

Expediente Núm. 286/2006
Dictamen Núm. 281/2006

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
Fernández García, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 28 de diciembre de 2006, con asistencia de los señores y señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V.E. de 27 de octubre de 2006, examina el proyecto de Pliego de condiciones generales que habrán de regir los convenios forestales que se formalicen sobre montes del ámbito territorial asturiano.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto de Pliego de condiciones generales sometido a consulta trae causa del mandato contenido en la disposición final séptima de la Ley del Principado de Asturias 3/2004, de 23 de noviembre, de Montes y Ordenación Forestal, que establece que “En el plazo de dos años, a partir de la entrada en vigor de esta Ley, la Consejería competente en materia forestal aprobará el pliego de condiciones generales de los convenios forestales y acomodará al mismo los actualmente existentes”.

Consta el texto proyectado de once cláusulas y un anexo.

Su cláusula primera establece que “los Convenios forestales tienen por objeto promover el aprovechamiento ordenado y la racional explotación económica de los montes del territorio del Principado de Asturias, atendiendo a criterios de multifuncionalidad y sostenibilidad”.

La cláusula segunda dispone que, mediante el convenio y durante su vigencia, “la Entidad titular o titular del monte cede la gestión de los terrenos objeto del Convenio, así como del arbolado que pudiera existir en la actualidad, a la Consejería competente en materia forestal que lo gestionará integralmente”.

Según la cláusula tercera, la Administración del Principado realizará las aportaciones precisas, “con arreglo a sus disponibilidades presupuestarias, para cubrir el gasto que ocasione la repoblación, la conservación, la mejora del arbolado y la gestión forestal en general, asumiendo la dirección técnica y administrativa de los trabajos a realizar en el monte, así como la vigilancia y control”.

Según su cláusula cuarta, la gestión del arbolado “corresponderá al Principado de Asturias que podrá proceder a su aprovechamiento, teniendo derecho la entidad titular o titular del monte, y los pueblos con derechos de aprovechamiento, en su caso, a una participación en el valor neto de los productos obtenidos por el tiempo y en la cuantía que se determinará en el Anexo específico de cada Convenio”. En todo caso, el aprovechamiento forestal queda sujeto “a las necesidades de la repoblación y conservación del arbolado, correspondiendo a la Consejería competente en materia forestal su planificación, gestión y aprobación”.

La cláusula quinta regula “la distribución de los beneficios líquidos que se obtengan de todos los aprovechamientos del monte, incluyendo los que a la fecha de la firma del presente Convenio se encuentren en fase de adjudicación en los montes de referencia”. En concreto, el 25% se destina al fondo de

mejoras del monte y, el resto, se asigna al titular del monte, que lo repartirá “de acuerdo a lo que se determine en el Anexo específico de cada Convenio”.

En la cláusula sexta se fija la obligación de los titulares de los montes de colaborar, en la medida de sus posibilidades, en la prevención y extinción de los incendios que les afecten. También se dispone la rescisión automática del convenio si, destruida más de la mitad de la masa forestal, la Consejería competente comprueba “la falta de colaboración u omisión de ayuda por parte de la Entidad titular o titular del monte”.

La cláusula séptima regula la constitución, composición, diferente según se trate de montes comunales o no, y funciones de una “Comisión de Seguimiento” de la ejecución del convenio.

En lo que se refiere a la vigencia del convenio, la cláusula octava señala las reglas para la determinación de su entrada en vigor, la posibilidad de rescisión anticipada, total o parcial, y el régimen de reintegro de las inversiones y rendimientos que en tales supuestos resultará de aplicación.

Indica la cláusula novena que, a la finalización del convenio, todas las mejoras realizadas por la Administración forestal quedarán a beneficio del titular del suelo. No obstante, los caminos quedarán gravados con una servidumbre de uso a favor del Principado de Asturias.

La cláusula décima recoge la posibilidad de ampliación del convenio mediante la incorporación de nuevos terrenos, previa aprobación por la Consejería competente en materia forestal.

En la cláusula undécima se señala que los convenios que se celebren tendrán carácter administrativo, sometiéndose a la jurisdicción contencioso-administrativa todo lo relativo a su cumplimiento, interpretación y resolución.

