

INFORME SSCC 2025/19. PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LOS APROVECHAMIENTOS APÍCOLAS EN LOS MONTES DE TITULARIDAD DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.

Asunto: Disposiciones generales: reglamento. Contenido de la MAIN. Gratuidad de aprovechamientos: aplicabilidad de las normas sobre tasas. Homogeneidad del régimen jurídico de aprovechamiento de montes demaniales y patrimoniales.

Habiéndose remitido por el Viceconsejero de Sostenibilidad y Medio Ambiente petición de informe sobre la base de lo dispuesto en los artículos 76 y siguientes del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía aprobado mediante Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, una vez examinada la documentación remitida, se exponen los siguientes:

ANTECEDENTES

ÚNICO.– Se ha solicitado informe preceptivo sobre el proyecto de Decreto por el que se regulan los aprovechamientos apícolas en los Montes de titularidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía, adjuntando el expediente vía enlace de Consigna.

El expediente se remite en un único archivo de formato pdf, figurando el texto del proyecto de Decreto que se informa en las páginas 289 y siguientes.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. Objeto y naturaleza.

El texto que se informa tiene por objeto la regulación de los aprovechamientos apícolas en montes de titularidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía, estableciendo su localización, cupos, distancias entre asentamientos, obligaciones de las personas adjudicatarias y en particular el procedimiento de adjudicación en régimen de concurrencia competitiva y el otorgamiento de estos aprovechamientos. Esta materia actualmente se regula en el Decreto 250/1997, de 28 de octubre -cuya derogación se declara expresamente-, en desarrollo de la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía.

Por su contenido, no realiza la regulación general y completa de una actividad económica -la apicultura-, estando restringido su objeto a la autorización para realizar dicha actividad en montes públicos de la Comunidad, así como los derechos y obligaciones de las personas autorizadas.

Encontramos en este texto la doble característica de las disposiciones normativas de la generalidad y la innovación del ordenamiento jurídico, en tanto establece regula un procedimiento administrativo, en sus distintas fases; atribuye a órganos administrativos la competencia para tramitarlo; y regula los derechos y deberes de las personas interesadas, tanto durante la tramitación del procedimiento como tras su resolución.

| | | | |
|---------------------------------------|--|---|---------------|
| Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA | | 17/06/2025 13:09 | PÁGINA 1 / 28 |
| VERIFICACIÓN | | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ | |



SEGUNDA. Marco competencial.

El artículo 148.1 de la Constitución dispone que *“Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: (...) 7.º La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía. 8.º Los montes y aprovechamientos forestales.”*

Tales competencias son asumidas en el Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAA en adelante), en los artículos:

“Artículo 48. Agricultura, ganadería, pesca, aprovechamientos agroforestales, desarrollo rural y denominaciones de calidad.

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de agricultura, ganadería y desarrollo rural, sin perjuicio de lo que se establece en los apartados siguientes.

(...)

3. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general, y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11.º, 13.º, 16.º, 20.º y 23.º de la Constitución, sobre las siguientes materias:

a) Ordenación, planificación, reforma y desarrollo de los sectores agrario, ganadero y agroalimentario y, de forma especial, la mejora y ordenación de las explotaciones agrícolas, ganaderas y agroforestales. (...) Producción agraria, ganadera, protección y bienestar animal. (...)

“Artículo 57. Medio ambiente, espacios protegidos y sostenibilidad.

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23.º de la Constitución, en materia de:

a) Montes, explotaciones, aprovechamientos y servicios forestales.”

El texto que nos ocupa reconoce a la apicultura su carácter de actividad pecuaria, pero no establece la regulación de la misma desde esta perspectiva, sino en cuanto a su vertiente medioambiental¹, y su desarrollo en montes públicos. Por ello que encaja en las competencias de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente, de acuerdo con el Decreto del Presidente 6/2024, de 29 de julio, sobre reestructuración de

¹ La importancia de la función polinizadora, propia de las abejas entre otras especies, se reconoce en el Reglamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2024, relativo a la restauración de la naturaleza y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2022/869, que establece como uno de sus objetivos la restauración de las poblaciones polinizadoras.

| | | | |
|---------------------------------------|--|---|---------------|
| Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA | | 17/06/2025 13:09 | PÁGINA 2 / 28 |
| VERIFICACIÓN | | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ | |



Consejerías, y el Decreto 170/2024, de 26 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería.

De hecho, el Dictamen nº 121/1997 del Consejo Consultivo, sobre el que después fue Decreto 250/1997, de 28 de octubre, que regula los aprovechamientos apícolas en los montes pertenecientes a la Comunidad, añadió a los títulos competenciales citados por el proyecto, el artículo 45.2 de la Constitución (“*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*”), en relación con el artículo 15.1.7.ª del Estatuto de Autonomía de 1981, sobre el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de medio ambiente.

Hemos de citar además la competencia asumida en el artículo 47.1 del EAA, exclusiva sobre:

“1.º El procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma, la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y de sus organismos autónomos.

2.º Los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponde a la Comunidad Autónoma, así como las servidumbres públicas en materia de su competencia, en el marco del régimen general del dominio público.”

Por lo que consideramos justificada la competencia autonómica para el dictado de la norma, así como la de la Consejería que la propone.

TERCERA.- Marco normativo.

3.1. Además de la normativa básica sobre procedimiento administrativo, esta norma tiene incidencia en diversos aspectos, lo que implica que su marco sea amplio.

Por un lado, en tanto regula la atribución de derechos sobre bienes públicos, se ha de atender a la legislación sobre patrimonio de las administraciones públicas, tanto estatal, Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, como autonómica, Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía; así como a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Ahora bien, en tanto se refiere a un sector económico concreto, la explotación forestal de montes para la producción de miel, se ha de tener en cuenta la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía, y su Reglamento de desarrollo, contenido en el Decreto 208/1997, de 9 de septiembre (en adelante, LFA y RFA, respectivamente); y el Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, por el que se establecen normas de ordenación de las explotaciones apícolas, que tiene carácter básico al amparo de la competencia exclusiva del Estado sobre las bases y coordinación general de la sanidad.

| | | | |
|---------------------------------------|--|---|---------------|
| Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA | | 17/06/2025 13:09 | PÁGINA 3 / 28 |
| VERIFICACIÓN | | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ | |



También, en lo que a la gratuidad de los aprovechamientos se refiere, se ha de tener en cuenta la Ley 10/2021, de 28 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

3.2. Montes sobre los que pueden otorgarse aprovechamientos. Define el artículo 1 el objeto de la norma como la regulación de *“los aprovechamientos apícolas en montes de titularidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía”*.

Este precepto explícitamente se refiere a los montes cuya titularidad corresponda a la Junta de Andalucía, los cuales, como dice el artículo 21 de la LFA, *“Por su naturaleza jurídica los montes públicos pueden ser patrimoniales y de dominio público. Serán de dominio público, los montes públicos que hayan sido afectados a un uso o servicio público o que lo sean por aplicación de una norma del Estado.”*

El texto que nos ocupa sin embargo no concibe esta distinción, de modo que reiteradamente se refiere a los aprovechamientos apícolas de los montes de titularidad de la Comunidad, aunque la normativa general que aplica es la que regula los bienes demaniales, con alguna excepción.

Así, el artículo 7.1, sobre *“Régimen jurídico de los aprovechamientos apícolas”*, dice: *“La concesión de aprovechamiento apícola en montes de titularidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía será considerada jurídicamente como aprovechamiento especial del dominio público forestal, al concurrir las circunstancias especiales recogidas en el artículo 85 de la Ley 33/2003, de 8 de noviembre”*.

El artículo 85 de la Ley 33/2003 (LPAP en adelante), se incardina en un capítulo relativo al uso de los bienes de dominio público, y en concreto, regula los tipos de uso de los bienes demaniales, destacando el apartado 2, según el cual es el uso *“que implica un aprovechamiento especial del dominio público el que, sin impedir el uso común, supone la concurrencia de circunstancias tales como la peligrosidad o intensidad del mismo, preferencia en casos de escasez, la obtención de una rentabilidad singular u otras semejantes, que determinan un exceso de utilización sobre el uso que corresponde a todos o un menoscabo de éste”*.

Por lo que parecería que el objeto de este Decreto se constriñe a los montes de dominio público de la Comunidad. Ha de señalarse que no hay inconveniente en que así sea, pero ello implica revisar la totalidad del texto, para adecuar la terminología a esta realidad.

Sin embargo, no nos parece que esa sea la verdadera intención de la norma. No hay inconveniente en que se regulen conjunta y homogéneamente los aprovechamientos apícolas de montes públicos, demaniales y patrimoniales, pero en este caso también se ha de revisar el texto para que las menciones a otras normas no se limiten a lo que excluye los montes patrimoniales.

En este sentido, tal y como ya recomendó el Consejo Consultivo en relación con el Decreto 250/1997, convendría referirse, en el título del Decreto y en todo el texto, a los montes *“pertenecientes”* a la Comunidad, término empleado en el artículo 20 de la LFA:

“Los terrenos forestales, por razón de su pertenencia, pueden ser montes públicos o privados.

| | | | |
|---------------------------------------|--|---|---------------|
| Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA | | 17/06/2025 13:09 | PÁGINA 4 / 28 |
| VERIFICACIÓN | | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ | |



Son montes públicos, sin perjuicio de lo establecido en la legislación del Estado, los pertenecientes a cualesquiera de las Administraciones y Entidades públicas.

Son montes privados aquéllos cuyo dominio pertenece a los particulares.”

