



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero y
Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 31 de julio de 2008, ha examinado el *expediente relativo al anteproyecto de Ley de Montes de la Comunidad de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 4 de abril de 2008, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al anteproyecto de Ley de Montes de la Comunidad de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 10 de abril de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 314/2008, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación del mismo, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia a los Consejeros Sr. Fernández Costales y Sr. Madrid López.



Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley sometido a dictamen consta de una exposición de motivos, ciento treinta y un artículos distribuidos en siete títulos, divididos en capítulos, nueve disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

La exposición de motivos resalta la evolución de la percepción de los montes en la sociedad actual. Durante milenios los montes han sido considerados como lugares apartados, inhóspitos y hostiles para el hombre, apreciados únicamente como fuentes de materias primas para el autoconsumo o la industria. A mediados del siglo XIX se abre paso una nueva concepción, derivada de la incipiente ciencia forestal, comenzándose a tener conciencia de la posibilidad del agotamiento de los recursos que los montes proporcionaban por prácticas de uso abusivas. A partir de ese momento se empiezan a publicar las sucesivas leyes de Montes. Así, en el ámbito estatal, el 24 de mayo de 1863 se aprueba la primera Ley de Montes y por Real Decreto de 17 de mayo de 1865 su Reglamento, en los que tienen un importante protagonismo los problemas de la época, principalmente la desamortización en relación con la salvaguarda de la titularidad de los montes y el uso de los mismos. En el siglo XX se da una regulación más amplia de la materia teniendo en cuenta los servicios indirectos que los montes ofrecen al conjunto de la sociedad, aun conservando una importante carga normativa referente a la propiedad y a los beneficios directos que las producciones forestales tradicionales reportan a sus dueños. Se aprueba así la Ley de Montes de 8 de junio de 1957 y su Reglamento por Decreto 485/1962, de 22 de febrero.

Posteriormente ha de tenerse en cuenta el reparto de competencias que la Constitución de 1978 (CE) realiza entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de conformidad con la nueva estructura territorial consagrada en aquella. En materia forestal, corresponde al Estado la legislación básica (artículo 149.1 23ª CE) y las Comunidades Autónomas, en virtud de lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía, pueden dictar leyes forestales respetando las normas básicas estatales, correspondiéndoles también la ejecución de unas y otras normas. Así, las competencias sobre gestión de los montes están transferidas a las Comunidades Autónomas.



La Ley estatal 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, que deroga a la Ley de Montes de 8 de junio de 1957, se configura como un instrumento eficaz para garantizar la conservación de los montes españoles y para promover su restauración, mejora y racional aprovechamiento apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. La citada Ley establece las normas básicas en materia forestal, por lo que las leyes que dicten las Comunidades Autónomas en esta materia deben respetar lo dispuesto en la ley estatal, constituyendo por tanto ésta un límite a la potestad de las Comunidades Autónomas, que pueden dictar sus propias normas siempre que no vayan en contra de lo establecido en la ley básica.

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León, tras la reforma operada por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, dispone en su artículo 71.1 8º que "En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que en ella se establezcan, es competencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos".

Y es en el marco del citado artículo en el que se ha elaborado el anteproyecto de la Ley de Montes de Castilla y León, objeto del presente dictamen. Teniendo en cuenta la distribución de competencias antes señalada y que la legislación estatal en la materia es básica, la Ley de Montes de Castilla y León no puede regular aspectos que excedan de dicha legislación básica, pues en caso de que así fuera resultarían inconstitucionales; además, la presente Ley debe tener en cuenta materias que son de competencia exclusiva estatal, sobre las que no puede entrar a regular ningún aspecto, como es la correspondiente a la legislación civil, procesal, hacienda, fomento y coordinación de la investigación.

Por otra parte, la Ley estatal de Montes ha sido modificada por la Ley 10/2006, de 28 de abril, a la que se debe adaptar -por las razones antedichas- el anteproyecto de la ley; en particular se hará más adelante referencia a las categorías de los montes, especialmente en lo que se refiere a los montes protectores (artículo 24 de la Ley estatal), pues la categoría, que es básica, debe estar incluida en el anteproyecto de ley de montes de Castilla y León, independientemente de que luego la Comunidad Autónoma pueda declarar o no por sus características a determinados montes como protectores. Tampoco se



reflejan en la clasificación los montes vecinales en mano común. Al respecto cabe citar la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón, que en su artículo 11 clasifica los montes recogiendo las categorías establecidas por la Ley estatal.

Con la norma proyectada se pretende una regulación de los montes inspirada en una gestión forestal sostenible y en la multifuncionalidad, la integración de la planificación forestal en la ordenación del territorio, el fomento de las producciones forestales y de desarrollo rural, dando un mayor protagonismo a las Administraciones Locales en materia de política forestal, estableciendo una gestión compartida en los montes catalogados de utilidad pública, de forma que los aspectos con más repercusión en la esfera municipal recaigan en las Entidades Locales propietarias, mientras que la Comunidad Autónoma es la gestora de los aspectos de interés general que trascienden la esfera local, relativos al servicio público al que están afectos estos montes.

El contenido del anteproyecto presenta la siguiente estructura:

El título I, "Disposiciones generales", se compone de un capítulo único que contiene los artículos 1 a 7, relativos a aspectos generales como el concepto de monte, objetivos, ámbito de aplicación de la Ley, competencias administrativas, destacando la creación del Consejo de Montes.

El título II, "Clasificación y régimen jurídico de los montes", se divide en tres capítulos. El capítulo I regula la "clasificación de los montes" en sus artículos 8 a 12; el capítulo II se refiere a los "montes catalogados de utilidad pública" del artículo 13 al 23; y el capítulo III regula la "defensa y consolidación de la propiedad pública forestal" en dos Secciones relativas, respectivamente, a las "potestades administrativas para la defensa de los montes públicos", artículos 24 a 30, y a la "consolidación de la propiedad pública forestal", artículos 31 a 35.

El título III, "Planificación y ordenación forestales", consta de dos capítulos. El capítulo I regula la "planificación forestal" en los artículos 36 y 37; y el capítulo II se ocupa de la "ordenación forestal" de los artículos 38 a 43.

El título IV, "De los aprovechamientos y usos de los montes", contiene dos capítulos. El capítulo I se ocupa de los "aprovechamientos forestales" en



tres secciones relativas, respectivamente, al “régimen general” -artículos 44 a 46-, al “régimen de los aprovechamientos forestales en los montes catalogados de utilidad pública” -artículos 47 a 56-, y al “régimen de los aprovechamientos forestales en los restantes montes”, -artículos 57 a 60-. El capítulo II regula el “régimen de usos” en dos secciones relativas, respectivamente, al “uso social y educativo de los montes” (artículo 61), y a la “utilización de los montes catalogados de utilidad pública” (artículos 62 a 70).

El título V, “Conservación y protección de los montes”, se estructura en cinco capítulos. El capítulo I regula los “cambios de uso forestal y protección de la cubierta vegetal” en los artículos 72 a 79; el capítulo II el “régimen urbanístico de los montes” en los artículos 80 a 84; el capítulo III la “defensa frente a plagas y enfermedades forestales” en los artículos 85 a 87; el capítulo IV la “defensa contra incendios” en los artículos 88 a 95; y el capítulo V “restauración forestal” en los artículos 96 a 101.

El título VI, “Fomento forestal” se divide en tres capítulos. El capítulo I se ocupa del “régimen general” en los artículos 102 a 108; el capítulo II regula las “industrias forestales” en los artículos 109 y 110, y el capítulo III se refiere a las “mejoras en los montes catalogados de utilidad pública” en los artículos 111 a 115.

El título VII, “Régimen de responsabilidad”, consta de cinco capítulos. El capítulo I regula la “responsabilidad administrativa” en el artículo 116; el capítulo II tipifica las “infracciones” en los artículos 118 a 121; el capítulo III regula las sanciones administrativas en los artículos 122 a 125; el capítulo IV se refiere al “procedimiento sancionador” en los artículos 126 a 128; y el capítulo V a las “obligaciones de restauración y de indemnización” en los artículos 129 a 131.

Las nueve disposiciones adicionales abordan, respectivamente, las siguientes cuestiones: la disposición adicional primera, la resolución anticipada de contratos de repoblación forestal; la disposición adicional segunda, el reconocimiento de derechos sobre aprovechamientos maderables en las Comarcas pinariegas de Burgos y Soria; la disposición adicional tercera los viveros forestales; la disposición adicional cuarta, los terrenos agrosilvopastorales; la disposición adicional quinta, las formaciones forestales dispersas en terrenos agrícolas; la disposición adicional sexta, el límite a la



divisibilidad de la propiedad forestal; la disposición adicional séptima, los montes pro indiviso; la disposición adicional octava, el Fondo Forestal de Castilla y León y la disposición adicional novena, los regímenes especiales de Montes del Estado.

La disposición transitoria primera se refiere a los procedimientos administrativos en tramitación y la disposición transitoria segunda al cese de cultivo agrícola en montes catalogados de utilidad pública.

La disposición derogatoria única establece que quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango que se opongan o contradigan a lo dispuesto en la presente ley, y en particular la Ley 5/1994, de 16 de mayo, de Fomento de Montes Arbolados de Castilla y León.

La disposición final primera se refiere a la actualización de cuantías; la disposición final segunda a la equivalencia de unidades ganaderas; la disposición final tercera a la habilitación reglamentaria y la disposición final cuarta a la entrada en vigor de la ley.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de un índice de los documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

- Borradores iniciales del anteproyecto sin fecha y entre los que no existe concordancia en el articulado.

- Resolución de 12 de diciembre de 2005, de la Dirección General del Medio Natural de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se acuerda abrir un trámite de audiencia del primer texto del anteproyecto para que, hasta el 13 de enero de 2006, pudieran enviarse a dicha Consejería cuantas observaciones, comentarios o alegaciones se considerasen oportunas.

En este trámite se concede audiencia, entre otras, a organizaciones agrarias, a organizaciones ecologistas, a organizaciones empresariales del sector forestal y a otras Administraciones. En particular es remitido el texto del anteproyecto a la Dirección General para la Biodiversidad



del Ministerio de Medio Ambiente, a las Confederaciones Hidrográficas del Duero, del Tajo, del Ebro, del Norte y al Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil.

Consta igualmente la celebración de reuniones sectoriales, con objeto de profundizar en el mecanismo del consenso con algunos sectores específicos del ámbito forestal, con el Jefe de Servicio de Espacios Naturales de la Dirección General del Medio Natural el 11 de enero de 2006; con los Alcaldes de los Ayuntamientos de Tierra de Pinares de Soria- Burgos el 18 de enero de 2006; con las Asociaciones de Propietarios Forestales de Castilla y León, el 23 de enero de 2006; con la Consejería de Agricultura y Ganadería y con la Consejería de Hacienda. Como consecuencia de lo tratado en estas reuniones se incorporan al anteproyecto diversas sugerencias.

- Certificación relativa a la reunión del Pleno del Consejo Asesor del Medio Ambiente, mantenida el 20 de enero de 2006 para analizar el anteproyecto de la Ley de Montes.

- Observaciones realizadas por las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial, Hacienda, Economía y Empleo, Agricultura y Ganadería, Fomento, Medio Ambiente, Sanidad, Familia e Igualdad de Oportunidades, Educación, y Cultura y Turismo.

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, de 17 de mayo de 2006, al que se adjunta el texto informado.

- Informe del Consejo Económico y Social, de fecha 31 de mayo de 2006.

- Anteproyecto de ley de montes de Castilla y León sometido a dictamen de este Consejo Consultivo.

- Memoria justificativa del borrador del anteproyecto de ley, comprensiva de los siguientes apartados: necesidad y oportunidad del proyecto; contenido del anteproyecto; coste económico, en el que se señala que la aprobación de esta ley no implica en principio repercusión económica sustancial para la Junta de Castilla y León, dado que el presupuesto necesario para su aplicación fue evaluado en el Plan Forestal de Castilla y León, aprobado



por Decreto 55/2002, de 11 de abril, si bien existen en el anteproyecto disposiciones que requieren un análisis específico (como el artículo 6: Consejo de Montes; el artículo 104: no sujeción tributaria; el artículo 112: fondo de mejoras; el artículo 130: obligación e indemnización de daños y perjuicios, la disposición adicional primera: resolución anticipada de contratos de repoblación forestal; y la disposición adicional octava: Fondo Forestal de Castilla y León); marco normativo y tabla de vigencias; tramitación y consultas donde se recogen las alegaciones formuladas durante el trámite de audiencia, así como los informes de las diferentes Consejerías, de la Dirección de los Servicios Jurídicos y del Consejo Económico y Social.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

El 7 de agosto de 2007, por la Consejería de Medio Ambiente se pide la devolución del expediente con la indicación de que, una vez analizadas las cuestiones planteadas por este Consejo en su Acuerdo de 4 de julio de 2006, se solicitaría nuevamente la emisión del informe preceptivo.

Con fecha 27 de agosto de 2007 se devuelve por el Consejo Consultivo el expediente original a la Consejería de Medio Ambiente, que procede a la modificación del texto con objeto de mejorar la redacción del anteproyecto, así como lograr su adecuación a los cambios en el marco normativo estatal y autonómico.

Con fecha 4 de febrero de 2008 se remite el anteproyecto de Ley de Montes de Castilla y León al Consejo Consultivo para la emisión de dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el



artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.2.

2ª.- Contenido del expediente.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los anteproyectos de ley ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Conforme a dicho precepto, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una memoria en la que se incluirán:

- a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) La expresión de haber dado el trámite de audiencia cuando fuere preciso y efectuado las consultas preceptivas.

La ley citada exige, además, que el anteproyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los Servicios Jurídicos de la Comunidad y se someta, previamente a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.



En el presente caso, del estudio de la documentación enviada cabe concluir que el procedimiento ha sido tramitado correctamente, adecuándose a lo previsto en la normativa de aplicación expuesta.

En particular, cabe destacar la intensa participación de las Consejerías, Ayuntamientos, Asociaciones Forestales y otras entidades en la elaboración del anteproyecto de ley, mediante la formulación de numerosas observaciones, las cuales han tenido cumplida respuesta por parte de la Consejería de Medio Ambiente -admitiéndolas o desestimándolas motivadamente-. Teniendo en cuenta la finalidad del anteproyecto de establecer una amplia regulación de la materia con clara vocación de permanencia, el estudio previo por parte de los órganos y entidades mencionados ha permitido mejorar el texto tanto desde el punto de vista jurídico como técnico y de oportunidad.

3ª.- Consideraciones generales.

Sobre la obligación de respetar la normativa básica:

El artículo 71.1.8º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León prevé como competencia de desarrollo normativo y ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que en ella se establezcan, la materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos.

En el ámbito estatal esta materia está regulada por la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, modificada por la Ley 10/2006, de 28 de abril (en adelante, Ley estatal de Montes o LM).

Dicha normativa estatal constituye legislación básica en la materia y debe ser respetada por la Comunidad Autónoma a la hora de ejercitar las competencias de desarrollo normativo y ejecución que le corresponden.

Según la doctrina del Tribunal Constitucional, lo que ha de considerarse como bases o legislación básica es el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias (Sentencia del Tribunal Constitucional 48/1988, fundamento 3). Esto es, un marco



normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional (Sentencia del Tribunal Constitucional 147/1991), dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad –ya que con las bases se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales (Sentencia del Tribunal Constitucional 1/1982, fundamento 1)–, a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto (Sentencia del Tribunal Constitucional 49/1988; 197/1996, fundamento 5 a).

Pues bien, en ejercicio de las competencias propias de autogobierno y de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica estatal, se ha elaborado por parte de la Comunidad de Castilla y León el anteproyecto de ley de montes objeto del presente dictamen.

Sobre la reproducción de las normas básicas:

El presente anteproyecto de ley reproduce en algunos preceptos la normativa estatal básica. Tal y como manifiesta el Tribunal Constitucional en numerosas sentencias, esta reproducción es válida si con ello no se modifica la legislación básica del Estado, puesto que la Comunidad Autónoma carece de competencias para ello. Por otra parte la Comunidad Autónoma no puede reproducir aquellas normas que regulan materias sobre las que tiene competencia exclusiva el Estado, como son las relativas a la expropiación forzosa, la legislación civil y procesal, pues en caso contrario incurriría en inconstitucionalidad.

En relación con la reproducción autonómica de las normas estatales, cuando sobre la materia regulada ostentan competencias el Estado y las Comunidades Autónomas, es preciso tener en cuenta que la normativa autonómica estaría condicionada al cambio o variación que sufre la norma estatal; por lo tanto, al variar el contenido de esta normativa, también tendría que variar y en los mismos términos el de la normativa autonómica, so perjuicio de posible inconstitucionalidad.

El Tribunal Constitucional no ha dejado de advertir sobre los riesgos de estas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Así lo hizo respecto de la



reproducción por ley de preceptos constitucionales (Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, fundamento jurídico 23); en otros casos en los que leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (Sentencias del Tribunal Constitucional 40/1981 y 26/1982, entre otras muchas); o, incluso, cuando por ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una ley orgánica. Prácticas todas ellas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía.

Más recientemente, en Sentencias, entre otras, de 25 de marzo y 16 de diciembre de 2004 y de 21 de diciembre de 2005, el Tribunal Constitucional precisa que “esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas (...) por el legislador autonómico (*leges repetitae*) no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico”.

