



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

N.º 307/2022

Excmo. Sr.:

D. Francisco Javier de Irizar Ortega,
Presidente

D. Antonio Conde Bajén,
Consejero

D. Sebastián Fuentes Guzmán,
Consejero

D. José Miguel Mendiola García,
Consejero

D.^a Araceli Muñoz de Pedro,
Consejera

D. Juan Luis Ramos Mendoza,
Secretario General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 10 de noviembre de 2022, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“En virtud de comunicación de V. E. de 3 de octubre de 2022, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha.

Resulta de los **ANTECEDENTES**

Primero. Inicio, participación pública y trámite de consulta pública.- Comienza el expediente con la Resolución de la Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad de la Consejería de Desarrollo Sostenible, de 5 de abril de 2020, por la que se somete al proceso de participación pública



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

la Ley por la que se modifica la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha. Consta su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha (DOCM) n.º 111, de 5 de junio de 2020.

A continuación, figura la consulta pública previa a la redacción del texto normativo, llevada a cabo de conformidad con el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), efectuada a través del portal web de la Administración autonómica, a fin de recabar la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas, potencialmente afectados por la futura norma.

En el planteamiento de la consulta se exponían los antecedentes de la norma, la necesidad y oportunidad de su tramitación, objetivos y posibles soluciones alternativas, regulatorias y no regulatorias, indicando que su finalidad es la adaptación de la normativa existente a los *“importantes cambios estructurales, económicos, sociales y legislativos”* producidos en el entorno de las vías pecuarias de nuestra Comunidad Autónoma, señalando como objetivos principales de la iniciativa los de *“mejorar la eficiencia en el manejo de los recursos públicos; [] profundizar en la protección del dominio público pecuario [] y atender a las expectativas de la sociedad actual respecto de las vías pecuarias con respeto a su función original de tránsito ganadero”*.

Según informe de la Jefa del Servicio Forestal de la Consejería emitido el 11 de enero de 2021, durante el período de consulta pública previa formularon aportaciones y propuestas algunas personas físicas y diversas entidades, organizaciones y asociaciones, tales como DIAFER, S.A.; grupo local de WWF en Guadalajara; Ecologistas en Acción de Guadalajara; y Ecologistas en Acción de Castilla-La Mancha.

Segundo. Memoria justificativa.- Con fecha 26 de abril de 2021 el Director General de Medio Natural y Biodiversidad de la Consejería de Desarrollo Sostenible suscribió memoria para la elaboración del anteproyecto de Ley de modificación de Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

En la citada memoria se hace una exposición de la oportunidad de la propuesta, sus fines y objetivos, análisis de alternativas, su contenido y análisis de impactos, señalando como finalidad la adaptación de la normativa vigente a la realidad pecuaria reinante; y como objetivos del proyecto el mejorar la eficiencia en el manejo de los recursos públicos y profundizar en la protección del dominio público pecuario de forma compatible con las expectativas de la sociedad actual, con respeto a su función original de tránsito ganadero, sin descuidar las nuevas utilidades de las vías pecuarias, especialmente su potencial como infraestructura verde, para promover un desarrollo sostenible. Para la consecución de todos esos objetivos, se afirma, no resulta necesaria la elaboración de una nueva Ley, puesto que la mayor parte del articulado de la Ley 9/2003, de 20 de marzo, no se encuentra afectado por la reforma.

Asimismo, se relaciona la normativa estatal y autonómica reguladora de la materia objeto de estudio, y se hace referencia a la competencia de la Comunidad Autónoma para afrontar la regulación, contenida en el artículo 32.2 y 7 de su Estatuto de Autonomía, y en el Real Decreto 1676/1984, de 8 de febrero, de traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de conservación de la naturaleza.

Finalmente, en la citada Memoria se analiza el impacto que supone la aprobación de la norma desde diferentes puntos de vista, rechazando en todo caso incidencia negativa sobre los aspectos económico y presupuestario; de la competencia, unidad de mercado y competitividad de pequeñas y medianas empresas; género, infancia o familia. No obstante, destaca la creación de un fondo de mejoras de carácter finalista en la disposición adicional incluida en la modificación, en el que se recogerán las cantidades correspondientes a los cánones de ocupación aprobados, concesiones, sanciones y cualquier otra de las previstas legalmente, que serán destinadas a actuaciones para la defensa, conservación y mejora de las vías pecuarias y administradas por la Consejería competente en materia de vías pecuarias.

Tercero. Autorización de la iniciativa.- En atención a lo expresado en la memoria, el Consejero de Desarrollo Sostenible autorizó el día 28 de abril de 2021 el inicio del expediente administrativo para la elaboración del anteproyecto.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Cuarto. Procedimiento participativo e información pública.- El 29 de abril de 2021 se dio inicio al procedimiento participativo a través del Portal de Participación de Castilla-La Mancha, anexando a la publicación un borrador del proyecto normativo, sin fechar, integrado por parte expositiva (dividida en tres apartados), un artículo único de modificación de la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha (distribuido en veinticuatro apartados), una disposición derogatoria y una disposición final.

Simultáneamente se dispuso la apertura de un período de información pública del proyecto, publicándose el mismo en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha n.º 87, de 7 de mayo de 2021, otorgando un plazo de veinte días para que cuantos estuviesen interesados, pudieran formular alegaciones al proyecto, el cual se hallaba a su disposición en el tablón de anuncios de la sede electrónica de la Junta de Comunidades y en el Portal de Participación de Castilla-La Mancha.

El Director General de Medio Natural y Biodiversidad emitió, con fecha 10 de agosto de 2021, el informe de retorno de resultados del proceso participativo, poniendo de manifiesto que durante el período comprendido entre el 10 de mayo y el 8 de junio de 2021 *“se han recibido 9 opiniones o aportaciones, que se incluyen en el documento Anexo. Se han recibido también 15 opiniones o aportaciones a través de otras vías”*. Seguidamente, acompañado de un extracto de las alegaciones presentadas y del tratamiento que cada una de ellas ha recibido, con expresión de los motivos de su aceptación o de su rechazo, queda unido al expediente el informe final del proceso participativo fechado el 4 de octubre de 2021.

