

## **INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE MODIFICA LA LEY 3/2008, DE 12 DE JUNIO, DE MONTES Y GESTIÓN FORESTAL SOSTENIBLE DE CASTILLA-LA MANCHA.**

Se ha recibido en este Gabinete Jurídico consulta de la Secretaría General de Desarrollo Sostenible relativa al asunto de referencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, corresponde al Gabinete Jurídico la emisión del presente informe.

El expediente dispone de un índice numerado de los documentos que lo conforman, encontrándose cronológicamente ordenado todo lo cual ha facilitado su examen y toma de conocimiento.

Para la elaboración del informe se han tenido en cuenta los siguientes documentos:

- Consulta pública previa sobre proyecto de Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha.
- Informe del resultado de la consulta pública y el anexo al informe.
- Memoria justificativa y de análisis de impacto normativo.
- Primer borrador de modificación de la Ley de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha.
- Resolución del Consejero de Desarrollo Sostenible por la que se autoriza la tramitación del anteproyecto de ley.
- Resolución del Director General de Medio Natural y Biodiversidad por la que se acuerda el inicio del procedimiento participativo correspondiente al anteproyecto de ley por la que se modifica la Ley 3/2008 de Montes y Gestión Forestal sostenible de Castilla-La Mancha.
- Resolución de la Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad, de 25 de noviembre de 2021, por la que se dispone la apertura de un periodo de información pública sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley

3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha y se da publicidad al acuerdo de inicio del proceso participativo (DOCM de 3 de diciembre).

- Certificado de la secretaria del Consejo Asesor de Medio Ambiente.
- Borrador del acta de la sesión del Consejo Asesor de Medio Ambiente celebrada el día 10 de diciembre de 2021.
- Informe de retorno de resultados del proceso participativo del anteproyecto de ley.
- Informe final del proceso participativo del anteproyecto (DOCM 15 de marzo de 2022).
- Certificado del secretario del Consejo Regional de Municipios de Castilla-La Mancha y el acta de la sesión de fecha 17 de marzo de 2022.
- Informe de impacto demográfico.
- Certificado del secretario del Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha.
- Informe de impacto de género.
- Informe de adecuación a la normativa vigente sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas del borrador de anteproyecto de ley por la que se modifica la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha.
- Informe de la Inspección General de Servicios sobre la adecuación a la normativa vigente en materia de normalización y racionalización de procedimientos administrativos del borrador de anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha.
- Ampliación de la memoria justificativa.
- Segundo borrador de modificación de la Ley de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha.
- Solicitud de informe de posible incidencia de la modificación legislativa propuesta en la unidad de mercado.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO. MARCO COMPETENCIAL Y NORMATIVO

La Constitución, en su artículo 45.2, establece que “Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”.

El artículo 149.1. 23ª del texto constitucional atribuye al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias. El Tribunal Constitucional ha definido las bases como “los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica que deban ser comunes a todo el Estado” (Sentencia 25/1983, de 7 de abril), garantizándose así una regulación normativa uniforme en aras al interés general (entre otras muchas, Sentencias 1/1982, de 28 de enero; 44/1982, de 8 de julio; 71/1982, de 30 de noviembre; 32/1983, de 28 de abril; 57/1983, de 28 de junio).

La Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, establece la normativa básica aplicable en la materia, disponiendo, en su disposición final tercera, que el Gobierno y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, dictarán las disposiciones necesarias para el desarrollo de esta ley.

En el ámbito autonómico, el artículo 32.2 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos.

La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, asumió por el Real Decreto 1676/84 de 8 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en materia de conservación de la naturaleza, las funciones atribuidas al Estado, en materia de montes, aprovechamientos forestales y conservación de la naturaleza.

En el Diario Oficial de Castilla-La Mancha núm. 193, de 11 de agosto de 2008, se publicó la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha, a través de la cual la Comunidad Autónoma procedió al Desarrollo legislativo en el ámbito de sus competencias. El citado texto legal ha sido modificado por la Ley 7/2009, de 17 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los Servicios en el Mercado Interior y por la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha.

