pero en ningún modo habilita a la Administración autonómica para subvertir el régimen de los comunales”.

Se concluye así que la norma resulta ajena a la doctrina expuesta cuando supedita la concesión de licencias de aprovechamiento (artículos 15.5 y 17) o los acotamientos (artículo 18) a lo establecido en los planes anuales de aprovechamiento aprobados por la Consejería, al atribuir la competencia sancionadora a la Administración del Principado de Asturias respecto de cualquier infracción que se produzca “en montes comunales de titularidad municipal pero incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública”, o al incorporar a la gestión de los montes comunales de titularidad y gestión municipales a la Junta de Pastos, órgano encargado, según la Ordenanza tipo,

de la dirección y gestión del aprovechamiento de los pastos en terrenos que son “propiedad de la Comunidad Autónoma” o sobre los que esta “tenga atribuida su administración y gestión”. Se estima, en suma, que procede que el Ayuntamiento acometa “una revisión completa del texto de la Ordenanza al objeto de que “se fijen en ella la cuantía máxima de las suertes o lotes y los criterios de reparto en caso de escasez, (...) se expliciten las razones que motivan la imposición del canon y se determine el coste (...) para el municipio”, incorporando al expediente “la justificación del régimen consuetudinario del que trae causa” y eliminándose del texto de la norma “la atribución a la Administración autonómica de potestades de intervención que no le corresponden según la ley”.

Recibido el dictamen en el Ayuntamiento, por escrito de 12 de noviembre de 2014 la Alcaldía interesa a la autoridad autonómica que “se dicte un acto de trámite en el que aclare si propondrá la aprobación de la Ordenanza (...) una vez adaptada al Dictamen del Consejo Consultivo o, por el contrario, propondrá su denegación si no se cumple lo dispuesto en (...) la Ordenanza Tipo (...) y en el informe del servicio de relaciones con las entidades locales”. Constan a continuación distintos informes de servicios autonómicos en los que se sintetizan los tres criterios divergentes en torno a la aplicación de la Ordenanza Tipo a los comunales (si ha de aplicarse a todos, a ninguno, o sólo a los incluidos en el catálogo) y la potestad sancionadora (si corresponde a la Administración autonómica en todo caso, en ningún caso, o sólo respecto a los catalogados).

No habiendo recibido respuesta, con fecha 31 de julio de 2015 la Alcaldía remite a la Dirección General de Administración Local expediente relativo a la aprobación de la ordenanza, que se abre con un informe de Secretaría librado el 7 de abril de 2015 sobre la adaptación del texto y su tramitación al dictamen del Consejo Consultivo. En el mismo, se da cuenta de los documentos localizados en investigación del régimen tradicional de aprovechamiento de pastos, que se remontan a 1980, y de la entrevista a dos vecinos nacidos en 1945 y 1947, quienes detallan que “hasta los años 70” los comunales se

utilizaban por todos los vecinos con ganado, cuyo número era “mucho mayor que ahora”, y “cuando vinieron las ayudas de la PAC se empezó con las licencias. Se constata una evolución desde los años setenta “cuando casi todas las familias disponían de algún ejemplar de ganado que diariamente subía a pastar”, hasta reducirse a “unos pocos ganaderos profesionales”. El texto de la ordenanza se revisa “para eliminar las interferencias de la administración autonómica”, suprimiendo “el Título relativo a las Juntas de Pastos que, en realidad, nunca han funcionado realmente”, ajustando los preceptos sobre requisitos de los beneficiarios y competencia sancionadora, concretando “los tiempos vigencia de las suertes de pastos (12 meses), la cuantía máxima de los lotes (300 Has por vecino) y los criterios de reparto”, así como la regla de proporcionalidad en caso de escasez, y eliminando “cualquier referencia al canon por aprovechamiento que, en cualquier caso, no se estaba ingresando”. Se acompaña el nuevo texto y deja constancia del sometimiento de la propuesta a la Junta Ganadera Municipal y a la Comisión Informativa del Ayuntamiento, así como de la necesidad de librar el trámite de información pública y la audiencia a los ganaderos que obtuvieron licencia de pastos en el año 2014, a los Alcaldes de barrio de núcleos rurales cercanos a los pastos y a las asociaciones vecinales cuyo objeto social guarda relación con el expediente.

Se incorpora a continuación la certificación de que el Pleno del Ayuntamiento, en su sesión de 29 de abril de 2015, acuerda la aprobación inicial de la ordenanza y su sometimiento a información pública y audiencia, tras la cual, de no presentarse reclamaciones o sugerencias “se considerará aprobada definitivamente”.

Consta el anuncio publicado en el Boletín Oficial del Principado de Asturias de 19 de abril de 2015 y las alegaciones de un vecino al que se había dado audiencia, quien solicita la expresa inclusión de “la especie porcina”, y el informe técnico que estima la alegación sin necesidad de modificación del texto en cuanto este “no especifica, ni incluye ni excluye expresamente ninguna especie ganadera”. Se certifican a continuación, con fecha 15 de julio de 2015, la publicación del anuncio en el tablón del Ayuntamiento y en la sede

electrónica, y el trámite de audiencia librado conforme al informe de Secretaría y sus resultados.

Tras un nuevo informe de Secretaría, y previo dictamen favorable de la comisión informativa a propuesta de la Alcaldía, el Pleno acuerda en su sesión de 29 de julio de 2015 estimar la alegación formulada en los términos del informe técnico y aprobar definitivamente la ordenanza “en su tramitación municipal”.