Finalmente, mediante Resolución de la Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad de 25 de octubre de 2021, se acordó publicar el informe final del proceso participativo en relación al anteproyecto de Ley, dejando constancia de que se formularon numerosas observaciones al mismo. Dicha publicación tuvo lugar en el DOCM n.º 213, de 5 de noviembre de 2021, junto con una corrección de errores publicada en el DOCM n.º 232, de 2 de diciembre de 2021.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Quinto. Informe del Consejo Regional de Municipios.- En el expediente figura certificación expresiva de que el Consejo Regional de Municipios examinó el proyecto reglamentario en tramitación en sesión celebrada el 10 de mayo de 2021, donde aquel fue informado favorablemente por unanimidad de sus asistentes. Se adjunta acta de la sesión.

Sexto. Informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente.- En el estado de tramitación descrito, el texto redactado fue sometido al parecer del órgano plenario del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada con fecha 10 de diciembre de 2021, donde fue objeto de la correspondiente valoración y debate.

Séptimo. Otros informes.- En el expediente figuran los siguientes informes al borrador del anteproyecto:

- Certificación del Secretario del Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha, de 25 de abril de 2022, constatando que el anteproyecto normativo fue remitido a los miembros de la Comisión Permanente del Consejo del Diálogo Social.

- Informe favorable de impacto demográfico de 25 de abril de 2022, emitido por el Director General de Medio Natural y Biodiversidad, para dejar constancia que con la aplicación de la norma se prevé *“una disminución o eliminación de las diferencias o dificultades detectadas en la situación de partida en la materia a regular entre las Z.E.P. o las Z.R.D. y el resto de la Región, contribuyendo con ello al cumplimiento de los objetivos de la política pública regional frente a la despoblación”*. Y concluía valorando positivamente la creación de un fondo de mejoras, tanto desde el punto de vista de la defensa del dominio público pecuario, como desde el punto de vista del ecoturismo, del disfrute de la naturaleza, reactivación de la trashumancia y el incremento del empleo rural.

- Informe de impacto por razón de género, emitido el 29 de abril de 2022 por la responsable de la Unidad de Igualdad de Género y la Secretaria General de Desarrollo Sostenible, en el que se concluye que su valoración es neutra desde esta perspectiva, toda vez que *“se trata de modificaciones que afectan al ámbito procedimental, por lo que previsiblemente la aprobación*



de esta norma no tiene incidencia en ningún grupo de población ni intervención de la acción administrativa en cuanto a la situación de partida entre hombres y mujeres [...]”.

- Informe de adecuación a la normativa vigente sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas del anteproyecto de Ley tramitado, emitido por el Responsable de Calidad e Innovación de la Consejería de Desarrollo Sostenible, de 17 de mayo de 2022, en el que se efectúa una exposición de los preceptos del borrador normativo que establecen cuestiones procedimentales susceptibles de analizar, identificando las que suponen una reducción de cargas administrativas y las que, indirectamente, aumentan las cargas administrativas en el texto en tramitación, relacionadas con los plazos de resolución de los distintos procedimientos. Al comienzo del informe se hacía constar que el texto legislativo examinado se compone de un artículo único, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

Octavo. Nuevas memorias justificativas.- A través de memoria justificativa redactada por la Dirección General de Cohesión Territorial de la Consejería de Desarrollo Sostenible, fechada el 28 de abril de 2022, se proponía la inclusión en el texto normativo propuesto de una disposición final que modifique el artículo 72 de 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.

El 3 de mayo de 2022, el Director General de Medio Natural y Biodiversidad redactó memoria justificativa de la incorporación en el anteproyecto de Ley de modificación de la Ley de Vías Pecuarias, de nuevas disposiciones modificativas de otras normas: 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; y Ley 5/2011, de 10 de marzo, de declaración del Parque Natural de la Sierra Norte de Guadalajara.

Como fundamento de tales propuestas modificativas, se citaban en la memoria la Sentencia del Tribunal Constitucional 182/2014, de 6 de noviembre, que declaró inconstitucionales y nulos los incisos 23 del apartado 2.1.4 y 36 del apartado 2.2.4, del anejo 2 de la Ley 5/2011, de 10 de marzo; y



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, publicado mediante resolución de 8 de febrero de 2022, de la Viceconsejería de Relaciones Institucionales, en relación con la Ley 2/2021, de 7 de mayo.

Finalmente, se incorpora una “*Ampliación de Memoria Justificativa*” suscrita por el Director General de Medio Natural y Biodiversidad el 18 de mayo de 2022, que viene a completar la inicial fechada el 26 de mayo de 2021, en el sentido de enumerar las novedades más relevantes incluidas en la modificación que se propone, entre las que se encuentra la inclusión de dos disposiciones finales destinadas a la modificación de 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, y de la Ley 5/2011, de 10 de marzo, de declaración del Parque Natural de la Sierra Norte de Guadalajara. Asimismo, este documento comprende una descripción de la tramitación y el análisis del impacto económico y presupuestario que la aprobación de la norma pueda tener en el ámbito de los gastos e ingresos públicos, negando la incidencia en cuanto a los gastos, e indicando que supondrá unos ingresos a través de un fondo de carácter finalista para la defensa, conservación y mejora de las vías pecuarias.

Noveno. Informe final sobre las alegaciones.- A la vista de las alegaciones y propuestas formuladas, la Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad el 18 de mayo de 2022 emitió informe para dar respuesta motivada a aquellas, reflejando el tratamiento otorgado a las diversas sugerencias manifestadas, con indicación de cuáles habían sido aceptadas y los motivos concretos de denegación de las restantes.

Décimo. Segundo borrador normativo.- Recogiendo las sugerencias y observaciones admitidas por la Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad, se redactó un segundo borrador del anteproyecto de Ley, también sin fechar, compuesto de parte expositiva, un artículo único dividido en treinta y dos apartados, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

Undécimo. Informe de Presupuestos.- El 26 de mayo de 2022, el Jefe de Área de Presupuestos informó que no procede la emisión del informe



previsto en el artículo 22.1 de la Ley 8/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2022, por cuanto, según se desprende del expediente, *“la aplicación de la nueva normativa en materia de vías pecuarias de Castilla-La Mancha, no implica mayor gasto o minoración de ingresos en ejercicios presupuestarios futuros”*.

Duodécimo. Informe de una Inspectora Analista de Servicios.- Se acompaña posteriormente el informe emitido el 1 de junio de 2022 por una Inspectora Analista de Servicios en el que señalaba brevemente que el anteproyecto se ajusta y cumple con la normativa vigente aplicable sobre racionalización y simplificación de procedimientos administrativos.