En el marco europeo, hay que tener en cuenta, la adopción por parte de la Comisión Europea, en mayo de 2020, de la Estrategia sobre la Biodiversidad en Europa 2030 y, en julio de 2021, de la nueva Estrategia de la Unión Europea en favor de los Bosques para 2030, actualizando las directrices en gobernanza y gestión forestal del marco comunitario.

Durante los más de trece años transcurridos desde la aprobación de la Ley 3/2008, se han producido diversos cambios estructurales, económicos, sociales y legislativos en el entorno de la gestión forestal. Dentro de estos últimos, cabe citar el producido en la normativa básica de aplicación a nivel estatal, como consecuencia de la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

Igualmente, hay que tener en cuenta la Ley de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en

Castilla-La Mancha y la realidad socioeconómica a la que viene a dar respuesta. Se pone de manifiesto la necesidad de una regulación que potencie un desarrollo del medio rural, racional y coherente y sostenible, así como la existencia de una clara vinculación entre las poblaciones rurales y el uso y aprovechamiento doméstico de sus recursos forestales, que la administración regional debe fomentar y conservar, especialmente en los montes de su propiedad.

Además, hay otros títulos competenciales que igualmente se ven afectados con la regulación prevista en la Ley de Montes cuyo anteproyecto de modificación es objeto del presente informe.

Entre ellos, cabe mencionar el artículo 39.3 del Estatuto de Autonomía, que afirma que corresponde a la Comunidad Autónoma, en el ejercicio de la competencia de organización, régimen y funcionamiento prevista en el artículo 31.1.1<sup>a</sup> y de acuerdo con la legislación del Estado, la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia y la regulación de los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad le corresponda, y de los contratos y concesiones administrativas en el ámbito de la comunidad, competencia que incluye los montes demaniales y patrimoniales, estando atribuida a la Administración regional su gestión y administración, la cual se realizará mediante los diversos procedimientos que se fijan y con las limitaciones que resulta necesario establecer, dado el interés público presente en estos bienes.

Igualmente, hay que tener presente que, conforme a lo dispuesto en el artículo 31.1.2<sup>a</sup> del citado Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma posee competencia exclusiva sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, existiendo una clara interrelación entre la normativa urbanística y la reguladora del patrimonio forestal.

Como título competencial, cabe invocar también el artículo 31.1.6.<sup>a</sup>, en relación con la competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía, cuya conexión con la ley cuya modificación se proyecta es indudable.

A la vista del contenido de la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha también son títulos competenciales el artículo 31.1.19.<sup>a</sup>, en relación con la competencia exclusiva en materia de promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio, y el artículo 31.1.24.<sup>a</sup>, en relación con la competencia de estadística para fines no estatales.

En el marco de la legislación básica del Estado, resulta igualmente aplicable el artículo 32.2 del Estatuto de Autonomía, que atribuye competencia a la Comunidad Autónoma para el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos. Dentro del mismo marco de legislación básica, resulta aplicable el artículo 32.7 del Estatuto, que reconoce la competencia autonómica para el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de protección del medio ambiente y de los ecosistemas. Por último, no es posible omitir la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente y de los ecosistemas que le otorga el artículo 32.7 de la norma estatutaria, la cual, pese a actuar como competencia de cierre o complementaria, en la que se insertan todos aquellos aspectos relacionados con la conservación de la naturaleza y la genérica defensa del medio ambiente que no encuentren cobijo en alguno de los títulos específicos, puede ser citada en el presente supuesto en el que se establecen determinadas limitaciones de uso y aprovechamiento en orden a procurar una gestión forestal sostenible.

