

Expediente Núm. 367/2013
Dictamen Núm. 2/2014

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 16 de enero de 2014, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 5 de diciembre de 2013, examina el expediente relativo a la modificación de la Ordenanza Especial Reguladora del Aprovechamiento de Pastos del Concejo de Parres.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 25 de agosto de 2010, se recibe en el registro de la Administración del Principado de Asturias el expediente relativo a la “modificación de la Ordenanza Especial Reguladora del Aprovechamiento de Pastos del Ayuntamiento de Parres” solicitando su aprobación definitiva. La remisión del expediente había sido solicitada por el Director General de Administración Local de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno con fecha 11 de marzo de 2010, a la vista del “anuncio publicado” en el Boletín Oficial del Principado de Asturias de 14 de enero de 2010 sobre

aprobación inicial de la modificación de la ordenanza”, y al considerar que su aprobación definitiva correspondía al Consejo de Gobierno autonómico.

Entre la documentación que lo integra cabe destacar la siguiente:

a) El día 30 de marzo de 2009, según consta en el acta de la sesión incorporada al expediente, la Junta Ganadera Municipal de Pastos de Parres (en adelante Junta) propone la modificación de los artículos 4 y 21, junto con la conversión a euros del cuadro de sanciones previsto en el anexo I, de la Ordenanza Reguladora del Aprovechamiento de Pastos del Concejo de Parres (en adelante Ordenanza de pastos). La Junta está presidida por el Alcalde del Ayuntamiento y participan en la sesión dos representantes del Ayuntamiento, uno de la Consejería de Medio Rural y Pesca y dos de los ganaderos, junto con una Secretaria.

Con fecha 4 de agosto de 2009, la Secretaria de la Junta, con el visto bueno del Presidente, transcribe una “propuesta de modificación de Ordenanza Reguladora del Aprovechamiento de Pastos del Concejo de Parres” adoptada por la Junta “en sesión celebrada el día 30-03-2009”. Los cambios contemplados en esta propuesta afectan a los artículos 4, 9, 18, 21 y 22 y al anexo I.

b) El día 9 de octubre de 2009, la Comisión Informativa Permanente de Medio Rural del Ayuntamiento de Parres analiza la propuesta de modificación de la Ordenanza de pastos elaborada por la Junta, “así como las modificaciones propuestas para los artículos 8 y 9 por parte del grupo político PP”, y, por “unanidad de los asistentes, se acuerdan” los cambios que se transcriben, referidos a los artículos 4, 8, 9 y 21 y al anexo sobre sanciones.

c) La Secretaria municipal, a solicitud de la Alcaldía, emite informe el día 28 de octubre de 2009 sobre la competencia y el procedimiento aplicable a la modificación de la Ordenanza de pastos, y concluye que, al tratarse de una ordenanza especial de las previstas en el artículo 75 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, “la aprobación definitiva corresponde al órgano competente de la Comunidad Autónoma, oído

el Consejo de Estado o el órgano Consultivo Superior del Consejo de Gobierno de aquélla, si existiera”.

d) Mediante Providencia de 5 de noviembre de 2009, el Alcalde del Ayuntamiento de Parres dispone someter a dictamen de la Comisión Informativa de Régimen Interior la propuesta de modificación de la Ordenanza de pastos, que afecta a los artículos 4, 8, 9, 18, 21 y 22 y al anexo I, y “al Pleno de la Corporación para que se acuerde lo que estime conveniente”.

e) El Pleno del Ayuntamiento de Parres, en sesión celebrada el día 3 de diciembre de 2009, “visto el dictamen favorable de la Comisión Informativa de Régimen Interior de fecha 30 de noviembre de 2009”, por unanimidad de los asistentes, acordó “aprobar con carácter inicial la modificación de los artículos 4, 8.1, 9, 18, 21, 22.2 y anexo I” de la Ordenanza de pastos y someterla al trámite de “información pública y audiencia de los interesados” por un plazo de treinta días hábiles, certificando posteriormente la Secretaria del Ayuntamiento que durante dicho plazo “no consta (...) que haya sido presentada alegación y/o reclamación alguna”.

f) Mediante escrito de 3 de marzo de 2010, la Alcaldía del Ayuntamiento de Parres solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa a la modificación de la Ordenanza Municipal Reguladora del Aprovechamiento de Pastos del Concejo de Parres, adjuntando a tal fin una copia compulsada del expediente.