En el anexo se reflejan los datos que con carácter particular se especificarán en cada convenio, dirigidos a la identificación de los montes objeto del acuerdo, la determinación del régimen de aprovechamiento y el establecimiento de su plazo de vigencia.

2. Contenido del expediente

El procedimiento para la elaboración del “Pliego de condiciones generales de los convenios forestales” se inicia por Resolución de la Consejera de Medio Rural y Pesca, de fecha 21 de octubre de 2005, que, además, ordena someter el proyecto que se redacte al trámite de audiencia de los Ayuntamientos por plazo de un mes y remitirlo, junto con las alegaciones presentadas, a la Secretaría General Técnica, para su tramitación.

Elaborado un borrador de convenio-marco entre el Principado de Asturias y el Ayuntamiento que corresponda para la gestión integral del monte de que se trate, se remite con fecha 3 de noviembre de 2005, por parte del Director del Instituto de Desarrollo Rural, a la Federación Asturiana de Concejos y a los Ayuntamientos de los setenta y ocho municipios asturianos, dándoles audiencia por plazo de un mes.

Formulan alegaciones al texto proyectado la Federación Asturiana de Concejos, los Ayuntamientos de Salas, Nava y Pesoz y la Federación Asturiana de Parroquias Rurales. Otros Ayuntamientos, como los de Villaviciosa, Ibias, Aller, Allande, Valdés y Proaza, sin formular alegaciones concretas, comunican al Instituto de Desarrollo Rural su postura en relación con los convenios proyectados.

Con fecha 17 de marzo de 2006 el Jefe del Servicio de Montes y Ordenación Forestal, con la conformidad del Director del Instituto de Desarrollo Rural, elabora un informe económico sobre el Pliego de condiciones generales de los convenios forestales. En él se señala que “el Principado de Asturias mantiene en vigor un importante número de convenios y consorcios con ayuntamientos, parroquias rurales, juntas vecinales y particulares para la reforestación y mejora de los montes”, y que “las implicaciones económicas derivadas de estos consorcios y convenios son de dos tipos: la realización de inversiones de reforestación y mejora y el régimen de reparto de los beneficios derivados de la explotación forestal”.

En cuanto a los rendimientos económicos procedentes de la explotación de los montes de utilidad pública, se indica que, en la situación actual, una parte de los beneficios que percibe el titular del monte se reserva para el fondo de mejoras, al que se destina igualmente, desde el año 1998, el porcentaje íntegro de beneficios que correspondería percibir al Principado de Asturias. Sin embargo, en “los montes no declarados de utilidad pública, los rendimientos económicos derivados de la explotación forestal se reparten entre la entidad titular (...) y el Principado de Asturias (...), sin que exista en este caso reserva económica para la autosostenibilidad (...) del espacio en forma de Fondo de Mejoras”.

Este régimen de reparto de beneficios, prosigue el informe, se modifica “al crear para todos los montes, de utilidad pública o no, el Fondo de Mejoras y ceder íntegramente el resto de beneficios a la entidad titular y a los titulares de los derechos de aprovechamiento”, de modo que “la cesión íntegra de los beneficios de la explotación forestal a los titulares del monte (...) supondrá en el corto plazo una merma de ingresos para el Principado de Asturias (...) poco significativa”. Esta pérdida de ingresos, se afirma, tiene como contrapartida que todos los montes gestionados por la Consejería contarán con un fondo de mejoras al objeto de que sean “autosostenibles a medio plazo”, y que los “Fondos de Mejoras estarán mejor dotados que en la actualidad, lo que constituye una garantía para la conservación del propio monte”.

En cuanto a la realización de inversiones, el informe indica que queda supeditada a la disponibilidad presupuestaria de cada ejercicio, “de manera similar a la actualidad, por lo que esta cláusula no introduce ninguna novedad ni obligación de gasto adicional”.

Mediante informe del Secretario General Técnico, de fecha 9 de mayo de 2006, se valoran las alegaciones formuladas, algunas de las cuales son estimadas, lo que origina una nueva redacción del texto, que deja de denominarse borrador de “Convenio” y pasa a ser proyecto de “Pliego de condiciones generales de los convenios forestales”.

Con la misma fecha se remite el proyecto de Pliego al Servicio Jurídico del Principado de Asturias, solicitando la emisión de informe “por analogía a los pliegos de condiciones generales que rige la contratación administrativa”.