Con posterioridad a la aprobación de la normativa básica estatal, Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, han sido aprobados diversos textos legales en otras Comunidades Autónomas, entre los que cabe citar el Decreto Legislativo

1/2017, de 20 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Montes de Aragón, la Ley 3/2004, de 23 de noviembre, de montes y ordenación forestal del Principado de Asturias, la Ley 3/2019, de 31 de enero, Agraria de Illes Balears, la Ley 3/2009, de 6 de abril, de montes de Castilla y León, la Ley 7/2012, de 28 de junio, de montes de Galicia.

## **SEGUNDO. PROCEDIMIENTO**

El procedimiento de elaboración de la norma ha de ajustarse a lo previsto en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, regulador del ejercicio de la iniciativa legislativa por el Consejo de Gobierno, que dispone lo siguiente:

*"1. El Consejo de Gobierno ejerce la iniciativa legislativa mediante Proyectos de Ley. Los textos que tengan tal objeto se elaboran y tramitan como Anteproyectos de Ley elevándose, junto con todas las actuaciones y antecedentes, a la consideración del Consejo de Gobierno.*

*2. Asumida la iniciativa legislativa, a la vista del texto del Anteproyecto, el Consejo de Gobierno decide sobre ulteriores trámites y consultas y, cumplidos éstos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.*

*3. Emitido el preceptivo informe, el Consejo de Gobierno acuerda la remisión del Proyecto a las Cortes de Castilla-La Mancha, acompañado del informe del Consejo Consultivo y de los antecedentes necesarios."*

En lo que respecta a la tramitación del procedimiento, consta en el expediente remitido que el anteproyecto se inició por Resolución del Consejero de Desarrollo de Desarrollo Sostenible de 18 de noviembre de 2021.

En su elaboración se han cumplimentado un período previo de consulta pública sobre la elaboración del anteproyecto de ley, con base en lo establecido en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento

Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) que discurrió entre el día 01/03/2021 y el 31/03/2021; un procedimiento de participación pública en base a lo previsto en el artículo 12.1 de la Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de Participación de Castilla-La Mancha para los procesos participativos para la promoción, elaboración y evaluación de normas de carácter general; además de un último período de información pública, conforme a lo establecido en el artículo 36.3 de la ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que se inició mediante resolución de 25/11/2021, de la Consejería de Desarrollo Sostenible, y que fue publicado en el DOCM de 03/12/2021.

Consta el informe final del tratamiento de las aportaciones recibidas al anteproyecto de ley.

El texto del anteproyecto ha sido sometido a informe del Consejo Regional de Municipios de Castilla-La Mancha, el Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha y el Consejo Asesor de Medio Ambiente.

El anteproyecto de ley se acompaña de la correspondiente memoria justificativa y de análisis del impacto normativo.

Se incorpora al expediente el informe de impacto de género, así como el informe de impacto demográfico.

Se encuentra pendiente de incorporación el informe de posible incidencia de la modificación legislativa propuesta en la unidad de mercado, cuya solicitud consta en el expediente remitido para informe.

En cambio, no consta la elaboración de memoria económica, por considerarse innecesaria por la propuesta de supresión del anterior artículo 38.3. Resultan de aplicación al respecto el artículo 129.7 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC), el artículo 22 de Ley 8/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2022 y el artículo 9 de la Orden 197/2021, de 29 de

diciembre, de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre normas de ejecución de los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2022.

El artículo 129.7 de la LPAC, al establecer los principios de buena regulación, exige que *“Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”*, sin añadir especificaciones.

Por su parte, el artículo 22.1 de Ley 8/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2022, al regular los expedientes con repercusión presupuestaria para ejercicios futuros establece *“Todo proyecto de disposición de carácter general, así como los planes, programas, convenios y acuerdos en los que participen los sujetos contemplados en el artículo 1, apartados b), c) y d), que impliquen gastos o minoración de ingresos en ejercicios presupuestarios futuros, requerirán con carácter previo el informe favorable de la dirección general competente en materia de presupuestos, independientemente de que dichos gastos hayan sido debidamente anotados en el sistema de información económico-financiera Tarea”*.