Decimotercero. Informe del Gabinete Jurídico.- Del texto elaborado y del expediente en que trae causa se dio traslado al Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades solicitando la emisión de informe. A tal requerimiento se dio contestación con fecha 15 de junio de 2022 mediante informe suscrito por cuatro Letrados adscritos a dicho órgano, con el visto bueno de la Directora de los Servicios Jurídicos, en el que, tras reflejarse el ámbito competencial concernido por la iniciativa, el procedimiento sustanciado para su elaboración y el propio contenido del anteproyecto, se efectúan varias observaciones y propuestas al mismo, relativas a los apartados de su único artículo que modifican los artículos 1, 8.bis, 10, 12, 16.4, 17.3, 17.8, 18.1, 18.4, 19.2, 20.7, 21, 22, 27.5, 28.2, 30.2, 57, 59.6, y la disposición adicional cuarta de la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha, teniendo gran parte de ellas carácter de observaciones esenciales.

Decimocuarto. Informes a las observaciones del Gabinete Jurídico.- Para dar respuesta a las observaciones formuladas por el Gabinete Jurídico sobre determinados preceptos de la Ley de Vías Pecuarias cuya modificación se pretende, se emitieron los siguientes informes:

- Informe del Servicio Forestal de la Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad de 24 de junio de 2022, en relación con el artículo 22.7 de la Ley de Vías Pecuarias que se propone en el anteproyecto legislativo, sobre las ocupaciones autorizables de puertas y cancelas móviles



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

transversales en dominio público pecuario. El informe defiende el mantenimiento de la redacción proyectada, ante la necesidad de permitir, de manera justificada y excepcional, este tipo de ocupaciones compatibilizando las disposiciones de defensa del dominio público pecuario con la gestión cinegética y ganadera y la salvaguarda de la seguridad ciudadana.

- Informe de la Directora General de Tributos y Ordenación del Juego de 2 de septiembre de 2022 admitiendo algunas de las consideraciones efectuadas por el Gabinete Jurídico y proponiendo una redacción alternativa al artículo 10 de la Ley de Vías Pecuarias. Asimismo, respecto de las observaciones formuladas a los artículos 16.4, 28.2 y disposición adicional cuarta de la misma ley, la Dirección General de Tributos y Ordenación del Juego excusa su competencia por ser materia relativa al destino de ingresos públicos, cuyo pronunciamiento compete a la Dirección General de Presupuestos.

- Informe de 20 de septiembre de 2022 emitido por la titular de la Secretaría General de la Consejería actuante, analizando todas las observaciones formuladas por el Gabinete Jurídico y las alternativas propuestas por la Dirección General de Tributos en sus respectivos informes, e indicando motivadamente las que se acogen en el texto definitivo del borrador normativo. La Secretaría General también justifica la retirada de las disposiciones finales primera y segunda por las que se modificaban la Ley 2/2021, de 7 de mayo, y la Ley 5/2011, de 10 de marzo, al quedar sin objeto tras la aprobación de la Ley 7/2022, de 29 de julio, de Medidas para la Agilización Administrativa de los Proyectos de Energías Renovables en Castilla-La Mancha.

Finalmente, tras exponer el procedimiento seguido, manifestaba que *“no existen obstáculos que impidan la continuación del procedimiento para la toma en consideración del anteproyecto de Ley”* por el Consejo de Gobierno.

Decimoquinto. Texto definitivo del anteproyecto de Ley.- El borrador definitivo sometido a la consideración de este Consejo, datado el 27 de septiembre de 2022, consta de una Exposición de Motivos, un artículo



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

único -dividido en treinta apartados-, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y una disposición final.

La Exposición de Motivos se divide en tres apartados, reflejando en el primero de ellos el título competencial estatal y autonómico que ampara la iniciativa legislativa adoptada, que circunscribe a los artículos 149.1.23ª de la Constitución Española, y 32.2 y 32.7 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. En el segundo de los apartados se enuncia el marco normativo estatal y autonómico, constituido por la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, por la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha -objeto de modificación-, y por las leyes sectoriales que han introducido modificaciones parciales previas a la que hoy está sometida a dictamen. El tercer apartado de la Exposición de Motivos identifica los objetivos de la norma modificativa, enuncia su estructura, pone de manifiesto el sometimiento a los principios de buena regulación y cita algunos de los trámites procedimentales sustanciados en su elaboración.

El artículo único, de *“Modificación de la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha”*, contiene treinta apartados, en cada uno de los cuales se modifica, total o parcialmente, o se suprime un artículo de la referida norma. De esta manera quedan afectados por la iniciativa legislativa los siguientes preceptos de la Ley 9/2003, de 20 de marzo: 2.1, 4, 5, 6.1, 10, 11.2, 12, 15.3, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 27, 28.2, 29, 30, 31.b), 32, 34, 41.3.a) y 57. Además se adiciona una nueva disposición adicional cuarta. Y finalmente, se suprimen los artículos 23, 24, 25, 28.1.c) y 56, y la disposición transitoria tercera.

En la disposición transitoria única *“Expedientes en tramitación”*, se establece la aplicación de la norma examinada respecto de los procedimientos incoados y no resueltos con anterioridad a su entrada en vigor.

La disposición derogatoria única, *“Derogación normativa”*, deja sin efecto cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la norma proyectada.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

La disposición final única, “*Entrada en vigor*”, fija la misma a los veinte días contados desde el siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

Decimosexto. Toma en consideración por el Consejo de Gobierno.- Se acredita que el Consejo de Gobierno, en su reunión de 27 de septiembre de 2022, acordó tomar en consideración el anteproyecto de Ley, así como su remisión, primero, al Consejo Asesor de Medio Ambiente y después a este órgano consultivo para recabar el dictamen correspondiente.

Tal acuerdo se acredita en el expediente mediante certificación expedida, en igual fecha, por el Secretario de dicho órgano ejecutivo regional.

Decimoséptimo. Consejo Asesor de Medio Ambiente.- El texto redactado fue sometido nuevamente a la consideración del órgano plenario del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada con fecha 29 de septiembre de 2022, según certifica su Secretaria.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 5 de octubre de 2022.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Se somete al Consejo Consultivo el anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha, con invocación de lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en cuyo apartado 3 se establece



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

que este último órgano deberá ser consultado “en los siguientes asuntos: []
[...] 3.- *Anteproyectos de Ley*”.

De acuerdo con lo señalado en dicha disposición, procede emitir el presente dictamen con carácter preceptivo.