El día 10 de mayo de 2006 se solicita por parte del Secretario General Técnico el preceptivo informe de la Dirección General de Presupuestos.

Con fecha 2 de junio de 2006 el Servicio Jurídico informa el proyecto de Pliego de condiciones. Señala que en él se encierran dos realidades jurídicas: “por un lado, en cuanto el condicionado del pliego se ha de incorporar a los convenios forestales y define prestaciones de las partes, el pliego tiene naturaleza contractual, pero, por otro, en la medida en que dicho condicionado está encaminado a regular con carácter general los convenios forestales que se celebren por la Consejería competente, manteniendo su vigencia respecto de una pluralidad indefinida de convenios, el pliego reviste el carácter de disposición de carácter general”. El informe indica la necesidad de que la cláusula primera del pliego ajuste la finalidad de los convenios forestales que prevé a su verdadero contenido, pues en aquella condición se dice que el objeto será el aprovechamiento, en tanto que en la condición tercera se habla de repoblación, conservación y mejora del arbolado. Asimismo señala que debería especificarse con claridad en qué consiste la gestión a que se refiere la condición segunda para tener seguridad de cuáles son las facultades que los propietarios de los montes ceden a la Administración forestal. También se indica que debe “quedar claro si el `valor neto de los productos obtenidos´ al que alude la condición `Cuarta´ y los `beneficios líquidos´ a que se refiere la `Quinta´ son la misma cosa o son cosas distintas”. En cuanto a la técnica normativa utilizada se recomienda titular todos y cada uno de los apartados del pliego y evitar “la reiteración de expresiones tales como `Consejería competente en materia forestal´ (...) o (...) `entidad titular o titular del monte´”, señalando respecto de esta última expresión que “sería suficiente con decir `el titular del monte´, expresión en la que se incluyen tanto los propietarios públicos como los propietarios privados de los montes”. También

se advierte que “deberían sustituirse en el pliego aquellas frases que son propias de los convenios y no de los pliegos de condiciones generales, tal como la que figura en la condición `Tercera´, en la que se dice `La Consejería... se compromete a la aportación´, cuando lo procedente es que, en su caso, se diga, por ejemplo, que `La Consejería... realizará la aportación´”.

Con fecha 28 de junio de 2006, la Jefa del Servicio de Presupuestos, con la conformidad de la Directora General del mismo nombre, informa una propuesta de acuerdo relativa a la autorización del pliego de condiciones generales, señalando que “desde un punto de vista presupuestario, se puede distinguir por una parte los ingresos, que (...) pasarán al Fondo de Mejoras y que la Consejería cuantifica para 2005 en 175.000 euros. Desde el punto de vista de los gastos y a un plazo más largo, señalar que teniendo en cuenta el incremento del Fondo de Mejoras, en cierta medida, podrían sustituir algunas de las inversiones que actualmente la Consejería recoge en el concepto de gastos 601.000 `Infraestructuras y bienes destinados al uso general´ del programa presupuestario 711B `Desarrollo rural y montes´”, señalando que “visto lo anterior y a efectos económicos, no hay observaciones que hacer a la presente propuesta”.

Con fecha 4 de julio de 2006, el proyecto de Pliego de condiciones se remite a la Secretaría General Técnica de la Consejería de la Presidencia para la emisión del preceptivo informe por parte de la Comisión Asturiana de Administración Local. En el texto se incluye una nueva redacción del final de la de la cláusula octava, “a petición de la Dirección General de Presupuestos y Administración Pública”. En ella se concreta el porcentaje, un 25%, del importe de la valoración de la masa arbórea que deberá ingresar el titular del monte si, habiéndose efectuado repoblación forestal, decide la rescisión total o parcial del convenio. Se especifica también que ese ingreso se hará “en el fondo de mejoras del monte, fondo que revertirá al Principado de Asturias”.

