

En Logroño, a 2 de noviembre de 2005, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede , con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

107/05

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local, sobre Proyecto de Ordenanza reguladora del aprovechamiento comunal de la “Dehesa Boyal” del municipio de Entrena.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El expediente se inicia con las Condiciones formuladas por el Ayuntamiento de Entrena para la parcelación de terreno en la Dehesa de la Villa de Entrena, propiedad del municipio, de fecha 16 de enero de 1.948, así como con una Resolución de fecha 16 de septiembre de 1.987, de la Gerencia Territorial de La Rioja del Servicio de Gestión Tributaria, por la que se reconoce la exención permanente en Contribución Territorial Rústica y Pecuaria de una serie de parcelas que integran la denominada “Dehesa Boyal” de una superficie aproximada de 118,9976 Has.

Segundo

A continuación, aparece en el expediente, un primer borrador del texto de la Ordenanza, así como un informe de fecha 18 de mayo de 2004, del Secretario del Ayuntamiento, relativo a la competencia de la Corporación para elaborar la ordenanza así como al trámite a seguir en dicha elaboración.

Tercero

En fecha 7 de julio de 2004, el Director General de Política Local formula una serie de observaciones al Acta de la Sesión del Pleno del Ayuntamiento de Entrena celebrado el 25 de mayo de 2004, en el que se acordó la aprobación inicial del proyecto de Ordenanza,

así como su exposición pública a efectos de reclamaciones, aunque dicha Acta no consta en el expediente.

Cuarto

Sobre la base de dichas observaciones, el Ayuntamiento de Entrena, en sesión de fecha 27 de julio de 2004, acuerda solicitar dictamen al Consejo Consultivo, así como la aprobación del texto de la Ordenanza por parte del Gobierno de La Rioja, al que se le remite todo el expediente.

Quinto

El 23 de noviembre de 2004, el Director General de Política Local, vuelve a realizar una serie de observaciones relativas al procedimiento de elaboración de la Ordenanza. Dando cumplimiento al contenido de dichas observaciones, constan en el expediente, a continuación, certificaciones catastrales telemáticas, de las fincas que se encuentran ubicadas dentro del perímetro de la denominada “Dehesa Boyal”; Certificado expedido por el Secretario del Ayuntamiento relativo a la inclusión de dichas fincas en el Inventario municipal de bienes y derechos y, por último, la justificación de la publicación en el BOR de la aprobación inicial de la ordenanza, abriendo el trámite de información pública; así como un nuevo informe de Secretaría relativo a la oportunidad de la ordenanza, formulando una serie de observaciones al texto de la misma. Por último, constan las Notas simples informativas del Registro de la Propiedad de todas las fincas, de donde se desprende que la superficie total de la “Finca La Dehesa del Boyal”, ubicada en los parajes de La Dehesa, El Carrascal, Carravieja, Las Hoyas y El Campillo, con terreno en los Polígonos 20, 21, 22, 23, y 3, consta de 563 Subparcelas y figura con una extensión superficial total de 141 has, 48 as. y 61 cas.

Sexto

El 31 de agosto de 2005, se emite informe, por el que se propone la aprobación del texto de la Ordenanza por el Gobierno de La Rioja, previo dictamen del Consejo Consultivo. Consta además otro informe a continuación que no tiene nada que ver con el expediente y, por último, aparece el texto definitivo de la Ordenanza.

Séptimo

El último documento del expediente lo constituye el informe de la Dirección General de Política Local de fecha 15 de septiembre de 2005.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 30 de septiembre de 2005, registrado de entrada en este Consejo el 3 de octubre del mismo año, el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 4 de octubre de 2005, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: *j) Cualquier otro asunto que, por disposición expresa de una ley, haya de ser consultado al Consejo Consultivo*"; y, de igual modo, lo expresa el artículo 12, J) de nuestro Reglamento Orgánico, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Por su parte, el artículo 183 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja, determina que las Ordenanzas locales podrán establecer condiciones de residencia habitual y efectiva para acceder al disfrute de los bienes comunales y determina, además, que, si esas condiciones supusiesen la exclusión de determinados vecinos del aprovechamiento, las Ordenanzas serán aprobadas por el Gobierno de La Rioja, previo dictamen del Consejo Consultivo. Como quiera que el artículo 2 de la Ordenanza determina la necesidad de residencia efectiva en la localidad de forma fija y permanente

durante los últimos cinco años, podrían quedar excluidos del aprovechamiento de las tierras aquellos vecinos de la localidad que llevasen residiendo un plazo inferior. Desde esta perspectiva, nuestro dictamen tiene el carácter de preceptivo.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por “*la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen*”.