II

Examen del procedimiento de elaboración del anteproyecto.- El ejercicio de la iniciativa legislativa se encuentra regulado con el carácter de norma básica en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, denominado “*De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*”, que atiende en los artículos 127 y siguientes a la iniciativa legislativa, a los principios de buena regulación, a la evaluación normativa, a la publicidad de las normas, a la planificación normativa y a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas; aun cuando su aplicabilidad debe entenderse atemperada por los criterios interpretativos adoptados y el fallo recaído en la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional, dictada a raíz de un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la totalidad del Título VI del referido cuerpo legal.

La declaración de inconstitucionalidad contenida en dicho pronunciamiento afecta a los artículos 129 al 133 de dicho Título VI si bien no de forma íntegra al contenido de todos ellos, y aun cuando alguna de las medidas que regulan sí que continúan siendo aplicables a los procedimientos de elaboración de las normas reglamentarias, en lo que concierne al desarrollo de iniciativas legislativas por parte de los gobiernos autonómicos, dicho Alto Tribunal ha señalado lo siguiente: “*Los Estatutos de Autonomía reconocen la iniciativa legislativa a los gobiernos autonómicos, no a sus Administraciones. A diferencia de lo que ocurre con la potestad reglamentaria, que también corresponde al Gobierno, el ejercicio de esta prerrogativa se inserta en el ámbito de las relaciones del Gobierno con las cámaras parlamentarias. El procedimiento de elaboración y aprobación de proyectos de ley es la vía que*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

permite al gobierno autonómico participar en la función legislativa y, por tanto, articular sus políticas públicas a través de normas con rango de ley. Consecuentemente, el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del art. 149.1.18 CE en lo que se refiere tanto a las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” como al “procedimiento administrativo común”. [] Los arts. 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero, cuya impugnación ya hemos examinado), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas. Invaden por ello las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes. Procede, pues, estimar el recurso en este punto y declarar en consecuencia la invasión competencial que denuncia el Gobierno de Cataluña. [] Tal declaración, sin embargo, tampoco conlleva en este caso la nulidad de los arts. 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015. Según acabamos de ver, tales preceptos se refieren también a las iniciativas legislativas del Gobierno nacional, lo que no ha suscitado controversia alguna en este proceso. De modo que, para remediar la invasión competencial señalada, basta declarar que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 50/1999 (RTC 1999,50), FFJJ 7 y 8)”.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma la iniciativa legislativa se regula en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Este artículo dispone que “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”. Asumida la iniciativa legislativa, este órgano ejecutivo colegiado, a la vista del texto del anteproyecto, “decide sobre ulteriores trámites y consultas y, cumplidos éstos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. 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



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

los antecedentes necesarios”. Es decir, los genéricos términos en que se encuentra formulado tal precepto dejan a criterio del órgano encargado de la elaboración de la norma, en su primera fase, y del Consejo de Gobierno, después, una vez que ha tomado en consideración el texto redactado, la apreciación de qué antecedentes o trámites concretos son precisos para la elaboración de una disposición de este rango, recayendo en las Cortes Regionales, finalmente, la decisión sobre el grado de suficiencia de los mismos.

En el expediente sometido a consulta ha quedado acreditado que, de acuerdo con lo previsto en el citado precepto, el Consejo de Gobierno, en su reunión de fecha 27 de septiembre de 2022, ha tomado en consideración el anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha, acordando al mismo tiempo la solicitud de emisión de dictamen por este Consejo.

En cuanto al resto de las actuaciones desarrolladas con anterioridad a los trámites mencionados, que ya han sido descritas en los antecedentes, se revela una general observancia de las reglas y criterios que resultan de aplicación, pudiendo destacarse que se ha dado adecuada satisfacción a los trámites de consulta previa e información pública previstos en el artículo 133 de la LPAC, y al trámite de participación ciudadana, previsto en el artículo 12.1.c) de la Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de Participación de Castilla-La Mancha. Del resultado de tales trámites se ha dado debida cuenta con la incorporación de los informes recopiladores de las observaciones o sugerencias formuladas durante su sustanciación, y con inclusión del tratamiento otorgado a aquéllas en los sucesivos borradores de la norma presentados.

Asimismo, se ha sometido el anteproyecto de Ley a diversos órganos colegiados de carácter consultivo y participativo: Consejo Regional de Municipios, Consejo Asesor de Medio Ambiente y Consejo de Diálogo Social de Castilla-La Mancha.

Figuran asimismo en la documentación enviada los informes de Presupuestos, de la Dirección General de Tributos y Ordenación del Juego, impacto por razón de género, de impacto demográfico, de adecuación a la



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

normativa vigente sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas, el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y, finalmente, el informe jurídico de la Secretaría General de la consejería proponente y el informe del Servicio Forestal de la Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad, para dar respuesta, ambos, a las observaciones y propuestas formuladas por el Gabinete Jurídico.

Para conformar de forma adecuada el expediente se ha acompañado a los trámites anteriormente descritos los distintos borradores de la norma - hasta un total de tres, incluido el que se somete a dictamen- manejados durante su tramitación, lo que ha permitido apreciar las alteraciones que han ido siendo introducidas en el texto inicial con las sucesivas aportaciones efectuadas tanto en el período de información pública y participación ciudadana como por los diversos órganos participantes en el procedimiento.

El expediente trasladado viene precedido de un índice, aunque no se encuentra enteramente ordenado siguiendo un criterio cronológico ni foliado en su totalidad, lo cual implica una vulneración de las disposiciones del artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, sobre el Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

De tal modo, a juicio de este Consejo puede concluirse que han sido suficientemente atendidas las previsiones de orden formal que la Ley impone para la elaboración de las disposiciones de carácter general concebidas como anteproyectos de Ley.

III

Marco competencial y normativo en el que se inserta la disposición proyectada.- Afirmada la suficiencia de los trámites evacuados en el procedimiento de redacción del anteproyecto de Ley, procede abordar seguidamente el análisis del marco competencial y del contexto normativo en el que viene a encuadrarse la disposición legal proyectada.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

En este cometido cabe remitirse, como referencia inicial, al marco normativo y competencial expuesto en el dictamen 9/2003, de 11 de febrero, de este Consejo, emitido con ocasión de la tramitación del anteproyecto de la Ley de Vías Pecuarias que ahora se pretende modificar.