El día 7 de julio de 2006 se informa el proyecto de Pliego de condiciones generales por parte del Secretario General Técnico de la Consejería de Medio

Rural y Pesca. Señala que el “diagrama de actuación” de la Administración en el ámbito del convenio es el establecido en el artículo 78 de la Ley del Principado de Asturias 3/2004, de 23 de noviembre, de Montes y Ordenación Forestal. En lo que respecta a la adaptación de los convenios en vigor a la nueva regulación, indica que “en el supuesto de que alguno de los Ayuntamientos firmantes de los convenios actualmente existentes no quisieran acogerse al nuevo pliego, de conformidad con lo establecido en la Disposición Final 7ª, la postura lógica de la Administración del Principado es la rescisión del convenio suscrito, con la correspondiente liquidación, en base al mandato de la citada Disposición Final”.

Al expediente se incorpora, asimismo, la certificación de la Secretaria de la Comisión Asturiana de Administración Local, en virtud de la cual el Pleno ha acordado, en su reunión de 28 de julio de 2006, “darse por enterado” del proyecto de Pliego de condiciones generales que habrán de regir los convenios forestales, en lo que afecta al régimen local.

Con fecha 18 de octubre de 2006, el Secretario General Técnico de la Consejería de Medio Rural y Pesca suscribe la propuesta de resolución relativa a la aprobación del Pliego de condiciones generales de los convenios que se celebren, y al que se deberán acomodar los actualmente existentes. La propuesta expresa el procedimiento seguido, haciendo hincapié en que “asimismo fue sometido el proyecto a información pública, concretamente de los organismos interesados, como la Federación Asturiana de Concejos (FAC) y a los Ayuntamientos”. En la parte dispositiva dice “Resuelvo:/ Aprobar el Pliego de condiciones generales de los convenios forestales que se celebren, y al que se deberán acomodar los actualmente existentes”.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 27 de octubre de 2006, registrado de entrada el día 7 de noviembre del mismo año, V.E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Pliego de condiciones generales que habrán de regir los convenios forestales.

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 un proyecto de Pliego de condiciones generales que regirán los convenios forestales que el Principado de Asturias formalice sobre los montes de su ámbito territorial. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo según lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), 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, de conformidad con lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

Con respecto a la tramitación del procedimiento de elaboración del proyecto de Pliego de condiciones generales que habrán de regir los convenios forestales que se formalicen sobre montes de ámbito territorial de nuestra Comunidad Autónoma, debemos comenzar por señalar que el artículo 32 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias), dispone en su apartado 2 que “Deberá incorporarse necesariamente al expediente la memoria expresiva de la justificación y adecuación de la propuesta a los fines que persiga la norma y la incidencia que habrá de tener ésta en el marco normativo en que se inserte. Se incorporarán igualmente los estudios e informes previos que hubieren justificado, en su caso, la resolución o propuesta de la iniciativa, así como la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia y

disposiciones que pudieran resultar afectadas y, en su caso, estudio acreditativo del coste y beneficio que haya de representar”.

La elaboración del proyecto de Pliego se inicia, a instancia de la Consejera de Medio Rural y Pesca, por los servicios técnicos del Instituto de Desarrollo Rural, que redactan un proyecto de Convenio forestal entre el Principado de Asturias y los Ayuntamientos para la gestión integral de montes.

Al expediente sometido a nuestra consulta se incorpora un informe económico del Servicio de Montes y Ordenación Forestal del referido Instituto, con la conformidad de su Director, en el que se recoge una estimación de las principales repercusiones que tendrá el nuevo sistema de gestión, tanto desde el punto de vista de los ingresos como desde el de los gastos. También consta el preceptivo informe de la Dirección General de Presupuestos.

Por el contrario, no se ha recabado durante la tramitación del procedimiento el resto de documentos a que se refiere el citado artículo 32.2; en concreto, la memoria justificativa, los estudios o informes previos y la tabla de vigencias. Ahora bien, el proyecto sometido a consulta deriva directamente de lo dispuesto en la Ley del Principado de Asturias 3/2004, de 23 de noviembre, de Montes y Ordenación Forestal (en adelante Ley de Montes), cuya disposición final séptima establece que “En el plazo de dos años, a partir de la entrada en vigor de esta Ley, la Consejería competente en materia forestal aprobará el pliego de condiciones generales de los convenios forestales y acomodará al mismo los actualmente existentes”. En razón de ello, el proyecto no precisa de más justificación que la de su adecuación al contenido y fines de la Ley y, dado que la regulación es nueva y no afecta a ninguna otra norma anterior de carácter general, no ha lugar a una tabla de vigencias.