Con fecha 24 de septiembre de 2015 emite informe el Secretario General Técnico de la Consejería de Desarrollo Rural y Recursos Naturales. En el mismo “se ratifica en el informe emitido en su día” y se deja constancia de dos montes “cuya gestión corresponde a la Consejería” (uno “en virtud del Convenio n.º 4180” suscrito en 1988, y otro catalogado), concretando que la Consejería “no puede autorizar ningún tipo de incendio y, con independencia de la causa que diere origen al mismo, viene obligada a acotar el pastoreo de los montes incendiados para la recuperación de las especies afectadas o para su restitución a la situación anterior al incendio, conforme a las previsiones contenidas en el artículo 66.2 de la (...) Ley 3/2004, de Montes y Ordenación Forestal”.

Tras un informe del Director General de Administración Local expresivo de que por la Consejería de Desarrollo Rural y Recursos Naturales deberían examinarse puntualmente las modificaciones sustanciales incorporadas por el Ayuntamiento al texto de la ordenanza, el 10 de noviembre de 2015 libra nuevo informe el Secretario General Técnico de dicha Consejería. En él, tras remarcar “el carácter superior y preeminente” del Dictamen del Consejo Consultivo, no advierte “inconveniente en la regulación que contiene la Ordenanza sobre la Junta Ganadera Municipal. Ahora bien, la composición y cometidos asignados a la Junta Ganadera Municipal (órgano de participación y consulta) de la nueva Ordenanza municipal no se corresponden con los fijados como contenido mínimo por la Ordenanza Tipo (dirección y gestión) para la Junta de Pastos. Por esta razón el Consejo Consultivo deberá valorar la procedencia bien de que la Junta Ganadera Municipal asuma los cometidos y composición de la Junta de Pastos, contenida en dicha Ordenanza Tipo, o se regula una Junta de Pastos

como órgano complementario para los montes sujetos a gestión de la Consejería”. Respecto al canon por aprovechamiento se indica que “su supresión elimina cualquier tipo de controversia”. En cuanto a la potestad sancionadora, se razona que la ordenanza “se limita a establecer la calificación de las faltas respecto a las obligaciones que impone (...) y el régimen de multas o sanciones, así como la competencia sancionadora. Ello no implica que a esta Consejería se le elimine o anule su competencia sancionadora respecto a cualquiera de las materias de la que sea titular, respecto al régimen sancionador previsto en la Ley 3/2004”. Advierte por último que la reforma operada en 2015 sobre la Ley 3/2004 aboca a futuras leyes que podrían afectar tanto a las ordenanzas municipales como a la Ordenanza tipo.

El propio Secretario General Técnico de la Consejería de Desarrollo Rural y Recursos Naturales informa el 20 de noviembre de 2015 en el sentido de que el expediente debe remitirse sin más trámites al Consejo Consultivo “sin que se estime oportuno en esta fase de tramitación acompañar una propuesta de Acuerdo de aprobación o denegación a adoptar por el Consejo de Gobierno. Todo ello en consideración al carácter excepcional de la tramitación seguida por haberse retrotraído el procedimiento con la consiguiente devolución al Ayuntamiento de la norma analizada, tal como dictaminó el Consejo Consultivo”. Obra a continuación el informe de la Jefa del Servicio de Relaciones con las Entidades Locales, fechado el 24 de noviembre de 2015, expresivo de la procedencia de solicitar el Dictamen. Este último informe aparece seguidamente, integrado en un expediente de Consejo de Gobierno, con el conforme del Director General de Administración Local, tras un extracto del expediente para su remisión al Consejo Consultivo. Obra después una comunicación interna para la devolución del expediente, de fecha 28 de junio de 2022.

Tras solicitud de la Alcaldía, registrada el día 1 de diciembre de 2023, interesando el impulso del procedimiento, consta un “informe final del Servicio de Relaciones con las Entidades Locales”, fechado el 10 de julio de 2024, en el que se recoge que “con fecha 26 de marzo de 2018, tiene entrada en la

(Dirección General) de Administración Local oficio de 23 de marzo de 2018 de la (Secretaría General Técnica) de la Consejería de Hacienda y Sector Público” por el que se devuelve el expediente, y que el Director General de Administración Local remite respuesta el 6 de abril de 2018 “reiterando que cualquier pronunciamiento de este centro gestor en el momento presente excede de sus competencias, por lo que solicita que en atención a las competencias que tiene atribuidas, se impulsen los trámites oportunos, para que en coordinación con la Secretaría General Técnica de la Consejería de Desarrollo Rural y Recursos Naturales competente por razón de la materia, se dé respuesta a lo solicitado por el Ayuntamiento”. Igualmente se recoge en este informe que el Director General de Administración Local interesó del Ayuntamiento el 22 de febrero de 2024 una adaptación del texto a la normativa vigente y “valorar (...) a pesar del tiempo transcurrido, la posibilidad de esperar a la aprobación de la nueva Ordenanza Tipo”, recibéndose entonces certificación del Acuerdo del Pleno municipal de 24 de abril de 2024 por el que se aprueba definitivamente el texto adaptando las referencias normativas a las vigentes Leyes 29/2015 y 40/2015. Añade el informe que, comprobado que el texto es el mismo que el aprobado en la sesión plenaria de 29 de julio de 2015, salvando las adaptaciones referidas, por lo que ya ha sido informado por la Secretaría General Técnica de la Consejería competente por razón de la materia en el sentido de “remitirse directamente y sin más trámite al Consejo Consultivo” y en el mismo sentido por la Jefa del Servicio de Relaciones con las Entidades Locales con el conforme del Director General de Administración Local, se concluye que “no cabe más que reiterar la petición de continuidad del procedimiento y en consecuencia la inmediata solicitud del preceptivo Dictamen”. Idénticas consideraciones se reiteran en otro informe, integrado en un expediente de Consejo de Gobierno, suscrito por la Jefa del Servicio de Relaciones con las Entidades Locales con el conforme del Director General de Administración Local, acompañado de una propuesta favorable por el entonces Consejero de Fomento, Cooperación Local y Prevención de Incendios.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 16 de septiembre de 2024, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa a la aprobación de la Ordenanza de pastos de montes de titularidad municipal del concejo de Ribadesella, adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a la aprobación autonómica de una Ordenanza local por la que se regulan los aprovechamientos de pastos en los montes comunales del concejo de Ribadesella.