En dicho dictamen se puso de manifiesto que el Anteproyecto de Ley tiene por objeto el establecimiento de la normativa por la que ha de regirse la administración y gestión de las vías pecuarias en la Comunidad Autónoma, con el fin de defender la integridad de las mismas, garantizar su uso público y su adecuada conservación mediante la adopción de medidas de protección y restauración precisas, restituir la continuidad de sus itinerarios y potenciar en ellas el desarrollo de procesos ecológicos para la conservación y defensa de la biodiversidad, fomentando los valores de todo tipo compatibles con sus fines específicos al objeto de mejorar la calidad de vida en el medio rural.

En tal contexto, el artículo 149.1.23^a de la Constitución 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).

Con este objetivo de adoptar una regulación mínima común a todo el territorio del Estado, las Cortes Generales aprobaron la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, la cual tiene por objeto, tal como declara su artículo 1.1, el establecimiento de la normativa básica aplicable a la materia. Dicho cuerpo legal deroga expresamente la normativa vigente hasta el momento en este ámbito, recogida en la Ley 22/1974, de 27 de junio, de Vías Pecuarias y en el Real Decreto 2876/1978, de 3 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento dictado en desarrollo de la anterior, contemplando, ya a la luz de la distribución de competencias fijada en el texto constitucional, los aspectos generales comunes en la regulación de las vías pecuarias que son de aplicación en todo el territorio estatal, independientemente de que cada



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Comunidad Autónoma introduzca, conforme a las competencias asumidas en sus respectivos Estatutos, las especialidades que, respetando lo anterior, vengan a dar respuesta a sus propias necesidades y a las específicas características presentes en su realidad regional.

Tal posibilidad de desarrollo normativo la ha contemplado la propia norma estatal en su Disposición Final Tercera, al afirmar que corresponde al Estado y a las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, dictar las disposiciones que sean precisas para el desarrollo de esta Ley.

El marco competencial autonómico viene determinado por el artículo 32.2 del Estatuto de Autonomía, que 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.

Posee, por ello, la Junta de Comunidades la competencia suficiente para acometer la presente iniciativa legislativa, siempre dentro del marco del respeto a la normativa estatal básica antes citada.

Ahora bien, si tal es el título competencial principal que se ejercita con la iniciativa legislativa plasmada en este Anteproyecto, no pueden dejar de referirse otros que igualmente se ven afectados con la regulación prevista en el mismo y que a continuación se relacionan:

- El artículo 39.3 del Estatuto de Autonomía afirma que corresponde a la Comunidad Autónoma, en el ejercicio de la competencia de organización, régimen y funcionamiento prevista en el artículo 31.1.1ª 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, competencia ésta afectada en cuanto las vías pecuarias se definen como bienes de dominio público adscritos a la Comunidad Autónoma, a quien corresponde su gestión y administración, la cual se realizará mediante los diversos procedimientos que se fijan y con las limitaciones que, dado el interés público ínsito en estos bienes, se hace necesario establecer.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

- Asimismo, no puede dejar de mencionarse la competencia exclusiva que le corresponde conforme a lo dispuesto en el artículo 31.1.2ª sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, ya que la gestión de las vías pecuarias no podrá realizarse de manera aislada, sino imbricándose con los instrumentos de ordenación urbanística aprobados para cada espacio y compaginando los diversos intereses derivados de dicho ámbito.

- De otro lado, la competencia exclusiva que corresponde a la Junta de Comunidades para la promoción del deporte y adecuada utilización del ocio de acuerdo con el artículo 31.1.19ª, se hace presente en materia de ocupaciones y usos compatibles con el común prioritario a que se destinarán las vías pecuarias, que es el tránsito ganadero.

- 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 que relacionados con la conservación de la naturaleza y la genérica defensa del medio ambiente no encuentren cobijo en alguno de los títulos específicos, puede ser citada en el presente supuesto en el que se establecen determinadas restricciones en las vías pecuarias declaradas de especial interés natural y con la asunción de una serie de medidas de protección del ecosistema por el que discurren dichos itinerarios.

Finalmente, desde el punto de vista normativo, en el ámbito autonómico no puede dejar de mencionarse que la norma que ahora se propone modificar, ha sido objeto de otras modificaciones parciales anteriores, a través de diversa legislación sectorial. A saber, Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha; Ley 7/2009, de 17 de diciembre, por la que se modifican 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; Ley 3/2015, de 5 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha; y Ley 5/2020, de 24 de julio, de Medidas Urgentes para la Declaración de Proyectos Prioritarios en Castilla-La Mancha.



IV

Observaciones de carácter esencial.- Una vez descrito el entorno normativo en el que se integra la iniciativa, procede pasar al examen pormenorizado del texto legislativo sometido a dictamen, comenzando por la formulación de dos observaciones de mayor envergadura, a las que debe conferirse carácter esencial.

1. Apartado Seis. Artículo 11.2. Clasificación.-

En el artículo 11 se establece el régimen jurídico de la clasificación de las vías pecuarias, disponiendo su **apartado 2** (objeto de modificación) los trámites esenciales del procedimiento y, entre ellos, “[...] *un período de exposición pública y audiencia de al menos 20 días hábiles a los Ayuntamientos implicados, de las Comisiones Locales de Pastos establecidas en la Ley 7/2000, de 23 de noviembre, de Ordenación de Aprovechamiento de Pastos, Hierbas y Rastrojeras, organizaciones profesionales agrarias y organizaciones o colectivos más representativos en el ámbito territorial de Castilla-La Mancha que tengan entre sus fines la defensa de la cabaña ganadera, del medio ambiente y de las vías pecuarias y caminos públicos*”.

La literalidad del precepto, en los términos transcritos, merece un reparo esencial, al conculcar normativa básica prevista en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), cuyo artículo 82 impone el otorgamiento del trámite de audiencia a todos los interesados, sin distinción alguna entre interesados públicos o privados. Señala el artículo 82 de la LPAC que “1. *Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, para lo que se tendrán en cuenta las limitaciones previstas en su caso en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. [...] 2. Los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes. [...]”.*

La lectura del artículo cuya modificación se propone permite observar que se ha excluido del trámite de audiencia a los posibles interesados y



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

afectados particulares (que sí aparecen en la todavía vigente redacción), como podrían ser los propietarios colindantes a los terrenos que pretenden clasificarse como vías pecuarias y cuyos derechos -de propiedad o posesión, por ejemplo-, en su caso, podrían resultar afectados por la resolución que se dicte.

