



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA D. ANTONIO CONDE BAJÉN AL DICTAMEN 93/2023, DE 30 DE MARZO, DE ESTE CONSEJO SOBRE EL DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LOS FONDOS Y PLANES DE MEJORA DE LOS MONTES DE UTILIDAD PÚBLICA DE CASTILLA-LA MANCHA

Disiento respetuosamente de la opinión mayoritaria expresada en el dictamen referido al anteproyecto de decreto por el que se regulan los fondos y planes de mejora de los Montes de Utilidad Pública de Castilla la Mancha.

No es que esté en desacuerdo con lo expresado en dicho dictamen, con lo que en esencia coincido, sino que considero que, además y sobre todo, existen dos razones que determinarían la expresión de sendas consideraciones esenciales en el sentido de que la totalidad del anteproyecto sería contrario al ordenamiento jurídico, sin que, el propio concepto, contenido y estructura del texto, permita otra cosa que su retirada, sin que quepa subsanación de irregularidades puntuales.

La principal oposición al texto del dictamen radica en que parte de una interpretación de los artículos 42 de la Ley de Montes de CLM (Ley 3/2008, de 12 de junio) y del artículo 38 de la Ley de Montes del Estado (Ley 43/2003, de 21 de noviembre), de carácter básico, en el sentido de que los fondos de mejora provenientes de montes concretos pueden ser utilizados en montes diferentes.

Si bien la actual redacción del artículo 42 de la Ley de Montes de CLM ya aprobada por las Cortes de CLM, a diferencia de su anterior redacción (todavía vigente a día de hoy) permitiría, siempre de forma forzada, una interpretación gramatical en el sentido de una absoluta desvinculación entre el origen de los fondos y su destino, ello no quiere decir que esta sea correcta, porque toda interpretación debe hacerse sin contradecir la normativa básica del Estado, ni a toda la estructura jurídica establecida por normas superiores respecto a los Fondos y Planes de Mejora. Ello salvo que lo que se pretenda es la inconstitucionalidad de la norma regional de Montes, por contradecir la normativa básica del Estado, de acuerdo con lo que expondré a continuación.

La cuestión de fondo que trasciende en esta disensión de criterio es la interpretación que se hace en el dictamen del precitado artículo 42, con el fin de dar cobijo de legalidad a este proyecto de Decreto. Según el criterio mayoritario de este Consejo, la Administración regional puede exigir a las entidades locales contribuir económicamente a la mejora de montes catalogados que radican fuera de su término municipal. Ello constituye la clave de arco interpretativa sobre la interpretación que debe darse al artículo



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

42 en la redacción aprobada en Cortes de Castilla La Mancha en la última modificación de la Ley de Montes (por más que a día de hoy dicha modificación no esté aún vigente).

El criterio en que se sustenta el dictamen frente al que se hace este voto particular es que la conjugación de lo establecido en los artículos 9 y 38 de la Ley de Montes del Estado avalarían la interpretación de la última redacción del artículo 42 de Castilla la Mancha en el sentido de la facultad de la Administración regional de establecer a las entidades locales que contribuyan económicamente a las mejoras de montes catalogados de fuera de su término municipal, al establecer que sólo el 70% tendría como destino los propios montes, mientras que el resto tendría como destino la ejecución del Plan Regional de Mejoras.

Sin embargo, no estoy de acuerdo, puesto que lo que señalan dichos preceptos de la norma básica estatal es todo lo contrario.

Transcribo el artículo 9.c) y 38 de dicha norma para facilitar la exposición.

Artículo 9. Administración local.

Las entidades locales, en el marco de la legislación básica del Estado y de la legislación de las comunidades autónomas, ejercen las competencias siguientes:

c) La disposición del rendimiento económico de los aprovechamientos forestales de todos los montes de su titularidad, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 38 en relación con el fondo de mejoras de montes catalogados o, en su caso, de lo dispuesto en la normativa autonómica.

Artículo 38. Fondo de mejoras en montes catalogados.