Por lo tanto, trasladando esta doctrina al texto ahora en proyecto, debe afirmarse que, en términos generales, se halla justificado el empleo de dicha técnica normativa. No obstante este empleo ha de garantizar el pleno respeto y fidelidad a la norma básica, sin amparar, en ningún caso, que la reproducción de la legislación básica pueda llegar a suponer la modificación o alteración de esta última.

4ª.- Observaciones al articulado.

Consideraciones generales.

Resulta obligado hacer una referencia general a la conveniencia de aplicar, en la elaboración de las normas, unos criterios uniformes de técnica legislativa, pues ello ha de redundar en beneficio de la claridad de los textos



legales y de su mejor comprensión por los ciudadanos, en general, y por los operadores jurídicos, en particular.

En este sentido, quizá fuera aconsejable seguir el ejemplo que proporciona la Administración del Estado, en cuyo ámbito existen unas directrices sobre técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, tal y como resulta plasmado en el documento elaborado por la entonces Dirección General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de normalización de expedientes tramitados ante órganos colegiados de gobierno.

Como tal Acuerdo, las referidas directrices no tienen más carácter que el de una instrucción u orden de servicio interna de la Administración. No obstante, al establecer una serie de criterios generales sobre el modo en que debe ordenarse y desarrollarse (en su fase administrativa de elaboración) el contenido de las disposiciones generales, se persigue, en definitiva, no sólo dotarlas de una estructura lógica y más fácilmente comprensible, sino también asegurar un mínimo de uniformidad en la legislación.

En el presente caso, estas directrices han servido de fuente de inspiración a las diversas observaciones que en materia de técnica legislativa se realizan al articulado del anteproyecto.

Por último, en algunos artículos del anteproyecto de ley -concretamente los referentes a la clasificación y régimen jurídico de los montes-, se observan remisiones a la ley estatal que pueden inducir a confusión y dejar sin sentido el contenido de determinados preceptos, al no haberse adaptado el anteproyecto de ley a la legislación estatal básica en vigor.

El presente dictamen se refiere a continuación a los artículos que merecen, a juicio de este Consejo Consultivo, un especial comentario, entendiéndose respecto al resto que no existe objeción alguna a su contenido.

Exposición de motivos.



Con carácter general, tal y como expresa el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, la parte expositiva de la disposición cumple la función de describir su contenido, indicar su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se promulga. Si es preciso, resumirá sucintamente dicho contenido, a fin de lograr una mejor comprensión del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.

En la exposición de motivos del anteproyecto de ley, como antes se ha puesto de manifiesto, se analiza la evolución del papel que los montes han jugado en nuestra sociedad, pasando de ser una fuente de aprovisionamiento de recursos para sus propietarios a satisfacer intereses sociales, como la conservación de la naturaleza y el ocio. En la citada exposición se resume el objeto, finalidad y aspectos organizativos más destacados de la ley, así como las medidas de fomento forestal, conforme al mandato de utilización racional de los recursos naturales contenido en el artículo 45 de la Constitución.

La percepción de los montes por parte de la sociedad y su relación con ellos ha evolucionado notablemente a lo largo de la historia. Los montes no sólo se entienden como una fuente de producción directa de bienes para sus propietarios con destino al consumo, sino también como medios tendentes a satisfacer una creciente demanda de servicios indirectos al conjunto de la sociedad, como la protección hidrológica, la conservación de la biodiversidad o del paisaje, así como ser escenario de desarrollo de las actividades de ocio y contacto con la naturaleza.

Por ello, con la presente ley se fomenta la protección y mejora de los usos y aprovechamiento de los montes, dando un mayor protagonismo a las Entidades Locales propietarias de los mismos en su gestión, así como el establecimiento de un sistema que permita que la utilización de los recursos sea favorable al interés común.

Se analiza la regulación de los montes en el ámbito estatal y posteriormente las competencias que en esta materia corresponden a las Comunidades Autónomas, en virtud de la Constitución Española y de los Estatutos de Autonomía. A ello se ha hecho también referencia al inicio del dictamen.



Finalmente, cabe destacar la omisión de una referencia a la Ley 10/2006 de 28 de abril que modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, considerándose oportuna su mención.

TÍTULO I.- *Disposiciones generales.*

Capítulo único.- *Disposiciones generales.*

Artículo 6.- *Consejo de Montes.*

En este artículo se dispone la creación del Consejo de Montes como órgano consultivo adscrito a la Consejería competente en materia de montes, previéndose el desarrollo reglamentario de su composición, funciones y régimen de funcionamiento.

No debe sin embargo olvidarse que la creación de este órgano habrá de reflejarse en las disposiciones reguladoras de la estructura orgánica de la Consejería correspondiente.

TÍTULO II.- *Clasificación y régimen jurídico de los montes.*

Capítulo I.- *Clasificaciones de los montes*

Artículo 8.- *Clasificación por razón de la titularidad*

Los montes están clasificados en la legislación básica, constituida por la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, modificada por la Ley 10/2006, de 28 de abril (LM), de la siguiente manera:

A) Por razón de su titularidad:



1.- Montes públicos (artículo 11.2):

- Demaniales.

- Catalogados (artículo 12. 1. a).

- Comunes (artículo 12. 1. b)

- Afectados a un uso o servicio público

(artículo 12. 1. c)

- Patrimoniales (artículo 12.2)

2.- Montes privados (artículo 11.3)

3.- Montes vecinales en mano común (artículo 11.4)

B) Desde la perspectiva de su funcionalidad:

1.- Protectores (artículo 24)

2.- Especialmente protegidos (artículo 24. bis)

3.- Montes sin una protección especial.

A las notas definatorias básicas de los montes -amparadas en relación a su titularidad en el artículo 149.1.8^a CE, y en razón de su funcionalidad en el 149.1.23^a CE-, contenidas en el artículo 11 de la LM, se añade una nueva previsión en el apartado 3 de este artículo 8: "A los efectos de aplicación de la presente Ley, se considerarán también montes públicos aquellos cuyo dominio útil, o el derecho de vuelo, pertenezcan a alguna de las Administraciones o Entidades a las que se refiere el apartado 2 de este artículo (Estado, Comunidades Autónomas, Entidades Locales y otras Entidades de Derecho Público), aunque el dominio directo pertenezca a personas físicas o jurídicas de derecho privado".

Esta última previsión, razonable en la práctica, no supone una categoría nueva de montes públicos, sino que únicamente extiende sus efectos en el caso



de la existencia de alguno de estos derechos reales. Se trata así de la aplicación de la previsión contenida en el artículo 10 del Reglamento estatal de Montes, aprobado por el Decreto 485/1962, de 22 de febrero.

Llama la atención en los artículos 8, 9 y 10 del anteproyecto que, a diferencia del referido artículo 11, y también del artículo 12 bis de la LM, se omita en la clasificación la referencia a los montes vecinales en mano común, a los montes protectores, y a “otras figuras especiales de protección”.

A los montes vecinales en mano común, como regla general, se les aplica el régimen establecido para los montes privados, aunque tengan una naturaleza especial derivada del régimen de la propiedad en común. A diferencia de los comunales (de titularidad municipal, con el aprovechamiento para los vecinos), los montes vecinales en mano común son propiedad de los vecinos (tipo de propiedad especial, indivisa). La Ley estatal de Montes -legislación básica- establece que les son aplicables los principios de indivisibilidad, inalienabilidad imprescriptibilidad e inembargabilidad, y lo establecido en su legislación especial (Se trata de la Ley estatal 55/1980, de 11 de noviembre, y en lo no regulado por ésta, lo establecido en la Ley estatal de Montes para los montes privados).

Por otra parte, los montes comunales, que tienen una importante presencia en nuestra Comunidad, son bienes de dominio público de los municipios y de las entidades locales menores cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos, por razón de esa condición. Su aprovechamiento se efectúa preferentemente en régimen de explotación colectiva o comunal; si este aprovechamiento y disfrute general simultáneo no es posible, regirá la costumbre u ordenanza local.

En cuanto a las nuevas categorías de montes protectores y otros montes con especial protección, el artículo 24.1 de la LM, antes de su modificación por la Ley 10/2006, de 28 de abril, establecía que “Las comunidades autónomas podrán clasificar como protectores, a instancia del propietario, aquellos montes privados que cumplan alguna de las condiciones que para los montes públicos establece el artículo 13”. Hasta su paso por el Senado, el apartado 2 del referido artículo 24, conservaba su primitiva redacción, estableciendo de forma imperativa que “las comunidades autónomas crearán registros de montes protectores como registros públicos de carácter administrativo”.



Dada la expresión facultativa “podrán” del apartado 1 del artículo 24, sólo parecía correcta una interpretación posibilista, que entendiera preceptiva la creación de un registro allí donde la comunidad autónoma recogiera la categoría de montes protectores (Andalucía, por ejemplo, no la recoge en la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía).

La innovación más trascendente de la reforma de la Ley estatal de Montes por la Ley 10/2006, de 28 de abril, es precisamente la que se refiere a la nueva tipología de montes que se introduce: los montes “protectores” y los que tienen alguna otra figura de “especial protección”, que pueden ser ahora públicos o privados, cuando en las anteriores regulaciones forestales únicamente podían acogerse a estas categorías los montes de propiedad privada.

La redacción del artículo 24.1 de la LM es actualmente la siguiente: “Podrán ser declarados (antes se decía “podrán clasificar”) protectores aquellos montes o terrenos forestales de titularidad pública o privada que se hallen comprendidos en alguno de los siguientes casos (...)”. Este Consejo Consultivo interpreta el término “podrá” como posibilidad de actuación sobre un monte susceptible de protección, nunca como posibilidad de no respetar las categorías establecidas en la ley estatal, que son básicas, dado que han sido creadas con el fin de facilitar y mejorar la protección de los montes.

En otro orden de cosas, sería recomendable realizar una referencia expresa, en este capítulo dedicado a la clasificación de los montes, a instituciones peculiares de la Comunidad de naturaleza forestal, no regulándolas -por carecer de competencia para ello (149.1.8ª CE)-, pero sí reconociendo expresamente su existencia e importancia. No en vano, el Estatuto de Autonomía atribuye en su artículo 70.1.5º a la Comunidad la competencia exclusiva para la conservación del Derecho consuetudinario de Castilla y León.

En particular, podrían referenciarse las formas de propiedad forestal colectiva (a las que alude de forma genérica la disposición adicional séptima del anteproyecto) que afectan a una gran extensión de territorio de la Comunidad. Se trata de montes pertenecientes a varios propietarios en común y proindiviso, generalmente conocidos como “montes de socios” o proindivisos.



La mayoría de estos proindivisos o montes de socios pertenecen a sociedades de propietarios o de vecinos en virtud de título de compra al Estado en pública subasta desamortizadora a finales del siglo XIX; pero también por compra directa a propietarios particulares; o simplemente como evolución de “antiguos montes concejiles y comunes de los términos”.

La denominaciones de la institución consuetudinaria son variadas: quintos, montes de socios, sociedades de vecinos, sociedades de propietarios, proindivisos reales, propiedad privada individual agrupada, proindivisos virtuales...; y se relacionan, a causa de la gestión y administración de estas formas de propiedad forestal, con las comunidades de villa y tierra, comunidades de tierra, socios y otras entidades asociativas tradicionales existentes en la Comunidad de Castilla y León, reconocidas en el artículo 42 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León y amparadas por el artículo 49.2 del Estatuto de Autonomía, según el cual “Se preservarán y protegerán las formas tradicionales de organización local, por su valor singular dentro del patrimonio institucional de Castilla y León.

En concreto, el origen de los Quintos se remonta a finales del siglo XVIII, cuando la Junta de la Tierra y el Ayuntamiento de Soria decidieron acotar algunos terrenos (“quintos”) en los baldíos de las sierras con objeto de arrendar sus pastos, durante el verano, a los ganaderos trashumantes.

En Soria, por ejemplo, según el Boletín del Asociación de Geógrafos Españoles –Instituto Geográfico Español CSIC- N.º 40 del 2005-, el 19% de su superficie provincial (187.202,7222 hectáreas) se encuentra en régimen de proindiviso. Los derechos de propiedad de la mayor parte de estas fincas corresponden a sociedades de propietarios (89.679,3117 hectáreas), pero también hay montes que pertenecen a varios copropietarios en común y proindiviso, a pesar de no contar con una figura societaria de titularidad y gestión (26.448,9995 hectáreas). A estos montes en régimen de proindiviso hay que añadir la superficie correspondiente a la agrupación catastral de minifundios, en parcelas pertenecientes a varios propietarios privados individuales a los que se asigna una cuota de participación (proindivisos catastrales o virtuales), que suponen un total de 71.074,4109 hectáreas. En conjunto, la propiedad privada colectiva (montes de socios y otros proindivisos) y agrupada (proindivisos virtuales) representan el 40% de la superficie forestal de la provincia y el 57,6% de la superficie forestal privada en Soria.



Según Cristina Montiel Molina (Boletín de la A.G.E. N.º 40–2005) “Los montes de socios son herencia del colectivismo agrario característico de Castilla y del sistema medieval de organización territorial en Comunidades de Villa y Tierra.

(...) Estos montes de propiedad privada, en común y proindiviso, cuentan con grandes problemas de adaptación a la situación legal y sociopolítica actual. Pero, al mismo tiempo, constituyen un activo interesante para las áreas rurales en proceso de desarrollo, por tratarse de estructuras de concentración territorial, asociacionismo y participación social idóneas para la puesta en valor de los terrenos en el marco de las estrategias de desarrollo sostenible.

»En cualquier caso, las figuras de propiedad societaria añaden a la problemática general de los espacios forestales la necesidad de regularización y adaptación al sistema jurídico vigente” (como las medidas de los artículos 107 y 108 del anteproyecto). “Los montes de socios afrontan la necesidad de definir nuevos modelos de gestión forestal sostenible en el contexto de la reforma de la política forestal nacional y autonómica, con mayores problemas y dificultades que otros regímenes de titularidad, ya que deben sanear el estado legal de la sociedad y de su patrimonio de forma previa a la puesta en valor de los recursos”.

En cuanto a su régimen jurídico, el texto de la Ley estatal de Montes, a su paso por el Senado, fue objeto de una enmienda que conllevó la introducción de la disposición adicional décima, relativa a la gestión de montes pro indiviso, en la que se establece que para dicha gestión, cuando la pro indivisión afecte a más de diez propietarios conocidos, podrá constituirse una Junta Gestora que administrará los intereses de todos los copropietarios. Con la aceptación de esta enmienda se pretendía resolver los problemas antes referidos.

Esta disposición adicional décima se entiende dictada, según la disposición final segunda, número 3, letra a) de la LM, al amparo del título competencial exclusivo que al Estado reserva el artículo 149.1.8ª CE (legislación civil). No obstante, tratándose de una institución tan arraigada en la Comunidad, se sugiere su mención expresa en el texto.



Artículo 11.- *Principios del régimen del dominio público.*

El artículo no añade nada al régimen jurídico de estos bienes, previsto de forma general en el artículo 30.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Artículo 12.- *Régimen de los montes patrimoniales.*

Lo mismo que del artículo anterior se puede decir del presente artículo 12, que únicamente contiene una remisión, obvia por otro lado. El precepto es concordante con el artículo 19 de la LM, que utilizando una rúbrica más precisa ("Características jurídicas de los montes patrimoniales"), tiene un contenido más amplio.

Por otro lado, ha de tenerse presente que ni la Ley estatal de Montes, ni el presente anteproyecto, se ocupan de la protección de los montes no catalogados o pendientes de catalogación no afectos a un uso o servicio público y, por ello, con el carácter de patrimoniales.

Capítulo II.- *Montes catalogados de utilidad pública.*

Artículo 13.- *Montes catalogados de utilidad pública.*

Este artículo abre el Capítulo II "Montes catalogados de utilidad pública", en cumplimiento de las previsiones del artículo 13 de la LM.

El Catálogo de Montes ha constituido el principal instrumento para la defensa y protección jurídica de los montes públicos, razón por la que se mantiene en la legislación forestal sin modificaciones sustanciales. La Exposición de Motivos de la Ley estatal recuerda que "la institución del Catálogo de Montes de Utilidad Pública, de gran tradición histórica en la regulación jurídica de los montes públicos en España e instrumento fundamental en su protección, permanece y se refuerza en la ley".

Potenciando esta idea, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, considera que uno de los principios básicos de



los bienes de dominio público es su "identificación y control a través de inventarios o registros adecuados" (artículo 6.f), precepto que tiene carácter básico según su disposición final 21.

No obstante, con la modificación de la Ley de Montes por la Ley 10/2006 se altera la protección que deparan los sistemas administrativos de registro y catálogo de los distintos tipos de montes, creándose los registros de montes "protectores" y de montes "con otras figuras de protección", con el objeto de extender la protección a la totalidad de la masa forestal sobre la base de las cualidades objetivas del recurso a conservar y a restaurar, y no basada exclusivamente en la naturaleza jurídica del titular del monte.