Sin embargo, tal exclusión no obtiene respaldo en la norma básica sobre procedimiento. La única excepción al otorgamiento del trámite de audiencia viene prevista en el artículo 82.4 de la LPAC, en los siguientes términos: “4. *Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado*”. Como puede observarse, tal excepción no responde -como en el texto propuesto para el artículo 11.2 del anteproyecto de Ley- a la exclusión de los interesados, sino a la ausencia de alegaciones y pruebas distintas de las formuladas y presentadas por los interesados.

Tampoco ha recibido explicación alguna durante el procedimiento de elaboración de la norma modificativa. Ninguna de las memorias justificativas incorporadas al expediente ni de los numerosos informes emitidos hacen alusión ni dan explicación de tal omisión, pero lo cierto y verdad es que la redacción del precepto en los términos expuestos priva a los interesados y afectados privados de un trámite de audiencia que la norma básica les confiere con carácter preceptivo.

Por ello, atendiendo al concepto de interesado dispuesto por el artículo 4.1.b) de la LPAC y a la preceptividad del trámite de audiencia impuesta por el artículo 82 de la LPAC, debe revisarse la redacción del apartado que se comenta, para incluir en ella la concesión del trámite de audiencia a “*los posibles interesados y afectados*”, a fin de no incurrir en contravención de la norma básica estatal en materia de procedimiento administrativo.

2. Apartado Diez. Artículo 17. Disposiciones generales.-

El artículo 17 recoge las disposiciones generales sobre la modificación del trazado de las vías pecuarias, disponiendo sus apartados 5 y 6 lo siguiente:



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

“5. El acuerdo de inicio de las operaciones para la modificación de trazado será publicado en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha y notificado a las personas colindantes afectadas y a las personas y entidades citadas en el apartado 3.b) de este artículo.

6. La propuesta de resolución, junto con la totalidad del expediente, se someterá a información pública, por espacio de un mes, notificándose a las personas y entidades citadas en el apartado 3.b) de este artículo y será objeto de publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha”.

La remisión al **apartado 3.b) del artículo 17** que se hace en los anteriormente transcritos resulta incorrecta, pues en él no se cita persona ni entidad alguna. Dice el artículo 17.3.b): *“3. La modificación del trazado se realizará mediante procedimiento administrativo que será objeto de desarrollo reglamentario, mientras tanto, deberán observarse los trámites establecidos para el deslinde de los Montes de Utilidad Pública, de acuerdo con las siguientes prescripciones: [...] b) En el expediente de modificación de trazado se someterá a consulta previa, tal y como se establece en el artículo 11.2 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo”.*

Hay que acudir al artículo 11.2 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, para encontrar y tomar conocimiento de quiénes deben/pueden participar en el trámite de consulta previa del procedimiento de modificación del trazado, en los siguientes términos: *“2. La modificación del trazado se someterá a consulta previa de las Corporaciones locales, de las Cámaras Agrarias, de las organizaciones profesionales agrarias afectadas y de aquellas organizaciones o colectivos cuyo fin sea la defensa del medio ambiente”.*

La regulación contenida en la norma modificativa propuesta obliga a un peregrinaje normativo que, a juicio de este Consejo, atenta contra el principio de seguridad jurídica en extremos tan esenciales como la toma de conocimiento por todos los interesados de la propuesta de modificación del trazado de una vía pecuaria (consulta previa del artículo 17.3.b), el acuerdo de inicio del procedimiento (artículo 17.5) y el expediente completo hasta su propuesta de resolución (artículo 17.6), toda vez que en la redacción propuesta no se insertan de manera expresa todos los posibles afectados, públicos y privados.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Debe recordarse que, por virtud del principio de seguridad jurídica consagrado por el artículo 9.3 de la Constitución Española, es obligado para los poderes públicos que tanto la producción del Derecho como su aplicación estén presididas y caracterizadas por los criterios de certeza y previsibilidad. Certeza sobre su identificación y contenido, y previsibilidad de las consecuencias jurídicas anudadas a su aplicación.

Según la Sentencia del Tribunal Constitucional 46/1990, de 15 de marzo: *“La exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas [...]. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes, incluso cuáles sean éstas”*.

Otras resoluciones que vienen a conformar la doctrina del Tribunal Constitucional (sintetizada en las SSTC 136/2011, de 13 de septiembre [RTC 2011,136], y 2006/2013, de 5 de diciembre, entre otras, y recientemente reiterada en la STC 81/2020, de 15 de julio [RTC 2020,81]), tienen declarado que la seguridad jurídica ha de entenderse como la *“certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable, la ausencia de confusión normativa y la previsibilidad en la aplicación de derecho”* (STC 270/2015), y como la *“certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados”* (STC 156/1986, de 31 de enero), procurando *“la claridad y no la confusión normativa”* (STC 46/1990, de 15 de marzo [RTC 1990, 46]), así como *“la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho”* (STC 36/1991, de 14 de febrero [RTC 1991,36]). En definitiva, *“solo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica” (SSTC 96/2002, de 25 de abril [RTC 2002,96]; 93/2013, de 23 de abril [RTC 2013,93]; y 161/2019, de 12 de diciembre [RTC 2019,161], por todas).

Pues bien, la norma examinada no permite tener un conocimiento cierto sobre lo en ella previsto respecto de todos los posibles interesados que puedan formar parte del procedimiento de modificación del trazado de una vía pecuaria que, en su condición de tales, debieran tener acceso al expediente en trámites tan esenciales como la consulta previa de la propuesta de modificación y la información pública de la propuesta de resolución, pues en ella se contienen múltiples remisiones a otros preceptos de la propia norma, que a su vez remiten a preceptos con carácter de básicos de la norma estatal. Todo ello, frente al mínimo esfuerzo realizado por el poder público para elaborar y aprobar una norma clara, nítida y ordenada, con quiebra del principio de seguridad jurídica de las normas que garantiza la Constitución Española en su artículo 9.3.

Con base en los anteriores argumentos, razones de seguridad jurídica y buena técnica legislativa obligan a formular esta observación con el carácter de esencial, por los motivos ya expuestos, que demanda una modificación de la literalidad del precepto examinado, a fin incorporar en su apartado 3.b) la identificación completa de las personas y entidades que deben formar parte del trámite de consulta previa, esto es, *“las Corporaciones locales, de las Cámaras Agrarias, de las organizaciones profesionales agrarias afectadas y de aquellas organizaciones o colectivos cuyo fin sea la defensa del medio ambiente”*.