3.3. Gratuidad de los aprovechamientos. Esta gratuidad fue el objetivo principal del Decreto 250/1997, y se mantiene en la norma actual. El Dictamen 121/1997 del Consejo Consultivo estudia prolijamente la cuestión, en relación con la normativa sobre patrimonio. Reproducimos gran parte de dicho Dictamen, por su alto interés:

“A) El objetivo principal de la norma proyectada, según se expresa en el Preámbulo del Proyecto de Decreto y en su artículo 1, consiste en establecer la gratuidad de los aprovechamientos apícolas en montes pertenecientes a la Comunidad Autónoma. El Preámbulo justifica tal objetivo en la ausencia de daños que se producen en el monte por el hecho del asentamiento de colmenares y en su acción beneficiosa para el propio monte. El sistema de adjudicación vigente hasta ahora, al estar condicionado al pago de una contraprestación económica, constituye una carga adicional para la economía de las explotaciones apícolas incidiendo negativamente en una actividad que “no sólo no ejerce presión negativa alguna sobre los terrenos en los que se asienta, sino que, al contrario, lo hace positivamente al favorecer la polinización y la fructificación de muchas especies vegetales contribuyendo con ello a la renovación de la cubierta vegetal.”

Esta finalidad de promoción de los asentamientos apícolas se puede encuadrar dentro de las facultades de fomento y mejora de las actuaciones forestales que se contemplan en el Título VI de la Ley 2/1992, Forestal de Andalucía. Sin embargo, este amparo legal a la opción elegida por la Administración debe ser contrastado con las limitaciones que pudieran derivarse de otras normas legales, como es el caso de la Ley 4/1986 de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma. En efecto, la primera cuestión que se suscita en cuanto al ámbito de aplicación de la ley es la referida a la naturaleza pública de los Montes respecto de los cuales se concede la gratuidad de los aprovechamientos apícolas. Esta naturaleza pública nos conduce necesariamente a analizar el régimen jurídico aplicable a este tipo de montes, para determinar si existen o no obstáculos que puedan oponerse al Decreto proyectado.

Ante todo, conviene diferenciar, aunque el Proyecto no distinga, entre los montes demaniales o de dominio público y los montes patrimoniales de la Comunidad Autónoma, pues ambos han de entenderse incluidos dentro del ámbito propio del Proyecto de Decreto. A unos y otros le es aplicable la regulación contenida en la Ley 4/1986, con el diferente tratamiento jurídico que después se analizará. Esta ley, no pretende agotar, sin embargo, la regulación de los bienes patrimoniales o demaniales de la Comunidad Autónoma, sino que, por el contrario, procede a remitir, en diversos preceptos, a lo previsto por leyes especiales.

Así se hace, por ejemplo, en los artículos 9 y 35, e igualmente, en preceptos específicamente referidos al uso de bienes como es el caso del artículo 104 o del artículo 107. Esa remisión a la legislación especial relativa a los distintos bienes y derechos cuya titularidad ostenta la Comunidad Autónoma se contempla además, con carácter genérico, en la Disposición Transitoria Tercera, que prevé la aplicación de las normas estatales en tanto no se dicten las correspondientes normas especiales de la Comunidad Autónoma.

| | | | |
|---------------------------------------|--|---|---------------|
| Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA | | 17/06/2025 13:09 | PÁGINA 5 / 28 |
| VERIFICACIÓN | | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ | |



En lo que se refiere al ámbito forestal, la relación de especialidad aparece consagrada en la propia Ley 2/1992, en cuya Disposición Final Segunda se establece que la regulación contenida en la Ley 4/1986 será aplicable “en lo no regulado específicamente en esta Ley, relativo al régimen jurídico de los bienes de dominio público o patrimoniales de la Comunidad Autónoma”. Hay que entender, por tanto, que será de aplicación preferente para su ámbito material, la Ley 2/1992 sobre las previsiones de la Ley 4/1986, para todo aquello en lo que exista una regulación específica. Desde esa perspectiva, debemos comenzar por analizar la congruencia de la medida propuesta (la gratuidad de los aprovechamientos apícolas) con la Ley Forestal de Andalucía, remitiéndonos a la Ley 4/1986 para lo no previsto en esa legislación.

En el Título VI de la Ley 2/1992, referido al “Fomento y mejora de las actuaciones forestales”, se prevé, en el artículo 71.1, la posibilidad de conceder beneficios bajo la forma de subvenciones, anticipos reintegrables o créditos. Igualmente, en el apartado d) de ese precepto legal, se contiene una fórmula abierta que remite al desarrollo reglamentario futuro la concreción de “Cualesquiera otros [beneficios] que se establezcan en el desarrollo de esta Ley”. La gratuidad de los aprovechamientos forestales puede muy bien incluirse dentro de esta previsión legal de beneficios, como medida de fomento y mejora de las actuaciones forestales, si tenemos en cuenta los efectos claramente positivos que se derivan de esta actividad. La propia redacción del precepto, que no va referido a “medidas similares” sino a “cualesquiera otros”, parece abrirse a posibilidades como la que ahora estamos contemplando. A ello hay que añadir que la finalidad de mejora y protección resulta perfectamente congruente con su formulación tradicional (como muestra, por ejemplo, el artículo 32. a) de la Ley de Montes de 1957) ya que favorece la repoblación de la masa silvestre y forestal. Por eso mismo, no puede dejar de observarse por este Consejo Consultivo, la dificultad para excepcionar por esta vía el régimen general de los aprovechamientos forestales, abriendo la gratuidad a otros supuestos. Medidas de tal naturaleza deberían adoptarse a través de una expresa formulación legal. Debe resaltarse, pues, el carácter singular de la norma proyectada y la dificultad que plantearía una eventual extensión de esta solución a cualquier otro aprovechamiento.

Ello no obstante, procede analizar si existen obstáculos impositivos de esta medida en la legislación general relativa al patrimonio de la Comunidad Autónoma.

En efecto, el artículo 107 de la Ley 4/1986 podría considerarse como un impedimento a la cesión gratuita si considerásemos que tal cesión se configura como “un bien” no susceptible de ser donado por contradecir la regla prevista en ese artículo, en virtud de la cual “Queda prohibida toda donación de bienes, salvo lo previsto para compromisos o subvenciones de auxilios en la legislación especial”. La primera objeción que cabe hacer a la posible aplicación de esta regla deriva de la dificultad de concebir la gratuidad de los aprovechamientos como una “donación”.

Ante todo, hay que tener en cuenta que esta limitación sólo sería aplicable a los bienes patrimoniales de la Comunidad Autónoma, pues la norma transcrita se encuadra dentro del capítulo IV del Título III referido al “Uso de los bienes de dominio privado”. Ahora bien, es precisamente en la diferenciación, anteriormente aludida, entre bienes demaniales y patrimoniales donde encontramos la primera clave de la dificultad para interpretar esta cesión gratuita como “donación”.

En efecto, la declaración contemplada en el artículo 18 de la Ley 4/1986 sobre el carácter inalienable de los bienes de dominio público no se contradice con la posibilidad de cesión de bienes demaniales para su gestión o

| | | | |
|---------------------------------------|--|---|---------------|
| Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA | | 17/06/2025 13:09 | PÁGINA 6 / 28 |
| VERIFICACIÓN | | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ | |



aprovechamiento por particulares o entidades públicas (art. 27), que puede ser gratuita en el caso de uso común especial (art. 30.3), en la medida en que pueden requerir tan sólo una autorización especial para su uso. De este modo, la cesión gratuita del aprovechamiento apícola en el supuesto de montes demaniales no parece incompatible con el carácter inalienable de los bienes, por lo que en la interpretación que se deriva de la Ley 4/1986, no puede considerarse que tal cesión gratuita se encuadre dentro del concepto de “donación”.


A la consideración anterior hay que unir otras más genéricas relativas al concepto mismo de donación. Así, no cabría apreciar animus donandi —entendido éste como el deseo de favorecer a personas determinadas—, en la adjudicación gratuita de estos aprovechamientos. Como se ha destacado, los colmenares producen una serie de efectos beneficiosos sobre los montes y son estos efectos los que se erigen en el motivo determinante de la gratuidad de la cesión.

Desde esta perspectiva, no puede entenderse aplicable al caso el artículo 107 de la Ley 4/1986; por el contrario, los beneficios que esta actividad reporta a la Comunidad Autónoma, y no una pretensión de donar bienes patrimoniales, son los que justifican la racionalidad de la medida, acogida a las previsiones de la Ley Forestal, antes reseñadas, relativas al fomento y mejora de las actuaciones forestales. Desde tal perspectiva, puede entenderse que la norma en proyecto se armoniza con la política sobre la apicultura de la Unión Europea, reflejada en las Resoluciones del Parlamento Europeo de 15 de mayo de 1992, 9 de febrero de 1994 y 20 de enero de 1995 que ponen de manifiesto la extraordinaria importancia económica y ecológica de las abejas, por ser el grupo más importante de insectos polinizadores.

Por otra parte, no sólo resulta discutible que estemos ante una auténtica donación, en este supuesto, sino que también se puede cuestionar la condición de la gratuidad de la adjudicación como “bien” susceptible de ser donado. Hay que tener en cuenta que los aprovechamientos apícolas no se encuadran dentro del concepto estricto de aprovechamientos forestales (arbolado, maderas, leñas, pastos) y ni siquiera suelen ser enumerados dentro de los que se engloban en un concepto más amplio de aprovechamientos, como prueba el hecho de que no sean específicamente mencionados en la Ley Forestal, que se refiere de modo expreso a “maderas y leñas, corcho, frutos, pastos, fauna cinegética, plantas aromáticas y medicinales, setas”, incorporando, por lo demás, una cláusula abierta al referirse a “los demás productos de los terrenos forestales”, entre los que han de incluirse los aprovechamientos apícolas. Se trata, ciertamente, de aprovechamientos con una incidencia prácticamente nula sobre los espacios forestales.

Por otra parte, si el carácter no fungible e irremplazable de los bienes ha sido un elemento a considerar para su entendimiento como demaniales (por referencia a los bienes muebles), en este supuesto no sólo no se da esa condición, sino que no puede decirse siquiera que haya nada que reemplazar tras el uso del monte con tal finalidad, por cuanto la actividad viene a incrementar los bienes públicos en lugar de a reducirlos.