Estas dos nuevas categorías se introducen en la Ley estatal de Montes con carácter básico en los artículos 12 bis, 13 y en el nuevo capítulo IV bis (artículos 24, 24 bis, 24 ter y 24 quater). Con esta terminología, se pretende distinguir entre los montes que protegen el suelo o el medio ambiente ("protectores", artículo 24) y aquellos que deben ser protegidos porque ellos mismos contienen valores ambientales de alto interés -diversidad biológica, genética, valores de la Red Natura 2000, riqueza forestal o sensibilidad frente a los incendios- ("especialmente protegidos", artículo 24 bis). A diferencia del régimen de la antigua Ley de Montes de 1957, se trata de categorías aplicables tanto a los montes públicos como a los privados (artículo 24. quater.1), si bien las limitaciones en la gestión que se establezcan en este último caso serán indemnizables (artículo 24. quater.2.) (Concepción Jiménez Shaw y Jose Luis Bordons Escobar, "Los Montes Protectores: De 1908 a 2006. Evolución normativa y significado actual").

El nuevo significado del término "monte protector", aplicable también a los montes públicos, puede dar lugar a confusión, pues el concepto ya existía en nuestra legislación, tanto estatal como autonómica, coincidiendo siempre con los montes de propiedad privada que reúnen determinadas características que los hacen merecedores de un régimen especial de protección.

Así, el artículo 46 de la Ley 8/1991, de 10 mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León, los regula, señalando:

"Se consideran montes o terrenos protectores aquellos de particulares que por estar en alguno de los casos que se definen en la vigente



Ley de Montes o tratarse de terrenos y montes que por sus condiciones de situación o área ostenten valores ecológicos que sea preciso conservar o por estar incluidos en alguno de los Espacios Naturales Protegidos sean declarados protectores mediante los procedimientos que en ella se contemplan.

»Estos terrenos o montes, independientemente de la protección que les otorga esta Ley, gozarán del régimen de protección de la Ley de Montes y disposiciones que la desarrollan”.

En cumplimiento de las referidas normas estatales, estas categorías de montes se han regulado en leyes autonómicas dictadas con posterioridad a la reforma de la Ley estatal de Montes: la Ley de la Comunidad Autónoma de Navarra 3/2007, de 21 de febrero, por la que se modifica la Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de Navarra, introduciendo el régimen de los montes protectores en el artículo 18.1; el artículo 25 de la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón (sólo montes privados); y el artículo 4.3 de la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha, última norma publicada sobre la materia.

En la Exposición de Motivos de la Ley 10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 43/2003, se señala:

“Como novedad de la ley ha de destacarse la regulación introducida en relación con el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, el cual ha constituido históricamente un instrumento útil para la defensa y protección jurídica de los montes públicos. Para extender esta protección a toda la masa forestal y aplicar la lógica derivada del artículo 45 de la Constitución Española, según la cual la protección debe tomar como referencia las cualidades objetivas del recurso que se ha de conservar y restaurar, se añade a la ley un nuevo capítulo sobre las figuras de los montes protectores y con otras figuras de especial protección. La especial importancia de estos montes, ya sean públicos o privados, derivada de los especiales valores que incorporan, les hacen acreedores de una singularidad que justifica la adopción de una regulación y un registro propios, a través de los cuales las Administraciones puedan velar por su especial protección y salvaguarda”.



Si se observan las intervenciones producidas en la legislatura pasada (VIII Legislatura) en el Diario de las Cortes, el problema interpretativo no es más que un traslado de aquellos debates parlamentarios: con las nuevas figuras se trata de “mejorar la protección de la masa forestal y garantizar la aplicación lógica constitucional, derivada del artículo 45, creándose nuevos mecanismos de protección y conservación de los montes (...)”, por lo que dada la competencia emanada del artículo 149.1.23^a, ya expuesta, las figuras son nuevas normas adicionales de protección y, por ello, legislación básica a cumplir.

De ahí que este Consejo Consultivo considere que debería incluirse en el anteproyecto la categoría de monte protector, no sólo para dar cumplimiento a la normativa básica, sino también, desde un punto de vista práctico, aunque la omisión de la categoría pueda pensarse que es inocua para el régimen jurídico de la legislación forestal en Castilla y León -piénsese que la legislación básica concede la facultad a la Comunidad Autónoma de poder usar la categoría nueva adscribiendo montes “por razón de sus especiales características, los montes podrán clasificarse...” (artículo 12 bis, y en el mismo sentido los artículos 24, o 24 bis)-. No obstante, debe tenerse en cuenta que el nuevo significado del término “monte protector”, aplicable también a los montes públicos, puede dar lugar a confusión, pues dicho concepto, como ya se ha dicho, ya existe en nuestra legislación.

La declaración de un monte “protector” o con una figura de “especial protección” se debería hacer por la Comunidad Autónoma tras un procedimiento con audiencia a los propietarios y a la entidad local donde se encuentren. Por ello se prevé la creación de los respectivos registros en las Comunidades Autónomas.

Cuando un monte público sea declarado “protector” o “especialmente protegido”, la Comunidad Autónoma podrá incluirlo en el Catálogo, lo que supondrá, en ese caso, se convierte en demanial. Ahora bien, en tanto que esto último es una facultad y no una obligación, podrán existir montes patrimoniales que sean protectores o especialmente protegidos.

Debe recalcar que la inclusión y exclusión de montes y la llevanza del Catálogo de Montes de Utilidad Pública (“CMUP”) se atribuye a las comunidades autónomas en sus respectivos territorios (artículo 16.2 de la LM). La Sentencia



del Tribunal Constitucional 71/ 1983, de 29 de julio, declara que la competencia para la gestión del CMUP es autonómica, y así había sido incluida en los sucesivos reales decretos de transferencias. No obstante, la misma debe puntualizarse, dado que en el fundamento tercero de dicha Sentencia señala:

“Esta conclusión no supone desconocer la conveniencia de una cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma en beneficio recíproco, y la necesidad de que el Estado pueda disponer de los datos necesarios en la materia para su información y para hacer posible las funciones que le reserva la CE en relación con la actividad económica. (...) Tampoco hay que olvidar que, correspondiendo al Estado en competencia exclusiva la legislación básica en la materia, podrá esa legislación básica establecer las normas para coordinar la llevanza del Catálogo por la Comunidad Autónoma con la debida información al Estado sobre sus datos, así como las normas a las que habrá de ajustarse aquella llevanza o cualquier otras que tengan el carácter de básicas y sirvan para los citados fines de coordinación y cooperación”.

En claro continuismo con la legislación forestal anterior, la inclusión de un monte público en el CMUP, además de su calificación como de “dominio público forestal”, despliega los efectos jurídicos regulados en el artículo 18 de la LM, incluida, como veremos, la potestad de deslinde administrativo (artículo 21 1).

En cuanto a la redacción que se propone en el anteproyecto, el artículo 13 de éste, “Montes catalogados de utilidad pública”, refiere que son tales todos los montes incluidos en el actual Catálogo, los no incluidos pero que hubieran sido declarados de utilidad pública con anterioridad a la vigencia de esta Ley, y los que en lo sucesivo sea declarados de utilidad pública cuando concurren las causas previstas en el artículo 15 de esta Ley.

En la práctica, la referencia al artículo 15 no es sino una remisión cruzada al artículo 13 de la LM que, también bajo la rúbrica “Montes catalogados de utilidad pública”, establece:

“A partir de la entrada en vigor de esta ley, las comunidades autónomas podrán incluir en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública los montes públicos comprendidos en alguno de los siguientes supuestos:



a) Que cumplan alguna de las características enumeradas en los artículos 24 y 24 bis.

b) Los que, sin reunir plenamente en su estado actual las características de los montes protectores o con otras figuras de especial protección, sean destinados a la restauración, repoblación o mejora forestal con los fines de protección de aquéllos.

c) Aquellos otros que establezca la comunidad autónoma en su legislación”.

Los artículos 24 y 24 bis regulan “los montes protectores o con otras figuras de especial protección”, que son las categorías obviadas en el presente anteproyecto, por lo que formarán parte del catálogo de utilidad pública, los montes que, “sin reunir plenamente en su estado actual las características de los montes protectores o con otras figuras de especial protección, sean destinados a la restauración, repoblación o mejora forestal con los fines de protección de aquéllos”, “aquellos otros que establezca la comunidad autónoma en su legislación”, y aquellos que aun no siendo calificados como protectores o especialmente protegidos, reúnan las características de los mismos. En definitiva, no regulando el anteproyecto las categorías introducidas en la normativa básica por la Ley 10/2006 -“los montes protectores o con otras figuras de especial protección”- y no dándose cumplimiento al artículo 13 c) de la LM (“aquellos otros que establezca la comunidad autónoma en su legislación”) los artículos 13 y 15 carecen de un contenido claro al remitirse a las clasificaciones contenidas en otros preceptos, en las que se hace mención a categorías de las que se prescinde en el anteproyecto.

El artículo 24 de la LM, bajo la rúbrica “Declaración de montes protectores”, señala:

“1. Podrán ser declarados protectores aquellos montes o terrenos forestales de titularidad pública o privada que se hallen comprendidos en alguno de los siguientes casos (...):

»(...)



2. La declaración de monte protector se hará por la Administración de la comunidad autónoma correspondiente, previo expediente en el que, en todo caso, deberán ser oídos los propietarios y la entidad local donde radiquen. Igual procedimiento se seguirá para la desclasificación una vez que las circunstancias que determinaron su inclusión hubieran desaparecido”.

Y el artículo 24 bis, bajo la rúbrica “Declaración de otras figuras de especial protección de montes”:

“1. Las comunidades autónomas podrán establecer otras figuras de especial protección de los montes de titularidad pública o privada que presenten, entre otras, algunas de las siguientes características:

(...)

e) Aquellos otros que se determinen por la legislación autonómica.

»2. La declaración de otras figuras de especial protección de montes se hará por la Administración forestal de la comunidad autónoma correspondiente, previo expediente en el que, en todo caso, deberán ser oídos los propietarios y la entidad local donde radiquen. Igual procedimiento se seguirá para la desclasificación una vez que las circunstancias que determinaron su inclusión hubieran desaparecido”.

Teniendo en cuenta la disposición final segunda de la Ley estatal de montes -que establece el carácter básico de los referidos artículos- y la redacción de los artículos 13 y 15 del presente anteproyecto, deberían respetarse las categorías de “montes protectores” y la de “otras figuras de especial protección”.

En la Memoria que figura en el expediente administrativo, respondiendo al informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Junta de Castilla y León (que indicaba la necesidad de adoptar las referidas categorías incluidas en la legislación básica), se afirma que la clasificación es meramente formal, y que adoptarla entorpece la gestión administrativa. Por ello se interpreta que la remisión realizada al artículo 13 de la LM no es a los montes protectores y a los



especialmente protegidos, sino a las categorías contenidas en el precepto, esto es, se toma el “contenido” pero no el “continente” de los artículos 24 y 24 bis.

No obstante, la redacción de los artículos 24 y 24 bis de la LM no es idéntica. En este último artículo se faculta a crear la categoría -“las comunidades autónomas podrán establecer otras figuras de especial protección”-; en el primero, sin embargo, la categoría parece existir ya, siendo lo potestativo la introducción de un monte en dicha categoría -“podrán ser declarados protectores aquellos montes o terrenos forestales de titularidad pública o privada que se hallen comprendidos (...)”. En consecuencia, debería crearse al menos la categoría de monte protector.

Podría discutirse si son estas categorías meramente formales, y no una nueva clasificación, si dispensan una protección en la práctica, incluso si se sobrepasa en estos casos la competencia estatal, al regularse directa o indirectamente la “gestión” de los montes y un nuevo registro administrativo, competencias ambas autonómicas, pero esta controversia carece de efectos jurídicos prácticos, dado que la intención del legislador (según una interpretación conforme a los antecedentes históricos y legislativos, artículo 3.1 del Código Civil), acertada o no, parece clara. Es más, presentados varios conflictos constitucionales contra la Ley 10/2006 -entre ellos por la Comunidad de Castilla y León, previo Dictamen de este Consejo Consultivo 703/2006- se omitió introducir en los mismos controversia alguna sobre esta nueva clasificación, tal vez porque el término “podrán” de los artículos 24 y 24 bis fue interpretado como la facultad, potestativa, de crear o no estas categorías de montes; y no -tesis de este Consejo Consultivo- como la posibilidad de proteger o no un monte con las categorías (que han de crearse) de monte protector o especialmente protegido.

Esta observación tiene un carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Artículo 14.- *Catálogo de Montes de Utilidad Pública.*

En un breve espacio se emplean las palabras “público”, “públicos” y “pública”; para hacer menos redundante la redacción se propone el empleo del término demaniales (“de dominio público”) en vez de montes públicos.



Artículo 18.- *Impugnación de la titularidad pública asignada por el Catálogo.*

El apartado 1 de este artículo contiene una nueva remisión normativa a la legislación básica. Por ello ha de recordarse una vez más la doctrina de este Consejo Consultivo de Castilla y León (por todos Dictamen 625/2004, de 8 de octubre) y puntualizar que en referencia a “las remisiones normativas, tanto internas como externas de la Ley, si se utilizan con prudencia pueden facilitar el más exacto entendimiento de los preceptos. Pero traspasado un determinado umbral, no fácil de fijar en abstracto, la profusión de remisiones puede dificultar y hasta impedir una normal intelección de la Ley. De ahí que el Consejo de Estado venga recomendando la reducción de las remisiones y que éstas no se hagan puramente a un número determinado de un artículo sino que éste venga acompañado de una mención conceptual que facilite la comprensión”.

Por otro lado, el apartado 2 del artículo regula una reclamación previa a la vía judicial civil -artículo 120.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: “La reclamación en vía administrativa es requisito previo al ejercicio de acciones fundadas en derecho privado o laboral contra cualquier Administración Pública ...”-.

Se trata de una especialidad no contemplada en el artículo 66.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, según el cual “Las reclamaciones previas a la vía judicial civil se resolverán por el Consejero o Viceconsejero que corresponda por razón de la materia, salvo las relativas a propiedad y derechos reales, que en todo caso corresponderán al Consejero de Economía y Hacienda” (actualmente de Hacienda).

En el caso de que se presente la reclamación prevista en este apartado 2, es decir, una reclamación en vía administrativa previa al ejercicio de acciones civiles en la que se impugne la titularidad de un monte catalogado de utilidad pública, se resolverá por la Administración forestal, pero siempre previa audiencia de la Administración o entidad propietaria del mismo.



Esta última observación tiene un carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Artículo 19.- *Inscripción en el Registro de la Propiedad.*

El artículo únicamente contiene una remisión normativa al artículo 18.3 de la Ley estatal de Montes, conforme a lo previsto en los artículos 4 y 17 del Reglamento Hipotecario, y 36.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas. Por ello no añade un contenido práctico alguno al precepto.

La Ley estatal de Montes ordena la inscripción en el Registro de la Propiedad de los montes catalogados, así como cualquier derecho sobre ellos (artículo 18.3 de la LM). El fundamento de la obligatoriedad de su inscripción no es otro que el de proporcionar una publicidad frente a todos de la titularidad pública que evite la consolidación de derechos de signo contrario.

La Administración cuenta con dos medios de inmatriculación: La certificación administrativa, que deberá expedir la Administración titular o gestora sobre un monte deslindado o no, acompañada de un plano topográfico del monte o el levantado para el deslinde, a escala apropiada (artículo 18.3 de la LM), incluyendo la referencia catastral de los inmuebles que constituyan el monte catalogado, de acuerdo con la Ley del Catastro Inmobiliario, para lograr la concordancia de la realidad registral con la extraregstral.

El segundo medio inmatriculador es el deslinde, regulado extensamente en el artículo 28 del presente anteproyecto, aunque con remisiones reglamentarias. La resolución definitiva del expediente de deslinde es título suficiente, según los casos, para la inmatriculación del monte, por lo que lo será igualmente para inscribir la rectificación de la descripción de las fincas afectadas y para la cancelación de las anotaciones practicadas con motivo del deslinde en fincas excluidas del monte deslindado; aunque no será título suficiente para rectificar los derechos anteriormente inscritos a favor de los terceros a que se refiere el artículo 34 de la Ley Hipotecaria (artículo 21.8 de la LM).



Artículo 20.- *División de montes catalogados de utilidad pública en proindiviso.*

La obligatoriedad de un informe favorable de la Administración forestal (“Consejería competente en materia de montes”), para la división de un monte catalogado proindiviso, -lo que no deja de ser un acto administrativo autorizador-, es una severa restricción del derecho de propiedad de las entidades de derecho público. Debe recordarse que la Comunidad Autónoma no tiene competencia en materia de derecho civil (149.1.8ª CE) y que el artículo 400 del Código Civil establece que “Ningún copropietario estará obligado a permanecer en la comunidad. Cada uno de ellos podrá pedir en cualquier tiempo que se divida la cosa común”.

A juicio de este Consejo Consultivo, el contenido del artículo debería mejorarse; se trata de que cuando tenga lugar la división de un monte catalogado, se haga por sus titulares de tal manera que no se menoscabe la utilidad pública del monte, su gestión y aprovechamiento; y que la Consejería competente así lo constate en un informe, siendo la justificación motivadora inicial de los titulares de los inmuebles, no de la administración forestal.

Llama sin embargo la atención el hecho de que, amparando la legislación básica la limitación a las segregaciones de las parcelas forestales de superficie inferior al mínimo que establezcan las Comunidades Autónomas (artículo 26 de la LM), no se establezca límite alguno en el Título II del presente anteproyecto.