El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13.2 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y 18.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente, todo ello en relación con lo señalado en el artículo 75.4 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en 8 Materia de Régimen Local (en adelante TRRL), aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que exige la aprobación de tales ordenanzas locales por el “órgano competente de la Comunidad Autónoma, previo dictamen del órgano consultivo superior del Consejo de Gobierno de aquélla”.

Como ya expusimos en nuestros Dictámenes Núm. 107/2010 y 185/2014, la interpretación acerca del alcance del artículo 75.4 del TRRL no es pacífica, si bien razonamos allí *in extenso* que la aplicación del procedimiento regulado en el artículo 75.4 del TRRL no se limita a las ordenanzas especiales las que tengan por objeto establecer un aprovechamiento maderable, de modo

que tal procedimiento rige, a nuestro juicio, para la aprobación de las ordenanzas que disciplinan el aprovechamiento de bienes comunales siempre que, recogiendo la costumbre tradicional, vengán ordenando su disfrute mediante concesiones periódicas de suertes o cortas de madera a los vecinos y exijan determinadas condiciones de vinculación y arraigo o de permanencia.

Así lo viene entendiendo el Consejo de Estado, entre cuyos múltiples dictámenes al respecto cabe citar -por lo que se refiere a nuestra Comunidad Autónoma- los que evacuó sobre la Ordenanza de Pastos de Lena (Dictamen 944/1995, de 22 de junio, y Dictamen 3497/1998, de 29 de octubre), la Ordenanza de Pastos de Peñamellera Baja (Dictamen 2137/1996, de 17 de octubre), la versión inicial de la Ordenanza de Pastos de Parres (Dictamen 4642/1997, de 30 de octubre), la Ordenanza de aprovechamiento de los bienes comunales de Tineo (Dictamen 3435/1998, de 29 de octubre), la Ordenanza reguladora de pastos de la Entidad local menor de Taja, Teverga (Dictamen 2502/2001, de 31 de octubre) o la Ordenanza reguladora del aprovechamiento de Pastos de Aller (Dictamen 225/2003, de 30 de abril). Y así lo considera también el Consejo Consultivo de Castilla y León en numerosos dictámenes.

En el mismo sentido, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 11 de junio de 2013 (ECLI:ES:TS:2013:3383, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a), establece categóricamente que “sin duda conforme al artículo 75.4 del Real Decreto Legislativo 781/1986, y no solo como se afirma en el motivo en el caso de los aprovechamientos forestales, es preciso el informe del Consejo de Estado o del órgano consultivo correspondiente de la Comunidad Autónoma, sino, en todo caso, cuando se producen restricciones o cualquier otro tipo de limitación o exclusión en la participación de la explotación de esos bienes comunales por los vecinos, como estimó la sentencia de instancia que merece ser confirmada”.

En la Ordenanza que se somete a nuestra consideración se introduce ese tipo de limitación o exclusión, como refleja su artículo 4.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

La Ordenanza sometida a consulta es una de las especiales que se contemplan en el artículo 75 del TRRL y en el artículo 103, apartados 1 y 2, del RBEL, pues su objeto es la regulación de la utilización de los bienes comunales por parte de los vecinos disponiendo determinados requisitos de vinculación y arraigo para obtener la condición de beneficiario de los aprovechamientos.

No ha de tenerse tal regulación por modificación de una ordenanza en vigor, sino como norma de nueva planta, según se indica en el informe librado el día 30 de mayo de 2014 por la Secretaria Habilitada de la Dirección General de Administración Local, al no existir constancia, como reconoce el propio Ayuntamiento, de que en su día se observasen los trámites esenciales del procedimiento establecido para su elaboración.

El artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece el procedimiento general de elaboración de las ordenanzas locales, sin perjuicio de las singularidades añadidas para las ordenanzas especiales, como la que es objeto de nuestro análisis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 75.4 del TRRL y 103 del RBEL. Estos preceptos imponen la aprobación 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”, en el supuesto de que las ordenanzas vengán a establecer, como condición previa para participar en los aprovechamientos, “determinadas condiciones de vinculación y arraigo o de permanencia, según costumbre local”.

En suma, de acuerdo con los preceptos citados, la elaboración de las ordenanzas especiales reguladoras de los aprovechamientos comunales se somete, en el Principado de Asturias, al siguiente procedimiento: a) Aprobación inicial por el Pleno, previo informe de la Secretaría municipal. b) Información pública y audiencia a los interesados -trámites estos diferenciados-, por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de alegaciones y sugerencias. c) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno (si bien, en el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia se entenderá

definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional). d) Aprobación por el Consejo de Gobierno, previo dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

En el procedimiento que analizamos, y por lo que atañe a la tramitación municipal, consta que el texto de la Ordenanza de pastos fue aprobado inicialmente por el Pleno del Ayuntamiento en sesión celebrada el 29 de mayo de 2013, y sometido al trámite de información pública mediante anuncio insertado en el Boletín Oficial del Principado de Asturias del día 18 de junio de 2013, sin que se hubieran presentado alegaciones. Remitido el expediente al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, figura en el mismo la formulación de una propuesta favorable por la Consejera de Hacienda y Sector Público y el informe igualmente favorable de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

Tras la retroacción de actuaciones a raíz de nuestro Dictamen Núm. 185/2014, el texto reformulado se somete a la aprobación inicial del Pleno, los trámites de información pública y de audiencia -publicándose el anuncio y notificándose además a una pluralidad de interesados-, y la aprobación definitiva por el Pleno tras la asunción de la única alegación recibida, a pesar de que la misma no comporta ninguna modificación en el texto de la norma. Esta última aprobación merece un juicio favorable, en cuanto brinda certeza al criterio interpretativo por el que no ha de entenderse excluida “ninguna especie ganadera”.