Una vez establecido que no estamos ante una donación de bienes de las prohibidas por el artículo 107 de la Ley del Patrimonio de la Comunidad Autónoma, podría objetarse a la viabilidad de la gratuidad de este tipo de aprovechamientos la falta de previsión legal de esta posibilidad. Sin embargo, tanto en la Ley del Patrimonio del Estado de 1964 (y en el correspondiente reglamento del mismo año) como en la Ley del Patrimonio de la Comunidad Autónoma, encontramos previsiones expresas que hacen posible la excepción al régimen general de contratación. (...)

| | | | |
|---------------------------------------|---|---|---------------|
| Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA | | 17/06/2025 13:09 | PÁGINA 7 / 28 |
| VERIFICACIÓN |  | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ | |



Hay que tener en cuenta también la relación de especialidad que el “Patrimonio Forestal” ha presentado siempre en relación con el Patrimonio del Estado, consagrada en la propia Ley del Patrimonio del Estado, en cuya “Disposición de Excepción Cuarta” se indicaba que “Los bienes que integran el Patrimonio Forestal del Estado seguirán rigiéndose por su legislación peculiar, sin perjuicio de que sean incluidos en el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado”.

Esta relación de especialidad, que justifica la particularización del régimen jurídico de los bienes, se ha establecido también, como hemos visto anteriormente, en la legislación de la Comunidad Autónoma de Andalucía entre la Ley del Patrimonio de la Comunidad Autónoma y la Ley Forestal. Hay que tener en cuenta, a este respecto, que justamente el régimen de uso de los bienes de dominio privado, regulado en los artículos 100 a 103 de la Ley del Patrimonio de la Comunidad Autónoma, contempla en el artículo 104 la correspondiente remisión a las leyes especiales, indicando que “Lo dispuesto en los artículos anteriores de este Capítulo se entiende sin perjuicio de lo establecido en leyes especiales”. Del mismo modo, y en correspondencia con la normativa estatal antes reseñada, se contemplan supuestos explícitos de cesión gratuita de bienes (aun cuando no sean aplicables al caso que estamos analizando) en el artículo 106. Todo ello nos conduce a considerar que la regla de contratación no es absolutamente rígida, sino que se abre a posibilidades de excepción contempladas en la propia legislación del patrimonio o remitidas a lo dispuesto en las leyes especiales. En nuestro caso es justamente la Ley Forestal de Andalucía la que hace posible, como ya se ha indicado antes, esa excepción.

Hay que señalar, por último, que la cesión gratuita de los aprovechamientos de montes ha sido una excepción consolidada en la práctica en determinados casos en los que se ha considerado necesaria para el interés público. Es el caso de los aprovechamientos de materiales por contratistas de obras públicas en los que por regla general sólo es preciso hacer frente al importe de los daños y perjuicios generados, en su caso, por la explotación.”

Evidentemente el marco normativo vigente hoy es en gran medida distinto del valorado al emitir el Dictamen reproducido; así, no existe en la LPAP una previsión idéntica a la de la “disposición de excepción Cuarta” de la derogada Ley de Patrimonio del Estado. Pero sí existe un régimen jurídico uniforme para los montes, a tenor del artículo 2 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, “Esta ley es de aplicación a todos los montes españoles de acuerdo con el concepto contenido en el artículo 5”, con independencia de su titular y de su naturaleza demanial o patrimonial, que permite mantener la especialidad del mismo frente a las generales de patrimonio de las administraciones públicas. La misma filosofía subyace en la LFA, que establece normas homogéneas sobre la gestión de los montes, con independencia de su titular.

Volviendo a la gratuidad, consideramos susceptibles de mantenerse todas las consideraciones del Dictamen reproducido, en relación a los aprovechamientos sobre montes patrimoniales, dado que la normativa forestal autonómica no ha variado.

En todo caso, cabría añadir que la legislación sobre contratos del sector público no se aplicaría, entendiendo excluido el aprovechamiento de su regulación, al amparo del artículo 9.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público:

| | | | |
|---------------------------------------|--|---|---------------|
| Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA | | 17/06/2025 13:09 | PÁGINA 8 / 28 |
| VERIFICACIÓN | | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ | |



“Se encuentran excluidas de la presente Ley las autorizaciones y concesiones sobre bienes de dominio público y los contratos de explotación de bienes patrimoniales distintos a los definidos en el artículo 14 [concesión de obras], que se regularán por su legislación específica salvo en los casos en que expresamente se declaren de aplicación las prescripciones de la presente Ley”

En cuanto a la gratuidad de los aprovechamientos de montes demaniales, hemos de hacer otras precisiones, porque la Ley 10/2021, de 28 de diciembre, de tasas y precios públicos de nuestra Comunidad Autónoma establece dos tasas que pueden afectar a los aprovechamientos apícolas: en los artículos 185 y siguientes la tasa por ocupación de monte público a instancia de parte; y en los artículos 257 y siguientes la tasa por ocupación y aprovechamiento de bienes de dominio público.

En el artículo 1.2 del proyecto se declara la gratuidad de los aprovechamientos apícolas, *“de conformidad con la normativa autonómica en materia forestal, y con el artículo 93.4 de la Ley 33/2003, de 8 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.”*

El artículo 93.4 de la LPAP dice: *“Las concesiones de uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público podrán ser gratuitas, otorgarse con contraprestación o condición o estar sujetas a la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial de bienes del dominio público estatal regulada en el capítulo VIII del título I de la Ley 25/1998, de 13 de julio, de Modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público, o a las tasas previstas en sus normas especiales.*

No estarán sujetas a la tasa cuando la utilización privativa o aprovechamiento especial de bienes de dominio público no lleve aparejada una utilidad económica para el concesionario, o, aun existiendo dicha utilidad, la utilización o aprovechamiento entrañe condiciones o contraprestaciones para el beneficiario que anulen o hagan irrelevante aquélla.

En los casos previstos en el párrafo anterior, se hará constar tal circunstancia en los pliegos de condiciones o clausulado de la concesión”.

Esta norma general -que coincide con el tenor del artículo 36.3 de la Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía tras la reforma introducida por el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero- debe cotejarse con la regulación autonómica sobre las dos tasas antes nombradas.

El artículo 189.1 de la Ley 10/2021, de 28 de diciembre, para la tasa de ocupación de monte público a instancia de parte, declara exentas *“Las ocupaciones de monte de interés general promovidas por Administraciones Públicas para el cumplimiento de sus fines, previa solicitud motivada por parte del órgano competente en la actuación de que se trate.”*

| | | | |
|---------------------------------------|--|---|---------------|
| Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA | | 17/06/2025 13:09 | PÁGINA 9 / 28 |
| VERIFICACIÓN | | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ | |



El artículo 257.3² se expresa en términos equivalentes a la LPAP, para la tasa de ocupación y aprovechamiento de bienes de dominio público, estableciendo supuestos de no sujeción, exención o reducción de su importe.

Pues bien, entendemos que la gratuidad de los aprovechamientos que se autoricen sobre montes públicos debe justificar que son aprovechamientos que no encajan en los hechos imposables definidos para las tasas autonómicas, o, si encajan, ajustarse a su normativa concreta sobre no sujeción, exención o bonificación.

Esto es, si la ocupación del monte encajara en el hecho imponible definido en el artículo 185 -ocupación de terrenos por razones de interés público-, la gratuidad requiere de “*previa solicitud motivada por parte del órgano competente en la actuación de que se trate*”.

Y si no, se ha de justificar conforme al artículo 257.3 (insistimos, de idéntico tenor que la LPAP y la Ley 4/1986), la inexistencia o irrelevancia de utilidad económica de los aprovechamientos, o que el condicionado del aprovechamiento reduce -sin hacerla irrelevante- la utilidad económica. O que procede su reducción conforme al artículo 259.4 de la Ley 10/2021:

“Cuando en los pliegos de condiciones o clausulado de la concesión, autorización o adjudicación se impusieren determinadas obligaciones o contraprestaciones a la persona beneficiaria que minoraran su utilidad económica, la base de la tasa habrá de ser reducida en la misma proporción, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 257.3”.

Dado que rige el principio de legalidad sobre la delimitación de hechos imposables, las exenciones y bonificaciones fiscales, el Decreto no puede establecerlas, pero sí puede incardinar el aprovechamiento apícola en los supuestos legales dados por las normas tributarias existentes, en tanto se den los presupuestos pertinentes, siendo necesario que en la documentación del expediente aparezcan estudios o informes justificándolo.

Por último, señalamos que existiendo normas autonómicas sobre esta materia (artículo 36.3 de la Ley 4/1986 o 257.3 de la Ley 10/2021, es más adecuado referirse a ellas, en vez de a la ley estatal.

CUARTA.- Tramitación.

4.1.- Incidencia de las modificaciones realizadas por Decreto-ley 3/2024 en las normas reguladoras de la elaboración normativa.-

Al proyecto de decreto de referencia atendiendo a la fecha del acuerdo de inicio, 3 de diciembre de 2024, le resultaría de aplicación la normativa reguladora de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN en

² “No se exigirá el pago de la tasa cuando la utilización privativa o el aprovechamiento especial de bienes de dominio público no lleve aparejada una utilidad económica para la persona titular de la concesión, autorización o persona adjudicataria o, aun existiendo dicha utilidad, la utilización o aprovechamiento comporte condiciones o contraprestaciones para la persona beneficiaria que anulen o hagan irrelevante aquella.

Tales circunstancias se harán constar en los pliegos de condiciones o clausulado de la concesión, autorización o adjudicación.”

| | | | |
|---------------------------------------|--|---|----------------|
| Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA | | 17/06/2025 13:09 | PÁGINA 10 / 28 |
| VERIFICACIÓN | | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ | |



adelante), contenida en la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía y en el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de Administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, así como lo dispuesto en la Guía Metodológica para la elaboración de la referida memoria, aprobada por Acuerdo de 14 de mayo de 2024, del Consejo de Gobierno.

En el expediente que acompaña a la solicitud de este informe figuran dos versiones de la MAIN, una firmada el 13 de marzo y otra el 3 de abril, evidenciando el carácter evolutivo de esta memoria. Sobre el contenido y estructura de la MAIN, han de señalarse las siguientes observaciones.