El proyecto se remite a los setenta y ocho municipios asturianos y a la Federación Asturiana de Concejos en trámite de audiencia, y es sometido a informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Rural y Pesca.

Ha de valorarse positivamente la elaboración de un informe en el que se examinan las observaciones realizadas y se justifica su incorporación al proyecto o su rechazo.

Así pues, en lo esencial, la tramitación del proyecto ha sido correcta y acorde con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

En el marco de la legislación básica del Estado, el Principado de Asturias tiene competencia de desarrollo legislativo en materia de “Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos”, según el artículo 11, apartado 1 de su Estatuto de Autonomía.

La legislación básica en la materia se halla en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, dictada al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.23^a de la Constitución, que reserva al Estado la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y protección del medio ambiente.

El artículo 8 de la mencionada Ley básica establece que “Las Comunidades Autónomas ejercen aquellas competencias que en materia de montes y aprovechamientos forestales, y las que en virtud de otros títulos competenciales que inciden en esta Ley, tienen atribuidas en sus Estatutos de Autonomía”. Por su parte, y en relación con la Administración local, el artículo 9 dispone 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./ c) La disposición del rendimiento económico de los aprovechamientos forestales de todos los montes de su titularidad, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 38 en relación con el

fondo de mejoras de montes catalogados o, en su caso, de lo dispuesto en la normativa autonómica”.

Tal y como se señala en su exposición de motivos, “La Ley designa a las Administraciones autonómicas como las responsables y competentes en materia forestal, de acuerdo con la Constitución y los estatutos de autonomía” y “opta con claridad por la colaboración y cooperación entre las Administraciones para beneficio de un medio forestal que no entiende de fronteras administrativas. Por estos mismos motivos, se revitaliza el papel de las Administraciones locales en la política forestal, concediéndoles una mayor participación en la adopción de decisiones que inciden directamente sobre sus propios montes, reconociendo con ello su papel como principales propietarios forestales públicos en España (...). En la misma línea, la Ley establece como principio general que los propietarios de los montes sean los responsables de su gestión técnica y material, sin perjuicio de las competencias administrativas de las Comunidades Autónomas”.

En ejercicio de la competencia autonómica de desarrollo legislativo y ejecución para ordenar los montes, aprovechamientos y servicios forestales, el Principado de Asturias aprueba, el 23 de noviembre de 2004, la mencionada Ley de Montes, que regula los situados en el territorio asturiano, inspirándose entre otros, en los siguientes principios: protección de los montes, mejora de su rentabilidad económica, contribución a su desarrollo sostenible y fomento de la participación de los habitantes del medio natural en el mantenimiento y ampliación de los recursos forestales, así como de la colaboración entre los sectores y las poblaciones rurales implicadas en la producción.

En cuanto al régimen de los aprovechamientos, su artículo 39.3 establece la regla general de que “El titular del monte será en todos los casos el propietario de los recursos forestales producidos en su monte (...) y tendrá derecho a su aprovechamiento conforme a lo establecido en esta Ley”. Por su parte, los artículos 45.1 y 37.1 fijan las reglas especiales aplicables a los aprovechamientos comunales y de los montes catalogados y protectores.

El artículo 55 de la Ley dispone que “se creará un fondo de mejoras del monte con las aportaciones del veinticinco por ciento de los ingresos de sus aprovechamientos”, del que serán beneficiarios “las entidades locales y demás propietarios que resultan obligados a efectuar las inversiones en sus montes, con prioridad en el monte que generó los ingresos”.

Fundamental en el procedimiento examinado es el artículo 78 de la mencionada Ley, por cuanto se refiere a los convenios de reforestación: “1. Los propietarios, públicos o privados, de montes podrán formalizar convenios de reforestación, mejora y conservación con la Consejería competente en materia forestal, pudiendo constituirse a tal efecto un derecho real a favor de la Administración sobre las cubiertas vegetales creadas o a conservar y cuyo clausulado le facultaría para actuar en el espacio y realizar en él los aprovechamientos pertinentes. Dicho convenio no podrá afectar a las forestaciones con especies con turnos inferiores a quince años./ 2. En los términos del convenio suscrito la Consejería (...) podrá asumir la financiación de los trabajos de reforestación, reposición de marras, trabajos silvícolas y creación de las infraestructuras viarias, correctoras de la erosión o de defensa contra incendios, así como cualesquiera otros necesarios para garantizar el aprovechamiento racional del monte./ 3. Con carácter general, los convenios tendrán como periodo máximo de vigencia el del primer turno de la especie principal, sin perjuicio de la facultad de las partes (...) para ampliar posteriormente el acuerdo a la conservación o defensa de las masas forestales nuevamente creadas”.