Entre los informes librados, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Desarrollo Rural y Recursos Naturales razona que el expediente debe remitirse sin más trámites al Consejo Consultivo “sin que se estime oportuno en esta fase de tramitación acompañar una propuesta de Acuerdo de aprobación o denegación a adoptar por el Consejo de Gobierno. Todo ello en consideración al carácter excepcional de la tramitación seguida por haberse retrotraído el procedimiento con la consiguiente devolución al Ayuntamiento de la norma analizada, tal como dictaminó el Consejo Consultivo”; criterio que suscriben los posteriores informantes y que se reproduce en el expediente de

Consejo de Gobierno, acompañado de una propuesta favorable del entonces Consejero de Fomento, Cooperación Local y Prevención de Incendios.

Al respecto, no cabe obviar la singularidad del fondo controvertido, ya examinado en su momento por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos y por este Consejo, lo que unido al excesivo tiempo transcurrido aboca a evitar mayores dilaciones.

Al margen de lo indicado, debemos concluir que la tramitación del proyecto ha sido acorde en lo esencial con lo establecido en la normativa aplicable.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

La Constitución, en su artículo 132.1, reserva a la ley la regulación del régimen jurídico de los bienes comunales, que ha de inspirarse en los mismos principios que se predicán del dominio público, los de “inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad”. En su desarrollo, el legislador estatal se refiere a los bienes comunales en los artículos 75 y siguientes del TRRL, integrándose su régimen con lo dispuesto en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, al ocuparse “del aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales” (artículos 94 a 108). En lo que atañe a la competencia de los municipios, la Carta Magna consagra el principio de autonomía local para la gestión de sus propios intereses (artículos 137 y 140), y el artículo 4 de la LRRL les inviste de las genéricas potestades reglamentaria y de autoorganización. Descendiendo a su material concreción, el reiterado artículo 75 TRRL dota de cobertura legal al reglamento proyectado, al permitir a los Ayuntamientos el dictado de ordenanzas especiales que ordenen el acceso a los aprovechamientos bajo condiciones de vinculación y arraigo. A la vista del apartado 2 del repetido precepto, la jurisprudencia y la doctrina del Consejo de Estado han consagrado un principio general de uso colectivo de estos bienes, de modo que, sólo cuando éste fuere impracticable, puede acudir a un uso distinto regido por la costumbre o la ordenanza local; y en defecto de éstas, a la adjudicación por lotes o suertes a los vecinos, y, en último caso, a la

adjudicación en pública subasta mediante precio. En suma, son dos los presupuestos necesarios para la aprobación de las ordenanzas reguladoras de esta propiedad corporativa: el carácter comunal de los bienes y derechos objeto de la norma y la eventual inviabilidad de su aprovechamiento y disfrute general simultáneo por los vecinos; requerimientos ambos que han de aparecer con nitidez en el expediente.

En el supuesto sometido a consulta, la norma se limita a ordenar su aplicación a todos los montes comunales del concejo de Ribadesella, sin determinación deslindada de los mismos y, tras recoger los requisitos de arraigo, reconoce una preferencia a los ganaderos profesionales en caso de escasez de pastos, trasunto de ordinaria viabilidad del disfrute simultáneo. Con ello, la propia Ordenanza viene a configurar aquellos presupuestos exigibles para su aprobación como condicionantes para su aplicación, cumplimentándose así los requerimientos derivados del TRRL.

Por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma, su potestad de aprobación final de la Ordenanza deriva de lo dispuesto en el artículo 75.4 del TRRL, precepto que la reserva al órgano competente autonómico al objeto de preservar la forma colectiva de propiedad y la explotación compartida de estos bienes. Hemos de entender que estamos ante un control dirigido a esos fines y limitado a lo estrictamente necesario para la tutela de los intereses supralocales toda vez que, como ya sentó la primera sentencia de inconstitucionalidad, la tan conocida Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero, la autonomía local es incompatible con los controles genéricos o indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica. En estos términos, que no parecen vulnerados, debemos considerar con carácter general que el Principado de Asturias resulta competente para aprobar la norma reglamentaria objeto de este dictamen, y que el instrumento aprobatorio habrá de ser el de Acuerdo, por tratarse de un control garantista y no del dictado de una disposición de carácter general autonómica, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias,

y en el artículo 21.2 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre los títulos competenciales y el contenido concreto del proyecto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a las competencias del Ayuntamiento ni de la Comunidad Autónoma, que encuentran su apoyo en la mentada normativa de régimen local. Ahora bien, el texto originario fue modificado a instancias de la Administración autonómica para someter los aprovechamientos colectivos de pastos a la normativa específica del Principado de Asturias, ajustándose con posterioridad a lo señalado en nuestro Dictamen Núm. 185/2014.