4.1.1.- La MAIN se definiría como el documento integrador de la documentación de la tramitación normativa. Su excesiva extensión podría hacerle perder eficacia como un documento ágil de consulta. En este caso, consta de setenta páginas, en las que se incorpora, por ejemplo, la valoración de los informes y de las alegaciones recibidas en el trámite de audiencia.

Téngase en cuenta lo dispuesto en el artículo 7.bis.1.i) del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de Administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, según el cual constituiría un apartado de la MAIN:

“i) Descripción de la tramitación, motivación sobre el alcance del trámite de audiencia y petición de informes y dictámenes, con referencia a resúmenes de las aportaciones recibidas en el trámite de audiencia e información pública, y en los informes y dictámenes preceptivos y facultativos evacuados. En todo caso, dicha descripción contendrá el resultado y el reflejo de aquellas en el texto del proyecto, así como en su caso, las razones por las que se prescindió de aquellas o la justificación de la tramitación de urgencia cuando proceda”.

Por su parte la Guía Metodológica dispone lo siguiente:

“Informes y dictámenes preceptivos y facultativos previstos, solicitados y evacuados durante el proceso de elaboración de la propuesta normativa, con indicación de quién es el emisor y acompañados por una breve síntesis de su contenido, que podrá limitarse a indicar si ha sido favorable en aquellos casos en que así ocurra. Referencia a resúmenes de las principales aportaciones recibidas en el trámite de audiencia y de información pública, y en los informes y dictámenes preceptivos y facultativos evacuados, indicándose el resultado y reflejo de aquellas en el texto del proyecto”.

Por tanto, la MAIN debería limitarse a un resumen o síntesis del contenido de los informes emitidos y de las aportaciones recibidas en los trámites de audiencia e información pública, indicándose el resultado en el texto del proyecto.

El documento completo de las alegaciones, informes y su valoración no tendría que formar parte de la MAIN (pags. 43 a 71), pues no está previsto en la normativa de aplicación ni en la Guía Metodológica. Evidentemente, tales documentos deben elaborarse e incorporarse al expediente, al igual que la documentación de los informes o las alegaciones del trámite de audiencia, pero no a la MAIN.

| | | | |
|---------------------------------------|--|---|----------------|
| Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA | | 17/06/2025 13:09 | PÁGINA 11 / 28 |
| VERIFICACIÓN | | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ | |



Por otro lado, la MAIN afirma que los informes de la ADA y del Delegado de Protección de Datos se adjuntan, pero no se han localizado como tal documentación adjunta a la memoria³. Por la misma razón antes dicha, no consideramos pertinente incluir estos informes -el resumen de su contenido y valoraciones, sí-, por lo que procede rectificar la MAIN, suprimiendo esa referencia.

4.1.2.- Debe completarse la MAIN con la evaluación ex post. A este respecto, en el resumen ejecutivo se manifiesta que tal evaluación no se considera necesaria puesto que el proyecto normativo modifica un procedimiento ya regulado.

No consideramos que tal argumento permita eludir la realización de la evaluación ex post de la norma, que es un contenido necesario de la MAIN conforme al artículo 7bis.1.k) del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía; a mayor abundamiento, la Guía Metodológica solo contempla su exclusión para las memorias abreviadas.

4.1.3.- El artículo 8.2 del Decreto 622/2019 requiere que se emita un informe de valoración de la MAIN, por el “*órgano competente en materia de impulso, coordinación y seguimiento de las actuaciones encaminadas a la consecución de la mejora de la calidad normativa*”, esto es la Oficina de Calidad Normativa y Gobierno Abierto.

Añade la disposición transitoria segunda del Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía:

“En tanto no se cree y apruebe la estructura de la Oficina de Calidad Normativa y Gobierno Abierto, de conformidad con lo establecido en el Decreto 152/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, el informe regulado en el artículo 8.2 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, será emitido por las Secretaría General Técnica de la Consejería a la que pertenezca el centro directivo que impulsa la norma.”

No consta en el expediente que se ha recibido este informe. El Informe previo de Secretaría General Técnica es anterior a la elaboración de la MAIN, y dirigido a facilitar su elaboración; y el informe que figura en las pags. 193 y ss., versa sobre el proyecto de decreto, a los efectos del artículo 45.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por lo que debe completarse el expediente con el informe sobre la valoración de la MAIN.

³ En la pág. 37 de la MAIN se dice “con fecha 29 de octubre de 2024 se recibió el informe de la Agencia Digital de Andalucía de impacto presupuestario en el ámbito TIC del proyecto de decreto, que se adjunta junto a esta memoria”.

Y en la 38, que “El informe emitido por el Delegado de protección de Datos al proyecto de Decreto, de fecha 30 de enero de 2025, se adjunta a la presente memoria”.

| | | | |
|---------------------------------------|--|---|----------------|
| Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA | | 17/06/2025 13:09 | PÁGINA 12 / 28 |
| VERIFICACIÓN | | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ | |



4.2. Trámite de audiencia e información pública.

Si bien se han incorporado al expediente de tramitación de la norma remitido en estos Servicios Centrales alegaciones de diversas organizaciones, organizaciones a las que se ha dado trámite de audiencia según la MAIN, no se localiza en el referido expediente la resolución que acuerda su práctica, y en la que debe motivarse, conforme al artículo 45.1.d de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el plazo de la audiencia, así como si ésta se realiza “*directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que la agrupe o la represente y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición*”

Tampoco se ha localizado la resolución de 17 de diciembre de 2024, que acuerda la práctica de la información pública, según la MAIN.

Ambas resoluciones forman parte del expediente. La relativa a la audiencia es especialmente pertinente, en tanto debe proporcionar, además de las razones por las que no se realiza la audiencia directamente a los interesados, las razones de la decisión sobre qué se da audiencia a ciertas organizaciones y asociaciones, dentro de las varias que puedan representar los intereses de las personas afectadas, aspecto que entra en el ámbito del control judicial sobre las disposiciones generales.

4.3. Informe del Consejo Andaluz de la Biodiversidad.

En la MAIN fechada el 18 de marzo, se indica que se han solicitado diversos informes preceptivos, entre ellos el del Consejo Andaluz de la Biodiversidad. A instancias de la Secretaría General Técnica de la Consejería, se incorpora al expediente copia del acta de la sesión del Consejo celebrada el 5 de noviembre de 2024, y certificado expedido por el Secretario del mismo, según el cual el proyecto de Decreto habría sido informado en tal fecha.

Desde el punto de vista formal, el acta incorporada al expediente carece de firma, y no especifica el Secretario del Consejo que haya sido aprobada, por lo que no puede considerarse más que un borrador. Este defecto puede subsanarse mediante certificado expedido por el Secretario, o por la incorporación del acta debidamente firmada.

Además, observamos que la deliberación del Consejo tuvo lugar el 5 de noviembre de 2024, resultando ser anterior en un mes a la resolución de inicio de la tramitación, y por tanto a la fase de instrucción, en la que se deben recabar los informes preceptivos, como sería este.

El borrador de acta incluye lo siguiente:

“Actualmente se está adaptando el texto según las indicaciones del Servicio de Legislación, previo a la firma del acuerdo de inicio del expediente. Se prevé que durante este mes de noviembre se realice la audiencia y la información pública y se soliciten los informes preceptivos correspondientes, paralelamente se trabajará en la próxima convocatoria, cuya resolución se publicará una vez aprobado el Decreto.”

| | | | |
|---------------------------------------|--|---|----------------|
| Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA | | 17/06/2025 13:09 | PÁGINA 13 / 28 |
| VERIFICACIÓN | | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ | |



No es posible que valoremos el alcance de dichas adaptaciones, dado que la documentación recibida no incluye el texto presentado ante el Consejo, que podría diferir del sometido a audiencia e informado por otros órganos. De ahí que no podamos afirmar que el trámite se haya realizado adecuadamente.

4.4. Dictamen del Consejo Consultivo. El 20 de agosto pasado ha entrado en vigor la Ley 2/2024, de 19 de julio, del Consejo Consultivo de Andalucía. Su artículo 17.3 dispone que el Consejo será consultado preceptivamente respecto de los “*Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes, o del derecho de la UE y sus modificaciones*”.

El proyecto de Decreto, en su preámbulo, menciona que la gratuidad de los aprovechamientos se justifica en considerarlos una medida de fomento y mejora de las actuaciones forestales, de las establecidas en el título VI de la LFA, y el título VII del RFA. En el artículo 105.1.g de éste, se contemplan como medidas de fomento “*Cualesquiera otras aprobados en desarrollo de la Ley Forestal*”.

Por tanto, este Decreto, como desarrollo de una norma legal, requiere el preceptivo dictamen del Consejo Consultivo, extremo previsto en el texto del preámbulo.

Se recuerda que, al solicitarlo, debe publicarse el texto, dándose cumplimiento así a los artículos 7.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y 13.1.c) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

QUINTA. Estructura.

El proyecto consta de un preámbulo, dieciocho artículos divididos en tres capítulos, dos disposiciones finales, una disposición derogatoria y cuatro anexos.

En general, consideramos adecuada dicha estructura.

SEXTA. Contenido normativo.- Sobre el contenido del texto objeto de informe, realizamos las siguientes consideraciones.

6.1. Artículo 1. A lo dicho en la consideración tercera, añadimos que debe mencionarse que se desarrolla el Título VI de la Ley Forestal de Andalucía.

6.3. Artículo 4. En el **apartado 1** se dice “*Podrán ser titulares de las concesiones de aprovechamiento apícola ... que no se encuentren incursas en alguna de las prohibiciones para contratar reguladas en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre (...) de conformidad con el artículo 94 de la Ley 33/2003, de 8 de noviembre.*”.