Los titulares de montes catalogados aplicarán a un fondo de mejoras, cuyo destino será la conservación y mejora de los montes incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, una cuantía que fijarán las comunidades autónomas y que no será inferior al 15 por ciento del valor de sus aprovechamientos forestales o de los rendimientos obtenidos por ocupaciones u otras actividades desarrolladas en el monte. Dicho fondo será administrado por el órgano forestal de la comunidad autónoma, salvo que ésta lo transfiera a la entidad local titular. Las inversiones se realizarán de acuerdo con el plan de mejoras establecido en la planificación de dicho monte.

El artículo 9 no establece que los fondos de mejora sean una cantidad que las entidades locales tengan que transmitir a la comunidad autónoma, sino que impone una limitación de destino que es precisada en el artículo 38. Es decir, que cuando pone límites a la libre disposición por parte de las entidades locales de los rendimientos forestales, no



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

establece una cesión de sus aportaciones al fondo de mejora, sino que establece un condicionado a su destino (para mejoras del monte) y en la forma (bajo supervisión y aprobación de la comunidad autónoma).

Por su parte, el artículo 38 clarifica que la facultad de las comunidades autónomas sobre esos fondos es de **administración**, huyendo del término disposición utilizado en el artículo 9, lo que hace evidente que no se trata de una transmisión a la comunidad autónoma de esos fondos, sino tutela sobre el destino de los ajenos.

El propio artículo 42 utiliza el término administración, que jamás puede ser confundido con la plena disponibilidad del porcentaje libremente establecido por el propio administrador, lo cual resultaría absolutamente incompatible con el concepto de administrador y las facultades de los administradores.

Además de lo anterior, mayor claridad permite el propio artículo 38 de la Ley de Montes del Estado, al establecer al final de su único párrafo respecto a los fondos de mejora que *“Las inversiones se realizarán de acuerdo con el plan de mejoras establecido en la planificación de dicho monte”*. Ello es de por sí suficientemente clarificador de cuál debe ser el destino de los fondos de mejora, que no es otro que a cada uno de los montes que generan cada una de las cantidades.

Pero mi interpretación no se basa exclusivamente en dichos preceptos sino, principalmente, en que la disponibilidad por parte de las Comunidades autónomas de fondos provenientes de la explotación de los montes catalogados propiedad de las entidades locales sería contraria a la normativa básica del Estado que regula las Haciendas Locales y las propias Bases del Régimen Local, en tanto que la desvinculación entre montes que originan esos fondos y su destino implicaría la posibilidad de que la Administración regional pueda disponer de fondos de titularidad de las Administraciones Locales para darles un destino fuera del ámbito territorial de las correspondientes entidades locales, lo que sería lo mismo que mantener que las CCAA pueden establecer impuestos o exigir contribuciones a las entidades locales.

Así, la Ley de Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004), posterior a la Ley de Montes del Estado, configura como *“recursos de las entidades locales”*, *Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado* (artículo 2.1.a).

Se ahonda así en que la limitación de destino y la supervisión autonómica en su gasto de un porcentaje de los rendimientos de los aprovechamientos, destinados a fondos de mejora (ex artículos 9 y 38 de la Ley de Montes del Estado) no implica que dejen de ser recursos propios de estas entidades. Es por ello que sobre ellos sólo cabe la



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

“administración”, pero no una transmisión de su titularidad que implique plena libertad de destino por parte del administrador, por más que este sea la propia JCCM.

Por su parte, el artículo 10.1 de la LBRL (Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local) establece:

“La Administración Local y las demás Administraciones públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos”.

A su vez, el artículo 11 de la LBRL establece que:

1. El Municipio es la entidad local básica de la organización territorial del Estado. Tiene personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

2. Son elementos del Municipio el territorio, la población y la organización.

El artículo 12.1 del mismo texto legal establece que:

El término municipal es el territorio en que el ayuntamiento ejerce sus competencias.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía no establece (no podría hacerlo) una competencia de la JCCM para imponer contribuciones económicas a las entidades locales con el fin de sufragar actuaciones que vayan a realizarse fuera de sus respectivos términos municipales. La JCCM no tiene competencia alguna que permita obligar a las entidades locales la contribución económica a políticas forestales regionales, por loables que sean estas. Tampoco las tiene para obligar a las entidades locales a contribuir a una especie de “fondo de solidaridad forestal” entre las propias entidades locales y los propios montes catalogados de titularidad autonómica.