Artículo 21.- *Exclusión del catálogo.*

La exclusión de todo o de parte de un monte del Catálogo, como regla general, sólo procederá cuando haya perdido las características que determinaron la catalogación o en los supuestos previstos en este artículo. Lo que se pretende establecer es un control consistente en la necesidad de que cualquier exclusión de un monte del catálogo sea realizada con previo conocimiento de la Administración forestal (en palabras del anteproyecto “Consejería competente en materia de montes”, actualmente Consejería de Medio Ambiente).

En el artículo comentado deben sin embargo puntualizarse los siguientes aspectos:



El apartado 1.1 a) es incompleto, ya que hay otros modos de perder el dominio.

El apartado 3 prohíbe las desafectaciones tácitas o implícitas del dominio público sin la intervención de la Administración forestal, por lo que en ese caso aquéllas no serán ni tácitas ni implícitas. La redacción es incompatible con el apartado 1, letras b, c) y d), y el artículo 35.2, porque en estos casos existe desafectación implícita o tácita. Por tal razón, la prohibición establecida en este apartado 3 debería matizarse dejando a salvo las ya referidas y cualesquiera otras.

Esta observación tiene un carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Ha de recordarse que las desafectaciones de hecho han sido admitidas por la jurisprudencia (por todas las Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1965 y 2 de junio de 1989). Se trata de casos de desafectación implícita; por ejemplo, en los supuestos de la aprobación de planes por los que un bien pierda su destino, en los supuestos de falta de cumplimiento de los fines que motivaron la expropiación forzosa, como paso previo a la reversión de bienes a favor de los antiguos propietarios o su mantenimiento dentro del patrimonio público, en el marco del artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa.

Con base en lo anterior, el apartado 4 contiene una presunción completamente obvia, al considerar que “todo monte incluido en el Catálogo se considerará como monte catalogado de utilidad pública mientras no se acuerde expresamente su exclusión del mismo”.

Artículo 23.- *Concurrencia de declaraciones demaniales.*

Se trata de una nueva reproducción, casi completa, de la legislación básica -artículo 18.4 de la LM-, sustituyendo el Consejo de Ministros por la Junta de Castilla y León, dado el ámbito de la norma.



Capítulo III.- *Defensa y consolidación de la propiedad forestal.*

Sección 1ª.- *Potestades administrativas para la defensa de los montes públicos.*

Artículo 24.- *Potestades administrativas.*

Estas potestades aparecen recogidas en el artículo 41 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

No se comprende por qué se restringe el ejercicio del desahucio sólo sobre montes catalogados de utilidad pública, cuando el artículo 58 de la Ley 33/2003, la prevé para todo tipo de bienes demaniales.

Artículo 25.- *Titularidad de las potestades.*

En el apartado 2 de este artículo no parece observarse la normativa básica, dado que, atribuyéndose las competencias para el ejercicio de estas potestades de manera indistinta, podría ejercitarlas tanto la Administración forestal como la titular del monte, con los problemas jurídicos y prácticos en los que podría desembocarse ante una falta de coordinación.

Cuál debe ser la Administración gestora en los montes catalogados, es una decisión que corresponde a las Comunidades Autónomas, tal como se recoge en la Exposición de Motivos de la Ley estatal de Montes, al señalar que el principio general de que sean los propietarios de los montes los responsables de su gestión lo es "sin perjuicio de las competencias administrativas de las comunidades autónomas en todos los casos y de lo que éstas dispongan en particular para los montes catalogados de utilidad pública"; afirmación que se materializa claramente en el caso de las entidades locales titulares de los montes en el artículo 9.b) de la LM, al condicionar la gestión de sus montes catalogados a lo que disponga la legislación forestal autonómica. En tal sentido, la determinación de la Administración competente corresponde en principio a la Junta de Castilla y León, y es ésta quien establece cuál es el órgano competente en la gestión de los montes catalogados. Por tanto, si la Comunidad Autónoma retiene para sí la gestión de los montes catalogados, atrae las competencias y potestades relativas a la misma.



La normativa básica atribuye las potestades de manera conjunta, empleando siempre la expresión “los titulares de los montes demaniales, ‘junto’ con la administración gestora en los montes catalogados” (artículo 20.1 de la LM, para la potestad de investigación; artículo 20.2, referido a la de recuperación posesoria; 21.1 en la de deslinde, etc.), por lo que para el ejercicio de las referidas potestades debe darse participación o audiencia a la titular de los montes, o a la Consejería competente en materia de montes según los casos, y distinguir quién inicia y quién resuelve, para lograr una actuación conjunta de forma coordinada.

Así el artículo 31 de la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía, atribuye de forma general a la administración forestal las potestades de investigación, recuperación de oficio y deslinde, para después pormenorizadamente distinguir el régimen de participación de la administración titular en cada una de ellas. En igual sentido los artículos 13 y siguientes de la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha.

Esta observación tiene un carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Artículo 26.- *Procedimiento para su ejercicio.*

A título de recomendación, debe mejorarse la redacción del apartado 1, con el fin de no ser considerada una disposición final, conforme a los criterios de la Resolución de 28 de julio de 2005, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, aprobatorio de “Directrices de técnica normativa” -así lo establece el punto 42.e-. Debe tenerse en cuenta que si se presenta el artículo como una mera habilitación para el desarrollo reglamentario, su inclusión en el Título II no es la mejor ubicación desde el punto de vista de una correcta sistemática.

El apartado 2 reproduce casi literalmente el artículo 42 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Artículo 27.- *Investigación.*



Este artículo, que desarrolla el artículo 20.1 de la LM, no aclara en el caso de que existan dos administraciones con competencia -la titular y la forestal- cuál de ellas iniciará el procedimiento administrativo previsto en el apartado 4, aunque se supone que, conforme al artículo 46 de la referida Ley 33/2003, deberá al menos participar la titular de los montes, conforme a lo comentado en relación con el artículo 25 del anteproyecto.

Artículo 28.- *Deslinde.*

La potestad de deslinde administrativo reconocida en el artículo 21.1 de la LM, atiende a la individualización física de los bienes inmuebles para el establecimiento de los lindes del monte, comportando un conjunto de operaciones materiales de señalamiento de confines, pero también y con carácter previo, de actuaciones jurídicas que permiten verificar la extensión y límites físicos del bien de titularidad pública.

A diferencia del derecho común (artículo 384 del Código Civil), esta potestad de deslinde administrativo de los montes no coincide plenamente con la titularidad de la potestad sobre el mismo: de acuerdo con el mencionado artículo 21.1 de la LM corresponde a los titulares de los montes demaniales, "junto", que no indistintamente, con la Administración forestal - Consejería competente en materia de montes, como se viene indicando-.

Al igual que en el artículo anterior, ante la dualidad de Administraciones, debe precisarse quién tramita el procedimiento administrativo de deslinde en el caso de los montes catalogados, dado que el apartado 4 del anteproyecto se refiere únicamente a la "Administración Pública competente", y la regla general es la titular del inmueble (artículo 50 de la Ley 33/2003).

El deslinde de los montes, como en general el deslinde de cualquier bien público, tiene naturaleza declarativa y no constitutiva, en el sentido de que mediante éste se trata de señalar los límites del objeto material sobre el que recae la titularidad de la Administración; con tal operación se declara el estado posesorio sobre el monte.

Es lógico que el deslinde de los montes públicos corresponda a la Administración pública, dado que pertenece al ámbito de sus atribuciones



(artículo 21.1 de la LM). Esta apreciación es importante, toda vez que el artículo 50.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, dispone, al igual que el artículo 66 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, que “una vez iniciado el procedimiento administrativo de deslinde, y mientras dure su tramitación, no podrá instarse procedimiento judicial con igual pretensión”; lo cual permite que la delimitación de los bienes públicos pueda realizarse judicialmente, si un particular colindante llegara a solicitarlo antes de iniciado el deslinde por la Administración.

No obstante, teniendo en cuenta la redacción del artículo 21 de la LM, tal principio no tiene aplicación cuando se trata de montes públicos, pues la Ley estatal de Montes mantiene la exclusividad de la determinación de los confines de estos bienes en manos de la Administración pública, sin condicionarlo a ninguna circunstancia. Esta interpretación se apoya en la derogación del apartado 2 del artículo 21 de la LM por la Ley 10/2006, precepto que permitía a los particulares interesados en que se lleve a cabo el deslinde de montes públicos solicitarlo a la Administración pública titular de la potestad. Pese a esta derogación expresa y a la interpretación mencionada, algunas Comunidades Autónomas han seguido la postura contraria (así, el artículo 38 de la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón, faculta para solicitar el inicio del deslinde de los montes catalogados a los particulares con interés legítimo)

Son titulares “indistintos” de la potestad administrativa de deslinde, de acuerdo con el artículo 25 del anteproyecto, la Consejería competente en materia de montes y la Entidad Pública propietaria, a diferencia del artículo 21 de la LM que la atribuye a los titulares de los montes públicos, “junto con” la Administración gestora en los montes catalogados.

La Ley estatal de Montes hace coincidir, en principio, la titularidad de la potestad de deslinde con la Administración titular del monte público, con la excepción de los montes catalogados, ya que, a tenor del citado artículo 21.1 de la LM, “junto” –nunca indistintamente– a la Administración titular del monte, gozará de la potestad de deslinde la Administración gestora en los montes catalogados.



La atribución de la potestad de deslinde en los montes catalogados a la Consejería competente en materia de montes no parece que sea en detrimento de que también la tenga la Administración titular del monte, de no ser la misma. La expresión "junto" que emplea el artículo 21.1 de la LM avala esta interpretación. Así la Ley estatal de Montes rompe la exclusividad que hasta el momento ostentaba la Administración forestal, de la potestad de deslinde en los montes catalogados, pues, junto a ésta, la Entidad titular del monte gozará también de dicha potestad. Es quizá esta última la reforma más destacada de la Ley estatal acerca del deslinde de montes catalogados y que afecta especialmente a las Entidades Locales, a las que se les negaba tradicionalmente las potestades de tutela sobre estos bienes de su titularidad -el Reglamento de Bienes sólo les reconocería la facultad de promover el deslinde de sus montes catalogados, es decir, instar su realización de la Administración forestal-.

Existen leyes autonómicas que retienen para la Administración forestal la potestad de deslinde de los montes catalogados, reservándose en todo caso la aprobación del deslinde, como la Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de protección y desarrollo del Patrimonio Forestal de Navarra (artículo 14.2) y la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de protección y desarrollo del patrimonio forestal de La Rioja (artículo 15.4). Asimismo, existen otras normas que otorgan la potestad de deslinde de todos los montes públicos a la Administración autonómica, como establecen la Ley Forestal de Andalucía (artículos 34 y siguientes) y la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid (artículo 36.1), siempre teniendo participación las entidades titulares.

Finalmente, ha de recordarse que, conforme a la legislación específica reguladora de los montes vecinales en mano común, el deslinde de éstos corresponde a la Administración forestal. En efecto, la Ley de Montes Vecinales en Mano Común permite el deslinde administrativo de dichos montes, que son de titularidad privada, existiendo una comunidad germánica de bienes carente de personalidad jurídica. No obstante, la referida Ley autoriza la intervención administrativa sobre estos montes privados en lo que afecta a la protección de su integridad, atribuyendo a la Administración forestal la competencia para el deslinde de estas propiedades si fuera necesario (artículo 14).

El anteproyecto, en su artículo 28, no establece cuáles son los presupuestos del ejercicio de la potestad de deslinde de los montes públicos, a



diferencia de la normativa básica reguladora del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que conecta la potestad de deslinde de los bienes públicos a la imprecisión de los límites entre éstos y los pertenecientes a terceros, o cuando existan indicios de usurpación (artículo 50.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre).

La Administración, al resolver el expediente de deslinde, no puede realizar un pronunciamiento sobre la titularidad de los bienes al estar implicados los derechos de terceros colindantes (apartado 8 *in fine*). En este sentido, es doctrina reiterada del Tribunal Supremo que el deslinde de los montes no puede en ningún caso realizar declaraciones que afecten a derechos de naturaleza civil, en especial la propiedad. Y es por ello por lo que debe ceñirse a verificar la situación posesoria preexistente. Se dispone así en el apartado 5 que, en el deslinde de los montes patrimoniales, tendrán valor y eficacia en el acto del apeo, además de los títulos de dominio inscritos en el Registro de la Propiedad, las pruebas que acrediten indubitadamente la posesión pública, pacífica, no interrumpida y en concepto de dueño, durante más de treinta años (plazo para la usucapión de un bien patrimonial). No obstante, debe quedar claro que aunque la referida posesión indubitada sirve a efectos de la realización del apeo, en ningún caso justifica como tal la usucapión como modo de adquirir la propiedad.

El sentido de estos preceptos (artículos 21.5 de la LM, y 28.5 del anteproyecto) es que en las operaciones de apeo, es decir, en la señalización sobre el terreno, de forma provisional, de los límites interiores y exteriores del monte público, la Administración debe materializar sobre el terreno el resultado de la valoración, de un lado, de los datos o documentos que acreditan la titularidad pública y, de otro, los que puedan alegar los terceros interesados colindantes, en contradicción con la posición que esgrima la Administración. En cualquier otro caso, señala el artículo 111 del Reglamento de Montes para los montes catalogados que “se atribuirá la posesión en las operaciones de deslinde a favor de la Entidad a quien el Catálogo asigne su pertenencia”, a diferencia del apartado 5 del artículo 28 del presente anteproyecto, que lo atribuye “a favor de la Entidad Pública”, lo que no soluciona las contiendas entre dos Administraciones.

El apartado 10 del artículo 28 del anteproyecto, reproduce casi literalmente la norma procesal contenida en el artículo 21.10 de la LM



Artículo 29.- *Recuperación posesoria.*

En este precepto se han recogido las sugerencias realizadas por este Consejo Consultivo a los textos remitidos con anterioridad.

Así, la actual redacción se corresponde con el artículo 20.2 de la Ley estatal de Montes, que dispone que el ejercicio de la potestad de recuperación posesoria de los montes demaniales no está sujeta a plazo. La previsión se encuentra en consonancia con el régimen jurídico general de los bienes demaniales, a diferencia de los bienes patrimoniales, en el que se establece un año como límite al ejercicio de la potestad de recuperación posesoria.

Esta regla general proviene del artículo 55 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, y fue recogida en el artículo 82 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y en artículo 55.2 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, ya citada.

El Consejo Consultivo considera, en relación con la recuperación de oficio de los montes patrimoniales, que, dado que el artículo 20.2 de la LM no prevé expresamente un plazo para ello, debería aplicarse el artículo 55.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, imponiéndose el límite del año para la recuperación posesoria, a contar desde el día siguiente al de la usurpación, pasado el cual la recuperación de la posesión indebidamente perdida debería obtenerse acudiendo a la jurisdicción civil y, al tener las acciones sumarias en defensa de la posesión el plazo del año para su ejercicio, debería ejercitarse una acción plenaria de defensa de la propiedad.

Teniendo en cuenta el respetable criterio de versiones anteriores del presente anteproyecto de establecer un plazo superior al año, ha de puntualizarse que hay autores que admiten que la Ley estatal de Montes reconoce la potestad recuperatoria de manera indirecta, al regular el deslinde de los montes, si se tiene en cuenta que el artículo 21 de la LM no impone límite temporal al respecto. Argumentan así dichos autores que, dado que la Ley estatal de Montes remite a la normativa de desarrollo autonómica la cuestión acerca de qué situaciones jurídicas posesorias de terceros tienen valor



y eficacia para oponerlas al deslinde, estaría respaldando que sea esa normativa la que señale si el recobro posesorio de los montes patrimoniales requiere que la usurpación sea o no superior al año.

Esta postura estaría apoyada en el dato de que, tal como se ha visto, el deslinde de los montes puede determinar un recobro posesorio, no teniendo sentido que la potestad de recuperación de oficio presente un régimen distinto al del deslinde, por lo que es razonable pensar que, en la práctica, el deslinde de montes y esta potestad son procedimientos de protección del dominio interdependientes.

La unidad de sentido de la potestad de recuperación de oficio, como potestad autónoma, y el deslinde, como potestad que permite un recobro posesorio, ha dado lugar a multitud de jurisprudencia y a un intenso debate doctrinal en materia de costas. Con todo, la solución debería darla la legislación estatal, nunca el presente anteproyecto, por el juego de la competencia exclusiva del 149.1.8ª CE. Por ello el antiguo artículo 28.2 de versiones anteriores del presente anteproyecto, que establecía el plazo de 30 años como límite para la recuperación posesoria (plazo coincidente con el de prescripción adquisitiva de un monte patrimonial, artículo 19.1 de la LM), excedía de las competencias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Artículo 30.- *Desahucio administrativo.*

Este precepto es un desarrollo de los artículos 20.2 de la LM y 59 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, de la que recoge fundamentalmente el texto.

Sección 2ª.- *Consolidación de la propiedad pública forestal.*

Artículo 32.- *Derechos públicos de adquisición preferente.*

El apartado 1 letra c) de este artículo recoge como uno de los supuestos en los que se puede ejercer el derecho de adquisición preferente el de “los montes que incluyan hábitats naturales prioritarios de carácter forestal”, cuando la normativa básica se refiere a “montes declarados protectores y con otras



figuras de especial protección conforme a los artículos 24 y 24 bis". Por ello en este punto el ámbito que ofrece la legislación básica es mucho mayor que el que presenta el anteproyecto, por lo que al amparo del 149.1.23ª CE, debe adaptarse el artículo a las categorías contenidas en los referidos artículos 24 y 24 bis.