6.3.1. Como se dice en la consideración 3.2, este proyecto remite o cita disposiciones de la LPAP, relativas al régimen de los bienes demaniales, que no al de los patrimoniales. Es el caso del artículo 94, que se intitula “*Prohibiciones para ser titular de concesiones demaniales*”, con lo que no solo obvia el régimen de aprovechamientos sobre montes patrimoniales, sino que contradice el artículo 7.1 del proyecto, según el cual los aprovechamientos se consideran “*aprovechamiento especial del dominio público forestal*”.

| | | | |
|---------------------------------------|--|---|----------------|
| Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA | | 17/06/2025 13:09 | PÁGINA 14 / 28 |
| VERIFICACIÓN | | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ | |



Además, no podemos dejar de recordar que la Ley 4/1986, autonómica, establece que *“En ningún caso podrán ser titulares de concesiones sobre bienes y derechos demaniales las personas en quienes concurra alguna de las prohibiciones de contratar reguladas en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Cuando, posteriormente al otorgamiento de la concesión, el titular incurra en alguna de las prohibiciones de contratación se producirá la extinción de la concesión.”* (artículo 36.4).

Por lo que, si es necesario citar una norma, entre la básica (94 LPAP) y la específica andaluza (36.4 Ley 4/1986), ésta tiene preferencia.

6.3.2. En el **apartado 2** también se menciona el “periodo de la concesión”; además, se establece el requisito de tener suscrito y mantener un seguro de responsabilidad civil. Sin embargo, no se indican condiciones mínimas de ese seguro, por lo que un seguro de cualquier cuantía y condiciones sería suficiente. Bien es cierto que el artículo 7 del Decreto 250/1997 requiere la contratación de este seguro, pero en esta norma no aparece como requisito para optar a la adjudicación, como sí en el Decreto proyectado. La falta de determinación de tales condiciones mínimas hace que este requisito tenga escasa utilidad. A la luz de esta consideración, debe reevaluarse este requisito y sus características mínimas.

6.4. Artículo 7.


6.4.1. En el **apartado 1** se califican los aprovechamientos apícolas como *“aprovechamiento especial del dominio público forestal”*. En la consideración 3.2 advertimos que esta declaración excluye los aprovechamientos de montes públicos patrimoniales, lo cual no parece que sea la verdadera finalidad de la norma proyectada. Por tal razón debe revisarse en profundidad todo el texto, para aclarar ese punto.

Además, deben determinarse si los aprovechamientos apícolas sobre montes demaniales van a ser considerados aprovechamientos especiales o concesiones, pues son conceptos jurídicos muy distintos, no intercambiables. Las concesiones amparan el uso privativo, exclusivo y excluyente, de un bien demanial (vid. art. 31 de la Ley 4/1986), mientras que los aprovechamientos especiales amparan un uso común especialmente intenso, pero ni exclusivo ni excluyente (vid. art. 30.3 de la Ley 4/1986) de un bien demanial.

Es cierto que el artículo 86.2 de la LPAP dispone que *“El aprovechamiento especial de los bienes de dominio público (...) cuando la ocupación se efectúe únicamente con instalaciones desmontables o bienes muebles, estarán sujetos a autorización o, si la duración del aprovechamiento o uso excede de cuatro años, a concesión.”*

Este precepto no tiene carácter básico, y la Ley 4/1986 no contiene una disposición análoga.

Es notorio que se está tramitando un anteproyecto de ley del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el que sí se limita la duración de las autorizaciones, a cuatro años, prórrogas incluidas. En caso de que se mantenga esta limitación, resulta que el artículo 3.1 de este proyecto establece que los montes se adjudicarán por un plazo “máximo de cinco años”. Esto implica que pueden otorgarse por plazo inferior; en los casos en que no el título no superara los cuatro años, el título habilitante adecuado sería una autorización.

| | | | |
|---------------------------------------|---|---|----------------|
| Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA | | 17/06/2025 13:09 | PÁGINA 15 / 28 |
| VERIFICACIÓN |  | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ | |



Por ello conviene revisar el texto al completo, pudiendo hacerse referencia a “título habilitante”, que engloba las concesiones y las autorizaciones.

6.4.2. Aunque en los **apartados 1, 2 y 3** de este artículo parece que se dice “*la concesión de aprovechamiento apícola*” en el sentido de “otorgamiento” o “adjudicación”, y no en el técnico-jurídico de “concesión administrativa”. Por lo que se impone el empleo del término jurídico específico que corresponda.

6.4.3. En el **apartado 4**, se distingue entre la aplicación “preferente” de las leyes y disposiciones forestales, y “supletoria” de la LPAP, la Ley 4/1986 y el Decreto 276/1987. Entendemos que no es necesario el adverbio “preferentemente”, al establecerse en el mismo apartado la supletoriedad de otras normas que por sí mismas reconocen la prelación de la normativa sectorial especial.

6.5. Artículo 9.

6.5.1. En el **apartado 3** se dice que la tramitación del procedimiento se realizará por medios electrónicos de conformidad con los apartados 2 y 3 del artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP en adelante).

El artículo 14 no regula la tramitación de los procedimientos, sino la relación de los interesados con la Administración, estableciendo que la obligatoriamente se realizará a través de medios electrónicos para con ciertas personas, y que reglamentariamente se podrá establecer esa obligación respecto de determinados procedimientos, “*para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios*”.

El artículo 9 del proyecto viene a imponer -se deduce, porque en rigor no se dice- a todas las personas físicas la relación electrónica con la Administración, pero no encontramos en la MAIN la justificación que requiere el artículo 14.3 de la LPACAP, esto es, que las personas a quienes se dirige “*por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos*” tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

Esta justificación debería constar en la documentación que conforma el expediente, y plasmarse, resumida, en el preámbulo del texto normativo, dada su importancia, ya que una insuficiente motivación de la decisión puede conllevar la anulación de la norma; así, la sentencia del Tribunal Supremo nº 953/2023, de 11 de julio, ECLI:ES:TS:2023:3295, anuló la exigencia a los contribuyentes de presentar la declaración del IRPF por medios electrónicos a través de Internet, contenida en la Orden del Ministerio de Hacienda HAC/277/2019, de 4 de marzo porque no estaba suficientemente motivada, dada su generalidad.

Sin embargo, no encontramos tal justificación, más allá de que sea una forma de agilizar la tramitación, lo cual no cumple con la motivación mínima exigible.

Así, la MAIN, en el apartado relativo al impacto económico-financiero y presupuestario se limita a decir que “*El nuevo texto normativo pretende telematizar todo el procedimiento, de tal forma que se minimicen los*

| | | | |
|---------------------------------------|--|---|----------------|
| Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA | | 17/06/2025 13:09 | PÁGINA 16 / 28 |
| VERIFICACIÓN | | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ | |



recursos en materia de personal necesarios y se agilice su tramitación”. Y en el apartado relativo a la identificación y reducción de las cargas administrativas:

“La solicitud de participación se plantea como imprescindible para formar parte del procedimiento de adjudicación, con la novedad de que el proyecto de Decreto plantea que la solicitud se realice exclusivamente por medios electrónicos, de conformidad con el artículo 14.3 de la ley 39/2015, de 1 de octubre.

De esta manera se puede telematizar todo el procedimiento desde el inicio, posibilitando que la comprobación de los requisitos sea totalmente automatizada y evitando que las personas solicitantes deban presentar documentación adicional junto con la solicitud.

Por tanto, aunque se mantiene la obligatoriedad de presentar una solicitud de participación, se considera que se reduce la carga administrativa al reducir la documentación exigida imprescindible y, en definitiva, conseguir la simplificación del trámite.”

Pero no se valora la capacidad de los titulares de una explotación para el empleo de estos recursos.

6.5.2. Además, el **apartado 3.c** prevé la representación de los interesados por entidades habilitadas, para la presentación de cualquier tipo de solicitud o trámite de los previstos en el propio Decreto. Esta previsión tiene el soporte del artículo 5.7 de la LPACAP, y del artículo 41 del Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía.

El Decreto-ley establece:

“1. La Administración de la Junta de Andalucía, así como sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes cuando éstos últimos ejerzan potestades administrativas, podrán habilitar con carácter general o específico a personas físicas o jurídicas autorizadas para la realización de determinadas transacciones electrónicas en representación de las personas interesadas. No obstante, la persona interesada podrá siempre comparecer por sí misma en el procedimiento.

2. La habilitación con estas entidades requerirá la firma previa de un convenio entre el órgano administrativo u organismo público vinculado o dependiente competente y la organización o corporación de que se trate, de acuerdo de lo previsto en el Capítulo VI del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre. El convenio deberá especificar, al menos, los procedimientos y trámites objeto de la habilitación, y las condiciones y obligaciones aplicables tanto a la entidad firmante del convenio, como a las personas físicas o jurídicas habilitadas y determinará la presunción de validez de la representación si bien en cualquier caso se podrá requerir por el órgano competente en la tramitación del procedimiento, la acreditación de dicha representación.

3. A estos efectos, se aprobará por la Consejería competente en materia de administración pública modelo normalizado de convenio que permita dar soporte a esta habilitación en los términos y condiciones que las partes acuerden, conforme a lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

| | | | |
|---------------------------------------|--|---|----------------|
| Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA | | 17/06/2025 13:09 | PÁGINA 17 / 28 |
| VERIFICACIÓN | | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ | |



4. *En la sede electrónica o sede electrónica asociada de cada una de las Administraciones Públicas se publicarán los trámites electrónicos que podrán realizarse con esta representación.”*

En tanto la habilitación depende de la suscripción de un convenio al efecto, esta medida no puede tener efecto inmediato, aunque la disposición final segunda disponga la entrada en vigor del Decreto al día siguiente de su publicación.

6.5.2. El inciso final del **apartado 7** dice *“No se tendrán en cuenta los asentamientos solicitados una vez superado este umbral”*, umbral que es el doble del número de colmenas que la persona solicitante tenga registradas en el REGA. Nos resulta poco claro el inciso reproducido. Podría significar que cada asentamiento solicitado tiene ese cupo máximo de colmenas, el doble de las registradas en el REGA, de modo que no se admitirían las solicitudes de asentamientos de una colmena más sobre ese umbral.

Pero también podría significar que se van sumando las colmenas indicadas en cada asentamiento solicitado, de forma que, una vez que el sumatorio de las colmenas solicitadas en los anexos II y III supere el umbral, las siguientes solicitudes no serían admitidas. En este caso, nos planteamos que sucedería con tales asentamientos si no se otorgaran los declarados preferentes.