Con esta revisión se suscita una problemática ya abordada por el Consejo de Estado al pronunciarse sobre distintas ordenanzas procedentes del Principado de Asturias (Dictámenes 1246/1996, 2137/1996, 3405/1997, 4642/1997 y 3435/1998). En efecto, el artículo 114 de la Ley del Principado de Asturias 4/1989, de 21 de julio, de Ordenación Agraria y Desarrollo Rural, prevé que la Consejería del ramo elaborará “una Ordenanza tipo sobre ordenación y aprovechamiento de pastos”, la cual “tendrá carácter de contenido mínimo obligatorio para los concejos que procedan a regular los pastos de su competencia”. Esta previsión fue desarrollada mediante el Decreto 52/1990, de 17 de mayo, por el que se aprueba la Ordenanza Tipo de Aprovechamiento de Pastos, imponiéndose la adaptación a la misma a todas las entidades locales “que tengan en vigor una Ordenanza de pastos” (disposición final). Desde entonces, la práctica administrativa seguida por la Administración autonómica ha venido a considerar que los montes respecto de los que ha de aplicarse la Ordenanza tipo son todos aquellos declarados de utilidad pública, independientemente de su carácter de bienes comunales, lo que se fundamenta en que el apartado B.1º.5 del anexo del Real Decreto 1357/1984, de 8 de

febrero, de Traspasos de Funciones y Servicios del Estado al Principado de Asturias en Materia de Conservación de la Naturaleza, identifica como una función inherente a las competencias que la Comunidad Autónoma asume en virtud del Estatuto la de “administración y gestión de los montes propiedad de las Entidades públicas distintas del Estado declarados de utilidad pública”. Sin embargo, tal como advertimos en anteriores dictámenes, el régimen jurídico que deriva de la aplicación de la Ordenanza tipo es sustancialmente distinto del que corresponde a los bienes comunales, particularmente porque, tal como advierte el Consejo de Estado, se sujeta en todo caso el derecho de aprovechamiento a la planificación forestal, se hace depender del pago de la tasa correspondiente por la obtención de la licencia que se exige y se atribuye una preeminencia notable a la Administración del Principado de Asturias en los órganos de gestión de tales aprovechamientos, así como la competencia sancionadora. Tal régimen supone adulterar el principio esencial que define el aprovechamiento de los montes comunales, el de aprovechamiento conjunto y titularidad de los vecinos, sustrayendo a los mismos la nota esencial definitoria del tipo especial de propiedad colectiva que constituyen. Por ello, el Consejo de Estado puso reiteradamente de manifiesto que la sola declaración de utilidad pública no tiene, ni puede tener, virtualidad suficiente para mutar la naturaleza jurídica de este tipo especial de aprovechamientos, sin perjuicio de la aplicación de las medidas, propiamente de fomento, que comporta la inclusión en el Catálogo. Se añadía que, en consecuencia, o bien se modifica la legislación vigente en la Comunidad Autónoma, en el ejercicio de sus propias competencias, o bien ha de hacerse uso de la previsión expropiatoria comprendida en el artículo 111.2 de la Ley de Ordenación Agraria y Desarrollo Rural para alterar ese régimen jurídico de aprovechamiento. Caso contrario, no es posible entender la habilitación del artículo 114 de la Ley como suficiente para que una norma reglamentaria, la Ordenanza tipo, altere sustancialmente el procedimiento y contenido de las regulaciones municipales sobre este tipo especial de aprovechamientos. Ni podría serlo, porque en tal caso la norma

reglamentaria excedería de la cobertura legal que la amparaba y habría de reputarse nula y sin efecto.

Este Consejo comparte la doctrina expuesta, ya que la adecuada interpretación de los títulos competenciales en juego conduce a un criterio hermenéutico excluyente. En esencia, porque no cabe entender que la competencia administrativa autonómica se extienda a una esfera reservada a los entes locales. Es por ello que, cuando el artículo 114 de la Ley de Ordenación Agraria y Desarrollo Rural señala que la Ordenanza tipo “tendrá carácter de contenido mínimo obligatorio para los concejos”, ese común denominador puede dirigirse a la armonización de la disciplina de los pastos sobre los que el Principado ostente competencia, pero en ningún modo habilita a la Administración autonómica para subvertir el régimen de los comunales.

Respecto a estos, los artículos 3 y 10 de la Ley de Ordenación Agraria y Desarrollo Rural limitan el desarrollo normativo encomendado al Consejo de Gobierno al “óptimo aprovechamiento de los bienes comunales” o la regulación de aprovechamientos encaminada a “una óptima reordenación agraria de Asturias”, y siempre “en el marco de la legislación básica del Estado, legislación de régimen local y legislación sectorial”.

Los montes comunales constituyen una categoría sustantiva y separada dentro de los montes de dominio público (artículo 7 de la Ley de Montes y Ordenación Forestal), a la que puede superponerse o añadirse la declaración de monte de utilidad pública (artículo 8), catalogación por la que asisten a la Administración autonómica -al lado de la local- concretas facultades dirigidas a la protección de ese espacio (artículo 10, apartados 3 y 4) pero sin que se altere el sustrato que lo cualifica como bien comunal, por lo que la genérica atribución de la “gestión de los montes de utilidad pública” ha de modularse cuando se trata de comunales, tal como deja de manifiesto la propia Ley de Montes y Ordenación Forestal en las previsiones específicas relativas a los pastos y aprovechamientos comunales (artículos 43, 44 y 45).