Con fecha 8 de abril de 2010, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que “no procede, en esta fase del procedimiento, la emisión del dictamen solicitado”, dado que “la propuesta de modificación aprobada inicialmente por el Pleno municipal ha de ser objeto de aprobación definitiva, en su caso, por el órgano competente de la Comunidad Autónoma (...), tramitación que ha de concluir con una propuesta de resolución al órgano competente autonómico”.

2. El día 29 de marzo de 2010, y antes de que el expediente de modificación de la Ordenanza de pastos hubiera tenido entrada en la Administración de la

Comunidad Autónoma, la Jefa del Servicio de Relaciones con las Entidades Locales, a la vista del anuncio de aprobación inicial de la modificación de la ordenanza publicado en el Boletín Oficial del Principado de Asturias, suscribe un informe sobre la "potestad sancionadora de las entidades locales en materia de ordenación de pastos". Teniendo en cuenta los precedentes legales y los diferentes dictámenes evacuados por el Consejo de Estado sobre concretas ordenanzas de pastos de distintos Concejos del Principado de Asturias, propone que se eleve consulta al Servicio Jurídico del Principado de Asturias.

3. Mediante oficio de 27 de mayo de 2010, el Director General de Administración Local traslada al Director General de Justicia el informe emitido por el Servicio de Relaciones con las Entidades Locales, junto con otro elaborado por la Sección de Régimen Jurídico de la Consejería de Medio Rural y Pesca.

4. Con fecha 27 de agosto de 2010, el Director General de Administración Local solicita informe a la Dirección General de Política Forestal de la Consejería de Medio Rural y Pesca.

5. El día 27 de septiembre de 2010, el Secretario General Técnico de la Consejería de Medio Rural y Pesca comunica a la Dirección General de Administración Local que las modificaciones de la Ordenanza de pastos "se adecuan a lo dispuesto en el Decreto 52/90, de 17 de mayo, por el que se aprueba la ordenanza-tipo de aprovechamiento de pastos y demás normativa vigente, por lo que no se hace ninguna observación a la redacción propuesta".

6. Mediante escrito de 28 de octubre de 2010, la Sección de Régimen Jurídico de la Consejería de Medio Rural y Pesca envía a la Dirección General de Administración Local el informe, emitido el 26 de ese mismo mes, sobre la competencia "para el ejercicio de la potestad sancionadora". En él se afirma que "los artículos 18, 24 y 25 de la Ordenanza (...) no se adecuan a la

atribución competencial reconocida a favor de la Comunidad Autónoma, por lo que deberían ser suprimidos”.

7. Con fecha 11 de noviembre de 2010, el Jefe del Servicio Jurídico del Principado de Asturias remite a la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora el informe solicitado sobre “potestad sancionadora de las entidades locales en materia de uso y aprovechamiento de pastos”. Se concluye en él 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, 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”.

8. Previa solicitud de la Dirección General de Administración Local, el Servicio de Ordenación Forestal de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos relaciona, el día 15 de mayo de 2012, los montes del Concejo de Parres que se encuentran incluidos en el “Catálogo de los de Utilidad Pública”, especificando su titularidad y su calificación jurídica.

9. Con fecha 9 de octubre de 2012, la Secretaria Habilitada del Servicio de Relaciones con las Entidades Locales, con el visto bueno de la Jefa del Servicio, emite un informe sobre las modificaciones de la Ordenanza de pastos que se proponen. Señala que ha de suprimirse el apartado d) del artículo 9, que atribuye a la Junta la función de “Decidir sobre la restricción del número de cabezas de ganado en el aprovechamiento de pastos, en aquellos casos que técnicamente sobrepasa la carga ganadera de ganado bovino, ovino y caprino, y afecte al rendimiento de estos. En tal caso se suprimirán todas aquellas

especies ganaderas que en condiciones normales aprovechan los pastos (ganado equino)”, y, en lo relativo al ejercicio de la potestad sancionadora, precisa que corresponde “al Ayuntamiento de Parres la tipificación de infracciones y sanciones en los Montes comunales no incluidos en el Catálogo”.