Segundo

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones legales establecidas en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado, por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa y en caso de recurso como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

Procede, por ello, examinar el grado de cumplimiento, en el presente caso, de dichos trámites o requisitos, que, y al tratarse de una ordenanza municipal, vienen recogidos en el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local. Dispone el citado precepto que:

La aprobación de las ordenanzas locales se ajustará al siguiente procedimiento: a) Aprobación inicial por el Pleno; b) Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias; c) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno. En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.

En el caso sometido a nuestra consideración y gracias a las acertadas sugerencias de la Dirección General de Política Local, se han dado cumplimiento a la totalidad de los requisitos de procedimiento, pues, aunque no consta en el expediente, se hace referencia en el mismo a la existencia del Acuerdo del Pleno, de fecha 25 de mayo de 2004, por el que se aprobaba inicialmente el texto de la Ordenanza. Posteriormente, consta la publicación en el BOR de 8 de junio de 2004 de la existencia de un periodo de información pública y audiencia a los interesados por plazo de 30 días. Por último, se ha solicitado al Gobierno de La Rioja la aprobación definitiva del texto de la ordenanza, por los motivos ya referidos.

Por todo ello, debemos concluir que por el Ayuntamiento de Entrena se han cumplido los trámites procedimentales exigidos para la elaboración de la ordenanza proyectada.

Tercero

Competencia del Ayuntamiento de Entrena para proponer la aprobación de la Ordenanza proyectada.

La Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja, determina que los bienes de las entidades locales son de dominio público o patrimoniales, atribuyendo a los comunales el carácter de dominio público. En su artículo 170.4, define los bienes comunales como *aquellos cuya utilización, aprovechamiento y disfrute corresponde al común de los vecinos*. El artículo 183.1 dispone que las entidades locales velarán por la puesta en producción, mejora y aprovechamiento de sus bienes comunales, permitiendo la existencia de ordenanzas locales al respecto. Finalmente, el citado art. 183, al final de su párrafo 3, en relación con lo dispuesto con el art. 103.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por R.D. 1372/1986, de 13 de junio, legitima al Gobierno de La Rioja para, previo dictamen del Consejo Consultivo, aprobar las ordenanzas que determinen la exclusión de determinados vecinos del aprovechamiento, como es el caso que nos ocupa. Por tanto, el Ayuntamiento de Entrena está perfectamente legitimado para proponer la aprobación de la Ordenanza proyectada.

Cuarto

Observaciones sobre el contenido de la Ordenanza.

La Ordenanza que se ha sometido a nuestra consideración regula el aprovechamiento comunal, por parte de los vecinos de la localidad de Entrena, de una serie de parcelas que integran la denominada "Dehesa Boyal", manteniéndose los mismos criterios que se venían exigiendo por la Corporación al menos desde el año 1.948. Así, en el expediente, se ha acreditado que las parcelas tienen la consideración de bienes comunales, coincidiendo los datos de las fincas, tanto en el Registro de la Propiedad, como en el Catastro y en el Inventario municipal de bienes. Con la Ordenanza lo que se viene es a recoger las normas y costumbres que venían aplicándose a estos aprovechamientos, con las adaptaciones exigidas por los cambios económicos y sociales.

Ya hemos indicado que el Ayuntamiento de Entrena está perfectamente legitimado para redactar la Ordenanza, así como para introducir requisitos de residencia efectiva que considere oportunos, lo que lleva a cabo en el artículo 2 de la Ordenanza, que este Consejo estima razonable.

En este artículo, en el primer párrafo, la palabra “tomará” debería ser sustituida por “considerará”. En ese mismo párrafo, después de la palabra “aprovechamiento” debe añadirse la preposición “a”. En el tercer párrafo, después de la palabra “otro”, debería añadirse “miembro de la unidad familiar”. El último párrafo, debería quedar con la siguiente redacción:

“En caso de separación o divorcio, se estará a lo que establezca la correspondiente Sentencia y, de no decir nada, se preferirá a aquel que figure con hijos a su cargo. En caso de no tener hijos a su cargo, o en el supuesto de que ambos miembros de la unidad familiar tuviesen hijos a su cargo, se sorteará el lote entre ambos.”

En el artículo 7 en el párrafo sexto, tras la palabra “vertederos” deberá añadirse un “.”

CONCLUSIONES

Primera

El Ayuntamiento de Entrena, tiene competencia para proponer la aprobación de la Ordenanza proyectada.

Segunda

El proyecto de Ordenanza es conforme con el ordenamiento jurídico.

Este es el dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.