Esta observación tiene un carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

Artículo 33.- Refundición de dominios.

Se trata este caso de la previsión proveniente del artículo 13 del Reglamento de Montes; debe señalarse únicamente que en ella se ha omitido la referencia a la Ley de Expropiación Forzosa.

Sería recomendable que en lugar de indemnización se hiciera referencia al "precio que corresponda", dado que la refundición puede realizarse por otros actos y negocios jurídicos en los que es ajena la idea de privación singular de la propiedad, y la de indemnización.

Artículo 34.- Extinción de servidumbres o redención de gravámenes incompatibles con la utilidad pública.

El apartado 2 parece estar regulando un procedimiento civil sin amparo normativo alguno, siendo competencia exclusiva del Estado (149.1.8ª CE).

Esta observación tiene un carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

TÍTULO III.- Planificación y ordenación forestales.

Capítulo I.- Planificación forestal.

Artículo 37. - Planes de Ordenación de los Recursos forestales.



Este precepto contiene la definición de los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales, haciendo referencia a su alcance, ámbito de aplicación, contenido, efectos jurídicos y procedimiento para la aprobación.

En relación con el procedimiento de aprobación, considera este Consejo Consultivo que debería sustituirse en el apartado 5 la expresión "informe" por la de "consulta", para todos los supuestos que contempla, a excepción del Consejo de Montes, al resultar más correcto y estar además así recogido en la norma estatal.

TÍTULO IV.- De los aprovechamientos y usos de los montes.

Capítulo I .- Aprovechamientos forestales.

Sección 1ª .- Régimen General.

Artículo 44.- Definición de los aprovechamientos forestales.

Recoge este precepto en su apartado 1, con carácter general, lo que deba entenderse por aprovechamientos forestales y, posteriormente, en el apartado 2 particulariza lo que tiene la condición de tal aprovechamiento. Se trata de una enumeración no cerrada, que transcribe de forma casi literal lo establecido en el artículo 6 de la ley estatal que lleva por título "Definiciones", entendiendo la letra i) de este último artículo por "Aprovechamientos forestales: los maderables y leñosos, incluida la biomasa forestal, los de corcho, pastos, caza, frutos, hongos, plantas aromáticas y medicinales, productos apícolas y los demás productos y servicios con valor de mercado característicos de los montes". Resulta redundante que se establezca en el artículo 44 que tienen la condición de aprovechamientos forestales "entre otros (...)", y luego se añada al final "y los demás productos y servicios con valor de mercado característicos de los montes".

Artículo 45.- Principios generales sobre los aprovechamientos forestales.



Establece el apartado 1 que “Los propietarios y demás titulares de derechos sobre los montes tendrán derecho a hacer suyos los aprovechamientos forestales de conformidad con lo dispuesto en el respectivo título y con sujeción a lo dispuesto en la presente ley”.

Conviene señalar que, siguiendo lo preceptuado con carácter general en el artículo 348 del Código Civil, según el cual “La propiedad es el derecho a gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas por las leyes”, debería precisarse en este apartado 1 que los titulares de los montes son los propietarios de los recursos forestales, como lo hace el apartado 1 del artículo 36 de la ley estatal -“El titular del monte será en todos los casos el propietario de los recursos forestales producidos en su monte, incluidos frutos espontáneos, y tendrá derecho a su aprovechamiento conforme a lo establecido en esta ley y en la normativa autonómica”-. Ello con independencia de que quepa la posibilidad de que la facultad de goce, e incluso de disposición, pueda ser otorgada a otra persona. Asimismo es preciso, que se aluda no solamente a lo dispuesto “en el presente título y con sujeción a lo dispuesto en la presente ley”, sino también a la legislación estatal.

Sección 2ª - Régimen de los aprovechamientos forestales en los montes catalogados de utilidad pública.

Artículo 47.- Ámbito de aplicación subjetiva de éste régimen.

Establece el apartado 2 de este artículo, respecto de los montes sujetos a contrato o convenio que atribuyan la gestión a la Consejería competente en materia de montes, que se registrarán por lo dispuesto en el contrato o convenio respectivo y por las disposiciones de la presente Sección que les sean de aplicación. El contenido del citado apartado 2 parece derivar del hecho de que, en su origen, el texto sometido a consulta y la Sección en la que se incluye, regulaban el régimen de los aprovechamientos forestales en los montes gestionados por la Consejería competente en materia de montes. En todo caso, queda indeterminado qué disposiciones de la presente Sección les serían de aplicación.

Capítulo II.- Régimen de usos.

Sección 1ª.- Uso social y educativo de los montes.



Artículo 61.- *Del uso social y educativo de los montes.*

Dispone este artículo en su apartado 4 que la circulación de vehículos a motor por pistas forestales situadas fuera de la red de carreteras, podrá realizarse en los términos del artículo 54 bis de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

A continuación, el precepto establece que “La circulación y el aparcamiento de vehículos a motor no podrá realizarse fuera de las pistas forestales y de las zonas señaladas para aparcamiento, salvo por razones de gestión y vigilancia de los montes o excepcionalmente, previa autorización expresa”.

El citado artículo 54 bis fue introducido por la Ley 10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. La justificación de la enmienda de adición de un nuevo capítulo con un artículo 54 bis, presentada –como ya se ha afirmado– por el Grupo Parlamentario Catalán, señalaba literalmente:

“La vigente ley obvió la regulación del acceso del público a los montes. Este hecho constituye una sustancial diferencia respecto de otras leyes forestales europeas. Especialmente aspectos relacionados con la regulación del tránsito motorizado (competencia estatal) o de situaciones de riesgo deberían disponer de un marco estatal. Los montes sufren con frecuencia un uso excesivo por parte del público que debe estar regulado como en el resto de actividades y en nuestro entorno” (BOCG nº 51-5, de 11 de octubre de 2005, Congreso de los Diputados).

Este Consejo fue consultado respecto de la constitucionalidad o no del citado precepto, a los efectos de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad; particularmente, bien por afectar competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, artículo 32.1.4ª, 7ª y 9ª, (actualmente, artículos 70.1. 8ª, 14ª, 17ª) del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, bien por vaciamiento de las competencias de desarrollo normativo y de ejecución, artículo 34.1.5ª y 9ª (artículos 71.1. 7ª, 8ª), ambos del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. En el Dictamen 703/2006, se señalaba:



“Ciertamente la regulación contenida en el artículo 54 bis incide, en mayor o menor medida, en el ámbito de competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en virtud de los títulos competenciales invocados, especialmente, en cuanto a la competencia exclusiva en materia de caminos que transcurran íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma (artículo 32.1.4ª del Estatuto de Autonomía), dado que aquélla establece una limitación al uso y explotación de las pistas forestales situadas fuera de la red de carreteras, y en cuanto a las competencias de desarrollo normativo y de ejecución en materia de protección del medio ambiente y de montes (artículo 34.1.5ª y 9ª del Estatuto de Autonomía), toda vez que, dada la solución normativa acogida en el artículo 54 bis, queda, en determinados aspectos, escaso o nulo margen para su desarrollo.

»No obstante, la valoración de la incidencia que el artículo 54 bis tiene en dichos títulos competenciales requiere así mismo ponderar aquellos que corresponden al Estado; fundamentalmente el que con carácter exclusivo se le confiere en el artículo 149.1.23ª de la Constitución Española y que, como título habilitante, se invoca en la disposición final segunda, apartado 1, de la Ley 10/2006, de 28 de abril, así como aquellos otros que con carácter auxiliar o complementario cabe contemplar, particularmente los establecidos en el artículo 149.1.1ª y 21ª de la Constitución, si bien este último, en cuanto referido al tráfico y circulación de vehículos a motor, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional (Sentencias 181/1992, de 16 de noviembre, 14/1994, de 20 de enero, y 132/1998, de 18 de junio), su ámbito se circunscribe, fundamentalmente, a la determinación de “las condiciones atinentes a la circulación (v. gr. señales, limitaciones de velocidad, etc.)” y de “las condiciones que deben cumplir los vehículos que circulan”.

Después de un exhaustivo estudio sobre la posible inconstitucionalidad de la norma, se afirmaba en el mencionado Dictamen:

“(…) cabría sostener, en principio, que el artículo 54 bis resulta conforme con el orden constitucional de competencias, argumentando que el precepto parte de la regla general de que la regulación del acceso público a los montes corresponde a las Administraciones Públicas competentes, que únicamente establece una limitación específica, con excepciones, referida a la circulación con vehículos a motor por pistas forestales situadas fuera de la red de carreteras calificable como medida sustancialmente medioambiental, en



cuanto dirigida a prevenir incendios en los montes, y que en el ámbito o en los aspectos que las excepciones resultan posibles queda margen para el desarrollo normativo por las Comunidades Autónomas.

»Ahora bien, resta por analizar si la medida contenida en la norma resulta conforme con el criterio de proporcionalidad como parámetro de constitucionalidad de aquélla, debiendo valorarse a estos efectos que la prohibición que se establece en determinados aspectos es absoluta, sin posibilidad de modulación o graduación.

»Proporcionalidad requerida por el canon de admisibilidad de afectación transversal, conforme al carácter básico, mínimo, de la norma, por el propio artículo 45 de la Constitución, de modo que una limitación, establecida para preservar y conservar el monte para el disfrute de los ciudadanos, no imposibilite precisamente dicho disfrute, y por las restricciones que conlleva en la esfera de libertad de los ciudadanos.

»Así, la medida será proporcionada cuando se produzca un equilibrio entre el fin perseguido y la afectación, merma o restricción que origine en el resto de intereses en juego, de modo que sean los mínimos indispensables.

»En el presente caso ha de señalarse que, aun cuando un pronunciamiento definitivo precisaría del conocimiento previo de determinados datos fácticos y técnicos –relacionados con las cuestiones que posteriormente se señalan– que este Consejo desconoce, no resulta aventurado estimar, aun con la reserva mencionada, que resulta desproporcionado para evitar el riesgo de incendio de los montes causados directamente por la circulación con vehículos a motor por pistas forestales situadas fuera de la red de carreteras – no los originados por otras acciones del hombre, no se prohíbe el acceso al monte con independencia del medio utilizado– establecer la prohibición de circular con aquellos por dichas pistas de modo absoluto, sin posibilidad de modulación o graduación en aspectos como el tipo de vehículo, la naturaleza del monte, la ubicación de éste en las diferentes Comunidades Autónomas, la época del año, la hora del día o cualquier otra circunstancia que pudiera incidir en el riesgo de incendio.



»En este sentido cabe suponer que no hay el mismo riesgo de incendio según la circulación se produzca con un tipo de vehículo o con otro, por un pinar o por un encinar, ubicado en Andalucía o en Castilla y León, en enero o en agosto, a las 8 de la mañana o a las 3 de la tarde, o en consideración a cualquier otra circunstancia; aspectos cuya ponderación resultaba obligada al objeto de modular o graduar la limitación que el precepto establece de modo que resultase proporcionada a la consecución del fin constitucionalmente legítimo perseguido.

»La falta de proporcionalidad permite considerar, en relación con las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, lo siguiente:

»- Que la afectación transversal del título competencial del Estado, que se ciñe al ámbito de lo básico (artículo 149.1.23^a), en su condicionamiento de las competencias sectoriales de la Comunidad no resulta conforme con el orden constitucional de competencias.

»- Que como consecuencia de la solución normativa acogida por el legislador estatal en el artículo 54 bis imposibilitando la graduación o modulación en aspectos como los señalados, de la limitación que establece, se cercenan de raíz las competencias de desarrollo normativo y de ejecución de las Comunidades Autónomas que una solución normativa respetuosa con el criterio de proporcionalidad permitiría, evidenciando así la vulneración de competencias que corresponde a la Comunidad de Castilla y León conforme al artículo 34 del Estatuto de Autonomía.

»Graduación o modulación que, al menos, en algunos de los aspectos señalados corresponderían a la Comunidad de Castilla y León como competencia de desarrollo y de ejecución, y que de abordarse de forma exhaustiva por el legislador estatal afectaría al orden constitucional de competencias por comportar un vaciamiento de las competencias autonómicas.

»Consideraciones que permiten concluir, conforme a lo expuesto, que ha podido producirse una vulneración de las competencias exclusivas y de desarrollo normativo y de ejecución de la Comunidad de Castilla y León controvertidas, motivo que permite fundamentar un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional”.



A lo anterior se añadía que "(...) ha de observarse que la limitación que establece el apartado 2 del artículo 54 bis podría afectar a la esfera de la libertad de la persona, incidiendo en el derecho a circular libremente por el territorio nacional, contemplado, con diferente alcance, en los artículos 19 y 139.2 de la Constitución, y en el derecho a disfrutar del medio ambiente, singularmente del monte, conforme al artículo 45 del texto constitucional, toda vez que dicha limitación supone, de facto, la imposibilidad de disfrutar de éste, o de su mayor parte, para la inmensa mayoría de los ciudadanos.

»Así, respecto de la posibilidad de incidir en derechos reconocidos constitucionalmente, el Tribunal Constitucional recuerda que "(...) desde sus primeras resoluciones [STC 26/1981 (RTC1981\26), fundamento jurídico 15], ha venido a decir el Tribunal que, no siendo los derechos que la Constitución reconoce garantías absolutas, las restricciones a que puedan quedar sometidos son tolerables siempre que sean proporcionadas, de modo que, por adecuadas, contribuyan a la consecución del fin constitucionalmente legítimo al que propendan, y, por indispensables, hayan de ser inevitablemente preferidas a otras que pudieran suponer para la esfera de libertad protegida, un sacrificio menor" (Sentencia 66/1991, de 22 de marzo).

»De modo que la restricción a la esfera de libertad de la persona, en relación con derechos como los señalados, será constitucionalmente admisible siempre que sea proporcionada al fin perseguido, en el presente caso la protección de los montes, evitando riesgos de incendios, y que dicho fin no pueda conseguirse mediante la adopción de otras medidas menos restrictivas de aquélla".

Falta de proporcionalidad en la restricción de derechos reconocidos constitucionalmente, como los contemplados en los artículos 19 y 139.2 y 45 CE, que ha permitido fundamentar, por dicho motivo, un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, al establecerse aquélla en una norma con rango legal, cuestionándose en el recurso la indispensabilidad de la restricción, o su intensidad, teniendo en cuenta las medidas sustitutivas o complementarias que pudieran adoptarse, bien en relación a la circulación de vehículos a motor (v. gr. limitación de velocidad), bien en relación a la prevención o extinción de los incendios.



Puede por ello cuestionarse también la conveniencia de la inclusión en el presente texto de una remisión al artículo 54 bis de la ley estatal, teniendo en cuenta el recurso de inconstitucionalidad interpuesto.

Además, la redacción del artículo comentado adolece de falta de rigor y precisión: señala el apartado 4 de este artículo que “La circulación y el aparcamiento de vehículos a motor no podrá realizarse fuera de las pistas forestales y de las zonas señaladas para aparcamiento, salvo por razones de gestión y vigilancia de los montes o excepcionalmente, previa autorización expresa”, siendo aconsejable, en el caso de incluirse finalmente el citado precepto, una referencia a “las labores de extinción de incendios” dentro de las excepciones a la circulación, y no solamente la referencia a la gestión y vigilancia de los montes.

Sección 2ª.- De la utilización de los Montes Catalogados de Utilidad Pública.

Distingue esta Sección Segunda los montes catalogados del resto de los montes. No obstante, la ley estatal contempla, respecto de los montes demaniales (que no son únicamente los montes catalogados), un mismo régimen jurídico relativo a sus usos.

Establece así el artículo 15 de la ley estatal que “La Administración gestora de los montes demaniales podrá dar carácter público a aquellos usos respetuosos con el medio natural, siempre que se realicen sin ánimo de lucro y de acuerdo con la normativa vigente, en particular con lo previsto en los instrumentos de planificación y gestión aplicables, y cuando sean compatibles con los aprovechamientos, autorizaciones o concesiones legalmente establecidos”.

Dispone también el artículo 15 que “(...) estarán sujetas a autorización aquellas actividades que, de acuerdo con la normativa autonómica, la requieran por su intensidad, peligrosidad o rentabilidad”, precisando además, en cuanto a los montes catalogados, que “será preceptivo el informe favorable del órgano forestal de la Comunidad Autónoma”, ello sin perjuicio de la remisión efectuada a los artículos 36 y 37 de la Ley.



Por último, según el mismo artículo 15 de la ley estatal, estarán sujetas a concesión “todas aquellas actividades que impliquen una utilización privativa del dominio público forestal”, precisándose también que “en los montes catalogados, esta concesión requerirá el informe favorable de compatibilidad con la persistencia de los valores naturales del monte por parte del órgano forestal de la comunidad autónoma”.

Artículo 64.- Competencia para el otorgamiento de los títulos.

En el apartado 3 de este artículo deberían sustituirse los términos “la competencia del apartado 1 del presente artículo” por “la competencia para el otorgamiento”.

TÍTULO V.- Conservación y protección de los montes.

Capítulo II.- Régimen urbanístico de los montes.

Artículo 80.- Clasificación urbanística.