10. El día 15 de octubre de 2012, el Director General de Administración Local traslada a la Alcaldía del Ayuntamiento de Parres el citado informe a fin de que se valoren las modificaciones propuestas.

11. Mediante oficio de 12 de julio de 2013, el Alcalde del Ayuntamiento de Parres remite a la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno un nuevo expediente sobre la modificación de la Ordenanza de pastos. En el escrito de remisión se indica que “en consonancia con el informe emitido por la Secretaria Habilitada (...), de fecha 9 de octubre de 2012, y de acuerdo con la propuesta del (...) Alcalde de fecha 4 de marzo de 2013, y previo dictamen de la Comisión Informativa de Régimen Interior de fecha 26 de marzo de 2013, el Pleno del Ayuntamiento de Parres, con fecha 4 de abril de 2013, aprobó inicialmente la modificación de la citada ordenanza”, que fue sometida “nuevamente al trámite de información pública (...) sin que contra el mismo se haya presentado reclamación alguna”.

12. Con fecha 18 de septiembre de 2013, la Secretaria Habilitada del Servicio de Relaciones con las Entidades Locales informa favorablemente la modificación propuesta, al considerar que han sido “asumidas por el Ayuntamiento de Parres las observaciones planteadas por este Centro Gestor” en virtud del “acuerdo del Pleno de 4 de abril de 2013”.

13. El día 16 de octubre de 2013, la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico, con el “conforme” del Director General de Administración Local, informa favorablemente la modificación propuesta.

14. Con esa misma fecha, la Consejera de Hacienda y Sector Público suscribe una propuesta de acuerdo para someter a la aprobación del Consejo de Gobierno "la Ordenanza Especial Reguladora del Aprovechamiento de Pastos del Ayuntamiento de Parres, cuyo texto se incorpora como anexo".

Por último, la propuesta es "informada favorablemente" por la "Comisión de Secretarios Generales Técnicos en reunión celebrada el día 7 de noviembre de 2013", según certifica la Secretaria de la citada Comisión.

15. En este estado de tramitación, mediante escrito de 5 de diciembre de 2013, registrado de entrada el día 10 del mismo mes, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa a la aprobación de la Ordenanza Especial Reguladora del Aprovechamiento de Pastos del Ayuntamiento de Parres, de la Consejería de Hacienda y Sector Público, 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

Se insta el dictamen preceptivo de este órgano consultivo sobre la modificación de una ordenanza especial reguladora del aprovechamiento de bienes comunales. 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

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 aquella”.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

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 Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (en adelante RBEL), aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio. Estos preceptos imponen la aprobación por el “órgano competente de la Comunidad Autónoma, previo dictamen del órgano consultivo superior del Consejo de Gobierno de aquella, si existiere, o en otro caso, del Consejo de Estado”, 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 determinados aprovechamientos comunales se somete, en el Principado de Asturias, al siguiente procedimiento: aprobación inicial por el Pleno; información pública y audiencia a los interesados -trámites estos diferenciados-, por un plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias, resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno, y 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 proyecto de modificación de la Ordenanza de pastos

ha sido aprobado inicialmente el Pleno del Ayuntamiento en sesión celebrada el 4 de abril de 2013, y que fue sometido al trámite de información pública mediante anuncio insertado en el Boletín Oficial del Principado de Asturias del día 16 de mayo 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.

No obstante consideramos necesario poner de relieve la peculiar intervención, en 2010, de la Consejería de Medio Rural y Pesca en el curso de la tramitación del procedimiento de modificación de la Ordenanza que se somete a consulta. En efecto, mientras el Secretario General Técnico de la Consejería comunica a la Dirección General de Administración Local que las modificaciones de la ordenanza "se adecuan a lo dispuesto en el Decreto 52/90, de 17 de mayo, por el que se aprueba la ordenanza-tipo de aprovechamiento de pastos y demás normativa vigente, por lo que no se hace ninguna observación a la redacción propuesta", el titular de la Sección de Régimen Jurídico de la citada Consejería -con un rango administrativo manifiestamente inferior al de Secretario General Técnico- remite posteriormente a la mencionada Dirección General un informe sobre la competencia "para el ejercicio de la potestad sancionadora" en el que se concluye que "los artículos 18, 24 y 25 de la Ordenanza (...) no se adecuan a la atribución competencial reconocida a favor de la Comunidad Autónoma, por lo que deberían ser suprimidos". El hecho de que la misma Consejería -por órganos administrativos de rango dispar- informe sobre un asunto de manera contradictoria, y que justamente el órgano de menor rango discrepe del superior, constituye una verdadera anomalía. Por ello, con independencia de la cacofonía administrativa que se ha generado, entendemos que, si no se han dispuesto ya, deberían adoptarse las medidas adecuadas para evitar que se reprodujera una actuación administrativa similar.