Con base en lo razonado, estimamos que no sería correcta una remisión incondicionada al contenido del Decreto 52/1990, pues, con la aplicación

íntegra de aquel, la Administración autonómica vendría a interferir en una esfera que le es extraña, arrogándose, por vía reglamentaria, facultades que la ley reserva a los entes locales. Sin embargo, nada obsta una referencia como la contenida en la disposición final segunda de la Ordenanza proyectada, efectuada para atender a lo no previsto en ésta. Pese a ello, este Consejo entiende que la remisión comentada no debe dirigirse a “lo que disponga la normativa aplicable de la Comunidad Autónoma y del Estado”, sino con mayor rigor o precisión “a lo dispuesto en la legislación del Principado de Asturias en materia de Montes y Ordenación Forestal, ordenación agraria y desarrollo rural, y en su normativa de desarrollo en cuanto sea compatible con la naturaleza y titularidad de los bienes comunales”.

II. Técnica normativa.

Desde un plano de técnica normativa, la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias y publicada en el Boletín Oficial del Principado de Asturias de 29 de marzo de 1993, a la que puede recurrirse como pauta técnica de elaboración de las ordenanzas y reglamentos locales en Asturias, señala al igual que otras guías la conveniencia de acudir a la técnica del sangrado y de huir de la reiteración de mayúsculas. Se observa así que el título de la disposición y el que acompaña a los artículos se formulan en letras mayúsculas, debiendo ajustarse a los requerimientos comunes de técnica normativa.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Título del proyecto.

Tal como hemos adelantado al referirnos a la técnica normativa, procede suprimir las mayúsculas, amén de concretar que se trata de disciplinar aquí bienes comunales, aludiendo a la “Ordenanza de pastos comunales en montes de titularidad municipal del Concejo de Ribadesella” o fórmula similar, y

ajustando el acuerdo aprobatorio al mismo título (Acuerdo por el que se aprueba la Ordenanza de pastos comunales en montes de titularidad municipal del Concejo de Ribadesella).

II. Parte dispositiva.

El artículo 4 de la Ordenanza establece las condiciones de arraigo, sujetando el disfrute de los pastos comunales a los requisitos de "Estar inscrito en el Padrón de Habitantes de Ribadesella", "Estar inscrito en el Censo Ganadero Municipal, con ganado de su propiedad", lo que excluye a quienes tengan ganaderías en arriendo, aparcería o comuña; "Cumplir las condiciones sanitarias que se establezcan para el ganado por la legislación vigente", y "Residir habitualmente en el municipio de Ribadesella un mínimo de seis meses al año", junto a la necesidad de que la explotación ganadera esté "asentada en el término municipal de este municipio", requisito que se cualifica notablemente respecto de la mera vecindad, estableciendo además una preferencia en caso de escasez de pastos para los "agricultores a título principal, de acuerdo con la definición del artículo 2 de la Ley 19/1995, de 4 de julio de Modernización de las Explotaciones Agrarias" (artículo 11.5 *in fine*), condición esta que estaría ausente de cualquier regulación consuetudinaria o ancestral, en la cual seguramente no existiría más requisito para acceder al aprovechamiento que la mera vecindad y la tenencia de ganado.

En el Dictamen Núm. 185/2014 advertimos de las carencias de información acerca de cuál ha sido el régimen tradicional de aprovechamiento de pastos en el concejo de Ribadesella, extremo este que se subsana por la Secretaría municipal a través de los documentos localizados en investigación del régimen tradicional de aprovechamiento de pastos, que se remontan a 1980, y de las aportaciones de los vecinos del lugar entrevistados, quienes constatan una disciplina consuetudinaria abierta "cuando casi todas las familias disponían de algún ejemplar de ganado que diariamente subía a pastar", seguida de otra restringida "cuando vinieron las ayudas de la PAC".

Insistimos en el referido dictamen en las razones que imponen la creación o el fortalecimiento de nuevas formas de vinculación productiva con los bienes comunales por parte de los vecinos del municipio en sustitución de otras que el paso del tiempo o el desarrollo económico y social han hecho desaparecer, como el concepto de *casa abierta con humos* -antes básico para acceder al aprovechamiento de la mayor parte de los montes comunales de Asturias-, y que hoy ha quedado convertido en figura de mera arqueología jurídica. Partiendo de la necesidad de renovar y de adaptar las normas reguladoras de los aprovechamientos comunales a criterios modernos y que favorezcan la economía campesina, se estima que los requisitos pautados conjugan adecuadamente el acervo tradicional con las cautelas exigibles a las restricciones.

En efecto, el Tribunal Constitucional ha entendido, en su Sentencia 308/1994, de 21 de noviembre, que el establecimiento de estas restricciones se justifica en "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". Así, la exigencia de que los vecinos residan habitualmente en el concejo "un mínimo de seis meses al año" debe ser interpretada a la luz de la doctrina constitucional, pues el Alto Tribunal tiene declarado, en la sentencia antes referida, 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". Esta doctrina ha sido recogida por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sentencias 1113/1999, de 15 de diciembre, y 276/2002, de 22 de julio), que ha proclamado 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 (...). 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 (art. 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". También es preciso tener presente que toda circunstancia limitativa del derecho ha de ser interpretada restrictivamente. En suma, aunque no se regule un régimen de ausencias, debe entenderse que en el cómputo de los periodos de residencia "habitual" para completar los seis meses exigidos no se excluyen las ausencias puntuales ni las justificadas, sea por razón de enfermedad u otras circunstancias graves. Es de notar que otras ordenanzas en la materia señalan expresamente que las ausencias por fuerza mayor o "circunstancias graves" (expresión sugerida por el Consejo de Estado en el Dictamen 2416/2002, de 24 de 21 octubre) no afectan

al derecho a los aprovechamientos, facultando a las entidades locales para apreciar motivadamente la concurrencia de esos supuestos bajo un prisma de justicia o equidad; previsiones éstas que acercan la norma al espíritu que preside la explotación de los comunales. A este mismo fin el Dictamen del Consejo de Estado 225/2003 apunta la conveniencia de “contemplar asimismo el régimen de ausencias en términos razonables, ponderando siempre las situaciones personales y la equidad”.