La simple disponibilidad de la JCCM de una parte de esos fondos implica la existencia de unos ingresos en beneficio de la Administración regional, lo que no tiene sustento en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre), cuyo artículo 4 establece cual puede ser el origen de sus recursos, sin que entre ellos se incluya la posibilidad de imponer contribuciones o aportaciones económicas a las entidades locales.

Se transcribe dicho precepto para facilitar la lectura de este voto:



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Artículo 4.

Uno. De conformidad con el apartado 1 del artículo 157 de la Constitución, y sin perjuicio de lo establecido en el resto del articulado, los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

- a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.*
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.*
- c) Los tributos cedidos, total o parcialmente, por el Estado.*
- d) La participación en el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.*
- e) Los recargos que pudieran establecerse sobre los tributos del Estado.*
- f) Las participaciones en los ingresos del Estado a través de los fondos y mecanismos que establezcan las leyes.*
- g) El producto de las operaciones de crédito.*
- h) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia.*
- i) Sus propios precios públicos.*

Dos. En su caso, las Comunidades Autónomas podrán obtener igualmente ingresos procedentes de:

- a) Las asignaciones que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley.*
- b) Las transferencias de los Fondos de Compensación Interterritorial, cuyos recursos tienen el carácter de carga general del Estado a los efectos previstos en los artículos 2, 138 y 158 de la Constitución.*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Existe otro argumento de contrario que, pese a no solventar a mi juicio las causas de rechazo que acabo de exponer, no quiero dejar de contestar singularmente, entre otras cosas porque me permite hilar con mi segunda razón de oposición al dictamen votado mayoritariamente.

Se señala que, cuando el artículo 38 de la Ley de Montes del Estado establece que *“Las inversiones se realizarán de acuerdo con el plan de mejoras establecido en la planificación de dicho monte”*, ello sólo implica la necesidad de que esas inversiones estén recogidas en el previsto Plan Regional de Mejoras.

Lo que para mí es un argumento de peso más para defender mi postura, es contradicho en el dictamen mayoritario bajo el argumento de que dicho precepto no exige que todo lo aportado por cada monte o grupo de montes municipales al fondo de mejora, deba ser empleado en su mejora, sino sólo que *“lo que”* se invierta en ellos debe ser acorde con el plan de mejoras.

En lo que no parece sino un fraude de ley (por mucho que esto se haga instrumentalmente mediante un decreto), el anteproyecto de decreto configura un modelo de Planes de Mejora (en adelante PdM) que subvierte de forma radical toda la estructura de planificación forestal establecida en la Ley de Montes de Castilla la Mancha, planteando una creación *ex novo* de una figura que no tiene respaldo en la Ley de Montes, como son el PdM regional y sus secciones provinciales, obviando el ámbito territorial en el que se desarrollan y que se plantean.

Así, no podemos olvidar la realidad de lo que son los PdM dentro de nuestra normativa, que la Ley de CLM configura como una figura de planeamiento que se enmarca dentro de los respectivos Instrumentos de Gestión Forestal Sostenibles (en adelante IGFS), por lo que su ámbito nunca podrá ser ajeno y mucho menos superior a aquel en el que se enmarca.

No considero por ello correcto configurar los PdM como un algo ajeno, incluso de ámbito superior a los propios IGFS y que el respeto de los primeros se limite a que no se contradigan. Tal interpretación contradiría el verdadero sentido del artículo 38 de la Ley de Montes del Estado.

La ley regional de Montes establece varios escalones en la planificación forestal, de más a menos, territorialmente hablando; y de menos a más, en cuanto a la determinación del detalle de esta planificación.

Así, el artículo 29 de Montes de CLM establece:



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Artículo 29. Planes de ordenación de los recursos forestales.

1. Los planes de ordenación de los recursos forestales (PORF) se conciben como instrumentos de planificación forestal cuyo ámbito de actuación serán los territorios forestales con características geográficas, socioeconómicas, ecológicas, culturales o paisajísticas homogéneas, **de extensión comarcal o equivalente**, constituyéndose en una herramienta en el marco de la ordenación del territorio. Su contenido será obligatorio y ejecutivo en las materias reguladas en la legislación de montes. Asimismo, tendrán carácter indicativo respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales.

Partimos por tanto de que el instrumento territorialmente superior es de ámbito “comarcal o equivalente”.