Por último, el citado artículo 9.1 de la Orden 197/2021, de 29 de diciembre, de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre normas de ejecución de los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2022, relativo a la tramitación del informe sobre expedientes con repercusión presupuestaria para ejercicios futuros establece que *“Para la tramitación del informe a que se refiere el artículo 22.1 de la Ley 8/2021, de 23 de diciembre, se remitirá, a la dirección general competente en materia de presupuestos, una copia del borrador definitivo del proyecto de disposición de carácter general, plan, programa, base reguladora de subvención con convocatoria, convocatoria, convenio, acuerdo o instrumento similar que se pretenda someter a aprobación, con copia del documento “RC” plurianual*

*contabilizado cuando sea necesario según las instrucciones de operatoria contable, y una memoria económica de la medida firmada por el titular de la secretaría general de la consejería competente por razón de la materia, en la que se detallará: a) El importe total de su implementación o puesta en marcha, desglosado por partidas presupuestarias y la distribución por anualidades, así como, en su caso, su fuente de financiación. b) La estimación de su incidencia en las partidas del presupuesto de gastos o de ingresos que puedan verse afectadas en el presupuesto corriente y los dos siguientes, una vez tenidas en cuenta las actuaciones que deban llevarse a cabo a partir de la fecha de la entrada en vigor, firma o puesta en marcha”.*

Al respecto, hay que tener en cuenta que la modificación proyectada hace referencia a ingresos, por ejemplo, en su artículo 64.1.

Si bien es cierto que el precepto de la Ley de Presupuestos regional, anteriormente transcrito, limita su exigencia a la previsión de gastos o minoración de ingresos, se considera conveniente la incorporación de una memoria económica, aunque sea para concluir que la modificación proyectada carece de repercusión presupuestaria. La elaboración de la Memoria supone una garantía procedimental, siendo una actuación coherente con la adoptada en otras materias, como ocurre con la solicitud de informe sobre posibles impactos por razón de género, infancia o familia, a pesar de considerar que *a priori* no son apreciables.

Con la salvedad anterior, a la vista de las actuaciones que se acaban de describir, puede formularse una valoración positiva de la tramitación seguida para la elaboración del anteproyecto de Ley que se somete a informe, considerando que se ha dado cumplimiento a los requisitos esenciales exigidos en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

De acuerdo con el precitado artículo 35 y con el artículo 54.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La

Mancha, **se requiere dictamen del Consejo Consultivo tras la asunción de la iniciativa legislativa** y, una vez se decidan y cumplan ulteriores trámites, tras lo cual, se elevará de nuevo al Consejo de Gobierno y el anteproyecto se enviará a las Cortes para su tramitación parlamentaria.

### **TERCERO. CUESTIONES FORMALES Y DE TÉCNICA NORMATIVA.**

El anteproyecto de Ley sometido a informe está configurado por un artículo único que engloba veintiocho apartados, dos disposiciones transitorias y tres disposiciones finales.

La redacción original del anteproyecto se ha ido modificando durante su tramitación, al incorporarse y adaptarse a las observaciones que se han ido realizando por los distintos órganos consultados. Procede, a continuación, analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico.

La parte expositiva cumple, con carácter general, con el contenido que le es propio a tenor de la directriz 12 puesto que refleja su objeto y las finalidades que persigue, recoge su contenido, incluye las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como los trámites esenciales seguidos en su tramitación.

En la memoria se especifican los fines y objetivos que persigue el anteproyecto de ley, incluyendo la actualización del ordenamiento jurídico de los montes de Castilla-La Mancha para conseguir su armonización con el marco estatal, especialmente con la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, tras la modificación operada por la Ley 21/2015. Se mantienen los principios y finalidades de conservación y protección de los montes, promoción de su restauración, mejora, sostenibilidad y aprovechamiento racional de sus recursos.