En cuanto a la condición de que la explotación ganadera esté “asentada en el término municipal de este municipio” (mejor referida al “término municipal de este concejo”), advertimos en nuestro Dictamen Núm. 2/2014 que este requisito supone un razonable reforzamiento de las “condiciones de vinculación y arraigo o de permanencia” a los vecinos, a fin de evitar que de manera torticera se utilice la vecindad en el concejo como pretexto para llevar a sus pastos comunales ganados procedentes de otro lugares, siendo así que no está acreditada -ni citada- posibilidad o experiencia histórica o consuetudinaria de trashumancia alguna, siguiendo fórmulas como las utilizadas en otros concejos de Asturias por los llamados vaqueiros de alzada. Evidentemente, los titulares de los derechos de aprovechamiento son los vecinos, pero no puede obviarse que estos son usuarios del monte en tanto que ganaderos, y que el efectivo aprovechamiento de la hierba lo hace el ganado. La finalidad de la ordenanza no puede ser otra que la de regular y mantener las modalidades tradicionales de aprovechamiento en beneficio de los ganaderos profesionales del concejo, y parece prudente poner, precautoriamente, límites a prácticas que en otros lugares de Asturias han dado ya lugar a conflictos y abusos, como ocurre cuando personas que no tienen la condición de ganadero profesional adquieren ganado fuera del concejo con la única finalidad de beneficiarse exclusivamente durante la temporada de uso ganadero de pastizales de significativa baratura y fácil accesibilidad, en perjuicio de los ganados estantes permanentemente en el concejo, a los cuales se haría clara competencia, teniendo en cuenta que el espacio de los montes es limitado y también lo es la carga ganadera que estos pueden soportar.

En el artículo 6 del proyecto se configura la Junta Ganadera Municipal como órgano de participación y consulta. El Secretario General Técnico de la Consejería de Desarrollo Rural y Recursos Naturales observa en su informe, pese a que no advierte “inconveniente en la regulación que contiene la ordenanza sobre la Junta Ganadera Municipal”, que “la composición y cometidos asignados a la Junta Ganadera Municipal (órgano de participación y consulta) (...) no se corresponden con los fijados como contenido mínimo por la Ordenanza Tipo (dirección y gestión) para la Junta de Pastos. Por esta razón el Consejo Consultivo deberá valorar la procedencia bien de que la Junta Ganadera Municipal asuma los cometidos y composición de la Junta de Pastos, contenida en dicha Ordenanza Tipo, o se regula una Junta de Pastos como órgano complementario para los montes sujetos a gestión de la Consejería”.

Al respecto se advierte que, tratándose de la gestión ordinaria de pastos comunales, la autonomía municipal ha de prevalecer sobre la genérica competencia autonómica de gestión sobre los montes catalogados, pues -en tanto no se invoque una necesidad o título específico- la interferencia autonómica continuada en la gestión ordinaria de estos bienes vendría a subvertir el régimen de los comunales.

En el plano organizativo -subordinado a esa gestión comunal- no procede imponer al Ayuntamiento el ajuste de la composición o funciones de la Junta Ganadera a lo previsto en la Ordenanza tipo para la Junta de Pastos. Ello sin perjuicio de que, para el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas (como fomento, defensa o protección) pueda la Administración autonómica constituir un órgano colegiado de participación, siempre sin desplazar a la Junta Ganadera Municipal en sus cometidos ligados a la ordinaria gestión de los aprovechamientos.

Dentro de la esfera municipal de autoorganización, debe comprenderse también la atribución de funciones a la Alcaldía -que ha de atender a la necesaria agilidad administrativa- y la configuración de la Junta Ganadera Municipal como órgano de participación y consulta, sin perjuicio de que las

decisiones de la Alcaldía hayan de ser necesariamente motivadas conforme a los antecedentes que consten, especialmente cuando se aparte del criterio del órgano consultivo.

A tal fin, en el artículo 9, dedicado a las competencias de la Junta Ganadera Municipal, puede arbitrarse su informe preceptivo en el otorgamiento de licencias en los supuestos de escasez de pastos (cuando las solicitudes excedan de los disponibles).

Este Consejo viene reiterando que la sola declaración de utilidad pública no tiene, ni puede tener, virtualidad suficiente para mutar la naturaleza jurídica de este tipo especial de aprovechamientos, sin perjuicio de la aplicación de las medidas, propiamente de fomento o protección, que comporta la inclusión en el Catálogo. Así, debe entenderse que cuando el artículo 114 de la Ley de Ordenación Agraria y Desarrollo Rural, señala que la Ordenanza tipo “tendrá carácter de contenido mínimo obligatorio para los concejos” ese común denominador puede dirigirse a la armonización de la disciplina de los pastos sobre los que el Principado ostente competencia, pero en ningún modo habilita a la Administración autonómica para subvertir el régimen de los comunales.

En el artículo 11 de la ordenanza proyectada, tal como recoge el Secretario municipal en su informe de 7 de abril de 2015, se concretan ahora “los tiempos vigencia de las suertes de pastos (12 meses), la cuantía máxima de los lotes (300 Has por vecino) y los criterios de reparto”, así como la regla de proporcionalidad en caso de escasez.

Esta Consejo advirtió en su Dictamen 185/2014 que la modernización y adecuación a las necesidades de la economía campesina actual del régimen de los aprovechamientos comunales exige especial precisión para valorar su razonabilidad, obviar arbitrariedades y analizar su encaje dentro de la normativa general. A este fin coadyuvan las precisiones ahora introducidas, que se rebelan proporcionadas.