Por las dudas expresadas, el inciso debe ser aclarado.


6.5.4. Igualmente precisa aclaración el **apartado 8**, del que no sabemos si implica que se adjudica un número máximo de colmenas por asentamiento o varios asentamientos hasta alcanzar las trescientas colmenas.

6.5.5. En el **apartado 9** se prevé que *“Una vez introducidos todos los datos requeridos, el sistema indicará, en su caso, los errores u omisiones en que se haya incurrido a fin de que se proceda a su subsanación”*. Es probable que se quiera señalar que la herramienta informática que se emplee para rellenar la solicitud se programe de modo que se detecten errores de cumplimentación de las solicitudes, impidiendo avanzar mientras tales errores no se subsanen; lo que no puede indicar la herramienta informática son defectos sustantivos de la solicitud, que hayan de ser subsanados previo requerimiento conforme al artículo 68 de la LPACAP.

En su caso, si se trata de establecer una actuación administrativa automatizada, el artículo 34 del 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía, remite al artículo 41 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público:

“1. Se entiende por actuación administrativa automatizada, cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público.

2. En caso de actuación administrativa automatizada deberá establecerse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación.”

| | | | |
|---------------------------------------|---|---|----------------|
| Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA | | 17/06/2025 13:09 | PÁGINA 18 / 28 |
| VERIFICACIÓN |  | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ | |



6.5.6. El apartado 11 enumera la documentación que debe acompañar a la solicitud. La **letra b)** se refiere a la acreditativa de la habilitación “en previsión de lo recogido en el artículo 41 del Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero”. Resultaría más adecuado decir “en su caso”, al principio o al final.

Aunque nos preguntamos la necesidad de aportar este documento, dado que la habilitación requiere de un convenio suscrito entre la entidad habilitada y la Administración competente, convenio que la Administración competente, es decir, la Junta de Andalucía, conocerá, lo que se traduce en que esta obligación documental puede ser una carga administrativa innecesaria.

6.5.7. En la **letra c)** se contempla la aportación de certificados expedidos por el Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida y de resolución que autorice el uso de la marca «gusto del Sur», a los efectos de aplicar la puntuación correspondiente según el Anexo I, apartado 4.

Este Anexo, en el mismo apartado 4, señala otros dos criterios de valoración, el ser titular de explotaciones apícolas amparadas por el Reglamento (UE) 2018/848, o cuyos productos hayan obtenido la licencia de uso de la «Marca de Producto Parque Natural de Andalucía». Sin embargo, no se prevé aportar documentación acreditativa de estos extremos.

Pudiera ser que se prevea comprobar de oficio estos dos supuestos, lo que nos lleva a la pregunta de por qué no es posible esa comprobación respecto de los otros dos criterios, simplificando las cargas administrativas, o al menos en relación a la marca «gusto del Sur», para la que existe un sistema de información accesible conforme a la normativa reguladora sobre protección de datos, a las Administraciones Públicas (artículos 13 y 14 del Decreto 153/2023, de 27 de junio).

No encontramos la valoración de esta posibilidad en la MAIN.

Además, este apartado omite mencionar la acreditación documental de otros criterios de valoración incluidos en el Anexo I, como el empadronamiento en un determinado término municipal, el alta en el Impuesto sobre Actividades Económicas, y la pertenencia a una Agrupación de Defensa Sanitaria Ganadera.

Entendemos que algunos de ellos podrán ser comprobados por la Administración de oficio, pero otros probablemente no, como el alta en el IAE.

Es más, el Anexo II, modelo normalizado de solicitud, no contempla el derecho de oposición a las consultas de que parecen estar previstas para realizarse de oficio, ni consecuentemente, documentación sustitutiva. O, si no se plantea la consulta de oficio, tampoco prevé el apartado 8, la aportación de documentación acreditativa pertinente.

6.6. Artículo 13.

6.6.1. A pesar de su título (“propuesta definitiva de resolución”), este artículo parece querer fijar el plazo máximo para resolver el procedimiento en seis meses, y especificar que el silencio es negativo. Pero lo hace

| | | | |
|---------------------------------------|--|---|----------------|
| Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA | | 17/06/2025 13:09 | PÁGINA 19 / 28 |
| VERIFICACIÓN | | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ | |



de un modo confuso, e incluso contradictorio con el artículo 8 del mismo proyecto, en tanto atribuye la facultad de resolver al órgano instructor.

Como se ve en los capítulos IV y V del Título IV de la LPACAP (artículos 75 y 84 en particular), la fase de instrucción es la ordenada a la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución; mientras que la resolución es una de las formas de poner fin al procedimiento. Obviamente, el órgano instructor realiza los actos de instrucción, y el órgano con facultades para resolver, emite el acto finalizador del procedimiento. Según el proyecto (artículo 8, apartados 2 y 3), estos órganos serían la Delegación Territorial o Provincial correspondiente, y la persona titular de la misma, respectivamente.

Por lo que el órgano instructor analizará las alegaciones a la propuesta de resolución y comprobará la documentación aportada, pero no resolverá. En caso de que se quiera mantener la referencia al análisis de las alegaciones a la propuesta de resolución, por razones sistemáticas debe llevarse al artículo 12.

En otro orden de cosas, debe valorarse la necesidad de que se elaboren (y publiquen o notifiquen) una propuesta provisional de resolución (artículo 12), una propuesta definitiva de resolución (artículo 13.1), y una resolución de adjudicación definitiva (artículo 13.2). Parece redundante emitir y publicar una propuesta definitiva de resolución tras las alegaciones a la provisional, sin que encontremos en la MAIN una explicación de su necesidad.

6.6.2. El plazo de tramitación del procedimiento, seis meses, respeta el límite del artículo 21 de la LPACAP. En cuanto al silencio desestimatorio, la MAIN contiene la siguiente justificación:

“En relación con el procedimiento de adjudicación de los aprovechamientos apícolas en montes de titularidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el silencio administrativo tiene carácter desestimatorio, en aplicación a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, para aquellos procedimientos que impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente”.

La apicultura, según se dice en el preámbulo del proyecto, es una actividad beneficiosa para el medio ambiente, pues contribuye *“al equilibrio ecológico, a la conservación de los ecosistemas, al mantenimiento de la biodiversidad y a la fijación de la población en el medio rural”*. De hecho, y aunque no se recoja en el texto, la restauración de las poblaciones de polinizadores es uno de los objetivos del Reglamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2024, relativo a la restauración de la naturaleza y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2022/869.

Así que la justificación, en los términos expresados, resulta contradictoria con la función atribuida a las especies melíferas, como polinizadoras, y con que la explotación apícola sea una medida de fomento y mejora de las actuaciones forestales, según la LFA.

Pudiera ser que los asentamientos, sin control, supongan un riesgo para el medio ambiente; o que entender otorgada la autorización por silencio conlleve la atribución de facultades relativas al dominio público. Pero las razones expuestas para justificar el silencio negativo son parcas y por ello insuficientes.

| | | | |
|---------------------------------------|--|---|----------------|
| Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA | | 17/06/2025 13:09 | PÁGINA 20 / 28 |
| VERIFICACIÓN | | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ | |



6.6.3. A diferencia de otras citas a la LPAP, aquí se menciona el artículo 137.4.c, que regula la enajenación de inmuebles de las administraciones públicas, lo que sólo es predicable sobre los inmuebles patrimoniales, al ser inalienables los demaniales.

Lo que implica que no es aplicable a los asentamientos apícolas sobre montes demaniales que queden desiertos.

En otro orden de cosas, nos planteamos si efectivamente se remite a la letra c) (“*Cuando el inmueble resulte necesario para dar cumplimiento a una función de servicio público o a la realización de un fin de interés general por persona distinta de las previstas en los párrafos a) y b)*”), o si en realidad se pensaba en la letra d) (“*Cuando fuera declarada desierta la subasta o concurso promovidos para la enajenación o éstos resultasen fallidos como consecuencia del incumplimiento de sus obligaciones por parte del adjudicatario, siempre que no hubiese transcurrido más de un año desde la celebración de los mismos. En este caso, las condiciones de la enajenación no podrán ser inferiores de las anunciadas previamente o de aquellas en que se hubiese producido la adjudicación*”).

Por último, no se establece cómo realizar esa adjudicación directa, si se haría de oficio por la Administración o a solicitud de interesados; si, en caso de más de una solicitud, qué criterios de adjudicación se preferirán, etc.

6.7. Artículo 14.

6.7.1. Desde el título mismo, reiteradamente se habla de la “concesión”. Damos por reproducida la consideración 6.4.

6.7.2. El apartado 1 enumera una serie de obligaciones inherentes al título del aprovechamiento. Los apartados 2 y 3 contemplan la posibilidad del incumplimiento de las obligaciones enumeradas en el apartado 1, además de la relativa a la renuncia regulada en el artículo 18.

Por tal contenido, este artículo podría figurar en el Capítulo I, relativo a las disposiciones generales sobre los aprovechamientos apícolas de montes públicos. En tal caso convendría referir los derechos, además de las obligaciones. Sería coherente, además, que la prohibición resultante del apartado 2 figurase cerca de los requisitos para ser adjudicatarias, del artículo 4.

Además, debería incluir la obligación de solicitar autorización previa en los supuestos de modificación por fusión, absorción o escisión de la titular del aprovechamiento, pues el artículo 18.1.b prevé como causa de extinción del aprovechamiento la falta de tal autorización.

6.7.3. Desde el punto de vista de la sustancia jurídica, vemos que el **apartado 2** establece una consecuencia para el caso de tal incumplimiento: la prohibición de ser adjudicatario en la siguiente adjudicación. Por su parte, el artículo 18.1.g anuda la extinción de la “concesión” con el incumplimiento grave de ciertas obligaciones del aprovechamiento, previo un procedimiento en el que será oída la titular de la explotación.

| | | | |
|---------------------------------------|--|---|----------------|
| Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA | | 17/06/2025 13:09 | PÁGINA 21 / 28 |
| VERIFICACIÓN | | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ | |



No es clara la relación de los artículos 14.2 y 18.1.g. Se suscita la duda de si cualquier incumplimiento -leve incluso- puede conllevar la exclusión en un ulterior proceso de adjudicación, pero solo el grave la extinción del aprovechamiento en que se ha producido el incumplimiento.