Por otro lado, y como hemos señalado en dictámenes anteriores, la información pública y la audiencia a los interesados constituyen trámites con

sustantividad propia, obligando el segundo a notificar directamente a los interesados que estén claramente determinados y resulten conocidos por la Administración y a las corporaciones, asociaciones o grupos que resulten afectados, lo que no ha ocurrido en el asunto sometido a nuestra consideración, en el cual no consta que el Ayuntamiento haya identificado la existencia de colectivos que representen intereses generales en el concreto sector que pretende normarse.

Al margen de lo indicado, hemos de 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

El artículo 75 del TRRL determina, con carácter general, que el “aprovechamiento y disfrute de bienes comunales se efectuará preferentemente en régimen de explotación colectiva o comunal”. Si esta modalidad resultara impracticable “regirá la costumbre u Ordenanza local (...) y, en su defecto, se efectuarán adjudicaciones de lotes o suertes a los vecinos”; en último término, podrán adjudicarse, previa autorización de la Comunidad Autónoma, “en pública subasta, mediante precio”.

No obstante lo anterior, el apartado 4 del propio artículo dispone que “Los Ayuntamientos (...) que, de acuerdo con normas consuetudinarias u Ordenanzas locales tradicionalmente observadas, viniesen ordenando el disfrute y aprovechamiento de bienes comunales, mediante concesiones periódicas de suertes o cortas de madera a los vecinos, podrán exigir a éstos, como condición previa para participar en los aprovechamientos forestales indicados, determinadas condiciones de vinculación y arraigo o de permanencia, según costumbre local, siempre que tales condiciones y la cuantía máxima de las suertes o lotes sean fijadas en Ordenanzas especiales, aprobadas por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, previo dictamen del órgano consultivo superior del Consejo de Gobierno de aquella”.

Como ya expusimos en nuestro Dictamen Núm. 107/2010, la singularidad de este tipo de ordenanzas no obedece solo al establecimiento de tales exigencias de vinculación y arraigo como condición previa de acceso a los aprovechamientos, sino que gravita sobre la naturaleza comunal de los bienes, en atención y garantía del aprovechamiento colectivo que se predica con carácter general. Citábamos al respecto la doctrina del Consejo de Estado cuando señala que “la ley ha querido preservar, mediante el procedimiento que dispone y las garantías que en el mismo se exigen, el régimen jurídico propio de un tipo especial de bienes, comunales, y una forma de aprovechamiento y disfrute de la propiedad colectiva” (Dictamen 3497/1998, de 29 de octubre), y que “el control que respecto a estas ordenanzas especiales se establece (...) tiene una función garantizadora de los derechos de los vecinos, que podrían verse afectados en sus derechos como consecuencia de la norma escrita, si ésta estableciere condiciones más estrictas que las establecidas por la costumbre” (Dictamen 953/1992, de 29 de julio).