Como ya hemos señalado, la disposición final séptima de la Ley contiene un doble mandato, del que trae causa el procedimiento ahora examinado: “En el plazo de dos años, a partir de la entrada en vigor de esta Ley, la Consejería competente en materia forestal aprobará el pliego de condiciones generales de los convenios forestales y acomodará al mismo los actualmente existentes”.

Teniendo en cuenta el conjunto normativo analizado, debemos concluir que el Principado de Asturias es competente para establecer el Pliego de

condiciones generales que regirán los convenios forestales sobre montes de su ámbito territorial.

La Consejera de Medio Rural y Pesca es asimismo competente para dictar la resolución aprobatoria de la norma proyectada, a tenor de lo establecido en el artículo 38.i) de la Ley del Principado de Asturias 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno, y en el artículo 21.4 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias y de conformidad con el Decreto 91/2003, de 31 de julio, de Estructura Orgánica Básica de la Consejería de Medio Rural y Pesca.

El rango reglamentario de la norma y su forma jurídica de aprobación por resolución de la Consejera de Medio Rural y Pesca son los adecuados, habida cuenta de que se trata de un desarrollo reglamentario previsto en la Ley y de una materia para cuya regulación es competente la citada Consejería.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre la norma habilitante y el contenido concreto del proyecto de Pliego debemos concluir que no se aprecia extralimitación alguna, ni en lo que respecta a la competencia de la Comunidad Autónoma ni en lo que se refiere a la expresa habilitación contenida en la disposición final séptima de la Ley de Montes.

II. Técnica normativa.

Las cláusulas deberían titularse, expresando de manera sucinta el contenido o materia que regulan.

Asimismo, procede eliminar el guión que sigue a la determinación del ordinal de cada cláusula, así como los que preceden a los apartados 2 a 4 de la cláusula séptima. La enumeración que se contiene en la cláusula quinta puede ordenarse mediante letras minúsculas.

En las cláusulas tercera a séptima y en la décima se repite la expresión “Consejería competente en materia forestal”, ya usada en la cláusula segunda, por lo que bastaría con referirse en ellas a “la Consejería”.

En la cláusula sexta debería suprimirse el término “automáticamente”, pues la rescisión del convenio no se produce de manera instantánea una vez sucedido el supuesto de hecho al que se refiere, sino que se condiciona a una previa intervención de la Consejería.

Al objeto de evitar la definición de la “Comisión de Seguimiento” como “órgano de seguimiento” (cláusula séptima), convendría sustituir dicho término por uno sinónimo.

En la cláusula octava debe utilizarse un punto y aparte que separe el contenido normativo relativo al periodo de vigencia del convenio del concerniente al supuesto de rescisión total o parcial.

En la cláusula novena convendría eludir la expresión “etc.” por una que se refiera a otras (mejoras) de naturaleza semejante.

En general, debería revisarse el uso académico de las mayúsculas, los tiempos verbales, la puntuación sintáctica y las concordancias gramaticales.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Sobre la propuesta de Resolución.

En el preámbulo de la resolución propuesta se afirma que el proyecto fue sometido “a información pública”, cuando en realidad, como se indica a continuación, sólo lo fue a “los organismos interesados, como la Federación Asturiana de Concejos (FAC) y a los Ayuntamientos”. El trámite de “información pública” no era necesario en el presente caso, dado el contenido dispositivo del pliego, que se limita a regular la posibilidad de firmar convenios forestales con la Administración del Principado de Asturias, aunque sí conveniente, habida cuenta de que se trata de un pliego general que afecta a todos los titulares de

montes, sean entidades públicas o particulares. Pero, puesto que no se llevó a cabo el trámite de “información pública”, no debe mencionarse como realizado.