V

Consideraciones sobre el fondo del Anteproyecto de Ley.- Examinado el contenido del anteproyecto de Ley, cabe afirmar, su adecuación al marco jurídico que le es de aplicación, al ser respetuoso tanto con el ámbito competencial atribuido a la Comunidad Autónoma como con el conjunto



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

normativo conformado por la legislación estatal básica y la autonómica de la que la norma proyectada constituye desarrollo legislativo y ejecución en materia de vías pecuarias.

Procede, no obstante, efectuar a continuación varias observaciones de distinto alcance que, sin merecer la calificación de esenciales, pretenden contribuir a la mejor comprensión, interpretación y aplicación de la norma proyectada, no sin antes alabar la labor de la Consejería proponente que ha ido modificando la redacción original del anteproyecto presentado para adaptarse e incorporar las observaciones formuladas a lo largo del procedimiento de elaboración.

Especial importancia tiene el texto definitivo que ahora se examina, en el que se han corregido numerosas observaciones planteadas por el Gabinete Jurídico en su minucioso informe, algunas de ellas tendentes a la adecuación del borrador normativo desde el punto de vista gramatical, ortográfico y de técnica normativa; otras, efectuadas con el carácter de esenciales por afectar a la delimitación de competencias del Estado y la Comunidad Autónoma fijada con nitidez en los artículos 149.1.23^a de la Constitución Española y 32.2 del Estatuto de Autonomía (artículo 8 bis, 10.3, 12.6, 20.7, 30.2 y 59.6); o por entrar en contradicción con normas básicas o con otras normas autonómicas (artículos 10.3, 12.6, 17.3, 17.8, 18.4, 57 y 59.6). Para llevar a cabo tal labor se han emitido informes por distintos Servicios especializados de la Administración autonómica, que han permitido acoger y dar fundamento y nueva redacción a los preceptos de la norma modificativa presentada a los que se circunscribían aquellas observaciones y sugerencias planteadas por el Gabinete Jurídico. A tal fin, obran incorporados en el expediente el informe de la Secretaría General de Desarrollo Sostenible, el informe de la Dirección General de Tributos y Ordenación del Juego, y el informe del Servicio Forestal de la Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad. Además, en el informe de la Secretaría General se hace alusión a otro de la Dirección General de Planificación Territorial y Urbanismo, respecto de los artículos 18 y 19 del borrador legislativo, que no figura unido al expediente, y que ha servido de base jurídica para acoger las alegaciones de los Servicios Jurídicos sobre los mismos y modificar su redacción.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Todo lo anterior se traduce en la adaptación del contenido del texto normativo a las observaciones planteadas por el Gabinete Jurídico respecto de la modificación de la Exposición de Motivos y de la modificación y/o supresión de los artículos 1.2, 8.bis, 10.3 (parcialmente), 12.6, 16.4, 17.3, 17.8, 18, 19, 20.7, 21, 22.12, 27.5, 28.2, 57, 59.6 y disposición adicional cuarta.

A continuación, y sobre el texto definitivo del borrador normativo fechado el 27 de septiembre de 2022, se procede a plasmar los extremos que este órgano consultivo considera susceptibles de modificación respecto del artículo único del Anteproyecto de Ley:

Parte expositiva.-

División.- Su estructura y contenido da cumplimiento a las previsiones recogidas en las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Consejo de Ministros el 22 de julio de 2005; pues, describe el contenido de la norma, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias en cuyo ejercicio se dicta.

Sin perjuicio de lo anterior, y para dotar de más precisión al texto, es preciso poner de manifiesto que el apartado primero de la Exposición de Motivos carece de numeración, en la forma propuesta por la regla I.c).15 de las Directrices de Técnica Normativa, motivo por el cual, en consonancia con los otros dos apartados, deberá ir precedido del número romano “I”.

Literalidad.- A fin de sentar el marco competencial en el que se desarrolla la iniciativa legislativa, el párrafo segundo del apartado I hace alusión al artículo 32.2 del Estatuto de Autonomía. Dado que en este párrafo se hace una transcripción entrecomillada de dicho precepto, conviene reproducir fielmente el texto íntegro aludido, sin alterar el orden de los términos del mismo, debiendo sustituir la existente por la que expresamente se establece en el artículo 32.2 del Estatuto de Autonomía. A saber: *“En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, es competencia de la Junta de Comunidades el desarrollo legislativo y la ejecución en las materias siguientes: [...] 2.*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos”.

Apartado Tres. Artículo 5. Fines.-

El artículo establece que *“corresponde a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en su ámbito territorial, el ejercicio de los fines previstos en el artículo 3 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, así como: [...]”*.

En puridad de concepto, los fines no se ejercitan, se persiguen, motivo por el cual, en sintonía con las prescripciones del artículo 3 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, se sugiere sustituir *“el ejercicio de”* por *“perseguir”*.

Apartado Catorce. Artículo 21. Cruce de vías por infraestructuras lineales.-

El **apartado 3** del artículo modificado establece que *“es competencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha la señalización correspondiente de las vías pecuarias, salvo en el caso establecido en los artículos 19.5, 21.1 y en el de ocupaciones temporales establecidas en el artículo 22.8 de la presente ley”*.

La remisión que se efectúa al artículo 22.8 de la ley, en materia de ocupaciones temporales, es errónea, pues en él no se contiene referencia alguna a la señalización. Tal materia es propia del apartado siguiente, esto es, artículo 22.9, por lo que se sugiere modificar aquella alusión al *“artículo 22.8”*, sustituyéndola por el *“artículo 22.9”*.

Apartado Quince. Artículo 22. Disposiciones generales.-

El **artículo 22** del borrador legislativo establece, a través de 14 apartados, las disposiciones generales sobre las ocupaciones de vías pecuarias, refundiendo en él lo que antes se contenía en los artículos 22, 23 y 24, sobre disposiciones generales, ocupaciones por razones de interés público y ocupaciones por razones de interés particular, respectivamente. Para llevar a cabo esta refundición, los **apartados dieciséis y diecisiete** del anteproyecto



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

de ley, suprimen y dejan sin contenido las prescripciones de los artículos 23 y 24.