Desde ese punto de vista, y tal como analizamos en aquel dictamen, en algunos casos se ha venido interpretando la referencia legal a los “aprovechamientos forestales” en un sentido amplio o expansivo, no circunscrito por ello a “cortas de madera”, sosteniéndose la competencia de la Comunidad Autónoma para la aprobación de ordenanzas que disciplinen cualquier tipo de aprovechamiento que afecte a bienes comunales, previo dictamen del órgano consultivo correspondiente. Esta es la postura que viene manteniendo con carácter general el Consejo de Estado, entre cuyos dictámenes cabe citar -por lo que se refiere a nuestra Comunidad Autónoma- el que evacuó sobre la versión inicial de la Ordenanza de Pastos de Parres -la misma que ahora pretende modificarse- (Dictamen 4642/1997, de 30 de octubre) y dos dictámenes sobre la Ordenanza de Pastos de Lena (Dictamen 944/1995, de 22 de junio, y Dictamen 3497/1998, de 29 de octubre). Sin embargo, como también recogíamos en nuestro anterior dictamen, otra línea interpretativa constriñe el ámbito de intervención autonómica a la regulación de los aprovechamientos maderables, y citábamos al respecto “los Dictámenes

333/2007 y 286/2008 del Consejo Consultivo de Extremadura, el Dictamen 108/2005 de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón, o la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León núm. 1333/2006, de 30 de junio, la cual declara que `de la regulación legal que de los aprovechamientos de bienes comunales se realiza en el artículo 75 y ss. del RDL. 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, y en los artículos 94 y 95 del RD 1372/1986, de 13 de junio, que aprueba el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, se deriva el que los aprovechamientos comunales no madereros podrán ser regulados libremente por las Corporaciones titulares, sin intervención de los órganos competentes de las Comunidades Autónomas salvo en la decisión del régimen de adjudicación en pública subasta (art. 75.3 TRRL)´´.

En definitiva, la interpretación del artículo 75.4 del TRRL, y el concordante 103.2 del RBEL, plantea problemas jurídicos de gran trascendencia; entre ellos, el sentido que deba darse a la inicial apelación a “normas consuetudinarias u Ordenanzas locales tradicionalmente observadas” como requisito para acometer la regulación, a qué aprovechamiento -maderable en sentido estricto o forestal en sentido más amplio- se refiere la norma, si la modalidad de aprovechamiento se limita a las “concesiones periódicas de suertes o cortas de madera”, como parece deducirse de una interpretación literal del artículo transcrito, y, por último, cuál ha de ser el contenido necesario de la ordenanza, dado que, además de las condiciones de “vinculación y arraigo o de permanencia”, parece obligado que dicha ordenanza fije “la cuantía máxima de las suertes o lotes”.

Finalmente, todos estos interrogantes incluso podrían cuestionar la posibilidad de acometer, bajo premisas comunes, el régimen de aprovechamiento de los montes municipales con independencia de cuál sea su calificación jurídica, puesto que, como dijimos en nuestro Dictamen Núm. 107/2010, “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”, objetando, con carácter general, la sujeción en todo caso del “derecho de aprovechamiento a la planificación forestal”, el “pago de la tasa correspondiente por la obtención de la licencia” y la atribución de una “preeminencia notable a la Administración del Principado de Asturias en los órganos de gestión de tales aprovechamientos, así como la competencia sancionadora”; cuestionamiento que, al igual que entonces, este Consejo comparte.

Sin embargo, hemos de reparar en que en el caso concreto en el que se nos consulta tan solo se pretende una modificación parcial, de alcance muy limitado, de la ordenanza vigente, dictaminada en su día por el Consejo de Estado y aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 7 de mayo de 1998. En consecuencia, no es este el momento de realizar un examen general de todas y cada una de las cuestiones ciertamente controvertidas que suscita la interpretación del tantas veces mencionado artículo 75.4 del TRRL, sino de analizar esas modificaciones a la luz de la garantía nuclear que se atribuye a nuestra función consultiva, que consiste, según expresión del Consejo de Estado ya referida, en garantizar “los derechos de los vecinos, que podrían verse afectados (...) como consecuencia de la norma escrita, si ésta estableciere condiciones más estrictas que las establecidas por la costumbre”.

A tenor de lo expuesto, debemos considerar que el Principado de Asturias resulta competente para aprobar la norma reglamentaria objeto de este dictamen y que, no obstante, esa intervención autonómica -dirigida a tutelar los derechos de los vecinos- no supone el ejercicio de una potestad normativa por la Comunidad Autónoma ni altera la originaria naturaleza de la ordenanza, que sigue siendo local. Por ello, el instrumento aprobatorio habrá de ser el de acuerdo, 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; acuerdo cuya aprobación compete al Consejo de Gobierno, según dispone el artículo 25 de la ya citada Ley 6/1984.