Se subraya la importancia de la extensión de la superficie forestal de la región y se destaca la multifuncionalidad e importancia de los montes en todas sus manifestaciones, lo que hace necesario una regulación armonizada y coherente.

Se justifica igualmente en la memoria el cumplimiento por parte de la norma proyectada de los requisitos recogidos en el artículo 129 de la LPAC, en particular los principios de necesidad, eficacia y proporcionalidad.

El anteproyecto de ley se ajusta en general a las directrices de técnica normativa.

#### **CUARTO. FONDO**

Se modifican 26 artículos de la Ley 3/2008, en concreto, los artículos 3, 9, 24, 28, 31, 32, 36, 38, 39, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 57, 58, 61, 62, 63, 64, 78, 82 y 88. Se modifica el apartado 2 de la disposición transitoria décima y se suprime la disposición adicional séptima, añadiéndose dos disposiciones transitorias y tres finales.

#### Observaciones al articulado

Finalmente, se formulan a continuación una serie de observaciones concretas al texto del anteproyecto, siguiendo la propia sistemática del mismo:

**-Artículo 31.2:** se propone integrar el contenido de su segundo párrafo en el apartado 5 del mismo artículo, introduciendo las modificaciones necesarias.

Dicho apartado establece:

*“Se entiende por proyecto de ordenación de montes el documento que sintetiza la organización en el tiempo y el espacio de la utilización sostenible de los recursos forestales, maderables y no maderables, en un monte o grupo de montes.”*

*La elaboración de los instrumentos de gestión deberá ser dirigida, supervisada y suscrita por profesionales con titulación forestal universitaria, y deberá tener como referencia, en su caso, el PORF en cuyo ámbito se encuentre el monte. Su aprobación corresponde a la Consejería, que dispondrá para ello de un plazo*

*de seis meses, a contar desde su presentación. En defecto de resolución expresa, se entenderá que el proyecto no ha sido aprobado”.*

Se considera que la propuesta realizada añadiría coherencia a la estructura del artículo 31, rubricado instrumentos de gestión forestal sostenible. En efecto, en su apartado 1, el precepto enumera dichos instrumentos -proyectos de ordenación de montes, planes dasocráticos, planes técnicos u otras figuras equivalentes- definiendo, en apartados diferenciados, el concepto de proyecto de ordenación de montes y el plan dasocrático o plan técnico.

Teniendo en cuenta que el segundo párrafo del apartado 2, en la redacción propuesta, hace referencia a todos los instrumentos de gestión, y no únicamente a los proyectos de ordenación de montes, que son los definidos en este apartado, consideramos que no procede su inclusión en el mismo.

A la vista de su similitud con el actual apartado 5, se propone integrar en dicho apartado la modificación propuesta.

- En los artículos 31, 58, 63 y 64, se hace referencia al *“personal técnico competente en materia forestal”*.

Existe algún antecedente de regulación, en el mismo sentido, en el artículo 84 de la Ley 16/1995, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid y en los artículos 8.24, 70.3, 122 ter y la Disposición transitoria sexta de la Ley 7/2012, de 28 de junio, de montes de Galicia.

Como se establece en la solicitud de informe de posible incidencia de la modificación legislativa propuesta en la unidad de mercado (página 146 del expediente administrativo): “En aplicación del artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, queríamos señalaros la posibilidad de que pueda apreciarse limitación al acceso a la actividad económica por la exigencia de cumplimiento de requisitos para desarrollo de actividad de consultoría y asesoramiento forestal, en varios preceptos establecidos en el borrador del anteproyecto en tramitación (artículos 31, 58, 63 y 64).”

No se define, sin embargo, qué se entiende por personal técnico competente en materia forestal, como sí hace la Ley 7/2012, (*“Personal técnico competente en materia forestal: las actuales personas tituladas en ingeniería de montes o ingeniería técnica forestal y los titulados universitarios de grado o posgrado en materia forestal que sustituyan a los anteriores.”*).

Sin perjuicio, de la conclusión del informe solicitado sobre posible incidencia de la modificación legislativa propuesta en la unidad de mercado (página 146 del expediente administrativo), se considera conveniente definir qué se entiende por personal técnico competente en materia forestal.

**-Artículo 82**, rubricado medidas cautelares. La redacción propuesta en el anteproyecto objeto de informe es la siguiente:

*“La Consejería y los agentes de la autoridad en materia ambiental, podrán adoptar las medidas de carácter provisional que estimen necesarias, incluyendo el decomiso o incautación de productos, herramientas, instrumentos o medios empleados en la ejecución del hecho constitutivo de infracción o en la producción del daño, incluyendo los vehículos de transporte, para evitar la continuidad del daño ocasionado por la actividad presuntamente infractora.*

*Al inicio del procedimiento y de acuerdo con la legislación aplicable en cada caso, la Consejería deberá ratificar tales medidas. Asimismo, podrá imponer nuevas medidas cautelares para asegurar la eficacia de la resolución final que pudiera recaer.”*

**El artículo 56 de la LPAC, de carácter básico** de acuerdo con el contenido de la disposición final 1ª de dicho texto legal, regula las medidas provisionales, con el siguiente tenor literal:

*“1. Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolver, podrá adoptar, de oficio o a instancia de parte y de forma motivada, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello, de acuerdo con los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad.*

*2. Antes de la iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente para iniciar o instruir el procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia inaplazable y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar de forma motivada las medidas provisionales que resulten necesarias y proporcionadas. Las medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, el cual podrá ser objeto del recurso que proceda.*

*En todo caso, dichas medidas quedarán sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo o cuando el acuerdo de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas.*

*3. De acuerdo con lo previsto en los dos apartados anteriores, podrán acordarse las siguientes medidas provisionales, en los términos previstos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil:*

- a) Suspensión temporal de actividades.*
- b) Prestación de fianzas.*
- c) Retirada o intervención de bienes productivos o suspensión temporal de servicios por razones de sanidad, higiene o seguridad, el cierre temporal del establecimiento por estas u otras causas previstas en la normativa reguladora aplicable.*
- d) Embargo preventivo de bienes, rentas y cosas fungibles computables en metálico por aplicación de precios ciertos.*
- e) El depósito, retención o inmovilización de cosa mueble.*
- f) La intervención y depósito de ingresos obtenidos mediante una actividad que se considere ilícita y cuya prohibición o cesación se pretenda.*
- g) Consignación o constitución de depósito de las cantidades que se reclamen.*
- h) La retención de ingresos a cuenta que deban abonar las Administraciones Públicas.*
- i) Aquellas otras medidas que, para la protección de los derechos de los interesados, prevean expresamente las leyes, o que se estimen necesarias para asegurar la efectividad de la resolución.*

*4. No se podrán adoptar medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes.*

*5. Las medidas provisionales podrán ser alzadas o modificadas durante la tramitación del procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser tenidas en cuenta en el momento de su adopción.*

*En todo caso, se extinguirán cuando surta efectos la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente”.*

Comparando ambos preceptos, se considera que la modificación propuesta podría entrar en conflicto con la ley procedimental estatal. Dicha posibilidad se aprecia en relación con la competencia para su adopción (que la LPAC refiere al órgano competente para resolver), al contenido y límites establecidos en los apartados 3 y 4 del precepto estatal, y, especialmente, respecto a los plazos, requisitos y motivación exigidos en su apartado 2.

En efecto, de acuerdo con el artículo 56.2 de la LPAC, la adopción de medidas provisionales antes del inicio del procedimiento, queda limitada a “los casos de urgencia inaplazable”, supeditada a la “protección provisional de los intereses implicados”, siendo exigible su motivación, necesidad y proporcionalidad, limitaciones y requisitos no recogidos en el anteproyecto. También hay que señalar que, mientras el precepto estatal prevé su pérdida de efecto si, en un plazo de quince días, no se dicta acuerdo de inicio del procedimiento sancionador que contenga un pronunciamiento expreso respecto a las mismas, en el texto objeto de informe no se establece ningún plazo para la ratificación. Resulta imprescindible respetar el contenido de la normativa básica, máxime en materia de procedimiento sancionador.

Dado el carácter básico del precepto estatal anteriormente transcrito, se considera necesario adecuar íntegramente la redacción del texto proyectado a su contenido.

**-Artículo 88**, que lleva por rúbrica: *“Proporcionalidad”*.

Se han añadido a este precepto los apartados 5 y 6.

El apartado 6 del artículo 88 de la Ley 3/2008 es una transcripción prácticamente literal del artículo 83 de la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía, habiéndose omitido el apartado 7º de dicho precepto (*“7. La concurrencia o no de varias infracciones o que unas hayan servido para encubrir otras posibles.”*) y habiéndose modificado su apartado 9º (*“9. La negativa absoluta o mera obstrucción en las actuaciones de la Administración o la colaboración en ellas.”*) Respecto a este apartado 9º de la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía, consideramos que ofrece mayor claridad en su redacción que la propuesta en el apartado h) del artículo 88.6 de la Ley 3/2008 (*“h) La negativa absoluta en las actuaciones de la Administración, así como, en particular, la falta absoluta de colaboración o la total obstrucción a la labor inspectora, la absoluta negativa a identificarse o situaciones que provoquen alto riesgo para la seguridad para las personas en relación con las referidas labores, o la mera obstrucción en las actuaciones de la Administración o la colaboración en ellas.”*)

El apartado 5 del artículo 88 de la Ley 3/2008 es una transcripción prácticamente literal del artículo 85 de la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía. Considera este Gabinete jurídico que, la propuesta de añadir los apartados 5 y 6 en el artículo 88, introduce confusión y reiteración en la regulación que establece la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha.

La regulación del apartado 6 es reiterativa con lo establecido ya en la Ley 3/2008, en el apartado 1º de su artículo 88:

*“La repercusión, trascendencia o reversibilidad del daño o deterioro producido”* se encuentra regulada en el apartado 1º como *“a) Intensidad del daño causado.”*; *“2. El beneficio ilícito obtenido.”* se encuentra regulada en el apartado 1º como *“d) Beneficio económico obtenido por el infractor.”*; *“El grado de participación y La intencionalidad.”* se encuentran regulados en el apartado 1º como *“b) Grado de culpa.”*; y *“Las reincidencias múltiples o su inexistencia”* se encuentra regulada en el apartado 1º como *“c) Reincidencia.”*

Se considera por este Gabinete Jurídico que la redacción de los apartados 5 y 6 del artículo 88 debería modificarse para adaptar su contenido a lo dispuesto en el propio artículo 88, en especial, en su apartado primero, para evitar confusión y reiteración en la regulación que establece la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha.

### **CONCLUSIONES**

Por lo expuesto, a la vista de la documentación remitida, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se emite el presente informe sobre el anteproyecto de Ley anteproyecto de ley por la que se modifica la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha, con las observaciones realizadas.

Es todo cuanto este Gabinete Jurídico tiene el honor de informar, no obstante V.I. resolverá lo que estime más acertado.

En Toledo a fecha de firma

**Antonia Gómez Díaz- Romo**

Firmado digitalmente el 13-09-2022  
por Antonia Gomez Diaz-Romo  
con NIF 03807931M

**Luis Miguel Ruiz Rincón**

Firmado digitalmente el 13-09-2022  
por Luis Miguel Ruiz Rincon  
con NIF 4589226J

**José Alberto Pérez Pérez**

Firmado digitalmente el 13-09-2022  
por José Alberto Pérez Pérez

**Vº Bº Belen López Donaire**

Firmado digitalmente el 13-09-2022  
por Maria Belen Lopez Donaire  
con NIF 03878872Z

**Directora de los Servicios Jurídicos**

-