Abundando en lo expuesto en otros lugares del presente dictamen, la omisión de referencia alguna a los montes protectores –categoría recogida expresamente en el artículo 46, vigente, de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de Castilla y León- conlleva la existencia de contradicciones entre la regulación contenida en el anteproyecto analizado y la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

En particular, en el precepto que ahora se comenta se clasifican como suelo rústico con protección natural únicamente los montes catalogados de utilidad pública. La no inclusión de los montes protectores parece entrar en contradicción con el artículo 16.1.g) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, que describe las características de los terrenos que constituyen el suelo rústico con protección natural; caracteres que son predicables de los montes protectores, de acuerdo con el artículo 46 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo.



Artículo 81.- *Instrumentos de planeamiento urbanístico y de ordenación del territorio.*

La omisión de cualquier referencia a los montes protectores –categoría recogida expresamente en el artículo 46, vigente, de la Ley 8/1991, de 10 de mayo-, al exigir el previo informe vinculante de la Consejería competente en materia de montes, suscita la duda de su necesidad en el procedimiento de aprobación de los instrumentos citados, cuando éstos afecten a tales montes.

Artículo 82.- *Urbanización excepcional de terrenos forestales.*

La posibilidad de clasificar como suelo urbanizable superficies de monte de reducida extensión que no contengan valores ecológicos sobresalientes ha de interpretarse de modo restrictivo, en el sentido de no permitir la fragmentación de amplias superficies forestales con la única finalidad de reclasificar separada y sucesivamente las superficies reducidas resultantes.

Este Consejo Consultivo no puede dejar de advertir de que el proyecto de ley de medidas sobre urbanismo y suelo (publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, de 14 de mayo de 2008) propone una nueva redacción del artículo 13 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León –relativo al suelo urbanizable-, que habrá que tener presente con el fin de evitar discordancias con él.

Por otra parte, la clasificación como suelo urbanizable supone la pérdida de la condición de monte (artículo 2.3 del anteproyecto) y, por tanto, la inaplicación de determinados preceptos que recogen medidas en relación con los montes (por ejemplo, los relativos a la defensa contra incendios), aun cuando no se hubiera producido modificación alguna de la superficie afectada.

Asimismo, debe advertirse de que la indeterminación de la expresión “alternativa viable” puede conllevar que se aplique injustificadamente el carácter excepcional de la reclasificación.

Finalmente, deben reiterarse las dudas acerca de la aplicación del apartado 2 a los montes protectores.



Artículo 83.- *Prohibición de usos y actividades en suelo rústico de protección natural.*

Ha de corregirse la expresión empleada en la rúbrica del precepto, en el sentido de referirse a suelo rústico “con protección natural”, y no “de protección natural”.

Artículo 84.- *Exención de licencia urbanística municipal.*

Las exenciones previstas parecen amparadas en el artículo 97.2.a) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León -“obras públicas eximidas expresamente por la legislación sectorial y de ordenación del territorio”-.

No obstante, deben reiterarse las dudas acerca de la aplicación de las exenciones previstas a los montes protectores.

Capítulo III.- *Defensa frente a plagas y enfermedades forestales.*

Artículo 85.- *Competencias.*

La comunicación a que se refiere el apartado 2 se recuerda que debe comprender no sólo la declaración de la existencia oficial de la plaga o enfermedad, sino también las medidas fitosanitarias adoptadas (artículo 14.4 de la Ley 43/2002, de 23 de noviembre, de Sanidad Vegetal).

Artículo 86.- *Obligaciones.*

La expresión “plagas o enfermedades forestales de relevancia” adolece de indeterminación. Se sugiere por ello la utilización de otra expresión más concreta, o seguir el criterio de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, que alude a “la aparición atípica de agentes nocivos”.

Capítulo IV.- *Defensa contra incendios.*

Artículo 88.- *Competencias.*



Debe recordarse la necesidad de respetar las competencias de las entidades locales en materia de prevención y extinción de incendios (artículo 20.1.c) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León).

Artículo 90.- *Zonas de alto riesgo de incendio y planes de defensa.*

En la aprobación de los planes de defensa ha de tenerse en cuenta la previsión contenida en el apartado 5 del artículo 48 de la Ley 43/2003, en relación con el apartado 8 del artículo 31 del mismo texto.

Artículo 91.- *Agrupaciones de defensa forestal.*

Este precepto no concreta la forma jurídica (sociedad civil o mercantil, asociación, fundación) que han de adoptar estas agrupaciones a los efectos de determinar el régimen jurídico que les será de aplicación.

Artículo 92.- *Uso del fuego.*

En primer lugar, este precepto recoge restricciones y limitaciones para el uso del fuego en los montes y demás terrenos rústicos situados a menos de 400 metros de los mismos, y para la realización de quemas en terrenos agrícolas. Por ello, resultaría más adecuado que estas previsiones formaran parte del artículo 93, que lleva por rúbrica "restricciones".

En segundo lugar, se advierte de que la limitación para el uso del fuego contemplada en el apartado 1 no resulta de aplicación, de acuerdo con la redacción propuesta, a aquellas superficies de monte que hayan sido clasificadas como suelo urbanizable, al amparo del artículo 82 del anteproyecto, porque ni tienen ya la consideración de monte, ni son terrenos rústicos.

Artículo 94.- *Prohibiciones y limitaciones en montes incendiados.*

La primera observación crítica que ha de hacerse a este precepto es la de su ubicación sistemática. La rúbrica del capítulo IV en el que se encuadra el



artículo es “defensa contra incendios” y, sin embargo, el contenido de la disposición versa sobre las medidas a adoptar una vez producido el incendio forestal, por lo que debería valorarse la conveniencia de reubicar este precepto en el capítulo V (“restauración forestal”), adoptando así una sistemática similar a la de la ley estatal, que regula estos aspectos en el artículo 50, bajo la rúbrica “mantenimiento y restauración del carácter forestal de los terrenos incendiados”.

La segunda consideración a realizar versa sobre la confusa semántica empleada en la redacción del precepto. Así, se alude a “montes afectados por incendios” (apartado 2) y a “terrenos afectados por incendios forestales” (apartados 3 y 5). La utilización indistinta de estas expresiones supone una técnica legislativa deficiente en la medida que puede generar confusión en cuanto al contenido y finalidad del precepto que, de acuerdo con su título, no parece ser otra que la de establecer prohibiciones y limitaciones exclusivamente en los terrenos que tengan la categoría de monte y que hubieran sido incendiados.

Esto es así porque el artículo 6.a) de la ley estatal entiende por forestal “todo aquello relativo a los montes”, y el 6.k) define el incendio forestal como “el fuego que se extiende sin control sobre combustibles forestales situados en el monte”. De ahí que la referencia a terrenos afectados por incendios forestales debe entenderse hecha a los montes incendiados.

Entender otra cosa supondría que las superficies de terreno rústico, destinado a cultivo agrícola, o clasificado como urbanizable a amparo del artículo 82, no podrían ser modificados en su clasificación cuando hubieran sido objeto de un incendio, con independencia de su conexión con un monte.

Artículo 95.- *Extinción de incendios forestales.*

Debe recordarse que la Comunidad Autónoma tiene competencia para el desarrollo de la legislación básica en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos (artículo 71.1.8ª del Estatuto de Autonomía); legislación básica que ha de ser respetada, y a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco



competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto (Sentencias del Tribunal Constitucional 49/1988 y 197/1996).

Pues bien, la inclusión de este artículo en el texto del anteproyecto carece de sentido, puesto que remite a los artículos 46 y 47 de la ley estatal, que tienen carácter básico, sin introducir ninguna peculiaridad que justifique su inserción.

Capítulo V.- Restauración forestal.

Artículo 97.- Zonas de actuaciones prioritarias de restauración forestal.

El apartado 2 declara la utilidad pública de las obras y trabajos necesarios para el cumplimiento de los fines de restauración forestal. Este precepto parece entrar en contradicción, al menos parcialmente, con el artículo 42 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, que atribuye al Ministerio de Medio Ambiente la potestad de poder “declarar de interés general actuaciones de restauración hidrológico-forestal fuera del dominio público hidráulico a petición de las Comunidades Autónomas”.

Es decir, este precepto ha de considerarse ajustado a derecho cuando se trate de actuaciones de restauración únicamente forestal, pero no cuando existan actuaciones de restauración hidrológico-forestal, en cuyo caso la declaración de interés general compete al actual Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, previa solicitud de la Comunidad Autónoma.

Esta observación tiene un carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Artículo 98.- Planes de actuación.

Las restricciones en el régimen de aprovechamientos contempladas en el apartado 2 deben conhornestarse con las previstas en el artículo 94.1 (suspensiones de los aprovechamientos ganaderos y cinegéticos).



TÍTULO VI.- *Fomento forestal.*

Capítulo I.- *Régimen general*

Artículo 105.- *Convenios de Gestión Forestal suscritos por la Comunidad de Castilla y León.*

Este artículo establece la posibilidad de que la Comunidad de Castilla y León acuerde, con particulares o con otras Administraciones titulares de montes patrimoniales, mediante la suscripción de los oportunos convenios o contratos, la realización de una serie de actuaciones en el ámbito de la gestión, protección y mejora forestal.

Dada la amplitud con la que aparece redactado este precepto, al no contener ni la más mínima referencia al régimen jurídico de los convenios y contratos que contempla, este Consejo Consultivo considera oportuno recordar que la aplicación práctica del mismo, en ningún caso podrá vulnerar la legislación sobre Contratos del Sector Público ni el resto de normas reguladoras de la actividad de la Administración.

Por último, de acuerdo con la terminología empleada en el artículo 9 del anteproyecto sometido a dictamen, ha de sustituirse la expresión "propietarios de los montes de particulares", por la de "propietarios de montes privados".

Artículo 107.- *Agrupaciones de Gestión Forestal.*

Este artículo prevé que podrán constituirse Agrupaciones de Gestión Forestal, que gozarán de personalidad jurídica propia, con el fin de mejorar la gestión, conservación y aprovechamiento de los montes.

Este Consejo Consultivo considera que podría incorporarse al precepto, con la finalidad de completar su contenido, y dada la relación existente, la referencia a la "gestión de montes pro indiviso", mediante una remisión a la disposición adicional décima de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.



Por otro lado, cabe advertir que al no ser la “Agrupación” (a excepción de las Agrupaciones de Interés Económico previstas en la Ley 12/1991, de 29 de abril) una figura “típica” dotada de sustantividad y reglamentación propia dentro del ámbito de la regulación de las personas jurídicas, pudieran generarse situaciones de inseguridad y vacío normativo a la hora de constituir las, a no ser que se entienda, en cuyo caso pudiera hacerse constar, que quienes propongan la creación de dichas agrupaciones gozan de la libertad de optar por la forma jurídica que deseen.

Capítulo II.- Industrias forestales.

Artículo 110.- Registro regional de empresas e industrias forestales.

En este artículo se regula el Registro regional de empresas e industrias forestales que acaba de mencionarse, de acuerdo con la previsión del artículo 61 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre.

Ahora bien, dado que ni en la norma estatal, ni en el apartado 2 del precepto que se comenta se configura la inscripción de las empresas e industrias forestales con carácter obligatorio, debiera sustituirse la expresión “se inscribirán”, del apartado primero, por la de “podrán inscribirse”.

Por otro lado, se observa falta de coincidencia en lo que a la utilización de letras mayúsculas se refiere, entre el título del artículo y su apartado 1, al mencionar el Registro.

Capítulo III.- Mejoras en los montes catalogados de utilidad pública.

Artículo 111.- Obligación de mejoras.

El apartado 2 de este precepto, con una finalidad explicativa, contiene una definición, a los efectos de la aplicación de la Ley, del término “mejoras”.



Este Consejo Consultivo, sin perjuicio de considerar adecuada la inclusión en el artículo de la explicación del significado del vocablo, ya que ello facilita la intelección de la norma, recomienda, de acuerdo con la Real Academia Española de la Lengua, no utilizar en la definición de las “mejoras” la palabra “mejora”.

TITULO VII.-*Régimen de responsabilidad.*

Dentro de este Título VII se regulan, en diferentes capítulos, la responsabilidad administrativa (Capítulo I), que incluye los artículos 116 “De la vigilancia” y 117 “Régimen jurídico del ejercicio de la potestad sancionadora”; las infracciones (Capítulo II), en el que los artículos 118, 119 y 120, tipifican respectivamente las infracciones en muy graves, graves y leves; las sanciones administrativas (Capítulo III), artículos 122 a 125; el procedimiento sancionador (Capítulo IV), artículos 126 a 128; y las obligaciones de restauración e indemnización, artículos 129 a 131.

Capítulo I.- *Responsabilidad administrativa.*

Artículo 116.- *De la vigilancia.*

Debe hacerse en primer lugar una referencia al contenido de este artículo -“De la vigilancia”-, que no parece acorde con el Título en el que se enmarca, siendo por ello conveniente su exclusión de dicho Título o la inclusión expresa del término en la rúbrica del Título VII.

Artículo 117.- *Régimen jurídico del ejercicio de la potestad sancionadora*

Dado que el artículo alude a diversas normas, podría citarse en particular, dentro de la normativa autonómica de desarrollo el Reglamento en vigor del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León como norma que rige el ejercicio de la potestad sancionadora en la Comunidad en defecto de normas específicas, como resulta del artículo 73 de la Ley 43/2003.



Capítulo II.- Infracciones

Artículos 118.- Infracciones administrativas muy graves; 119.- Infracciones administrativas graves y 120.- Infracciones administrativas leves.

Con carácter previo a las objeciones que se formularán a estos artículos, ha de señalarse que el criterio tenido en cuenta para la tipificación de las infracciones difiere sustancialmente del configurado por la ley estatal, lo cual dificultará en gran medida el trabajo al aplicador de la norma, tanto particulares, instancias administrativas como en último término los órganos judiciales, siendo en ocasiones hartamente difícil, cuando no imposible, tratar de compaginar ambas leyes, por lo que este Consejo Consultivo considera que ha de valorarse la necesidad de redefinir la estructura del presente Título para hacerla más conforme con la normativa básica, pues no debe perderse de vista que las normas nacen para ser aplicadas; y cuanto más sencilla sea la identificación de ambas normas, más fácil resultará su interpretación y aplicación, lo que en definitiva redundará en una mayor eficacia y observancia de la norma por aquéllos a quienes va dirigida.

En materia sancionadora, debe partirse también de la distribución competencial establecida por el Texto Constitucional (CE) y el Estatuto de Autonomía de Castilla y León (EA). Así, en primer lugar, el artículo 149.1.23ª CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las siguientes materias: "Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias".

Por su parte el artículo 70 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye con carácter exclusivo a la Comunidad Autónoma las siguientes competencias: "35.º Normas adicionales sobre protección del medio ambiente y del paisaje, con especial atención al desarrollo de políticas que contribuyan a mitigar el cambio climático", estableciendo su apartado 3 que "La atribución en exclusividad de estas competencias a la Comunidad de Castilla y León se entenderá efectuada sin perjuicio de las competencias que pudieran corresponder al Estado en virtud de otros títulos previstos por la Constitución".



Por otro lado, el artículo 71.1 del Estatuto reconoce la competencia autonómica de desarrollo legislativo y de ejecución "En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca", en las siguientes materias: "7º Protección del medio ambiente y de los ecosistemas. Prevención ambiental. Vertidos a la atmósfera y a las aguas superficiales y subterráneas" y "8. Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos".

Conforme con el mapa normativo referido, la Ley de Montes estatal atribuye en la disposición final segunda carácter básico a la mayor parte de sus preceptos al amparo del mencionado artículo 149.1.23ª CE, por lo que el régimen sancionador recogido en este Título VII debe respetar el carácter básico de la ley estatal, sin perjuicio del desarrollo legislativo que del mismo pueda realizar la legislación autonómica.

Para una adecuada comprensión de las objeciones que más adelante se realizan, es preciso referirse primero a la Jurisprudencia que el Tribunal Constitucional ha venido sentando respecto de las relaciones competenciales que en materia de medio ambiente y procedimiento sancionador se arbitran entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Como punto de partida ha de recordarse lo preceptuado por el Alto Tribunal al señalar que la potestad sancionadora no constituye un título competencial autónomo y, por ello, las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones se acomoden a las garantías dispuestas en este ámbito del derecho sancionador (artículo 25.1 CE, principalmente) y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (artículo 149.1.1ª). (Sentencias del Tribunal Constitucional 227/1988 y 156/1995, entre otras).

Por otra parte, es indudable que en el régimen sancionador de la Ley de Montes autonómica confluye no sólo la regulación de los montes *stricto sensu*, sino que muchas de las infracciones tipificadas -tanto en la ley estatal como en la que es objeto de dictamen- tienen una incidencia compleja y multidisciplinar sobre el ámbito más amplio de la protección del medio ambiente, de la que los montes son una parte, no menor, del concepto. Según dice la Sentencia del



Tribunal Constitucional de 4 de noviembre de 1982, “En el primer aspecto, es decir, en el relativo a las normas sobre medio ambiente, es de recordar que éstas se encuentran dispersas en leyes referidas a distintas materias. Así para limitarse a lo que aquí interesa en la Ley de Montes, en la de Suelo y en la legislación minera”, en el mismo sentido, la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 4 de noviembre de 1999, relativa a la posición de la Comunidad Europea en materia de bosques (COM (1999) 554 final).