CUARTA.- Observaciones de técnica normativa a la propuesta de Acuerdo de aprobación

Tal y como hemos adelantado, se somete a nuestro dictamen una modificación puntual de la ordenanza vigente, de alcance limitado en cuanto al fondo, dado que se reduce a la modificación de los artículos 4, 8, 21 y 24, junto con un contenido accesorio, como es la conversión del importe de las sanciones ya previstas en aquella ordenanza, sin modificación de la cuantía, que ahora pasa a ser expresado en el correspondiente contravalor en euros (artículos 18 y 22 y anexo I).

Ahora bien, la propuesta que se nos remite lleva por título "Acuerdo por el que se aprueba la Ordenanza Especial Reguladora de Aprovechamiento de Pastos del Ayuntamiento de Parres", incorporándose en un anexo el texto íntegro de la ordenanza, que se compone de un texto consolidado constituido por 25 artículos, dos disposiciones finales y un anexo I. Se hace así desaparecer la verdadera dimensión del acuerdo que se pretende adoptar, que ha de limitarse a la aprobación de la modificación puntual de una ordenanza en vigor.

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 ha de recurrirse también como pauta técnica para la aprobación de las ordenanzas locales, señala en su apartado II.B).6 que "Los artículos de las disposiciones modificativas se numerarán en ordinales escritos en letras, y en ellos se expresarán con precisión y claridad los datos de la parte que modifican (letras, párrafos, apartados, capítulos, etc.) y el tipo de modificación realizada (nueva redacción, o adición)", añadiéndose posteriores precisiones técnicas y ejemplos concretos.

Por ello, ha de modificarse la propuesta de Acuerdo, tanto en lo que se refiere al título como al contenido, en atención a tales criterios de técnica normativa, respetando la verdadera naturaleza del acuerdo de aprobación inicial adoptado por el Ayuntamiento, que se contrae a la modificación parcial de los artículos indicados.

Observación esta que 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.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular

Se pretende la modificación de los artículos 4, 8, 21 y 24 de la vigente Ordenanza de pastos, junto con un contenido circunstancial o secundario, consistente en hacer figurar en euros el importe de las sanciones ya previstas en pesetas en la ordenanza. En concreto, se plantean las siguientes alteraciones de fondo:

a) Modificar el artículo 4, sobre requisitos para tener acceso al aprovechamiento de los pastos, mediante la adición del siguiente: "la explotación ganadera deberá estar asentada en el término municipal de este municipio".

b) Precisar, en el artículo 8, que todos los grupos políticos con representación en el Ayuntamiento contarán con "un representante" en la Junta.

c) Añadir al artículo 21 una nueva "obligación" de los titulares de las licencias de aprovechamiento de los pastos, al establecer que "los ganaderos enviarán únicamente un solo semental de ganado vacuno a cada monte o agrupación".

d) Por último, precisar en el artículo 24 que la potestad sancionadora respecto a los montes no declarados de utilidad pública corresponde al Ayuntamiento de Parres.

Las modificaciones propuestas en los artículos 8 y 21 nada tienen que ver con nuestra función garantizadora, en el sentido descrito, dado que persiguen regular la presencia de los grupos políticos municipales en la Junta, lo que ha de merecer una consideración favorable, o bien la fijación de un criterio técnico sobre el manejo del ganado en el monte, sobre lo que nada podemos decir.

Más calado ha de atribuirse a la modificación del artículo 24, relativo a la potestad sancionadora. Al respecto, hemos de señalar que, en la medida en que se muestra conforme con el planteamiento que viene sosteniendo el Consejo de Estado sobre las competencias municipales en relación con los bienes comunales, la consideramos acertada.

Por otro lado, nada cabe objetar a la modificación del artículo 4. Como hemos dejado expuesto, se pretende limitar el derecho de aprovechamiento mediante la introducción de un nuevo requisito, la necesidad de que la "explotación ganadera" se encuentre "asentada" en el término municipal del Concejo. Circunscrito nuestro análisis a los bienes de naturaleza comunal, 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 de Parres 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 las hierbas 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 de Parres, 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 mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que, una vez atendida la observación esencial contenida 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.