No obstante, la técnica empleada resulta confusa, farragosa, inconexa y desordenada, pues en la presentación del precepto se mezclan, sin orden ni concierto, disposiciones generales con definiciones, cuestiones procedimentales, excepciones, prohibiciones, ocupaciones por razones de interés público y ocupaciones por razones de interés privado. Se habla de ocupaciones temporales y transitorias, sin establecer distinción que permita conocer si son iguales o diferentes; se reiteran ideas (como la restitución de la vía pecuaria a su estado primitivo, una vez finalizada la ocupación); se prescinde de las ocupaciones singulares para servicios de aguas, conducciones de productos petrolíferos, gas, líneas eléctricas y telefónicas, que afecten transversalmente al suelo o al vuelo de las vías pecuarias.

La literalidad del precepto, en sus propios términos, presenta una indefinición absoluta respecto de la ocupación del dominio público, estableciendo un marco legal y un régimen jurídico difuso y confuso en el más amplio contexto de la defensa del demanio público.

Las razones expuestas aconsejan una revisión completa del artículo 22 presentado, modificando su configuración y redacción de tal forma que facilite su entendimiento por los destinatarios de la norma y respete las pautas mínimas de técnica normativa que sugieren la brevedad de los preceptos y la claridad y orden de su contenido, en los siguientes términos aprobados por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005:

- Directriz I.a).2. Contenido.- *“En la redacción de las disposiciones se mantendrá el orden siguiente: a) de lo general a lo particular; b) de lo abstracto a lo concreto; c) de lo normal a lo excepcional; d) de lo sustantivo a lo procesal”*.

- Directriz I.f).26. Criterios de redacción.- *“Los criterios orientadores básicos en la redacción de un artículo son: cada artículo, un tema; cada párrafo, un enunciado; cada enunciado, una idea”*.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

- Directriz I.f).30. Extensión.- *“Los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. No es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados. [] El exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos”.*

Apartado Veintiséis. Artículo 57. Bonificación por pronto pago.-

Para completar la redacción y que resulte coherente con el sentido del precepto, se recomienda adicionar *“de las sanciones”*, tras *“previsiones de reducción”*, puesto que se está haciendo referencia a la disminución del importe de las sanciones impuestas en los correspondientes expedientes sancionadores, cuando se realice su pago voluntario por adelantado.

Disposición transitoria única. Expedientes en tramitación.-

En su **apartado segundo** se dispone: *“Los expedientes que se encuentren en tramitación a la entrada en vigor de esta ley derivarán los ingresos vinculados al mismo a este fondo finalista”.*

Como quiera que la regulación del fondo finalista se contiene en la disposición adicional cuarta, incorporada a través del apartado Veintinueve del proyecto modificativo, gozaría de mayor sentido si la alusión *“a este fondo finalista”*, se sustituye por *“al fondo finalista, previsto en la disposición adicional cuarta”*.

Extremos de redacción.- Finalmente, se recomienda efectuar un repaso general del texto sometido a dictamen, a fin de subsanar algunas incorrecciones de estilo, gramaticales, tipográficas o erratas, como las que, sin ánimo exhaustivo y a modo de ejemplo, se señalan seguidamente:

1.- Con carácter general, debe recordarse que según la norma I.f).31 de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, *“El artículo se divide en apartados, que se numerarán con cardinales arábigos, en cifra, salvo que sólo haya uno; en tal caso, no se numerará. Los distintos párrafos de un apartado no se*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

considerarán subdivisiones de éste, por lo que no irán numerados. Cuando deba subdividirse un apartado, se hará en párrafos señalados con letras minúsculas, ordenadas alfabéticamente: a), b), c). [] Cuando el párrafo o bloque de texto deba, a su vez, subdividirse, circunstancia que ha de ser excepcional, se numerarán las divisiones con ordinales arábigos (1º, 2º, 3º ó 1ª, 2ª, 3ª, según proceda)”. Deberá observarse la aplicación de esta Directriz en los artículos 10 y 32 de la norma presentada.

Asimismo, la expresión “*presente Ley*” o “*esta Ley*” que se emplea en el artículo 21.3 y en la disposición derogatoria única, habría de sustituirse por “*presente ley*” o “*esta ley*”, a fin de seguir el criterio recogido en el apartado V.a).2º de las Directrices de Técnica Normativa según el cual “*No se escribirá con inicial mayúscula cuando en el texto de la disposición se haga referencia a la propia norma o a una clase genérica de disposición*”.

De otro lado, en la parte dispositiva conviene realizar correcciones en las iniciales minúsculas, y escribir con inicial mayúscula los términos “*Ayuntamientos*” (artículos 11, 19 y 22), “*Registro de la Propiedad*” (artículos 15 y 16) y “*Catastro*” (artículo 19), por cuanto identifican organismos oficiales en el seno de la Administración.

2.- En el apartado III de la Exposición de Motivos, párrafo quinto, debe trasladarse el pronombre “*que*” entre “*considerando*” y “*la redacción*”, suprimiéndola tras “*Ley*”. En su párrafo séptimo, debe escribirse en plural la fórmula verbal “*ha requerido*”, por cuanto se refiere a los informes.

3.- En el artículo 6.1.a), sustituir “*que su*” por “*cuya*”.

4.- Del artículo 17.3.b), eliminar la preposición “*En*” que inicia el apartado, y escribir una coma (“,”) después de “*consulta previa*”.

5.- Escribir en plural “*adjuntará*” al final del artículo 17.10, pues alude a “*las coordenadas*”.

6.- En el párrafo segundo del artículo 21.1, habrá de escribirse en género femenino “*obligados*”, dado que está haciendo referencia a “*las personas titulares*”.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

7.- En el artículo 22.1.b), adicionar “*en materia de*” entre “*competencias*” y “*Espacios Naturales Protegidos*”.

8.- En el artículo 57 sustituir “*del*” por “*en el*” para referirse al “*artículo 4 de la Ley 3/2017*”.

9.- Por lo demás, se aconseja hacer una lectura más detenida a los efectos de revisar los signos de puntuación utilizados a lo largo de todo el texto, tanto en su parte expositiva, como en la dispositiva.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones contenidas en el presente dictamen puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación el anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha, señalándose como esenciales las efectuadas en la consideración IV.”

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

Firmado digitalmente en TOLEDO a 11-11-2022
por Francisco Javier De Irizar Ortega
Cargo: Presidente del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha

Firmado digitalmente el 11-11-2022
por Juan Luis Ramos Mendoza
Cargo: Secretario General Consejo Consultivo

EXCMO. SR. CONSEJERO DE DESARROLLO SOSTENIBLE