El artículo 31 establece:

Artículo 31. Instrumentos de gestión forestal sostenible.

1. Son instrumentos de gestión forestal sostenible los proyectos de ordenación de montes, planes dasocráticos, planes técnicos u otras figuras equivalentes. Se entenderá por monte ordenado aquel que dispone de instrumento de gestión forestal en vigor.

2. 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**, para lo cual deberá incluir una **descripción pormenorizada** del terreno forestal, en sus aspectos ecológicos, legales, sociales y económicos y, en particular, un inventario forestal **con un nivel de detalle tal que permita la toma de decisiones en cuanto a la selvicultura a aplicar en cada una de las unidades del monte y a la estimación de sus rentas.**

5. La elaboración de los instrumentos de gestión deberá ser dirigida y supervisada por profesionales con titulación forestal universitaria, y **deberá tener como referencia, en su caso, el PORF en cuyo ámbito se encuentre el monte.**

Vemos así que el segundo escalón de la planificación forestal son los IGFS, que están referidos a un **monte o grupo de montes**, con un nivel de detalle singularizado a estos y cuya relación con PORF es de dependencia, pero al que concretarían en ese nivel de detalle exigido.

Artículo 43. Planes de mejoras.



1. Los planes de mejoras concretarán las actuaciones que, en el marco del instrumento de gestión forestal del monte, han de desarrollarse con cargo al fondo de mejoras.

2. Serán de cumplimiento obligatorio y, por regla general, tendrán carácter anual. Su elaboración corresponde a la Consejería, en colaboración con las entidades titulares de los montes afectados, incumbiendo su dirección y ejecución a la misma, salvo que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.3, y en la forma en que se establezca por las disposiciones de desarrollo de esta Ley, se encomiende la gestión a la entidad local titular, sin perjuicio de que la aprobación del plan y la certificación de las actividades propuestas permanezcan bajo la competencia de la Consejería.

Es sustancial el ámbito que establece este artículo para los PdM, al precisar que concretarán **en el marco** del IGFS. Es decir, son una concreción detallada de lo que ya es un plan detallado y pormenorizado y cuyo ámbito queda enmarcado por el del propio IGFS, con el que territorialmente han de coincidir, o en todo caso no superarle, porque resultaría absolutamente incongruente que la concreción detallada se establezca en un plan territorialmente superior y no detallado.

Por lo anterior, el solo planteamiento conceptual de este proyecto de decreto de innovar unos PdM que no cuentan con sustento legal y contradicen a la Ley de Montes, justifica (a mi juicio) la exposición de una consideración esencial, por suponer una plena ilegalidad tal contradicción con una norma de rango superior.

Pero, además, el ámbito territorial que se establece en la Ley de Montes de CLM para los PdM constituye por sí mismo la ruptura de la argumentación mayoritaria de este Consejo de que la exigencia de que las inversiones derivadas del Fondo de Mejora podrían hacerse utilizando sólo parcialmente esos fondos de cada monte. Ello porque el PdM se agota en el propio monte o grupo de montes que correspondan a un mismo titular.

Todo lo anterior trae consigo otra consecuencia, como es el del destino de las contribuciones a los fondos de mejora por parte de los rendimientos obtenidos de montes de la JCCM. Así, pese a que en este caso no se daría esa extralimitación territorial de destino de dichos fondos, siendo lo cierto que el artículo 38 no admite una doble interpretación en atención al uso de los fondos de mejora dependiendo de qué Administración es la titular de los montes, es por ello que, por mucho que la aportación proceda de montes de la JCCM, tampoco cabe admitir que esta Administración tenga absoluta libertad para aplicarlos a su política forestal. Precisamente por ello el legislador ha querido restringir la absoluta libertad para el uso de estos ingresos elevando su aportación al Fondo de Mejoras al 100%. Si lo que hubiera querido es que la Administración forestal autonómica tuviera plena y libre disponibilidad de esos fondos,



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

así lo hubiera establecido, en vez de vincularlos a la ejecución de los respectivos planes de mejora en el marco de los respectivos IGFS.

En la Casa de la Moneda, a 31 de marzo de 2023

Una firma manuscrita en tinta negra, que parece ser la de Antonio Conde Bajén, escrita con trazos fluidos y dinámicos.

Antonio Conde Bajén
CONSEJERO