Resulta en los momentos actuales innecesario detenerse en la importancia y la relación directa entre una adecuada protección y conservación del patrimonio forestal para una adecuada conservación del medio ambiente, consagrado como uno de los principios rectores de la política social y económica por el artículo 45 de nuestra Constitución, deber que recae sobre todos los poderes con potestad normativa en la materia.

En este sentido se pronuncia el Tribunal Constitucional en su Sentencia 64/1982, de 4 de noviembre: “Cuarto: Sentado lo anterior y para decidir si la Ley impugnada respeta o no el orden competencial establecido por la CE y el Estatuto hay que referirse en primer término al art. 149.1.23ª CE en relación con el 10.6 del Estatuto. El primero atribuye al Estado competencia exclusiva entre otras materias para dictar la «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección». El segundo dispone que «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca corresponde a la Generalidad el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias... protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de la Generalidad para establecer normas adicionales de protección». Se establece en esos preceptos, de acuerdo con la tendencia general actual, la necesidad de que el Estado fije las normas que impongan un encuadramiento de una política global en materia de medio ambiente, dado el alcance no ya nacional, sino internacional que tiene la regulación de esta materia así como la exigencia de la «indispensable solidaridad colectiva» a que se refiere el art. 45.2 y sobre la que se volverá más adelante. Pero se atribuye también a las Comunidades Autónomas una competencia propia no sólo de ejecución sino de «desarrollo legislativo» de la legislación básica, y la de imponer «medidas adicionales de protección»; todo lo cual supone que dentro



del marco de la política global del medio ambiente y de respeto al principio de solidaridad son constitucionalmente posibles una diversidad de regulaciones.”

Es más, no sólo se permite la existencia de diferentes regulaciones por las Comunidades Autónomas, sino que en diferentes ocasiones el Alto Tribunal ha establecido la necesidad de que la normativa estatal sea desarrollada por la legislación autonómica, cuando la graduación de las infracciones no está perfectamente definida por la legislación básica. Sirva por todas la Sentencia del Tribunal Constitucional 100/2003 cuando dice: “(...) la gradación de las sanciones o calificación *ad hoc* de las infracciones no resulta acorde con el principio de taxatividad en cuanto que no garantiza mínimamente la seguridad jurídica de los ciudadanos, quienes ignoran las consecuencias que han de seguirse de la realización de una conducta genéricamente tipificada como infracción administrativa. En consecuencia, la aplicación directa que los citados órganos administrativos han efectuado del precepto legal en cuestión ha infringido el art. 25.1 CE, lo que debe llevarnos a la estimación del presente recurso (...). Lo que interesa destacar en estos instantes es que de la lectura del art. 39.1 LCEN se deduce que la función de calificación de las infracciones se difiere a un posterior desarrollo normativo, sin el cual no es posible proceder a una aplicación directa e inmediata de la Ley, cuyo carácter incompleto en este punto ya ha sido señalado”.

Sentado lo anterior, es preciso indicar que, en materia sancionadora, la legislación básica del Estado tiene el carácter de mínimos, de tal manera que se permite por parte de las comunidades autónomas establecer normas adicionales de protección siempre que no contradigan a aquéllos. Así la Sentencia 170/1989, de 19 de octubre: “Estas diferencias en las redacciones de los preceptos estatutarios reflejan las dificultades que plantea el entendimiento de las facultades reservadas al Estado por el art. 149.1.23ª CE, ya que aquí la legislación básica posee la característica técnica de normas mínimas de protección que permiten `normas adicionales` o un plus de protección. Es decir, la legislación básica del Estado no cumple en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas, con competencia en la materia, establezcan niveles de protección más altos que no entrarían por solo eso en contradicción con la normativa básica del Estado. El sentido del Texto constitucional es el de que las bases estatales son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección



que establecen pueden ser ampliados o mejorados por la normativa autonómica, y es a esa posibilidad a la que hace referencia el precepto estatutario.

»La Comunidad de Madrid no puede establecer normas adicionales de protección en contra de la legislación básica del Estado, pero, por la propia naturaleza de las normas de protección del medio ambiente, la Ley autonómica, respetando esa legislación básica, puede también complementar o reforzar los niveles de protección previstos en esa legislación básica, siempre que esas medidas legales autonómicas sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado. Lo que precisamente se ha de examinar en relación con la Ley impugnada, es pues, si la misma resulta compatible y no contradice la legislación básica del Estado”.

Otra de las conclusiones que pueden extraerse de la Jurisprudencia constitucional estaría representada por la idea de que la legislación básica no sólo puede sino que debe establecer un régimen sancionador con el carácter de básico. Así la Sentencia del Tribunal Constitucional 156/1995 dice: “Como se indica en la STC 149/1991, las normas que tipifican infracciones y establecen sanciones no son sino parte de las normas que enuncian los deberes y obligaciones cuyo incumplimiento se tipifica como falta, por lo que aparecen como complemento necesario de las normas sobre protección del medio ambiente. Ello permite -y así lo hemos declarado en la STC 102/1995, fundamento jurídico 32- que, con la finalidad de garantizar unos mínimos de protección comunes a todo el territorio nacional, el Estado pueda establecer con carácter básico un catálogo mínimo de conductas -ampliable por el legislador autonómico- que en todo caso se deberán considerar infracciones administrativas (art. 38 L.C.E.N); asimismo, que pueda determinar que algunas de esas conductas tendrán siempre la calificación de infracciones graves (art. 39.2) y, por último, que pueda establecer los criterios generales para la determinación de la gravedad de las infracciones, así como una escala de sanciones con unos límites máximos y mínimos (art. 39.1). Ahora bien, respecto de este concreto extremo también hemos indicado que tanto las sanciones como la escala cuantitativa para las multas no son sino clasificaciones genéricas `necesitadas por sí mismas de un desarrollo legislativo a cargo de las Comunidades Autónomas´. Esto es, constituyen `una regla mínima, cuya modulación a través de las circunstancias modificativas de la responsabilidad queda en manos de los legisladores y administradores autonómicos para



configurarlas en normas y aplicarlas al caso concreto, respectivamente (STC 102/1995, fundamento jurídico 32)".

Íntimamente ligado con la anterior idea, (la de que el Tribunal Constitucional ha venido señalando que la legislación básica debe ser considerada como una legislación de mínimos), se admite una mayor protección por parte del desarrollo normativo que puedan realizar las Comunidades Autónomas; lo que no se admite es una reducción de los parámetros de protección establecidos por la legislación básica estatal. Así, La Sentencia 166/2002, de 18 de septiembre, del mismo Alto Tribunal, expresa lo siguiente:

"Partiendo de estas consideraciones, hemos de entrar, pues, en el examen de la constitucionalidad de los anteriormente expresados preceptos de la Ley autonómica referentes a su régimen de infracciones y sanciones. No obstante, conviene exponer brevemente nuestra doctrina general en relación con tales aspectos. Ante todo, como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 16/1997, de 30 de enero, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995 declaramos el carácter básico de las normas sancionadoras contenidas en los artículos 38 y 39 LCEN. Ahora bien, como señala la Sentencia del Tribunal Constitucional 196/1996, de 28 de noviembre, en el ámbito del artículo 149.1.23 CE la legislación básica posee la característica técnica de normas mínimas de protección que permiten normas adicionales o un plus de protección, de forma que la legislación básica del Estado no cumple en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas, con competencias en la materia, establezca niveles de protección más altos, que no entrarían por sólo eso en contradicción con la normativa básica del Estado sobre protección del medio ambiente, siendo el sentido del texto constitucional el de que las bases estatales son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección que establecen pueden ser ampliados o mejorados por la normativa autonómica. En definitiva, la protección concedida por la Ley estatal puede ser ampliada y mejorada por la Ley autonómica; lo que resulta constitucionalmente improcedente es que resulte restringida o disminuida", para señalar, más adelante "Como dijimos en la Sentencia del Tribunal Constitucional 156/1995, de 26 Oct., y reiteramos en las SSTC 196/1996, de 28 de noviembre, y 16/1997, de 30 de enero, teniendo en cuenta que el art. 149.1.23^a CE permite al Estado establecer en materia de medio ambiente, con carácter básico, una



protección mínima que debe ser común a todo el territorio nacional, si el legislador autonómico suprime las infracciones muy graves declaradas como tales por la norma estatal básica o redujere sensiblemente la cuantía de la sanción que ésta estableciere para cada una de ellas, habría vulnerado tal normativa básica (en este caso, la LECN), con la consiguiente infracción del orden constitucional de distribución de competencias que resulta del citado art. 149.1.23 CE”.

En la misma línea, la Sentencia del Tribunal Constitucional 170/1989 señala que las Comunidades Autónomas “pueden también complementar o reforzar los niveles de protección previstos en esa legislación básica, siempre que esas medidas legales autonómicas sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado”. Por otra parte, la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995 mantiene que el Estado, al establecer la legislación básica, “no puede llegar (...) a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencia en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido” (fundamento jurídico 8.).

Por lo tanto, puede extraerse una serie de conclusiones a la luz de la jurisprudencia citada: las Comunidades Autónomas están habilitadas, e incluso en ocasiones obligadas, a dictar disposiciones legislativas de desarrollo de la legislación básica del Estado, en ese desarrollo podrán emitir leyes que establezcan un plus de protección respecto de la legislación estatal, pero en modo alguno la ley autonómica podrá establecer un régimen más laxo que el previsto por la normativa estatal, es decir, se permite ampliar y mejorar la protección estatal, lo que no se admite es restringirla o disminuirla.

Este Consejo Consultivo considera, tras el examen de la Jurisprudencia, que las previsiones de los artículos 118, 119 y 120 no se acomodan a la normativa básica estatal, pues sus preceptos rebajan la protección establecida por la Ley 43/2003.

Sin ánimo de exhaustividad, pueden tomarse como ejemplo alguno de los tipos descritos en el anteproyecto sometido a dictamen para evidenciar las infracciones cometidas. Así, los números 6 y 7 del artículo 119 del anteproyecto califican como infracción grave el “uso del fuego cuando genere un incendio forestal” y “el uso del fuego sin la autorización a que hace referencia el artículo



92.1 de esta Ley o con el incumplimiento de las condiciones de dicha autorización”, mientras que el artículo 67 d) y e) de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, tipifica como infracción “el empleo de fuego en los montes y áreas colindantes en las épocas, lugares o para actividades no autorizadas”, y “el incumplimiento de las disposiciones que regulen el uso del fuego dictadas en materia de prevención y extinción de incendios forestales”. Pero una vez tipificadas estas conductas, los artículos 68 y 69 de la Ley estatal gradúan dichas infracciones en muy graves (si los daños ocasionados al monte tienen un plazo de reparación o restauración superior a los 10 años), graves, (si es entre 10 años y seis meses), y leves, (si es inferior a seis meses).

Por tanto, de conformidad con el proyecto remitido, un incendio forestal, sea de la entidad que sea, sólo podrá ser sancionado como infracción grave, mientras que la legislación básica permite su calificación, en virtud del daño producido, como muy grave, grave o leve. De prosperar el régimen propuesto no se produciría una mayor protección, sino una protección menor en aquellos supuestos en que el daño causado al monte tenga un plazo de regeneración superior a los diez años. Por otra parte, parece contrario al principio de proporcionalidad que debe presidir el régimen sancionador, establecer el mismo grado de gravedad al mismo hecho con independencia total de su entidad.

Este es el criterio seguido por otros Consejos Consultivos, como el Consejo Consultivo de Extremadura, en su Dictamen 70/2004, de 15 de abril: “Los criterios introducidos por los preceptos anteriores para calificar las infracciones de muy graves, graves o leves están relacionados con la extensión del terreno incendiado y características del mismo (arbolado o matorral). El Anteproyecto traslada a nuestro ámbito idéntica regulación a la establecida por la Ley 5/1999, de 25 de junio, de Prevención y lucha contra Incendios Forestales de Andalucía. A lo que debemos señalar que si bien, en su momento, la Ley andaluza introduce determinados criterios basados en la extensión y naturaleza de la superficie forestal incendiada, cuando no concurría una norma básica que impusiera criterios distintos, las circunstancias en estos momentos, cuando se tramita un Anteproyecto de Ley, sometido a las prescripciones de la Ley básica del Estado, determinan la obligación de aplicar los mismos criterios que establece la normativa básica estatal: plazo de recuperación o restauración de la superficie incendiada. No es posible ignorar la propia naturaleza del Anteproyecto, que lo configura como norma de desarrollo de la legislación básica estatal sobre montes. Piénsese en la provocación de un incendio que afecta a media hectárea



de arbolado cuya recuperación supera los diez años, en este supuesto, de acuerdo con la regulación del Anteproyecto, nos encontraríamos ante una infracción leve (art. 77 en relación con el 78) y de acuerdo con la Ley de Montes (art. 68.1) nos encontraríamos con una infracción muy grave. Por todo ello, procede modificar la redacción de los artículos 76, 77 y 78 del Anteproyecto, adoptar los criterios establecidos en la Ley de Montes, y destinar los criterios recogidos en la actual redacción del Anteproyecto para la graduación de las sanciones, como ya se hace en el último inciso del art. 82.1)".

Las mismas previsiones realizadas cabrían en relación con el artículo 119.19 del proyecto, donde se tipifica como infracción grave "el vertido de todo tipo de residuos", sin distinción si el vertido causa daños y de qué entidad al monte. De conformidad con el artículo 3 de la Ley 10/1998, de 21 Abril, de Residuos, son tal "cualquier sustancia u objeto perteneciente a alguna de las categorías que figuran en el anejo de esta Ley, del cual su poseedor se desprenda o del que tenga la intención u obligación de desprenderse. En todo caso, tendrán esta consideración los que figuren en el Catálogo Europeo de Residuos (CER), aprobado por las Instituciones Comunitarias".

De conformidad con lo expuesto, el vertido de residuos sólo cabría tipificarlo como grave (y moverse dentro del ámbito de las sanciones impuestas para este tipo de infracciones), con independencia de su entidad o de los daños ocasionados al monte, por lo que en algunos casos la protección dispensada por la normativa autonómica será inferior a la estatal. Piénsese en residuos que produzcan daños en el monte que tarden en repararse o restaurarse más de diez años: de conformidad con la ley estatal constituiría una infracción muy grave; y de conformidad con la ley autonómica sólo podrían ser sancionados con el límite máximo de las infracciones graves.

Lo mismo cabría decir respecto de la proporcionalidad, ya que, de conformidad con el Anejo de la Ley 10/1998, son residuos "Productos que no son de utilidad o que ya no tienen utilidad para el poseedor (por ejemplo, artículos desechados por la agricultura, los hogares, las oficinas, los almacenes, los talleres, etc.)", por lo que los vertidos de escasa entidad también habrían de ser sancionados como infracciones graves.

En otro orden de consideraciones, alguno de los tipos descritos adolecen de cierta indeterminación, lo que iría en contra de los principios de



legalidad y tipicidad que debe regir toda la materia sancionadora. Por ejemplo, el artículo 119.8 del proyecto tipifica como infracción grave “el tránsito por los montes con toda clase de dispositivos que puedan ser utilizados para originar de forma inmediata o retardada, un incendio forestal, siempre que no sean de utilización común en los usos normales recreativos (...)”. De conformidad con los principios expresados es necesario en materia sancionadora la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, *'lex scripta et lex praevia'*, de tal manera que los ciudadanos puedan tener perfecta conciencia de los elementos que configuran la infracción, principios que difícilmente se conseguirán si no se especifica cuáles son los usos normales ni cuándo un uso anormal se convierte en normal o a la inversa.

Otro grupo importante de infracciones parece establecer como parámetro para su diferenciación entre infracción muy grave y grave, que la superficie del monte sobre la que recae la actividad sancionada sea superior o inferior a cinco hectáreas, sin ningún tipo de relación con los daños ocasionados; lo que podría provocar una menor sanción para una conducta, por grave que ésta sea, si no afecta a la medida de superficie estipulada y, por el contrario, una sanción mayor por afectar a una superficie superior a cinco hectáreas pero sin daños graves para el monte. Piénsese en la usurpación del monte regulado en los artículos 118.2 y 119. 2 del anteproyecto.

Por otro lado, la corta, desenraizamiento, arranque o cualquier otra actuación sobre ejemplares arbóreos en modo tal que los inutilizaren totalmente sin autorización, se tipifica como infracción grave ex artículo 119.14, mientras que la mutilación, descortezamiento o cualquier otra actuación sobre ejemplares arbóreos en modo tal que los inutilizaren parcialmente sin autorización, se considera infracción leve, de acuerdo con el artículo 120.2. Obsérvese que, de conformidad con los preceptos expuestos, la tala de un solo ejemplar arbóreo sin autorización sería siempre infracción grave; en cambio, la inutilización parcial de varias hectáreas de ejemplares arbóreos sería siempre infracción leve.

Las objeciones realizadas a estos tres artículos 118, 119 y 120 tienen el carácter de sustantivas, sin cuya observancia no podrá acompañarse el texto remitido de la cláusula “de acuerdo con el Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Desde este Órgano se propone que, tanto por razones de claridad como de respeto a la legislación básica, podría procederse a la remisión a las



infracciones tipificadas en la normativa estatal, recogiendo en la norma proyectada aquellas medidas adicionales de protección que se considere necesario establecer, al ostentarse competencia para ello.

Artículo.121.- *Régimen de prescripción de las infracciones.*

Analizada ya la evolución de la jurisprudencia constitucional sobre la permisividad de reiterar en sede de ley de desarrollo lo preceptuado en la legislación básica, en el caso que nos ocupa este Consejo debe advertir de los peligros de reiterar los plazos prescripción en la ley objeto de dictamen. Dichos plazos en la actualidad son acordes con lo establecido en el artículo 71 de la Ley 43/2003, pero no debe olvidarse la vocación de permanencia de las leyes, lo que llevaría a la obligación del legislador autonómico de estar atento a cualquier cambio o modificación que se pudiera realizar en la legislación básica en orden a los plazos de prescripción para proceder de inmediato a acomodar la legislación autonómica a los nuevos que eventualmente puedan establecerse en la legislación estatal (al menos si ésta fijase un plazo superior), si no se quiere incurrir en la inconstitucionalidad mediata o indirecta de sus preceptos.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de septiembre de 2002 declara inconstitucional una ley de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia que consagraba para determinadas infracciones un plazo de prescripción diferente al establecido en la legislación básica estatal: "Comenzando por lo previsto en el art. 103.1 de la Ley autonómica, es claro que establece un plazo de prescripción de las infracciones muy graves de tres años, sensiblemente inferior al previsto para tales infracciones en el art. 41.1 LCEN de cuatro años. Ello determina, en los aspectos en que existe coincidencia entre las infracciones primera, sexta y séptima del art. 38 LCEN (que han de calificarse como muy graves conforme a su art. 39.2) y los núms. 4, 1 y 2, respectivamente, del art. 112 de la Ley autonómica, que se hayan vulnerado, como señala el recurrente y de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional quinta LCEN, las previsiones del art. 149.1.23 CE, que atribuye al Estado competencia para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, siendo indudable, conforme a lo que anteriormente exponíamos, que el mencionado art. 41.1 LCEN tiene carácter básico, con fundamento en el citado precepto constitucional, en la medida en que establece un plazo de prescripción para las infracciones muy graves que no puede ser acortado por las Comunidades Autónomas. En consecuencia, hemos de declarar que es



inconstitucional el art. 103.1 de la Ley autonómica impugnada, en cuanto que establece un plazo de prescripción de tres años para las infracciones administrativas muy graves contenidas en los números 1, 2 y 4 del art. 112 de la mencionada Ley”.

Ello sin que pueda admitirse la fundamentación recogida en la Memoria que acompaña al proyecto: “no dando por bueno necesariamente el que el propio legislador del Estado invoca como títulos legitimantes de su intervención (descritos en la DF 2ª de la Ley 43/2003, con escaso acierto técnico en alguna ocasión, como la doctrina que la ha estudiado ha puesto de manifiesto)”. La asunción por parte de la normativa básica del Estado de títulos competenciales que eventualmente no le correspondan, tiene sus propios mecanismos de reacción y/o oposición por parte de las Comunidades Autónomas. No puede considerarse acertado prescindir de los mismos y acudir a introducir en un texto legislativo aquellas materias que considera de su propia competencia, con los riesgos que han sido señalados de inconstitucionalidad mediata o indirecta, siendo sin duda preferible, a fin de evitar los riesgos aludidos, la remisión directa a la normativa estatal.

Capítulo III.- Sanciones administrativas.

Artículo 122.- Descripción y clasificación de las sanciones.

Las mismas consideraciones realizadas en el comentario al artículo anterior son extensibles al artículo 122 del anteproyecto, toda vez que un cambio en la cuantía de las infracciones podría determinar una incompatibilidad entre la legislación básica del Estado y el desarrollo efectuado por la legislación autonómica. Si bien, en la actualidad, ambas coinciden.

En cuanto a lo que dispone el apartado 2 del artículo, en relación con la posibilidad de que las infracciones graves o muy graves, cuando se hayan cometido en montes catalogados de utilidad pública, puedan llevar aparejada la sanción accesoria de pérdida o reducción de la condición de beneficiarios para la percepción de subvenciones, ayudas y toda clase de incentivos económicos gestionados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León, el precepto adolece de cierta indeterminación (“podrán”). “La imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones



correspondientes" (Sentencia del Tribunal Constitucional 6/1994, de 17 de enero; fundamento jurídico 2), esto es, el denominado requisito de *lex scripta*, *lex praevia* y *lex certa*, hace que deba modificarse la redacción del precepto. En orden a garantizar la legalidad y tipicidad en materia sancionadora deberá por tanto concretarse cuándo habrá de aplicarse dicha medida.

Esta observación tiene un carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

Por otra parte debe valorarse, de conformidad con el espíritu del precepto que se comenta, la obligatoriedad de devolver las ayudas o subvenciones que se hubieren recibido prevaleciendo de la infracción cometida, así como la posibilidad de establecer otras sanciones accesorias, como la suspensión temporal de actividades o instalaciones causantes del daño, la clausura definitiva total o parcial de las actividades o instalaciones, o la revocación de licencias del título habilitante para el ejercicio de actividades causantes de la infracción, medidas que en no pocas ocasiones podrán ser tan eficaces o más que una sanción económica, sobre todo en el caso de que los sujetos infractores sean determinadas personas jurídicas, donde la sanción económica puede no tener los resultados queridos -disuasorio, preventivo o punitivo- y donde la sanción pecuniaria podría integrarse como un costo de producción más, diluyendo así la responsabilidad. A este respecto puede observarse la Ley 3/2004, de 3 de noviembre, de Montes asturiana, en cuyo artículo 95 se recogen una serie de sanciones accesorias a la comisión de infracciones.

Artículo 123.- Competencia sancionadora.

El artículo 123 determina el órgano administrativo con competencia en materia sancionadora. Deben no obstante tenerse en cuenta las exigencias del artículo 134 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya citada, según el cual la fases instructora y sancionadora deben encomendarse a órganos diferentes. De acuerdo con tal previsión, este artículo podría indicar el órgano competente para la instrucción del procedimiento, teniendo en cuenta que el órgano que imponga la sanción no podrá instruir el mismo.



Artículo 125.- *Reconocimiento de responsabilidad o pago voluntario.*

De acuerdo con el precepto comentado, se establece la posibilidad de que el infractor vea reducido el importe de la sanción pecuniaria en el momento en que reconozca su responsabilidad o proceda al pago voluntario de la cuantía en que se cifre la sanción.

Sin embargo, si se acude al artículo 76 de la Ley 43/2003, según el cual “Podrá reducirse la sanción o su cuantía, siempre y cuando el infractor haya procedido a corregir la situación creada por la comisión de la infracción en el plazo que se señale en el correspondiente requerimiento”, se observa cómo la redacción del artículo del anteproyecto se compadece mal con el que se acaba de transcribir, ya que lo que permite la reducción de la sanción en el precepto estatal es la corrección de la situación creada por la comisión de la infracción y no el abono de la cantidad a que ésta se contrae. En consecuencia, puede ocurrir, en ocasiones, resultar más favorable al infractor reconocer su responsabilidad para ver reducida la multa, que proceder a corregir la situación creada. Aunque esta necesidad de corregir la situación creada se reconoce en el apartado 3 del artículo que se comenta, la transcripción que se hace de la ley básica no es exacta, y el elemento fundamental del texto propuesto es el reconocimiento de la responsabilidad o el pago de la multa.

Por todo ello se considera necesario dar una nueva redacción al artículo, en la que se determine que es requisito fundamental para su aplicación la reparación de la situación creada, “siempre y cuando” así lo establezca la Ley 43/2003.

Esta observación tiene el carácter de sustantiva sin cuya observancia no podrá acompañarse el texto remitido de la cláusula “de acuerdo con el Consejo Consultivo de Castilla y León”.



Capítulo IV.- *Procedimiento sancionador.*

Artículo 126.- *Del procedimiento sancionador y de las medidas provisionales.*

En relación con el apartado 1 del mismo ha de reiterarse lo mencionado en el comentario al artículo 117, en cuanto que la remisión a “las reglas y principios contenidos en la legislación de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común” debería ser corregida, sustituyendo esta expresión por la de “legislación general de procedimiento administrativo sancionador”, o equivalente, ya que la Comunidad de Castilla y León tiene su propio reglamento sancionador, indicando, expresamente, tal y como se ha señalado, cuándo se aplicará dicho reglamento.

Debería, por otra parte, valorarse la oportunidad de incorporar al texto del artículo las previsiones contenidas en el artículo 72.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre: “No se podrán dictar medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes”.

Artículo 127.- *Decomiso.*

Se reitera la observación formulada por los Servicios Jurídicos en relación con el apartado 2 de este precepto, que no recoge un verdadero supuesto de decomiso.

Por otra parte, en cuanto al apartado 3, este Consejo Consultivo no ha localizado en el expediente remitido la referencia al título competencial por el que la Comunidad Autónoma pueda imponer a las Entidades Locales la obligación de custodia de los efectos decomisados, así como la respuesta a las alegaciones realizadas por diferentes Ayuntamientos en relación con dicha obligación (entre ellas, los problemas que plantearía la adecuada custodia de los efectos en días inhábiles). Debería por ello contemplarse o darse cumplida respuesta a los interrogantes planteados, en aras a prever las dificultades que supondría la aplicación práctica del precepto y evitar la posible litigiosidad entre las diferentes Administraciones implicadas.



Capítulo V.- *Obligaciones de restauración e indemnización.*

Artículo 130.- *Obligación de indemnización de daños y perjuicios.*

La indeterminación en el precepto del concepto de integridad natural del monte podría acarrear problemas interpretativos y de aplicación del mismo.

En relación con este artículo, de conformidad con la Exposición de Motivos y el artículo 1 tanto de la Ley 43/2003 como del anteproyecto sometido a dictamen, no parece que dentro del objeto de ambas leyes tengan cabida las indemnizaciones entre particulares, puesto que la finalidad de la ley proyectada es la protección, conservación y restauración de los montes.

El régimen de indemnizaciones previsto para los propietarios, en el caso de daños y perjuicios a la función productora del monte, responde al ámbito de las relaciones civiles, en concreto los artículos 1.902 y concordantes del Código Civil. Prueba de ello es que el artículo siguiente se remite, respecto de los modos de extinción de estas obligaciones, a los preceptos civiles, y prevé la posibilidad de su exigencia en el ámbito de reclamaciones civiles, por lo que no se considera adecuada su inclusión en una norma de esta naturaleza.

Parece más acorde con lo planteado que sea la jurisdicción civil la que conozca de pretensiones indemnizatorias entre particulares; lo contrario implicaría establecer un procedimiento de derecho público para relaciones privadas. Y es que aun en el supuesto de que se determinase en el seno del procedimiento sancionador la indemnización procedente a favor de los particulares, en caso de incumplimiento no podrán éstos sino acudir a la jurisdicción civil, sin que sea posible la aplicación del procedimiento administrativo de apremio. Excepción hecha respecto de aquellos casos en que la Administración sea la perjudicada.

A título paradigmático puede citarse la Directiva 2004/35, de responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de



daños medioambientales que excluye expresamente este tipo de indemnizaciones.

Artículo 131. *Procedimiento, prescripción y ejecución*

En relación con el apartado 5 de este artículo, cabe recordar que la constitucionalidad de las multas coercitivas, como medio compulsivo y no sancionador, ha sido reconocida, entre otras, por las Sentencias del Tribunal Constitucional 22/1984, 137/1985, 144/1987, 39/1988 y 239/1988, y que su imposición deberá ajustarse a lo previsto en el artículo 99 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Debe por último tenerse en cuenta la limitación del 20 % que establece el artículo 78.2 de la Ley 43/2003, en relación con el límite de 3.000 euros contemplado en el apartado 5 del precepto comentado.

Disposición adicional primera.- *Resolución anticipada de contratos de repoblación forestal.*

En relación con esta disposición es preciso hacer las siguientes matizaciones:

En primer lugar la disposición se refiere únicamente a la resolución anticipada de consorcios y convenios de repoblación sobre montes catalogados, que son montes de utilidad pública, pero dicha resolución debería hacerse extensiva a los montes de propiedad privada.

Para proceder a la rescisión de los consorcios y convenios de los montes de titularidad pública es preciso que estén declarados de utilidad pública y catalogados y, en el caso de los montes de titularidad privada, sería precisa su declaración como montes protectores (categoría que no recoge el anteproyecto y que, como ya se ha expuesto, debería recoger al figurar en la normativa básica) e inclusión en el correspondiente registro.

En segundo lugar, respecto a la condonación de la deuda el artículo 75 de la Ley General Tributaria establece que "las deudas tributarias sólo podrán



condonarse en virtud de ley, en la cuantía y con los requisitos que en la misma se determinen”.

Para la condonación de las deudas derivadas de los consorcios de repoblación forestal es necesario que se determinen los requisitos y la cuantía para proceder a la condonación, realizando un análisis coste-beneficio que esta medida supone comparando los beneficios indirectos y el interés social con las rentas directas que genera el monte. Para proceder a la condonación de la deuda sería necesario que los beneficios indirectos del monte sean superiores a los directos.

Disposición transitoria segunda.- Cese de cultivo agrícola en montes catalogados de utilidad pública.

Esta disposición establece un mandato dirigido a poner fin a una situación no contemplada en el articulado, como es el hecho de aprovechamientos de cultivo agrícola en montes catalogados, lo que también supone una excepción. Por lo tanto, esta disposición no establece ningún régimen transitorio y podría considerarse como una disposición adicional.

Disposición final primera.- Actualización de cuantías.

Esta disposición faculta a la Junta de Castilla y León para actualizar la cuantía de las sanciones y multas.

En materia sancionadora rigen los principios de legalidad y de tipicidad, por lo que tanto las infracciones como las sanciones tienen que estar determinadas por ley, si bien se permite el desarrollo reglamentario respecto a las especificaciones o graduaciones del cuadro de sanciones e infracciones.

Es por ello que en la presente disposición se debe recoger la forma que adoptará la disposición general por la que se modifiquen las cuantías.



Por lo tanto se debe dar una nueva redacción a la citada disposición en términos iguales o similares a los siguientes: “La Junta de Castilla y León actualizará, mediante Decreto, la cuantía de las sanciones y multas coercitivas previstas en el articulado de la presente Ley, con arreglo al incremento que haya experimentado el Índice de Precios al Consumo”.

Se suprime el término “periódicamente” al entenderse implícito en la expresión “el incremento que haya experimentado el Índice de Precios al Consumo”, puesto que este índice se determina cada año, por lo tanto con una periodicidad. El hecho de contenerse ambas expresiones en el mismo precepto es redundante.

En relación con la citada disposición es necesario poner de manifiesto que la Ley estatal de Montes regula en los mismos términos la actualización de cuantías. Como se ponía de manifiesto en las consideraciones generales, en relación con la reproducción autonómica de las normas estatales, cuando sobre la materia regulada ostentan competencias el Estado y las Comunidades Autónomas, hay que tener en cuenta que la normativa autonómica está condicionada al cambio o variación que sufre la norma estatal; por lo tanto, de variar el contenido de esta normativa, también tendrá que variar y en los mismos términos el de la normativa autonómica, so perjuicio de posible inconstitucionalidad.

Disposición final segunda.- *Equivalencia de unidades ganaderas.*

El apartado 1 de esta disposición por su naturaleza y contenido podría considerarse como una disposición adicional.

Por último sería conveniente crear una disposición final en la que se recogieran y se citasen expresamente las modificaciones de las leyes de la Comunidad Autónoma de Castilla y León cuyos preceptos resultarán afectados por este anteproyecto una vez convertido en ley, al existir materias relacionadas con los montes y reguladas en otras leyes de la Comunidad, como por ejemplo la concentración parcelaria, patrimonio, urbanismo y ordenación del territorio.



5ª.- Observaciones de técnica normativa y correcciones lingüísticas.

Cabe recordar nuevamente la importancia de una redacción clara y precisa en los textos normativos. El presente anteproyecto de ley muestra, en alguno de sus artículos, redacciones equívocas, sobre todo en los que establece remisiones a la ley estatal cuando no se ha adaptado a la normativa básica estatal, en concreto a las modificaciones efectuadas en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, efectuadas por la ley 10/2006, de 28 de abril. Por ello lo más aconsejable es la redacción de un texto respetando la normativa básica estatal, evitando así una posible inconstitucionalidad.

Sería adecuado, por último, de acuerdo con la técnica normativa aplicada en la mayoría de los textos normativos remitidos a este Órgano Consultivo para dictamen, que se eliminaran las determinaciones de órganos concretos (por ejemplo, Consejería de Agricultura y Ganadería en los artículos 72.3 y 92.2), sustituyéndolas por referencias genéricas a los órganos o servicios competentes -como se hace, por ejemplo, con la Consejería competente en materia de montes-. Este Consejo Consultivo viene destacando ese criterio de designación como fórmula adecuada de pervivencia del alcance que haya de tener el articulado de toda disposición normativa, por encima de las variaciones orgánicas y de denominación que el funcionamiento de la Administración impone.



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

III CONCLUSIONES

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

Que atendidas las observaciones formuladas a los artículos 13; apartado 2 del artículo 18; apartado 3 del artículo 21; apartado 2 del artículo 25; artículo 32; apartado 2 del artículo 34; apartado 2 del artículo 97; artículos 118, 119, 120, 122 y 125, sin lo cual no será procedente el empleo de los términos “de acuerdo con el Consejo Consultivo de Castilla y León”, y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León el anteproyecto de Ley de Montes de Castilla y León elaborado por la Consejería de Medio Ambiente.

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