La preferencia que se otorga en caso de escasez de pastos a los “agricultores a título principal, de acuerdo con la definición del artículo 2 de la Ley 19/1995, de 4 de julio de Modernización de las Explotaciones Agrarias” (artículo 11.5 *in fine*), reúne las condiciones de precisión y actualización exigibles, pues tal condición estaría ausente de cualquier regulación consuetudinaria o ancestral, en la cual seguramente no existiría más requisito para acceder al aprovechamiento que la mera vecindad y la tenencia de ganado. Tal preferencia del agricultor a título principal no conlleva para el resto de ganaderos que reúnan las condiciones de admisión al disfrute establecidas en la norma su total exclusión del reparto, privación no se compadecería con el régimen establecido en el artículo 75 del TRRL. El criterio de “prioridad” se manifiesta aquí equitativo a las necesidades de cada vecino con derecho a aprovechamiento.

No obstante, la formulación de la regla de proporcionalidad -cuando “el número de solicitudes supere las hectáreas disponibles”- deja de lado un elemento relevante, como es la intensidad del uso, o el máximo de cabezas de ganado que pueden pastar en una determinada superficie. A tal fin procede que la Ordenanza prevea que en cada temporada de pastoreo, de acuerdo con las condiciones de los pastos, se establezca el máximo de cabezas de ganado que puedan pastar en una determinada superficie. Teniendo en cuenta que la carga que admite el monte es cambiante, dependiendo del tiempo (si es año húmedo, seco, o si hubo incendios u otros fenómenos), la Ordenanza puede obligar a que el Ayuntamiento lo establezca al abrir el plazo de otorgamiento de licencias. Este módulo permitirá establecer una atribución individualizada a cada ganadero del aprovechamiento por cabeza de ganado, lo que puede resultar de interés para el cobro de las ayudas de la PAC.

Respecto a otros límites que puedan imponerse, estimamos que la prevalencia de las notas esenciales del régimen comunal no admite una intervención que subordine la gestión municipal ordinaria de estos bienes, pero tampoco excluye la adopción por la Administración autonómica de medidas específicas de protección, tales como la limitación general de la intensidad del

uso de los pastos, siempre que sean proporcionadas a los fines que amparan su adopción y se justifique expresamente su extensión a los bienes comunales.

El artículo 20 residencia la competencia sancionadora, para las infracciones tipificadas en la ordenanza proyectada, en la Alcaldía, lo que no merece reproche.

El precepto señala, en su apartado 2, que “siempre que estemos en presencia de montes comunales de titularidad local pero incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública la competencia sancionadora se ha de ejercer exclusivamente por el Principado de Asturias”. Con ello, se limita a excluir la competencia de la Alcaldía en tales supuestos, sin interferir en la aplicación del régimen sancionador establecido en las disposiciones autonómicas para los montes catalogados. De ahí se deduce que, aunque el régimen sancionador reclama alguna ulterior concreción -como la referencia a las normas que lo disciplinan en el caso de los montes catalogados- el precepto tampoco merece tacha.

Ahora bien, de conformidad con la atribución municipal sobre la disciplina de los comunales, tampoco es preciso que la competencia sancionadora del Ayuntamiento se reduzca a los no catalogados. La potestad sancionadora del Alcalde puede extenderse a los comunales de utilidad pública en los aspectos regulados de la Ordenanza, con respeto a la competencia sancionadora al Principado sobre los catalogados de conformidad con las disposiciones de la Ley de Ordenación Agraria y Desarrollo Rural, de modo que se preserven los bloques competencia y régimen jurídico.

La disposición final primera atribuya a la Junta Ganadera Municipal la propuesta a la Consejería “de Agricultura” del acotamiento y prohibición de aprovechamientos en caso de incendio forestal “provocado”. Procede ajustar la referencia a la Consejería (sirviéndose del giro “competente en materia de montes”) y añadir que todo ello se entiende sin perjuicio de las competencias de la propia Consejería.

Respecto a la disposición final segunda, ya advertimos en el primer apartado de la consideración cuarta de este dictamen que la remisión no debe dirigirse a “lo que disponga la normativa aplicable de la Comunidad Autónoma y del Estado”, sino con mayor rigor o precisión “a lo dispuesto en la legislación del Principado de Asturias en materia de Montes y Ordenación Forestal, ordenación agraria y desarrollo rural, y en su normativa de desarrollo en cuanto sea compatible con la naturaleza y titularidad de los bienes comunales”.

La disposición final tercera prevé la entrada en vigor de la ordenanza “a los treinta días hábiles de su publicación en el BOPA, si no se hubieran presentado reclamaciones, ya que entonces se entenderá aprobado definitivamente el acuerdo hasta entonces provisional”. En este caso, a la aprobación inicial municipal le ha seguido una fase de información pública y alegaciones, habiéndose adoptado después un acuerdo expreso de aprobación definitiva, por lo que no procede ya postergar la entrada en vigor de la norma por la presentación de “reclamaciones” (tratándose de una disposición general ya aprobada definitivamente, que no es recurrible en vía administrativa).

En rigor, la aprobación autonómica no altera la naturaleza de la ordenanza municipal, por lo que de conformidad con el artículo 70.2 de la LBRL “no entrarán en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2” de la propia LBRL (15 días desde la recepción de la copia de la norma por la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma correspondiente), debiendo ajustarse la entrada en vigor a lo dispuesto en el mencionado artículo 70.2 de la LBRL.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para aprobar la norma proyectada y que, una vez consideradas las observaciones contenidas en

el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º
LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.