En el enunciado de la resolución propiamente dicha se debe suprimir la última frase, “y al que se deberán acomodar los actualmente existentes”, para respetar el hecho de que la adecuación de estos convenios al Pliego de condiciones generales debe hacerse conforme al procedimiento que cada convenio establezca para su modificación, sin que la resolución pueda imponer por sí misma la obligación de dicha acomodación.

Al tratarse de una disposición que regula con carácter general el Pliego de condiciones para formalizar convenios forestales con cualesquiera titulares de montes radicados en Asturias, entendemos que debe añadirse en la resolución una disposición final acerca de su publicación oficial, de conformidad con los artículos cinco.3 y seis.1 de la Ley 1/1985, de 4 de junio, Reguladora de la Publicación de las Normas, así como de las Disposiciones y otros Actos de los Órganos del Principado de Asturias. Esta observación tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

II. Sobre las cláusulas.

En la cláusula primera se señala que los convenios tienen por objeto promover el aprovechamiento ordenado y la racional explotación económica de los montes asturianos, “de acuerdo a la definición de aprovechamiento forestal establecida en el artículo 39” de la Ley de Montes. En relación con esta remisión legislativa, debe tenerse en cuenta que, a los efectos del citado artículo 39, el aprovechamiento forestal comprende “toda utilización de los recursos del monte (...), así como los usos recreativos, educativos, culturales y, en general, todos aquellos que potencialmente puedan generar ingresos para el propietario”. Esta amplia definición de lo que debe entenderse por

aprovechamiento forestal excede del objeto propio de los convenios a que se refiere la disposición proyectada, que se circunscribe básicamente a los aprovechamientos maderables y leñosos. En este sentido, se establece que las actuaciones a desarrollar en el ámbito del convenio se refieren a la “replantación”, “mejora del arbolado” y “la gestión forestal en general” (cláusula tercera) y que el periodo máximo de vigencia de los convenios es el del “primer turno de corta de la especie principal”, pudiendo ampliarse a “la conservación o defensa de las masas forestales” (cláusula octava), todo ello sin perjuicio de que “la ejecución de todos los aprovechamientos forestales del monte estará sujeta, en cuanto a su localización, época y cuantía, a las necesidades de la replantación y conservación del arbolado, correspondiendo a la Consejería competente en materia forestal su planificación, gestión y aprobación” (cláusula cuarta).

Puesto que no hay una concordancia material con la Ley en lo que respecta al ámbito de los aprovechamientos forestales objeto de los convenios regulados en el pliego, y habida cuenta, además, de que dicho objeto puede determinarse directamente, de forma más clara y sin necesidad de otras remisiones legislativas, atendiendo a lo dispuesto en las condiciones generales y, particularmente, según lo establecido en el anexo, consideramos que debe eliminarse la referencia al citado artículo 39 de la Ley de Montes. Esta observación tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Los terrenos forestales pueden pertenecer a entidades públicas, a propietarios privados individuales, a grupos de particulares o a comunidades vecinales, en algunos casos sin asignación de cuotas. Todos ellos pueden suscribir los convenios en los términos del artículo 78 de la Ley de Montes. Teniendo en cuenta esto, las cláusulas segunda, cuarta, sexta, séptima, octava y décima del pliego utilizan para referirse al titular del monte la expresión

“Entidad titular o titular del monte” -aunque con un uso desigual de las mayúsculas-. Sin embargo, dado que el régimen básico de los convenios es el mismo, con independencia de quién sea el propietario del monte, resulta más apropiado utilizar únicamente la expresión “titular del monte”, que sirve tanto para propietarios individuales, como para “entidades” públicas o privadas o para otras colectividades titulares, al margen de su integración o no en organizaciones dotadas de personalidad jurídica.

Las cláusulas segunda y cuarta se refieren al arbolado existente “en la actualidad”. Consideramos que, en aras del principio de seguridad jurídica, esta expresión debería sustituirse por otra relativa al momento de la formalización y entrada en vigor del convenio.

Por otra parte, olvida el pliego que los titulares de los derechos de aprovechamiento en los montes comunales son, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley, los vecinos que así lo acrediten y no los pueblos, por lo que debe realizarse la oportuna sustitución de términos en la cláusula cuarta. Esta observación tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

La cláusula séptima se refiere a la constitución de una Comisión para el “seguimiento e interpretación y de recepción de cuanta información se demande acerca de la planificación, proyectos y aprovechamientos del Convenio”. Con esta redacción no queda suficientemente claro quiénes pueden demandar la referida información. Si como parece pretenderse -a lo que, además, obliga una interpretación conforme con la Ley de Montes-, el Pliego de condiciones generales se configura como un instrumento para revitalizar el papel de las Administraciones locales en la política forestal, como principales propietarios públicos de estos bienes en España, pero también el de los propietarios de montes comunales y privados, sería conveniente que la cláusula especificase que la Comisión de Seguimiento será receptora de la información

que demande cualquier vecino con un interés legítimo en las actuaciones relacionadas con el convenio, particularmente en lo referente a su planificación, proyectos y aprovechamientos, y que estará obligada a su contestación.

Por otra parte, la composición de la Comisión, que es paritaria y está integrada por dos miembros en representación de cada una de las partes, hace referencia en el apartado segundo a “un representante de la Entidad titular y una única persona en representación de todos (los) pueblos con derecho a aprovechamiento”. Puesto que, como queda dicho, los titulares de este derecho son los vecinos y no los pueblos, debe sustituirse la palabra “pueblos” por “vecinos”. Esta observación tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Además, la composición paritaria de dos miembros por cada parte tiene especial sentido en el caso de los montes comunales, al otorgar participación en la misma tanto al titular del monte como a los beneficiarios de los aprovechamientos, pero resulta artificial en el caso de propietarios individuales. Debería la cláusula adecuar su redacción a este supuesto.

La cláusula octava se refiere a la vigencia del convenio, disponiendo, en cuanto a su entrada en vigor, que se producirá con carácter general al día siguiente de su firma. Sin embargo, se establece como regla especial que, “para una mayor concreción de los terrenos afectados, se podrá suscribir un Acta de Entrega, en cuyo caso, la fecha de este (*sic*) Acta de Entrega se computará como inicio de los efectos del Convenio”. Considerando que en el anexo al pliego se señala como información particular, a indicar para cada convenio, el nombre, cabida, datos registrales y planos del monte, no se entiende en qué supuestos la suscripción de un acta de entrega puede contribuir a una mayor concreción de los terrenos, que deberían quedar perfectamente identificados en el momento de la suscripción del convenio, por lo que consideramos que, sin perjuicio de la facultad de las partes para fijar la fecha en que el convenio surta

efectos, una vez suscrito, su entrada en vigor no debería demorarse amparándose en razones de falta de concreción del ámbito forestal objeto del acuerdo. Esta observación tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

La misma cláusula contempla la posibilidad de rescisión “total o parcial” del convenio, pero sólo por “interés de la entidad titular” del monte, no por interés del Principado de Asturias. El carácter unilateral de la decisión acrecienta la necesidad de señalar qué aspectos o condiciones tienen cabida dentro del supuesto de rescisión parcial. Entendemos que deberían precisarse los supuestos que puede comprender la rescisión parcial.

La cláusula décima debe redactarse atendiendo a la naturaleza del acuerdo entre partes que constituye el convenio. De este modo, la modificación del convenio por incorporación de nuevos terrenos forestales no ha de adquirir efectos mediante la mera aprobación por la Consejería, sino en virtud de la manifestación de la voluntad conjunta de los firmantes.

III. Sobre el anexo.

En el anexo se recoge una relación de los datos particulares que se especificarán en cada convenio que se suscriba, entre ellos, la identificación de la “Entidad titular firmante”. Puesto que la Ley contempla la posibilidad de que puedan suscribir el convenio todos los propietarios de montes, públicos y privados, damos aquí por reproducida la argumentación ya efectuada al respecto, señalando que la expresión “Entidad titular” debe sustituirse por “titular”, simplemente.

Se indica en el anexo que deberá especificarse, asimismo, el “número(s) de registro(s) de asiento(s) de la propiedad del/los monte(s)”. Consideramos que la referencia correcta en este caso sería la correspondiente al número de asiento en el Registro de la Propiedad.

En cuanto a los montes comunales, según lo ya argumentado, debe sustituirse la expresión “pueblos con derecho de aprovechamiento” por “vecinos con derecho de aprovechamiento”. Esta observación tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez tenidas en cuenta las observaciones esenciales y consideradas las demás 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
EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.