Y en cuanto a la prohibición, se dice que no podrán ser objeto de una nueva adjudicación “en la convocatoria posterior a la del incumplimiento detectado, una vez notificado dicho incumplimiento a la persona adjudicataria”

Entendemos que “una vez notificado dicho incumplimiento” significa que se ha tramitado un procedimiento con audiencia de la persona interesada, cuya resolución es notificada, si bien conviene indicarlo expresamente.

En cuanto al alcance de la prohibición, dudamos de si ha de interpretarse literalmente la expresión “convocatoria posterior a la del incumplimiento detectado”, o si en realidad se refiere a la convocatoria posterior a la declaración de incumplimiento. Piénsese que si se incumplen las obligaciones de las letras k) o m), pudiera tramitarse el procedimiento de incumplimiento simultáneamente a la siguiente convocatoria, pudiendo suceder que se resuelva ésta antes de declararse el incumplimiento.

6.8. Artículo 15. En relación a la ocupación del asentamiento adjudicado, se echa en falta que se regule, tal y como hace el artículo 2.º del Decreto 250/1997, los actos y plazos previos a la firma del acta de inicio del aprovechamiento, a pesar de su trascendencia:

- no se indica quien redacta el pliego de prescripciones técnicas particulares.
- no se especifica el plazo en que las Delegaciones han de realizar la citación o puesta a disposición.
- no entendemos qué se pone a disposición, si el asentamiento en la ubicación concreta, o la documentación (el pliego).
- no se determina cuando procede la citación y cuando la puesta a disposición.

“Las personas adjudicatarias dispondrán de un plazo de un mes, desde la fecha de publicación de las adjudicaciones definitivas en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía para la firma del acta de inicio del aprovechamiento y del correspondiente pliego de prescripciones técnicas particulares elaborado por la Dirección General competente en materia forestal, en el que se detallarán las condiciones técnicas que se habrán de cumplir para la ubicación de las colmenas y durante la permanencia de las mismas en el monte. La firma de estos documentos será requisito indispensable previo a la instalación de las colmenas, las cuales deberán colocarse, en todo caso, antes del 31 de diciembre del año en el que se realicen las citadas adjudicaciones.

Transcurridos los plazos anteriores sin que se haya llevado a cabo la firma del acta de inicio del aprovechamiento y del correspondiente pliego de prescripciones técnicas particulares, o la instalación de las colmenas, se adjudicará el asentamiento a la siguiente persona solicitante que hubiese obtenido mayor puntuación aplicando el baremo establecido en el Anexo III.”

| | | | |
|---------------------------------------|--|---|----------------|
| Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA | | 17/06/2025 13:09 | PÁGINA 22 / 28 |
| VERIFICACIÓN | | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ | |



- no se establece el plazo para instalar las colmenas después de la firma del acta de ocupación, o el periodo para instalarlas.

Por lo que es necesario revisar la redacción del precepto, a fin de que se indique que en el plazo que se estime adecuado, las Delegaciones Territoriales o Provinciales convocarán a las personas adjudicatarias de los aprovechamientos, para la firma del acta de inicio del aprovechamiento y el pliego de prescripciones técnicas, expresando qué órgano lo redacta. Que la persona adjudicataria deberá concurrir en la fecha citada y presentar la documentación que dicen los apartados 2 y 3. Que la firma del acta de inicio es requisito previo a la instalación de las colmenas, así como el plazo o periodo de su efectiva instalación.

Sólo previa determinación de estos elementos podrá operar la previsión del apartado 5.

6.9. Artículos 16 y 17. De nuevo encontramos que, en el mismo precepto, el título habilitante de la explotación se califique de “concesión”, en vez de “autorización”, aspecto comentado en apartados anteriores. En este, ponemos de manifiesto que ambos artículos citan el 92 de la LPAP, relativo a las autorizaciones, que no a las concesiones.

Recordamos que los apartados 1, 3 y 4 del artículo 92, pero no el 2, tienen el carácter de legislación básica del régimen de los bienes demaniales.

6.10. Artículo 18.

6.10.1. Como ya se ha advertido antes, el **apartado 1.b** prevé la extinción del título habilitante por denegación de autorización para su modificación, para los casos de fusión, absorción y escisión, sin establecerse previamente la obligación de solicitar esa autorización.

Por Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, se adoptan y prorrogan determinadas medidas en diversos ámbitos, entre ellas de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea sobre regulación de las modificaciones estructurales. Su artículo 1 enumera cuales son las modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles: transformación, fusión, escisión y cesión global de activo y pasivo. La absorción es una modalidad de la fusión, no una modificación estructural más.

Estas mismas operaciones se contemplan como modificaciones estructurales de otros tipos de sociedades como las cooperativas (artículos 75 y ss. de la Ley 14/2011, de 23 de diciembre), o, con ciertas salvedades, entidades como las fundaciones (artículo 30 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre).

Las modificaciones estructurales se caracterizan porque no hay transmisión, en su sentido más jurídico-técnico, sino sucesión universal, esto es, subrogación personal. O, en el caso de la transformación, ni siquiera sucesión, porque la personalidad jurídica se mantiene, aunque bajo otra forma.

Con esta larga introducción ponemos de manifiesto que no contempla el proyecto como causas de extinción del título habilitante la denegación de la autorización previa de la transformación o la cesión global de activo y pasivo. De modo que, con la redacción actual, ni existe la obligación de solicitar autorización ni se podrá

| | | | |
|---------------------------------------|------------|---|----------------|
| Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA | | 17/06/2025 13:09 | PÁGINA 23 / 28 |
| VERIFICACIÓN | [REDACTED] | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ | |



extinguir el título si tienen lugar una u otra. Ignoramos si esa es la voluntad del órgano, de ahí que se advierta expresamente.

6.10.2. El inciso final del **apartado 1.c** dice que el incumplimiento del inciso anterior “*aplicará lo establecido en el artículo 14.2*”, esto es, la prohibición de participar en la siguiente convocatoria. Técnicamente, la redacción del inciso es mejorable y debe revisarse, pues no se incumple la renuncia anticipada, sino la falta de comunicación en tiempo y forma de la renuncia, tal y como dice el artículo 14.

En cuanto a la sustancia jurídica, señalamos que exigiéndose una solicitud para la renuncia, no resulta claro si la Administración puede denegarla. Es decir, si la extinción se produce por la voluntad unilateral del titular de la explotación, siendo la resolución meramente formal y necesariamente estimatoria, o si es dable desestimar la solicitud de renuncia imponiendo la continuación de continuar la explotación. En este segundo caso, no se proporcionan razones por las que cabría denegar la renuncia.

En el primero, nos planteamos si no sería más adecuado requerir la comunicación de la renuncia, en vez de una solicitud, reconociendo el derecho de las personas adjudicatarias a renunciar al aprovechamiento. En ambos casos -solicitud y comunicación-, sería necesaria una resolución administrativa, pero con la comunicación no operaría ninguna discrecionalidad administrativa.

En general, el ordenamiento jurídico tiene a reconocer plenos efectos extintivos a las renunciaciones, entendidas como declaraciones unilaterales de voluntad. Si bien pueden anudar consecuencias jurídicas a las mismas, como la obligación de indemnizar los daños que se ocasionaran.


Por otro lado, los citados artículos 21 y 94 de la LPACAP no regulan la renuncia o el desistimiento de una relación jurídica como la que se establece con el título habilitante para las explotaciones apícolas. Su ámbito es el procedimiento, esto es, en relación con las explotaciones apícolas, el desistimiento o renuncia expresados antes de que se emita la resolución con la lista definitiva de adjudicatarios. Una vez concluido el procedimiento, entran en juego las normas sustantivas, sea la LFA y su reglamento, la Ley 4/1986 o la LPAP.

En este caso, no vemos inconveniente a que se prevea la extinción del título por renuncia, pero no con el amparo de los preceptos citados.

6.10.3. En el **apartado 2** no aparece la letra b) del apartado 1 como una de las causas de extinción que permitiría la adjudicación directa del aprovechamiento. Lo que se advierte expresamente, por si no fuera la intención de la norma.

6.11. Disposición final segunda. Las razones por las que es precisa o conveniente la entrada en vigor inmediata de la norma, prescindiendo del plazo general del artículo 2.1 del Código Civil, deberían aparecer en la MAIN.

6.12. No contiene el proyecto ninguna previsión sobre los derechos otorgados antes de la fecha de entrada en vigor del Decreto, una vez aprobado. Se recomienda establecer normas al respecto.

| | | | |
|---------------------------------------|---|---|----------------|
| Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA | | 17/06/2025 13:09 | PÁGINA 24 / 28 |
| VERIFICACIÓN |  | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ | |



Tampoco se contemplan normas transitorias sobre los procedimientos convocados o en tramitación, a la fecha de entrada en vigor, por lo que en su momento operarían las previsiones de la disposición transitoria tercera -de carácter básico- de la LPACAP.

6.13. Anexo II. En el apartado 3. DECLARACIONES, se relacionan una serie de compromisos que conciernen más que a las solicitantes, a las personas adjudicatarias: compromiso de tener y mantener el seguro de responsabilidad civil; de identificar individualmente cada colmena; a ocupar y mantener los asentamientos; a desalojar el asentamiento una vez extinguido el aprovechamiento ...

Estos compromisos son propios, insistimos, de las adjudicatarias. Nos preguntamos si su lugar propio sería el condicionado del título habilitante, el acta de ocupación, o el pliego de prescripciones técnicas, de modo que se limite este apartado a lo que corresponde al procedimiento, esto es, los requisitos que estatuye el artículos 4.1 y la ausencia de prohibición del artículo 14.2.

De mantenerse los compromisos que relaciona, revítese gramaticalmente la redacción del apartado.

SEPTIMA.- Sobre la técnica normativa, señalamos que es necesario abundar en el cumplimiento del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (BOE núm. 180, de 29 de julio). A título de ejemplo no exhaustivo, señalamos los casos más llamativos.

7.1. Generales.

7.1.1. Reiteradamente se utilizan expresiones tales como “montes de titularidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, “montes de titularidad de la Junta de Andalucía”.

En el artículo 1, siguiendo el Dictamen nº 121/1997 del Consejo Consultivo, se recomienda decir “montes pertenecientes a la Comunidad Autónoma de Andalucía”. Después de este artículo, en el que se delimita el objeto del Decreto de forma que quedan excluidos de su ámbito todos los montes privados y todos los montes públicos pertenecientes a una Administración distinta de la autonómica (vid. art. 5 de la LFA, reproducido en la consideración 3.1.1), no es necesario reiterar esa precisión constantemente. Sólo en algunos preceptos será imprescindible (artículo 7.3) o conveniente (artículo 3.1).

Revítese el texto para suprimir o mantener la mención, siempre referida a los montes “pertenecientes” a esta Administración.

7.1.2. A lo largo del texto, aparecen cantidades escritas en letras (“quinientos metros”) y en números (“100 colmenas”). Es de mejor técnica jurídica la primera forma.

7.2. Preámbulo. En la segunda página del preámbulo, se expone que los aprovechamientos apícolas sobre montes públicos y su adjudicación están regulados en el Decreto 250/1997, dedicándose varios párrafos a exponer el régimen de este Decreto. Creemos que el párrafo que comienza con “*Teniendo en cuenta los beneficios ambientales*”, señala dos notas de dicho régimen -gratuidad y adjudicación por procedimiento con

| | | | |
|---------------------------------------|--|---|----------------|
| Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA | | 17/06/2025 13:09 | PÁGINA 25 / 28 |
| VERIFICACIÓN | | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ | |



competencia- que se estima necesario mantener, aunque esto último no se dice, y debería por razones de claridad.

A éste, le sigue un párrafo que comienza diciendo “*En este sentido, a la hora de aplicar el Decreto 196/2008, ...*”. Sin duda quiere referirse a la aplicación del Decreto 250/1997, modificado por el Decreto 196/2008, porque éste no tiene más objeto que modificar aquél. Por lo que debe mencionarse el Decreto que contiene la normativa sustantiva, no el que la reforma.

Este párrafo creemos que proporciona las razones de la modificación normativa, que sucintamente comenta el párrafo siguiente, que finaliza con la frase “*Así mismo se prevén penalizaciones para garantizar que los asentamientos sean ocupados*”.

Esta frase debe aclararse, pues seguramente se refiere a que se prevén penalizaciones para los adjudicatarios que abandonen o no ocupen los asentamientos adjudicados, con miras a asegurar que éstos sean efectivamente ocupados.

7.3. Artículo 2.3. La resolución que inicia el procedimiento de adjudicación es, sin duda, la convocatoria; y el “periodo de disfrute”, suponemos que es el “inicio del periodo de disfrute”.

7.4. Artículo 4.4. Donde se dice “*A efectos de cumplir los requisitos de los apartados anteriores*”, nos preguntamos si en realidad se quiere decir “*A efectos de comprobar el cumplimiento de los requisitos de los apartados anteriores*”.

7.5. Artículo 5. Los **apartados 1 y 2** podrían refundirse en uno solo; sugerimos que se valore dejar a las convocatorias la fijación del cupo mínimo del asentamiento, y establecer en este artículo el cupo mínimo de 50 colmenas para el caso de que la convocatoria no lo hubiera determinado.

En los **apartados 3 y 4** parece decirse que el cupo máximo que no podrá sobrepasarse también será el determinado por cada convocatoria; lo que no nos resulta claro es si, en tal caso, puede o no superarse el número de cien colmenas. Esto es, que una convocatoria podría establecer que un asentamiento no sobrepase las setenta y cinco colmenas, pero no podría establecer que fueran ciento veinticinco.

7.6. Artículo 8. En vez de “dictar la resolución que inicia el procedimiento de adjudicación” o “dictar la resolución del procedimiento”, resulta más correcto “emitir la resolución de convocatoria del procedimiento de adjudicación” y “resolver la adjudicación”; o, si se prefiere, “*Mediante resolución de la persona titular de la Dirección General competente en materia forestal, se convocará el procedimiento de adjudicación de asentamientos apícolas, que se publicará en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*”.

7.7. Artículo 9. Para este artículo, es pertinente recordar la regla 30 de las Directrices de técnica normativa:

“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.”

| | | | |
|---------------------------------------|--|---|----------------|
| Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA | | 17/06/2025 13:09 | PÁGINA 26 / 28 |
| VERIFICACIÓN | | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ | |



El exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos.”

7.7.1. Analizando los distintos apartados, recomendamos sustituir en el **apartado 1** “*criterios de puntuación*” por “*criterios de valoración*”. En otros artículos se dice “criterios de baremación”, siendo igualmente más técnica la expresión que recomendamos. Además, el título del Anexo I es precisamente “criterios de valoración”

7.7.2. En el **apartado 2**, en vez de “*publicación de la resolución de la convocatoria*” puede decirse “*publicación de la convocatoria*”, más simple y directo.

7.7.3. En el **apartado 4**, donde se dice “*ejercer la representación*” debe decirse “*acreditar la representación*”. El resto del apartado necesita adaptarse a esta terminología.

7.7.4. En el **apartado 7** se dice que “*figure en el REGA*”. Debe aclararse que se trata del número de colmenas que figuren a nombre del solicitante en el REGA, o de colmenas que tenga registradas a su nombre.

7.7.5. En el **apartado 12**, en vez de “el personal participante”, debería decirse “las personas solicitantes”, “las solicitantes”, “las personas interesadas”, ...

7.7.6. Y en el **apartado 13**, basta decir “el órgano instructor” -como en el apartado 14, que debería refundirse con el 13-, en vez de “*la Delegación Territorial o Delegación Provincial competente en materia forestal en la provincia donde se ubique el asentamiento*”, pues así resulta del artículo 8.2.

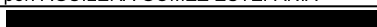
7.8. Artículo 10. Reiteramos lo dicho sobre el empleo de “criterios de valoración”, en relación al **apartado 1**.

7.9. Artículo 11. Proponemos la siguiente redacción, por ser más clara, precisa y sencilla:

“Cuando dos o más solicitudes relativas a un mismo asentamiento obtengan la misma puntuación, el empate se resolverá aplicando, por su orden, los siguientes criterios:

- 1. Que la persona titular de la explotación apícola sea joven menor de 40 años. Se considerarán los datos que consten en el SIGGAN a fecha de 31 de diciembre del año anterior a la convocatoria.*
- 2. Que la persona titular de la explotación apícola sea mujer.*
- 3. Las explotaciones apícolas que cuenten con mayor número de colmenas inscritas en el REGA.*
- 4. La mayor antigüedad de la explotación en el SIGGAN, atendiendo a la fecha de alta.”.*

7.10. Artículo 12. En el apartado 2, en vez de “*Tras haberse dictado la propuesta provisional de resolución, y publicado la misma conforme a lo establecido en el apartado anterior*” puede decirse “*A contar desde el día siguiente a la publicación de la propuesta provisional de resolución*”.

| | | | |
|---------------------------------------|---|---|----------------|
| Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA | | 17/06/2025 13:09 | PÁGINA 27 / 28 |
| VERIFICACIÓN |  | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ | |



Y en el **apartado 3**, sobran “*Los escritos mediante los que las personas interesadas efectúen*” y “*lo indicado*”.

7.11. Artículo 14.

7.11.1. Varias letras del **apartado 1** merecen observaciones de técnica jurídica:

- **letra a)**: El “*compromiso de permanencia*” mencionado en la debe ser el “*periodo mínimo de permanencia*”, a la vista del supuesto que regula.

- **letras c) y d)**: debe decirse “cumplir la normativa” y “cumplir las indicaciones”, respectivamente.

- **letra g)**: debe aclararse la indicación de que la Delegación “*considere necesario e incompatible con otros usos del monte*”. La Delegación Territorial o Provincial considerará necesario otro uso del monte, y por tanto, lo declarará así en una resolución debidamente motivada, en la que presumimos será oída la adjudicataria de la explotación. “Necesario” o preferente debe ser el otro uso del monte, e “incompatible” son los dos usos, el apícola y el otro uso necesario.

- **letra h)**: establece la obligación de indemnizar a la Administración por los daños o perjuicios que pueda ocasionar la explotación a personas o bienes. No objetamos que se indemnice a la Administración por daños a bienes de su patrimonio, pero nos ofrece dudas que deba ser indemnizada la Administración por daños a personas o a bienes ajenos, en vez de indemnizar a las personas dañadas o las titulares de esos otros bienes.

- **letra j)**: suprimase “que compete al titular de la concesión del aprovechamiento apícola”, porque ya se dice en el general del apartado 1.

- **letra k)**: es muy similar a la obligación de la letra m), por lo que por razones sistemáticas, debería ser la letra l).

7.11.2. El **apartado 2** contiene una extraña expresión, “*las personas ... no podrán ser objeto de una nueva adjudicación*”, que sin duda se refiere a que no podrán ser beneficiarias, adjudicatarias, o no podrán participar en una nueva convocatoria.


Desde el punto de vista estructural, debería establecer en primer lugar el supuesto de hecho (el incumplimiento de las obligaciones) y después la consecuencia jurídica (la prohibición).

Es cuanto me cumple someter a la consideración de V.I., sin perjuicio de que se ultime la debida tramitación procedimental y presupuestaria.

En Sevilla, a la fecha de la firma electrónica.

LA LETRADA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

Fdo.: Estefanía Aguilera Gómez

| | | | |
|---------------------------------------|---|---|----------------|
| Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA | | 17/06/2025 13:09 | PÁGINA 28 / 28 |
| VERIFICACIÓN |  | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ | |