

INFORME SSCC 2025/30. ANTEPROYECTO DE LA LEY DE MONTES DE ANDALUCÍA.

Asunto: *Disposición de carácter general: Anteproyecto de Ley. Competencia administrativa: Forestal. Montes. Clasificación y régimen jurídico de los montes. Información, estadística y extensión forestal. Gestión forestal sostenible. Conservación y protección de los montes. Fomento forestal. Régimen de responsabilidad.*

Remitido por la Illmo. Sr. Viceministro de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, texto del proyecto de decreto referenciado, para la emisión del informe preceptivo que contempla el artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan las siguientes:

ANTECEDENTES

PRIMERO. - Con fecha 4 de julio de 2025 se recibió en los servicios centrales del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía petición de informe en relación con el Anteproyecto referenciado, al que acompaña un enlace consigna con el expediente completo.

SEGUNDO. - Con fecha 6 de agosto de 2025 se recibió en los servicios centrales del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, informe emitido por la Secretaría General Técnica de Administración Pública que no obraba en el expediente, nueva Memoria de Análisis del Impacto Normativo y el Borrado 3º del Anteproyecto.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. - El presente anteproyecto de Ley tiene por objeto establecer el régimen jurídico para la organización, uso y administración de los montes en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el marco de la legislación básica estatal.

La justificación para la aprobación del presente anteproyecto viene plasmada en la Memoria de Análisis del Impacto Normativo: “ *La Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía, aprobada tres años después de la primera formulación del Plan Forestal Andaluz de 1989, lleva tres décadas de vigencia, durante los cuales ha sido el instrumento legislativo de máximo rango en esta Comunidad Autónoma, junto con su Reglamento de aplicación, aprobado por Decreto 208/1997, de 9 de septiembre, además de la Ley 5/1999, de 29 de junio, de*



Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	07/08/2025 11:26	PÁGINA 1 / 34
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



Prevención y Lucha Contra los Incendios Forestales, y su Reglamento de aplicación, aprobado por Decreto 247/2001, de 13 de noviembre.

Se hace necesaria la redacción de una nueva disposición con rango de ley para adaptarla a los tiempos actuales, solucionar las disfunciones que suceden en la aplicación de la normativa actual y adecuar su contenido a las disposiciones de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes y a la legislación de la Unión Europea sobre la materia.

Por otro lado, entre las directrices de la Adecuación del Plan Forestal Andaluz Horizonte 2030, se contempla como una necesidad inaplazable la formulación de una nueva Ley de Montes de Andalucía.

El anteproyecto de Ley que nos ocupa se presenta como el desarrollo de la normativa básica en materia forestal de rango superior. Para ello, y como respuesta a estos requerimientos legislativos, Andalucía mediante Acuerdo de 20 de diciembre de 2022, del Consejo de Gobierno, insta a la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul a la redacción y tramitación del Anteproyecto de Ley de Montes de Andalucía.

En cuanto a su coherencia con el resto del ordenamiento jurídico, este anteproyecto se integra plenamente en la nueva orientación legislativa europea, que aborda de manera transversal y amplia diversos aspectos relacionados con el medio ambiente. Esta orientación tiene como finalidad la transformación de nuestra economía y nuestros hábitos hacia un modelo más sostenible. En este contexto, Andalucía ha adoptado y está implementando diferentes normativas en la materia; Entre las normas más destacadas se encuentran la Ley 3/2023, de 30 de marzo, y el anteproyecto de Ley de Gestión Ambiental Sostenible de Andalucía, entre otras. Estas iniciativas representan un compromiso regional con la adopción de políticas medioambientales que estén en consonancia con los objetivos europeos en materia ambiental y construyan un espacio idóneo para generar cambios estructurales en la economía andaluza.”

SEGUNDA. - Las competencias de la Comunidad Autónoma en cuya virtud se fundamenta el anteproyecto de ley exige partir del artículo 149 de la Constitución Española que dispone: *“El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ...23. Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.”*

Al margen de la reserva de la legislación básica, el artículo 148 del texto constitucional, permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materias de montes y aprovechamientos forestales (artículo 148.1.8º) y la gestión en materia de protección del medio ambiente (artículo 148.1. 9º).). Al amparo de este título competencial , el artículo 57.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante, EAA), atribuye a nuestra Comunidad Autónoma competencia exclusiva en la materia, a saber:

“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.

b) Vías pecuarias.

c) Marismas y lagunas, y ecosistemas acuáticos.

d) Pastos y tratamiento especial de zonas de montaña.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOCES CATON MIGUEL	07/08/2025 11:26	PÁGINA 2 / 34
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



- e) *Delimitación, regulación, ordenación y gestión integral de los espacios naturales protegidos, incluyendo los que afecten a las aguas marítimas de su jurisdicción, corredores biológicos, y hábitats en el territorio de Andalucía, así como la declaración de cualquier figura de protección y establecimiento de normas adicionales de protección ambiental.*
- f) *Fauna y flora silvestres.*
- g) *Prevención ambiental.*” (artículo 57.1 del Estatuto de Autonomía).

Además, el título VII del Estatuto establece que corresponde a la Junta de Andalucía la protección del medio ambiente, la conservación de la biodiversidad y la riqueza y variedad paisajística, promoviendo el desarrollo sostenible mediante el uso racional de los recursos naturales, garantizando su capacidad de renovación, y la reducción de emisiones contaminantes y dispondrá los instrumentos adecuados para hacer compatible.

De acuerdo con el Decreto 170/2024, de 26 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente, la competencia la tiene asumida la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente.

TERCERO. - El marco normativo del presente anteproyecto, como venimos manifestando en los puntos precedentes, viene presidido por la legislación básica estatal. En concreto con lo dispuesto en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, y el Decreto 485/1962, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Montes. Debe tenerse presente la disposición final segunda que tiene por rubrica la habilitación competencial en el que se especifica aquellos preceptos en los que la legislación es básica del Estado. Debemos, también, traer a colación la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, cuya disposición final segunda, recoge los títulos competenciales reflejando el carácter básico de la ley; la Ley 55/1980, de 11 de noviembre, de montes vecinales en mano común; el Real Decreto 159/2022, de 1 de marzo, sobre conservación de los recursos genéticos forestales y de la flora silvestre y por el que se modifica el Real Decreto 1424/2008, de 14 de agosto, por el que se determinan la composición y las funciones de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, se dictan las normas que regulan su funcionamiento y se establecen los comités especializados adscritos a la misma, y el Real Decreto 1269/2018, de 11 de octubre, por el que se determinan la composición, las funciones y las normas de funcionamiento del Consejo Forestal Nacional. entre otras.

Descendiendo a las normas que la comunidad autónoma de Andalucía ha dictado en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas, destacamos la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía, que quedaría derogado con la aprobación presente anteproyecto de ley, la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía o la Ley 5/1999, de 29 de junio, de Prevención y Lucha Contra los Incendios Forestales – cuyos capítulos II y III del Título III quedarían igualmente derogados- y el Decreto 247/2001, de 13 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales.

CUARTO. - Desde el punto de vista procedimental, la iniciativa legislativa se encuentra regulada en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Junto a ello debe considerarse el Acuerdo de 22 de octubre de 2002, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL		07/08/2025 11:26	PÁGINA 3 / 34
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



instrucciones sobre el procedimiento para la elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

También ha de considerarse lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que dedica su Título VI “De la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones” a esta materia introduciendo importantes novedades, posteriormente afectadas por la STC 55/2018, de 24 de mayo.

4.1.- Al anteproyecto de ley de referencia atendiendo, a la fecha del acuerdo de inicio el 26 de septiembre de 2024, le resultaría de aplicación la normativa reguladora de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, 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 Memoria de Análisis de Impacto Normativo, aprobada por Acuerdo de 14 de mayo de 2024, del Consejo de Gobierno, todo ello conforme a lo dispuesto en el 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.

4.2.- Consta la realización del trámite de consulta pública previa, realizada en junio y julio de 2023, habiéndose presentado alegaciones, que ha sido debidamente valoradas. En el expediente consta la realización del trámite de audiencia y se ha concedido trámite de información pública mediante la Resolución de 30 de septiembre de 2024. En el expediente consta la debida valoración de las alegaciones presentadas en ambos trámites, sin perjuicio de lo que más adelante se observará en relación con la MAIN.

4.3.- En el expediente remitido para el informe del Gabinete Jurídico, no se incluía el informe preceptivo de la SGAP, habiéndose requerido su subsanación. Dicho informe había sido emitido con fecha 22 de octubre de 2024 y, tras su requerimiento, ha sido remitido con posterioridad a este Gabinete Jurídico el 6 de agosto de 2025.

Asimismo, consta la solicitud de informe al Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía sin que se haya emitido informe por el citado organismo. En el oficio de petición de informe no se solicita expresamente como preceptivo, en la medida que se hace uso de un oficio de carácter genérico. No obstante, en el proyecto de ley se incluye un título relativo a la estadística y se crean registros, pudiendo resultar de carácter preceptivo en este último caso, conforme a lo dispuesto en su normativa reguladora.

4.4.- La MAIN presenta los siguientes anexos:

En el **ANEXO I** se contienen las aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL		07/08/2025 11:26	PÁGINA 4 / 34
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



En el **ANEXO II** se recogen las observaciones contenidas en los informes preceptivos sobre el anteproyecto de ley, así como el resultado de las valoraciones correspondientes. Faltaría incluir las valoraciones al informe de la SGAP.

En el **ANEXO III** se contienen las alegaciones recibidas en el trámite de información pública y de audiencia, respectivamente, y su valoración.

Y en el **ANEXO IV** se contiene el informe de valoración de la Secretaría General Técnica.

A este respecto se significa, que según lo dispuesto en el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, y la Guía Metodológica, en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, en el apartado relativo a la descripción de la tramitación, se incorporarán *“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”*. En relación con los informes se alude en la Guía Metodológica a una *“breve síntesis de su contenido, que podrá limitarse a indicar si ha sido favorable en aquellos casos en que así ocurra.”*

Por tanto, las alegaciones recibidas y los informes de valoración deben formar parte del expediente de tramitación, pero no deben figurar como anexos de la MAIN, debiendo constar en la misma un resumen de dichas aportaciones en los términos indicados.

En el informe de la Secretaría General Técnica se ha incluido el informe de valoración sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, conforme a lo dispuesto en la disposición transitoria segunda del Decreto-ley 3/2004 en relación con lo dispuesto en el artículo 8.2 del Decreto 622/2019:

“2. {...} informará, con carácter preceptivo y no vinculante, los anteproyectos de ley, decretos legislativos y demás disposiciones reglamentarias, previamente a su aprobación, en lo relativo al cumplimiento del contenido de la MAIN establecido en los artículos 7 bis y 7 ter, con excepción de lo recogido en el apartado 1 de este artículo. En la emisión del informe se comprobará el cumplimiento de los principios del artículo 3.2 en relación con la evaluación de impacto normativo a efectos de mejorar la calidad normativa”.

Se destaca el apartado 7 de la MAIN de medios electrónicos, en el que la Agencia Digital de Andalucía en su informe concluye lo siguiente:

“Tras realizar un estudio a alto nivel de las necesidades funcionales y presupuestarias asociadas a los sistemas de información requeridos por el anteproyecto de Ley, y considerando que el presupuesto de gastos correspondiente a los contratos, convenios y encargos en el ámbito de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente se consolidará en el presupuesto de la Agencia Digital de Andalucía a partir del 1 de enero de 2025, es importante señalar que, en la actualidad, la Agencia Digital de Andalucía no dispone de la capacidad suficiente para asumir estas nuevas demandas en

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL		07/08/2025 11:26	PÁGINA 5 / 34
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



anualidades futuras. Por lo tanto, no se puede garantizar presupuestariamente la cantidad económica necesaria para la continuidad en el desarrollo, mantenimiento y la evolución de los sistemas de información mencionados anteriormente”.

Por último, se recomienda una revisión y actualización del resumen ejecutivo de la MAIN. Resulta excesivamente larga.

Por lo que respecta a la evaluación ex post de la norma, en la MAIN se prevé lo siguiente:

12. Evaluación ex-post de la norma

Para realizar una evaluación ex-post del anteproyecto de Ley de Montes de Andalucía, será necesario analizar los efectos que tendrá su implementación. Dado que el desarrollo, ejecución y evaluación de la política en materia forestal y la implementación de las medidas propuestas en la ley se realiza a través de las correspondientes Adecuaciones del Plan Forestal Andaluz, podría ser este el mejor instrumento para llevar a cabo esta evaluación.

A este respecto, se pone de manifiesto que el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, y la Guía Metodológica prevén como contenido obligatorio de la MAIN la evaluación ex post de la norma, admitiéndose únicamente que la cumplimentación de dicho apartado no se realice al inicio de la tramitación, no siendo obligatoria su inclusión hasta la versión final de la MAIN, encontrándonos en este momento procedimental en un estado avanzado de la tramitación; debiendo preverse cuáles serán el objeto de la evaluación, la metodología, plazos y el órgano encargado de dicha evaluación. En el caso de la tramitación de otros anteproyectos de leyes, en la fase procedimental de solicitud de informe al Gabinete Jurídico, ya se encontraba cumplimentado dicho apartado.

Por último, se pone de manifiesto que en la MAIN se prevé la creación de nuevos órganos en los siguientes términos:

El anteproyecto de Ley conlleva la creación de diversos órganos administrativos:

- Registro Andaluz de Empresas, Industrias y Cooperativas Forestales. Se crea este Registro con la finalidad de mejorar el conocimiento del tejido productivo forestal en Andalucía y con ello, su competitividad. (Artículo 118. Registro Andaluz de Empresas, Industrias y Cooperativas Forestales).*
- Registro Regional de Infractores en materia de montes.*

En el cual se inscribirán las personas físicas y jurídicas sancionadas en virtud de resolución administrativa firme por infracciones graves y muy graves. (Artículo 146. Registro regional de infractores en materia de montes).

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL		07/08/2025 11:26	PÁGINA 6 / 34
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Asimismo, contempla la modificación de órganos administrativos preexistentes:

- Consejo Andaluz de Política Forestal y Biodiversidad.

Órgano consultivo y de asesoramiento en materia forestal, de geodiversidad y biodiversidad, caza y pesca continental de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, antes denominado Consejo Andaluz de Biodiversidad.

- Consejos Provinciales de Política Forestal y Biodiversidad.

Órganos de carácter consultivo, de asesoramiento y seguimiento con ámbito provincial en las mismas materias que el Consejo Andaluz de Política Forestal y Biodiversidad.

A estos efectos debe tenerse en cuenta lo informado al respecto por la SGAP: “4º) En lo relativo a la creación de nuevos órganos:

El artículo 10 del anteproyecto crea el Consejo Andaluz de Política Forestal y Biodiversidad y los Consejos Provinciales de Política Forestal y Biodiversidad. La MAIN, en su apartado de creación de nuevos órganos, considera órganos al Registro Andaluz de Cooperativas, Empresas e Industrias Forestales (artículo 108) y el Registro Regional de Infractores en materia de montes (artículo 136). Estos registros se entiende que son instrumentos de la Administración donde se recogen datos con distintas finalidades y, como tales, no tienen la consideración de órganos administrativos, con independencia de que sugestión se adscriba a un determinado órgano de la Administración que sea responsable de su funcionamiento. En tal sentido, no deben figurar en este apartado de la MAIN.

En cuanto a los otros órganos del artículo 10, la MAIN se limita a reproducir lo establecido en el anteproyecto, sin entrar a analizar lo dispuesto en el artículo 7.bis.1.b.6º (“Cuando se trate de la creación de nuevos órganos, la acreditación de la no coincidencia de sus funciones y atribuciones con la de otros órganos existentes”) y en el apartado 2.3.2.1.g) de la Guía Metodológica, donde se indican la información a incorporar en la MAIN cuando existe creación de nuevos órganos.”

4.5.- Recordamos la necesidad de recabar el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Andalucía, ex artículo 17.2 de la Ley 2/2024, de 19 de julio, del Consejo Consultivo de Andalucía.

4.6.- Por último y en materia de transparencia, según lo previsto por el artículo 13.1b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, los anteproyectos de ley han de publicarse “cuando, tras la preceptiva elevación por la Consejería competente, sean conocidos por el Consejo de Gobierno”. Salvo error no se habría detectado por nuestra parte la diligencia concerniente a dicha publicación en el expediente, lo que habría de subsanarse. Del mismo modo, recordaremos para terminar que el citado precepto dispone que

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOCES CATON MIGUEL		07/08/2025 11:26	PÁGINA 7 / 34
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



habrán de publicarse los anteproyectos de ley “cuando se soliciten los dictámenes, en su caso, al Consejo Económico y Social de Andalucía y al Consejo Consultivo de Andalucía”, y “los proyectos de ley tras su aprobación por el Consejo de Gobierno.”

QUINTO. - En cuanto a la estructura, que razonamos correcta, el Anteproyecto de Ley se divide en una exposición de motivos, 146 artículos que se encuadran en siete títulos, tres disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y nueve disposiciones finales.

SEXTO. - Al formular observaciones sobre el contenido del Anteproyecto de Ley debe distinguirse, tal y como exige el artículo 80.3 ROFJ, entre las objeciones de legalidad y las propuestas de posibles mejoras técnicas en el texto.

6.1. Como observaciones de legalidad, realizaremos las que siguen:

6.1. Artículo 3. Ámbito de aplicación.

-Apartado 5: Se recomienda eliminar dicho apartado quinto. El motivo de dicha sugerencia es que entra en conflicto directo con lo que tiene la consideración de dominio público marítimo terrestre. El dominio público marítimo-terrestre lo constituyen la zona marítimo-terrestre, las playas, las aguas interiores, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, según establece la Constitución de 1978 y siendo desarrollado por la normativa de Costas que precisa y define estos conceptos.

Es fácil entender que bienes tan valiosos y anhelados por todos como las playas, los sistemas dunares, los acantilados, las marismas, los humedales litorales, etc, sean de dominio público marítimo terrestre, tanto para garantizar su protección, como el disfrute público.

Los bienes que constituyen el dominio público marítimo-terrestre, vienen regulados en los artículos 3, 4 y 5 de la Ley de Costas y en los artículos 3, 4, 5, 6, 7 y 8 del Reglamento General de Costas. Dicha norma tiene el carácter de legislación básica estatal. Mediante la redacción actual que se le da al Anteproyecto, la seguridad jurídica se podría ver comprometida al entrar en colisión dentro del ámbito de montes frente a la zona marítimo terrestre.

La Comunidad Autónoma carece de competencia para modificar o cambiar un concepto señalado en la legislación estatal básica. Por lo que consideramos que, a efectos de evitar la invasión de materia reservada por el Estado, debe procederse a la eliminación del citado apartado, al estar reservado al espacio marítimo terrestre y no poder tener la consideración de monte. Es una introducción que no se plasma ni en la ley 43/2003 de 21 de noviembre, ni tampoco, en la legislación que se pretende derogar.

6.2. Artículo 4. Concepto de monte.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL		07/08/2025 11:26	PÁGINA 8 / 34
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



-Debe aclararse si el concepto de monte es lo mismo que el concepto de terreno forestal. De tratarse del mismo concepto, debiera seguirse una exposición coherente con el resto del articulado y no hacer indistintamente el uso de monte o terreno forestal.

-Apartado 1 letra c): No debe usarse en la definición la palabra que se pretende definir. La letra c) define como monte: *“Los terrenos rústicos que en el pasado hayan sido destinados a la agricultura y para los que no exista constancia oficial de su uso agrícola en los últimos 20 años, que hayan adquirido la condición de monte y siempre que tengan una superficie mínima de una hectárea o sean colindantes con otros terrenos forestales. Dicho periodo podrá modificarse en los planes de ordenación de los recursos forestales.* Es redundante, si tiene la consideración de monte, resulta evidente que es un monte. Entendemos que debe definirse con mayor precisión esta letra c) del artículo 4.

-Apartado 3. La redacción es confusa. Se recomienda no utilizar frases tan largas y conceptos más claros. Además, el contenido del apartado parece más coherente con el artículo 3: ámbito de aplicación que con el de concepto de monte.

6.3. Artículo 5. Objetivos generales.

Se aconseja incluir entre los objetivos generales la protección del monte.

6.4. Artículo 9. Órgano consultivo y de participación.


Debe tenerse en cuenta que, a juzgar por lo dispuesto en la Disposición Transitoria primera del Anteproyecto, parece que el Consejo Andaluz de Política Forestal y Biodiversidad vendría a sustituir al Consejo Andaluz de Biodiversidad. Debe precisarse esta cuestión.

Para la creación de un nuevo órgano administrativo, se deben observar las limitaciones generales establecidas en la Ley.

Dentro del contenido del artículo, debemos recordar que el artículo 5.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público dispone: *“La creación de cualquier órgano administrativo exigirá, al menos, el cumplimiento de los siguientes requisitos:*

a) Determinación de su forma de integración en la Administración Pública de que se trate y su dependencia jerárquica.

b) Delimitación de sus funciones y competencias.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	07/08/2025 11:26	PÁGINA 9 / 34
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



c) *Dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento.*”

Como se observa, el precepto remite estas exigencias a una norma reglamentaria, pero deben precisar con la creación.

De acuerdo con el artículo 5.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público: “*No podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de estos. A este objeto, la creación de un nuevo órgano sólo tendrá lugar previa comprobación de que no existe otro en la misma Administración Pública que desarrolle igual función sobre el mismo territorio y población.*”

Debe reforzarse esta cuestión con el artículo 22.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía que dispone: “*En ningún caso se podrán crear nuevos órganos y unidades administrativas sin que en el expediente de su creación quede acreditado que sus funciones y atribuciones les corresponden como propias, por no coincidir con las de otros órganos o unidades administrativas existentes. En los supuestos en que concurra dicha coincidencia se deberá prever expresamente la supresión o disminución competencial del órgano o unidad administrativa afectados. La Consejería competente en materia de Administración Pública comprobará en cada caso el cumplimiento de lo dispuesto en este apartado.*”

Como exige este precepto, corresponde a la Consejería hacer dicho análisis.

6.5. Artículo 12. Registro de Monte Público.

-Apartado 5: Se aconseja eliminar que la presunción posesoria no es susceptible de ser atacada ante los tribunales de justicia, puesto que supondría una vulneración flagrante del derecho a la tutela judicial efectiva. La presunción posesoria que aflora el precepto, es similar a la que prevé el artículo 38 de la Ley Hipotecaria. La posesión se encuentra protegida por nuestro ordenamiento jurídico, así, el artículo 446 del Código Civil dispone: “*Todo poseedor tiene derecho a ser respetado en su posesión; y, si fuere inquietado en ella, deberá ser amparado o restituido en dicha posesión por los medios que las leyes de procedimiento establecen*”. Los medios previstos en nuestro ordenamiento jurídico se encuentran presididos por el procedimiento del juicio verbal contemplado en el artículo 250.1. 2º, 3º y 4º de la Ley de Enjuiciamiento Civil 1/2000 de 7 de enero, siendo la jurisdicción civil la competente para conocer sobre este tipo de procedimientos. Debemos traer a colación el artículo 21 de la Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía a cuyo tenor *El acuerdo final será ejecutorio y recurrible en vía contencioso-administrativa, pero la decisión de fondo sobre la titularidad del bien o derecho sólo corresponde a la jurisdicción ordinaria, a la que el interesado o la Administración pueden acudir si lo consideran oportuno.*

- Apartado 9: La participación en un proceso judicial como demandante, demandando o codemandado, viene determinada por la legitimación que se ostente en cada proceso judicial. Es decir, por el interés legítimo que ostenta cada parte para poder ejercitar su derecho o verse afectado por aquel que lo ejerce. La legitimación

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL		07/08/2025 11:26	PÁGINA 10 / 34
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



podría venir definida por ley por la titularidad del Registro que los procesos judiciales que se sustancien contra los titulares de los montes (que no sean de la Junta de Andalucía) puede provocar cambios o modificaciones que tendrían su reflejo en el Registro de Montes. La legitimación resulta clara respecto a todos los procesos en los que se discuta la titularidad de un monte de titularidad de la Administración autonómica, no obstante, a los meros efectos de acudir como codemandado en los procedimientos relativos a cualquier monte que no sea titularidad de la Junta de Andalucía no parecería tan clara esta legitimación, además de no ser lo mas eficiente para el funcionamiento de los servicios públicos, unido a las posibles costas que pudiera imponerse como consecuencia del vencimiento que, debe recordarse, que en el procedimiento civil no están limitadas.

Por otro lado, el emplazamiento debiera hacerse a la Comunidad Autónoma de la Junta de Andalucía. La personación en el procedimiento, entonces sí, sería a Gabinete Jurídico. El emplazamiento se hace a la persona (física o jurídica) que ostente el interés legítimo, no a su representación procesal.

-Apartado 10: La competencia del Estado en materia de registros públicos, como el Registro de la Propiedad, es exclusiva. Por lo que se recomienda eliminar el citado apartado 10 del artículo 12. No obstante, debemos recordar que, conforme a los dispuesto en la Ley Hipotecaria de 8 febrero de 1946 y el Reglamento Hipotecaria de 14 de febrero de 1947, prevén la protección del dominio público (ex artículo 9, 201 y 203 de la LH o 208 del RH entre otros).

6.6. Artículo 18. Características jurídicas de los montes patrimoniales de las administraciones públicas.

Existiría una posible extralimitación de las competencias de la Comunidad Autónoma en el presente precepto. Las características de los bienes demaniales se estarían extrapolando a los bienes patrimoniales mediante el presente precepto. La naturaleza de los bienes demaniales viene presidida por el artículo 132 de la Constitución española y desarrollado en la Ley 33/2003 de 3 de noviembre del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que tiene la consideración conforme a la DT 2ª de básica en muchos de sus preceptos. La Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía caracteriza a os bienes patrimoniales (art. 67) como: “*Los bienes de dominio privado, mientras tengan este carácter, son alienables y prescriptibles.*”La distinción entre montes demaniales y patrimoniales se encuentra plasmada en la Ley 43/2003 de 21 de noviembre de Montes.

Son bienes o derechos de dominio privado de la Administración o patrimoniales los que siendo titularidad de las Administraciones Públicas no tengan el carácter de demaniales y puedan ser adquiridos, gravados y transmitidos por las mismas, como si de un particular se tratase. Mediante la redacción actual del borrador, se dota de 2 de las tres características de los bienes demaniales a los patrimoniales (inalienabilidad e inembargabilidad).

La Real Academia Española define la inalienabilidad como la condición de un bien o derecho que determina que sea innegociable, no pudiendo su titular ser privado del mismo. Con la coherencia de nuestro ordenamiento jurídico, los bienes patrimoniales son alienables en tanto en cuanto su titular puede disponer

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	07/08/2025 11:26	PÁGINA 11 / 34
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



de ellos. La propia norma proyectada prevé que pueda permutarse, cederse o gravarse, como recoge incluso el propio precepto analizado en la letra d).

Respecto a la inembargabilidad, rige el principio general previsto en el artículo 27 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de La Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, siempre que *“se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública, cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines diversos, o cuando se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades mercantiles del sector público andaluz que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general”*. Además de los dispuesto en el artículo 68 de la Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por lo tanto, la redacción actual se extralimita de los límites constitucionales atribuidos a la Comunidad Autónoma y, además, no son coherentes ni compatibles con el resto del Anteproyecto.

La letra e) no es una característica de los montes patrimoniales, parece un requisito para la expropiación, con lo que no debería incluirse en este precepto.

6.7. Artículo 20. Investigación y recuperación posesoria de los montes públicos.

El artículo no distingue entre montes demaniales y patrimoniales. Es necesario distinguir las prerrogativas entre los montes de dominio público y los patrimoniales. Esto tiene importantes efectos y distinciones. Así el artículo 55 de la Ley 33/2003 de 3 de noviembre tiene el carácter de legislación básica(DF 2ª Títulos competenciales, 5º) y, los artículos 20 y siguientes de la Ley 43/2003 de 21 de noviembre, de Montes que se refiere a la posibilidad de recuperar los bienes demaniales (sin plazo), de los patrimoniales (un año desde la pérdida, sin perjuicio de que posteriormente se puedan ejercitar las acciones civiles).

Se recomienda acudir a un tenor idéntico o similar al previsto en los artículos 20 y siguientes de la Ley 43/2003 de 21 de noviembre, de Montes o inspirarse en lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 33/2003 de 3 de noviembre de Patrimonio de la Administraciones Públicas o Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía en sus artículo 21 (bienes demaniales) y 70 (bienes patrimoniales).

6.8. Artículo 21. Deslinde de montes públicos.

-Apartado 2: Se recomienda incluir como competente para deslindar a las Administración gestora en los montes catalogados.

6.9. Artículo 27. Límite a la segregación de montes.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOCES CATON MIGUEL	07/08/2025 11:26	PÁGINA 12 / 34
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



-Apartado 1 y 2: Resulta incompatible que se establezca un límite de indivisibilidad de las parcelas inferiores a 20 hectáreas para, en el párrafo siguiente, establecer que aquellas que sean ligeramente superiores puedan segregarse siempre que de sus porciones resultantes no sean inferiores a 10 hectáreas. Para garantizar la seguridad jurídica optaríamos por eliminar este segundo párrafo o bien estableciendo que serán indivisibles las parcelas cuya superficie sea inferior a diez hectáreas.

6.10. Artículo 40. Educación forestal.

Se establece una obligación a la Administración pública andaluza con competencia en materia educativa de recabar informe previo de la Consejería competente en materia forestal. No obstante, no se justifica el motivo de dicha obligación ni tampoco el contenido ni la finalidad del citado informe. Tampoco el sentido favorable del informe qué consecuencias tiene o que efectos produce. Debe tenerse presente la libertad de cátedra del artículo 20.1.c) de la Constitución Española, así como los derecho y obligaciones previstos en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Se propone como alternativa, que la Consejería competente en materia forestal auxiliará a la Consejería competente en materia de Educación en la confección de programas de educación, divulgación y sensibilización relativos a los objetivos de esta ley.

6.11. Artículo 43. Red MUESTRA de montes con gestión forestal sostenible y ejemplar.

Debe concretarse la naturaleza jurídica de la citada red, así como un mínimo desarrollo de la misma. Se recomienda precisar, además, si las inclusiones en la Red se practicarán de oficio o a solicitud de las personas interesadas.

6.12. Artículo 46. Actividades y fines.

La formación o enseñanza reglada corresponde determinarla exclusivamente al Ministerio de Educación. Esta competencia, exclusiva del Estado, viene presidida por el artículo 149.1.30 de la Constitución Española y desarrollado en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en particular en el artículo 6 bis. Por lo tanto, no puede incluirse como formación reglada si no está homologado por el Estado, careciendo la Comunidad Autónoma de competencia en la materia y no pudiendo incluirse en el precepto.

Se contempla la facultada de que los centros de capacitación y experimentación forestal de Andalucía impartan enseñanza reglada, enseñanza profesional no reglada e investigación y desarrollo. Deben considerarse los posibles riesgos para la libre competencia derivados de atribuir en exclusiva las actividades formativas, de investigación y desarrollo a determinados centros, como sucede en el caso analizado, al reservar tales funciones a los centros adscritos a la administración forestal andaluza. De acuerdo con el artículo 5 de la LGUM, toda medida que limite el acceso o ejercicio de una actividad económica debe sujetarse a dichos principios y estar justificada por una razón imperiosa de interés general, de entre las previstas en el

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOCES CATON MIGUEL		07/08/2025 11:26	PÁGINA 13 / 34
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



artículo 3.11 de la Ley 17/2009. Asimismo, los requisitos deben ser adecuados, proporcionados y estrictamente vinculados al objetivo de protección. Que no parece concurrir.

6.13. Artículo 57. Certificación forestal.

-Apartado 1: Se aconseja que se especifique cual sería la finalidad de la certificación forestal. Puede observarse distintitos tipos de certificaciones como por ejemplo la Certificación de Gestión Forestal Sostenible (GFS): Evalúa la gestión del bosque según los estándares de sostenibilidad o la Certificación de Cadena de Custodia (CdC): Asegura la trazabilidad de los productos forestales a lo largo de toda la cadena de suministro, desde el bosque hasta el consumidor.

-Apartado 2: Se hace necesario observar que los aspectos o criterios medioambientales, véase las referencias al artículo 30 de la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía, en el artículo 14 de la ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes y en el artículo 12 de la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía, que se incluyan en los pliegos de contratación deberán guardar relación con el objeto del contrato de que se trate, ser objetivos y, en todo caso, respetuosos con los principios informadores de la contratación pública, entre los que figura la salvaguarda de la libre competencia, junto con otros principios directamente relacionados con éste, como el de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores.

Debe destacarse que de conformidad con la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 27 de octubre de 2005 en el Asunto C-234/03, caso Conste, las cláusulas de proximidad no están prohibidas en el Derecho de la UE, y es posible establecer criterios de solvencia o criterios de adjudicación de proximidad que establezcan restricciones justificadas a la libertad de circulación de servicios, siempre que se apliquen de manera no discriminatoria, estén justificadas por razones imperiosas de interés general, y sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo, es decir, que sean proporcionadas. Por tanto, la herramienta para determinar la admisibilidad de este tipo de cláusulas es el denominado test de CONTSE que se enuncia en la citada sentencia. Así, para que estas medidas sean admisibles, a pesar de suponer de facto una limitación a las libertades fundamentales del tratado, han de cumplir 4 requisitos: a) Que se apliquen de manera no discriminatoria. b) Que estén justificadas por razones imperiosas de interés general. c) Que sean adecuadas para garantizar la consecución de ese interés general que las justifica. d) Que sean proporcionadas (lo menos limitativas para cumplir ese objetivo) También el Tribunal Supremo y algunos tribunales administrativos de recurso contractuales han confirmado la legalidad del principio de proximidad, apreciando razones de interés general en la protección del medioambiente (v.gr. STS 1447/2021, de 9 de diciembre, RTACP Canarias 111/2024, RTCCSP Cataluña 349/2020, RTCRC 29/2011, RTACP Madrid 378/2023, STSJ Cataluña de 28 de marzo de 2023).

6.14. Artículo 59. Disposiciones generales.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	07/08/2025 11:26	PÁGINA 14 / 34
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



-Apartado 6: Se recomienda concretar a que concepto se refiere por cuantía exacta. Si se refiere a la totalidad de aprovechamiento o al precio de venta de estos aprovechamientos.

Sería recomendable hacer una referencia al Reglamento (UE) 2023/1115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal, y por el que se deroga el Reglamento (UE) n° 995/2010.

6.15. Artículo 60. Aprovechamientos forestales en montes públicos.

El precepto arrastra la no distinción entre las características de los montes que siendo titularidad de las Administraciones Públicas (públicos) son demaniales de los que son patrimoniales. Es fundamental precisar y distinguir el aprovechamiento de los montes demaniales de los patrimoniales.

6.16. Artículo 69. Ingresos en el fondo de mejoras.

-Apartado 1: Conviene, respetando el porcentaje del 15% de los ingresos obtenidos por todos los rendimientos económicos del monte, reflejar la posibilidad que, por vía reglamentaria, pueda ampliarse este porcentaje mínimo.


Cuando dispone: *En el caso de declaración de eventos catastróficos, como incendios, plagas, vendavales u otros, ese porcentaje mínimo se elevará al 30% de los ingresos derivados de los aprovechamientos extraordinarios consecuencia del siniestro, para contribuir a la restauración del monte afectado.* Se sugiere un cambio en la redacción puesto que el tenor literal transcrito puede generar confusión. ¿Quién y cómo se determina y declara los eventos catastróficos? ¿Cuáles son los aprovechamientos extraordinarios y cómo o por qué son consecuencia del siniestro? ¿La declaración del siniestro afectaría únicamente a un monte, a una zona, a una provincia? Se considera que el precepto debe concretar estas cuestiones o dejarlas para su desarrollo reglamentario.

6.17. Artículo 74. Estudio y cuantificación de los servicios ambientales de los montes.

Conviene precisar que la Consejería actuará dentro del ámbito de su competencia. Ello debe tener en cuenta para todas aquellas actuaciones respecto al recurso hídrico cuya titularidad corresponda al Estado, a través de la Confederación Hidrográfica.

6.18. Artículo 83. Régimen de autorizaciones para la modificación de la cubierta vegetal.

-Apartado 2: El precepto prevé el sentido del silencio sería positivo para aquellas solicitudes de repoblaciones forestales cuando contemplen cambio de las especies principales o introduzcan especies forestales exóticas

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	07/08/2025 11:26	PÁGINA 15 / 34
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



no invasoras, y aquellas asociadas a proyectos de absorción de emisiones. Aconsejamos que se establezca, al igual que para las letras b) y c), el sentido del silencio negativo.

Todo ello sustentado sobre la base del artículo 24 de la ley 39/2015 de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas prevé el silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente.

La posibilidad de que se puedan introducir especies exóticas requiere un análisis específico por parte de la Administración (mediante una autorización u otro control administrativo) para evitar errores en que estas especies pudieran resultar invasivas. Puede haber solicitudes que ignoren que las especies exóticas sean invasivas y entiendan erróneamente, por silencio positivo, concedida la autorización. Esto puede causar un daño en el medio ambiente de difícil reparación.

6.19. Artículo 101. Instrumentos de ordenación forestal y planes de prevención de incendios forestales.

-Apartado 4: Se recomienda que en defecto de instrumentos de ordenación forestal los planes de prevención de incendios forestales se realicen por profesionales con titulación forestal universitaria cualquiera que sea la superficie y no solo para aquellos que superen las 400 hectáreas para dotar de mayor garantía la prevención de los incendios.

-Apartado 6: Se aconseja establecer una vigencia finita de los planes de prevención de incendios forestales. En particular anual como señala el artículo 48 de la Ley de Montes 43/2003. El propio precepto establece que serán revisados como máximo cada diez años. Debe valorarse la posibilidad de establecer una fecha limitada del plan de prevención a los efectos de garantizar un mejor resultado de prevención como consecuencia de las mejoras en el estado de la técnica que pudieran producirse por el transcurso de los años.

6.20. Artículo 102. Inventario de Infraestructuras Preventivas contra Incendios Forestales de los Montes Públicos de Andalucía.

-Apartado 2: Por ley no puede declararse implícitamente la necesidad de urgente ocupación de los bienes y derechos afectados, a efectos de expropiación forzosa. La expropiación forzosa es una materia cuya regulación corresponde de manera exclusiva al Estado en virtud del artículo 149.1.18º de la Constitución Española. En desarrollo de este precepto se dictó la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa y el Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa.

En relación con la urgente ocupación de los bienes y derechos afectados, se centra el artículo 52 de la Ley de Expropiación. Dada la importancia de acordar este trámite, debido a la reducción de derechos que conlleva para el titular del bien expropiado, se exige que sea el máximo órgano de cada Administración el que lleve a cabo esta declaración de urgencia. Será el Consejo de Ministros en el caso de la Administración General del

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	07/08/2025 11:26	PÁGINA 16 / 34
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



Estado, los Consejos de Gobierno en el supuesto de las Comunidades Autónomas o los Plenos de las distintas corporaciones locales, es decir, Diputaciones, Ayuntamientos o Islas en los Archipiélagos Balear y Canario, quienes deben llevar a cabo dicha declaración y con una cautela adicional, que contemple la ley y que ha sido acogida favorablemente por la doctrina: debe llevar la reserva de crédito correspondiente para hacer frente al pago como poco, de la cantidad inicial que la Administración determine que se deba dar a modo de indemnización de carácter tentativo.

6.21. Artículo 108. Planes de actuación para la restauración forestal.

-Apartado 2: Se sugiere que se concrete con mayor precisión, en aras a la seguridad jurídica, las personas o entidades que participarán en los planes de actuación para la restauración forestal.

6.22. Artículo 109. Medidas de restauración de terrenos afectados por eventos catastróficos.

-Apartado 1: La normativa exige que, en materia de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales de las comunidades autónomas, sin menoscabo de su inmediata ejecución cuando así resulte preciso, deberá ser objeto de publicación oficial. Asimismo, se notificará inmediatamente a las autoridades locales y se informará al conjunto de la población afectada de la adopción de estas medidas, a través de los medios que garanticen su máxima difusión, de acuerdo con el artículo 48.7 de la Ley 43/2003 de Montes.

-Apartado 2: Se sugiere que se concrete con mayor precisión, en aras a la seguridad jurídica, las personas o entidades que participarán en el diseño de estas medidas obligatorias.

-Apartado 6: El último apartado del precepto establece una excepción a la obligación de presentar un plan de restauración las personas titulares de montes afectados por eventos catastróficos cuya superficie total de afección sea inferior a diez hectáreas, salvo en el caso de que resulte dañado algún elemento natural de alto valor ecológico o patrimonial. La excepción de la excepción es un concepto indeterminado, por lo que se sugiere o eliminar la excepción de la obligación de presentar un plan de restauración o que se especifique cuales son los elementos naturales de alto valor ecológico o patrimonial que aún siendo superficies inferiores a las diez hectáreas, exijan el plan de restauración.

6.23. Artículo 112. Mantenimiento y restauración del carácter forestal de los terrenos incendiados.

-Apartado 2: El artículo 50 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes permite únicamente tres excepciones: Un instrumento de planeamiento previamente aprobado. Un instrumento de planeamiento pendiente de aprobación, si ya hubiera sido objeto de evaluación ambiental favorable o, de no ser esta exigible, si ya hubiera sido sometido al trámite de información pública. Una directriz de política agroforestal que contemple el uso agrario o ganadero extensivo de montes no arbolados en estado de abandono.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	07/08/2025 11:26	PÁGINA 17 / 34
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



Por lo tanto, la demás establecidas en el apartado segundo del artículo 112 del borrador del Anteproyecto deben ser eliminadas, al limitar la legislación básica a tres supuestos las excepciones a las prohibiciones del cambio de uso forestal por un periodo de 30 años y la actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal durante el plazo establecido, sin conceder la posibilidad de ampliar estas excepciones.

6.1.24. Artículo 118. Registro Andaluz de Empresas, Industrias y Cooperativas Forestales.

-Debiera determinarse, sin perjuicio de un desarrollo reglamentario, el procedimiento de inscripción.

-Apartado 1: Se declara el carácter obligatorio de la inscripción en el registro andaluz de empresas, industrias y cooperativas forestales, pero no se especifica para qué. Si es para que la empresa, industria o cooperativa tenga el carácter de forestal o si por el contrario se trata de otra cuestión. Se recomienda precisar.

6.25. Artículo 119. Fomento de la profesionalización del tejido empresarial forestal.

-Apartado 2: Se advierte de las funciones de velar por el cumplimiento de las relaciones laborales y la prevención de riesgos laborales corresponde a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social como organismo encargado de velar por el cumplimiento de las normativas laborales mediante la inspección y supervisión de las condiciones de trabajo, la seguridad social y la prevención de riesgos laborales de acuerdo con la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

6.26. Artículo 122. Entidades selvícolas de colaboración.

-Apartado 4: Debe especificarse que en ningún caso podrá ejercerse aquellas que impliquen potestades administrativas.

6.27. Título VI. Capítulo III. Incentivos.

Debe tenerse en cuenta las limitaciones previstas para las Ayudas de Estado en el ordenamiento jurídico. Así, la base jurídica del régimen de ayudas públicas se encuadra en la Sección Segunda del Título VII del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (que sustituye al TCE desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en los artículos 107 a 109, antiguos artículos 87 a 89 del TCE).

Quedan prohibidas las ayudas otorgadas de manera selectiva por los países de la Unión Europea o a través de fondos estatales, bajo cualquier forma, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre países de la UE o falseen o amenacen con falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones, en virtud del artículo 107 TFUE.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL		07/08/2025 11:26	PÁGINA 18 / 34
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



El concepto hace referencia a cualquier ayuda estatal que en condiciones normales no realizaría un inversor privado en el mercado. Se trata de un concepto amplio de ayuda, ya que puede quedar incluida cualquier intervención, bajo cualquier forma, que tenga un efecto semejante a una subvención. Sin ánimo exhaustivo, se pueden citar algunos ejemplos que el TFUE considera ayuda, las garantías proporcionadas en condiciones preferentes, concesión de créditos a muy bajo interés o sin interés, precios especiales en el suministro de fuentes enérgicas, cesión de terrenos, facilidades de pagos...

En esta materia, tenemos que señalar el Reglamento UE N° 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado.

Por último y a modo esquemático, recordamos que el procedimiento de notificación a la Comisión Europea queda regulado en el Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Sin perjuicio de las normas de procedimiento especiales establecidas en algunos reglamentos para determinados sectores, el presente Reglamento debería aplicarse a todos los sectores. A efectos de la aplicación de los artículos 93 y 107 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión tiene, en virtud del artículo 108 del mismo, una competencia específica para decidir sobre la compatibilidad de las ayudas estatales con el mercado interior cuando examine los regímenes de ayudas existentes, cuando adopte decisiones referentes a ayudas nuevas o modificadas y cuando inicie una acción relacionada con la inobservancia de sus decisiones o del requisito de notificación.

Salvo disposición en contrario de cualesquiera Reglamentos adoptados de conformidad con el artículo 109 del TFUE o cualquier otra disposición pertinente del Tratado, el Estado miembro interesado deberá notificar a la Comisión con la suficiente antelación cualquier proyecto de concesión de nueva ayuda y deberá presentar toda la información necesaria para que la Comisión pueda tomar una decisión. Si la Comisión considera que el Estado miembro ha proporcionado una información incompleta, podrá solicitar la información adicional que necesite. En concreto puede citarse los Reglamentos (UE) 2023/2832 de la Comisión, de 13 de diciembre de 2023, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis concedidas a empresas que prestan servicios de interés económico general o el Reglamento UE N° 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado.

Dado que los concretos instrumentos de fomento irán materializándose conforme se vayan convocando las distintas ayudas, los distintos órganos concedentes de ayudas a la hora de definir esas bases reguladoras habrá de realizar un examen de su compatibilidad con las normas comunitarias reguladoras de las ayudas de estado (artículos 107 a 109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). A este respecto, es la Consejería de Turismo y Acción Exterior, a través de la Secretaría General de Acción Exterior y Unión Europea, la encargada del asesoramiento e información a todos los órganos de la Junta de Andalucía en materias

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	07/08/2025 11:26	PÁGINA 19 / 34
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



relacionadas con el Derecho de la Unión Europea y en especial en relación con la tramitación de los expedientes de ayudas de Estado.

Las subvenciones y ayudas públicas constituyen unas de las herramientas más importantes empleadas por las Administraciones para el fomento de sus políticas públicas, por lo que es muy importante que las mismas se realicen conforme a los principios de una regulación económica eficiente y favorecedora de la competencia efectiva.

Siguiendo lo expresado por la CNMC, en su “*Documento metodológico para la evaluación de ayudas públicas*” (con referencia PRO/CNMC/001/16), la concesión de ayudas públicas supone una forma de intervención del sector público en la economía que, sin perjuicio de la persecución de ciertos objetivos de interés público, si se utiliza de forma innecesaria o desproporcionada, puede alterar el funcionamiento en los mercados, introduciendo distorsiones e ineficiencias anticompetitivas y perjudicando al bienestar económico general.

Así, en el diseño de las concretas medidas de fomento, el ya citado Documento metodológico para la evaluación de ayudas públicas de la CNMC constituye una herramienta imprescindible para tener en cuenta por los órganos concedentes de las subvenciones. Dicho documento ayudaría a analizar el impacto real de las futuras acciones de fomento que pretendan establecerse, además de evaluar los mecanismos y líneas de subvención ya establecidos.

Más recientemente, cabe traer a colación, el mencionado documento de la CNMC de “*Recomendaciones a los poderes públicos por una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva*” se contienen treinta principios estructurados en tres decálogos para una intervención pública pro competitiva en el ámbito de la regulación de los mercados, las ayudas públicas y la contratación pública.

Junto a lo anterior, ha de tenerse en cuenta que el régimen de ayudas que se determine por la Consejería competente en la presente materia habrá de adecuarse a las disposiciones y principios establecidos en la LGUM. De este modo, habrá de articularse por medio de requisitos vinculados al objetivo de la ayuda propuesta en cada convocatoria y, en ningún caso, podrían ser desproporcionados en relación con la finalidad perseguida, además de estar debidamente justificados y evitar, en todo caso, el establecimiento de requisitos prohibidos por el artículo 18.2, que puedan limitar la libertad de establecimiento y la libertad de circulación.

En particular, para el caso de la obtención de ayudas, el artículo 18.2.b) de la LGUM establece que: “2. *Las autoridades competentes no podrán realizar actuaciones que limiten el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II. No cumplen los principios recogidos en el capítulo II los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen:*

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	07/08/2025 11:26	PÁGINA 20 / 34
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



b) Requisitos para la obtención de ventajas económicas que sean discriminatorios excepto que exista una razón imperiosa de interés general que lo justifique y sea proporcionado. La obligación de operar en el territorio de la autoridad competente o de generar actividad económica en el mismo para la obtención de ventajas económicas vinculadas a las políticas de fomento desarrolladas por dicha autoridad no se considerará un requisito discriminatorio, sin perjuicio del cumplimiento del principio de no discriminación e igualdad de trato establecido en el derecho de la Unión Europea”

Igualmente oportuno resulta el pronunciamiento de la CNMC en su documento de “Recomendaciones a los poderes públicos por una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva”, cuando en relación con el establecimiento de requisitos de índole territorial, expresa: “Salvo que resulte imprescindible por la existencia de una razón imperiosa de interés general, debe evitarse vincular o primar la concesión de las ayudas públicas a disponer de domicilio social en el área geográfica vinculada a la Administración concedente de la ayuda. Cuando resulte imprescindible establecer una vinculación territorial de las ayudas, es preferible acudir, si resulta posible, a criterios basados en el ejercicio de actividades económicas frente a criterios de lugar de establecimiento”.

Como ya se ha señalado, en aras del principio de neutralidad competitiva, las condiciones de acceso a las ayudas han de regirse por unas condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias, evitándose la atribución de ventajas injustificadas que puedan fortalecer de forma indebida la posición en el mercado de determinadas empresas.

6.28. Artículo 136. Prescripción de las infracciones.

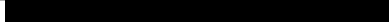
-Apartado 2: Se recomienda que el plazo de prescripción de las infracciones continuadas comience a contar desde que finaliza la conducta infractora, no desde el inicio de la misma. Esto significa que el período de prescripción no empieza a correr hasta que la acción o serie de acciones que constituyen la infracción dejan de realizarse. Como señala el artículo 40.2 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre: “En el caso de infracciones continuadas o permanentes, el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora.”

Puede traerse a colación la sentencia dictada en el N° de Recurso: 4442/2019, N° de Resolución: 1776/2020 por el Tribunal Supremo en el que señala que el plazo de prescripción aplicable en los casos de infracciones continuadas, es el momento en que finalizó la conducta infractora.

6.29. Artículo 139. Potestad sancionadora.

-Apartado 2: Se recomienda ampliar el plazo de caducidad del procedimiento a 12 meses.

6.30. Artículo 146. Registro regional de infractores en materia de montes.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	07/08/2025 11:26	PÁGINA 21 / 34
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



Conviene precisar que la prohibición de contratación afectará a las licitaciones, convenios, acuerdos o cualquier otra figura prevista en la legislación contractual o patrimonial dentro del ámbito de la Junta de Andalucía, tanto lo que respecta a la Administración pública como a las agencias, organismos y entidades.

6.31. Disposición adicional primera.

Se aconseja que se elimine, puesto que no aporta nada nuevo al régimen general previsto en el artículo 14 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

6.32. Disposición adicional tercera.

-Apartado 3: Prevé que cuando la ocupación de montes públicos para determinadas instalaciones o infraestructuras de utilidad pública afecte a montes públicos patrimoniales se llevará a cabo mediante el establecimiento de una servidumbre legal, cuya constitución corresponde a la Administración gestora del monte. No obstante, se recomienda que se añada la posibilidad de la ocupación temporal prevista en el artículo 108 y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954. Esta recomendación tiene por objeto flexibilizar y agilizar la ocupación para un periodo de tiempo concreto y determinado, sin la necesidad de constituir un derecho real se servidumbre.

6.33. Disposición transitoria cuarta. Identificación de ocupaciones de utilidad pública declarada.

Existe una aparente contradicción entre la disposición transitoria tercera y la disposición transitoria cuarta puesto que, mientras en la tercera señala un plazo máximo de ocupación de 75 años, la cuarta establece que, cuando sean declaradas de utilidad pública, se le reconocerá el carácter de indefinido. Las ocupaciones en nuestro ordenamiento jurídico son temporales, para ostentar una situación indefinida, la herramienta más conveniente es la expropiación.

6.34. Disposición transitoria quinta. Administración del fondo de mejoras por entidades locales.

Se aconseja eliminar el periodo perentorio de 3 meses para que las entidades locales propietarias de montes catalogados puedan optar por administrar directamente su fondo de mejoras.

6.35. Disposición final primera. Convenios y otras figuras de colaboración.

A nuestro juicio es reiterativo con lo ya establecido en el propio texto. Véase el artículo 19 del borrador del Anteproyecto, por lo que sería conveniente que se eliminase.

6.36. Disposición final segunda. Rescisión de antiguos consorcios y convenios.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL		07/08/2025 11:26	PÁGINA 22 / 34
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Se recomienda plasmar los condicionantes exigidos en la disposición adicional primera de la Ley 43/2003 de 21 de noviembre de Montes, esto es que, para que se liquide el consorcio o convenio a saldo cero sin necesidad de efectuar liquidación se debe exigir que los beneficios indirectos y el interés social que genere el mantenimiento de la cubierta vegetal superen los de las rentas directas del monte o que el propietario del suelo se comprometa a conservar adecuadamente la masa forestal creada por aquellos consorcios o convenios mediante la aplicación de un instrumento de gestión. Sería aconsejable reforzar estos requisitos con la facultad que concede la disposición adicional primera de la Ley de Montes a las Comunidades Autónomas.

SÉPTIMO. Como mejora de la técnica legislativa, realizaremos las que siguen:

7.1. Sistemática del Anteproyecto.

Las Directrices de técnica normativa aprobados por Acuerdo de Consejos de Ministros de 22 de julio de 2005, establece que en la redacción de las disposiciones se mantendrá el orden siguiente: a) de lo general a lo particular; b) de lo abstracto a lo concreto; c) de lo normal a lo excepcional; d) de lo sustantivo a lo procesal. Pues bien, en el Anteproyecto no se sigue el esquema anteriormente expuesto.

Además, las directrices señalan que, en la medida de lo posible, en una misma disposición deberá regularse un único objeto, todo el contenido del objeto y, si procede, los aspectos que guarden directa relación con él. En este sentido, el Anteproyecto remitido no observa estos principios, regulando de manera salteada cuestiones que pueden hacerse mención en el mismo título y capítulo como pondremos algún ejemplo en esta parte del informe.

Deberán evitarse, por tanto, las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal).

7.2. Principios programáticos.

El texto sometido a consulta contiene algunas partes que podrían considerarse programáticas, como la incorporación de lo que se denominan "principios rectores", o la utilización de verbos como "fomentar", "promover", "impulsar" cuando lo que sigue a continuación aparece como algo no siempre fácilmente aprehensible.

Ha de recordarse, como se hiciera en el dictamen 285/2017 del Consejo Consultivo de Andalucía y se ha repetido en diversas ocasiones (por citar los más recientes, dictámenes 126, 240, 275/2018, 552/2020 y el

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL		07/08/2025 11:26	PÁGINA 23 / 34
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



referido 951/2021) que *"la abundancia de principios, objetivos y enunciados programáticos, sin fuerza vinculante, desnaturaliza el papel ordenador de las leyes y merma la consideración de los ciudadanos sobre la eficacia real de las disposiciones de superior rango"*, de modo que *"las leyes han de responder a su verdadera naturaleza, recuperando el espacio de regulación que les corresponde, lo que exige dotarlas del contenido regulativo preciso, con la eficacia ordenadora que asegure el cumplimiento de su objeto y los derechos y obligaciones de los interesados, sin perjuicio del desarrollo reglamentario que, en su caso, sea necesario, siempre supeditado a la norma de superior rango"*.

No se trata, obviamente, de que el texto haya de estar ayuno de ese tipo de disposiciones pues, como es sabido, la cláusula del Estado social que incorporan la Constitución y el Estatuto de Autonomía y configura nuestro Estado, ha llevado a la habitual inserción de aquellas en muchos de nuestros textos legales como un medio de alcanzar objetivos propios de aquel cuando no era posible hacerlo mediante la disciplina normativa imperativa o para completar la insuficiencia de esta. Pero eso es una cosa y otra que tal uso se haga con desmesura y cuando es posible afirmar con certeza que tales disposiciones no van a ser útiles para lograr esos objetivos.

En definitiva, sería conveniente un esfuerzo por simplificar el contenido de tal carácter que presentan algunos preceptos.

7.3. Lex Repetita.

La reproducción de normas estatales o el desarrollo de un precepto concreto de las mismas debe ir precedida de la expresión *"de conformidad con lo previsto en"* o bien optar por la inclusión de una disposición final en la que se identifiquen las mismas.

Adicionalmente, se ha de señalar que a menudo, la reproducción de preceptos no es ni completa, ni literal. Por ello, y por las numerosas traslaciones de la ley de Montes 43/2003 que se contienen en el proyecto que se informa, conviene recordar las reglas para el adecuado empleo de la técnica de la *"lex repetita"*, incluidas en numerosos informes del Gabinete Jurídico, con reproducción de dictámenes del Consejo Consultivo de Andalucía, como el nº 387/2007, sobre el proyecto de Decreto por el que se establece la ordenación y las enseñanzas correspondientes a la Educación Primaria en Andalucía:

"2.- Observación general sobre el uso de la técnica de la "lex repetita". Los artículos, apartados y disposiciones adicionales que se citan en la disposición final segunda del Proyecto de Decreto reproducen normas dictadas por el Estado al amparo del artículo 149.1.30.º de la Constitución y recogidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, o en el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre. Sin perjuicio de lo anterior, determinados preceptos de la disposición objeto de dictamen significan la procedencia estatal de la norma que se reproduce (utilizando la fórmula "de acuerdo con lo recogido" u otra similar).

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	07/08/2025 11:26	PÁGINA 24 / 34
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



El dictamen 277/2007 de este Consejo Consultivo, relativo al Anteproyecto de Ley de Educación de Andalucía, recuerda que el Consejo Consultivo ha venido expresado su preocupación por los riesgos que lleva consigo el empleo de la técnica conocida como “lex repetita”. En concreto, se advierte que el Tribunal Constitucional ha criticado el procedimiento consistente en reproducir normas de otras disposiciones en lugar de remitirse a ellas; procedimiento que “al utilizarse por órganos legislativos distintos, con ámbitos de competencia distintos, está inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa cuando no confusión e inseguridad” (SSTC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 1.c; y 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8). Sobre esta problemática cabe remitirse a lo expuesto por el Tribunal Constitucional en sentencias posteriores (62/1991 (FJ 4.b); 147/1993, FJ 4; 162/1996, FJ 3; 150/1998, FJ 4; 341/2005, FJ 9 y 135/2006, FJ 3).

En tales supuestos, el Tribunal Constitucional precisa que la cuestión principal que se suscita consiste en determinar si “el ente autor de la norma que reproduce otra dictada por ente distinto, posee o no competencia en la materia a que la primera norma se refiere” (STC 149/1985, FJ 3).

Así, la reproducción por la legislación autonómica de normas estatales en materias que correspondan a la exclusiva competencia del Estado, ha llevado al Tribunal Constitucional a señalar, en un caso concreto y específico, que “su simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma” (STC 69/1991, FJ 4).

Del mismo modo, en su sentencia 162/1996, de 17 de octubre, el Tribunal Constitucional advierte de la posible inconstitucionalidad de estas prácticas legislativas por resultar inadecuadas al sistema de fuentes constitucionalmente configurado (FJ 3.º) y recuerda en este sentido habido en la sentencia 76/1983 (FJ 23) ante el supuesto de reproducción por ley de preceptos constitucionales, o los referidos a otros casos en los que leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981 y 26/1982, entre otras), así como ante supuestos en que por ley ordinaria se reiteran preceptos contenidos en una ley orgánica. En opinión del Tribunal se trata de prácticas, todas ellas, “que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía”.

Sin perjuicio de lo anterior, este Consejo ha hecho notar que de la jurisprudencia constitucional no se infiere un criterio formalista o automático, en virtud del cual la mera reproducción de un precepto estatal habría de acarrear tacha o reproche por vicio de incompetencia. Por el contrario, y desde una perspectiva material o sustantiva, se trata de evitar, no ya la eventual “desactivación” de la remisión autonómica a la norma estatal como consecuencia de una sobrevenida derogación de ésta (lo que de suyo no habría de plantear problemas especiales), sino más bien, y entre otros efectos negativos y no consentidos por la institución, que de la “importación” del precepto estatal y su inserción en un tejido normativo distinto pudiera seguirse -por ejemplo- una reinterpretación de la norma estatal o la opción por uno de sus sentidos posibles, reduciendo así su alcance o contenido. En tales casos, obvio es decirlo, de modo indirecto o inadvertidamente, la norma estatal podría verse ilegítimamente manipulada a resultas de su introducción en un texto legal diverso.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	07/08/2025 11:26	PÁGINA 25 / 34
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



Ciertamente, este Consejo Consultivo ha constatado también que el uso de la técnica de la “lex repetita” obedece en muchos supuestos al deseo de ofrecer un texto normativo en el que las normas legales de competencia autonómica queden integradas con otras de competencia estatal, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico.

Para lograr el objetivo antes indicado despejando cualquier duda sobre una posible invasión de las competencias estatales, se han barajado técnicas diferentes. En este sentido nos remitimos a lo expuesto en el dictamen 591/2006, donde se indica que el propósito de claridad y complitud para los operadores jurídicos puede justificar la fórmula utilizada en el Anteproyecto entonces examinado, donde en disposición adicional se reflejan los preceptos estatales que son objeto de reproducción en la norma autonómica. En otras ocasiones se ha recomendado, por ser más directo y visible, el uso de las consabidas fórmulas “de acuerdo con” o “de conformidad con”, siempre con la intención de evitar que se produzca un posible vicio de competencia al que pudiera dar lugar la lex repetita.

En el dictamen 591/2006 se ha advertido que la fórmula de identificación genérica de los preceptos que hacen uso de la “lex repetita”, mediante disposición adicional, aunque responde a una técnica ya empleada por los legisladores autonómicos y aporta ventajas de simplificación (facilitando la lectura del texto al evitar la inclusión reiterada de incisos explicativos), tiene el inconveniente de ser poco explícita, ya que no identifica los preceptos básicos reproducidos, ni cita la Ley de procedencia, sino simplemente el origen estatal y el título competencial que ha servido de base para dictarlas.

El propio Tribunal Constitucional ha matizado la proscripción de la reiteración o reproducción de normas estatales por el legislador autonómico al precisar que no debe extenderse a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento Autonómico (STC 47/2004, de 29 de marzo, FJ 8). En este orden de ideas, la sentencia del Tribunal Constitucional 341/2005, de 21 de diciembre (FJ 9) considera que la reproducción de preceptos estatales dentro de los límites referidos responde a una opción de técnica legislativa que entra de lleno en la libertad de configuración del legislador, considerando que el uso de tal técnica puede ayudar en ocasiones a paliar la dispersión normativa existente en una determinada materia, no produciéndose la inconstitucionalidad cuando existan competencias legislativas del Estado y de la Comunidad Autónoma sobre la misma materia.

La anterior conclusión sólo puede establecerse, claro está, cuando se esté ante una reproducción y no ante una modificación que colisione o simplemente distorsione el significado de un precepto estatal, en cuyo caso se materializaría el potencial riesgo de declaración de inconstitucionalidad.

También en este expediente cabe señalar que la doctrina del Consejo Consultivo no prejuzga las soluciones de técnica legislativa que pueden introducirse para salvar los inconvenientes que derivan de la denominada “lex repetita”, pero en todo caso sí subraya con vehemencia que cuando el legislador decida trasladar preceptos de general aplicación en toda España, debe ponerse el cuidado necesario en revisar la redacción que emplean los

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	07/08/2025 11:26	PÁGINA 26 / 34
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



artículos afectados, pues el peligro radica en que una pequeña variación, aunque se trate de matices o precisiones aparentemente intrascendentes, puede alterar o reducir las determinaciones que el legislador estatal ha plasmado en los preceptos que se pretenden reproducir, tratándose como se trata de competencias que no corresponden a la Comunidad Autónoma.

En suma, en los supuestos en que se ha considerado necesario la reproducción de normas básicas estatales para facilitar una visión unitaria y una comprensión global de la materia regulada, como sucede en el que ahora centra nuestra atención, este Consejo Consultivo no ha dejado de advertir sobre la necesidad de salvar esa posible vulneración de competencias del Estado mediante la cita expresa del precepto de la norma estatal, extremando el celo puesto al redactar los preceptos en los que se cree necesario utilizar dicha técnica, a fin de que guarden fidelidad con la norma reproducida.

Al igual que se subraya en el dictamen 277/2007, también es preciso destacar la necesidad de revisar globalmente el texto, de manera que se observe un criterio coherente y uniforme, dando cuenta además en el preámbulo de las razones que llevan a la reproducción de normas estatales y del modo y extensión con que ello se realiza.”

Muy recientemente, el Consejo Consultivo de Andalucía ha vuelto a insistir en la posibilidad de incurrir en inconstitucionalidad, cuando se producen alteraciones, por mínimas que parezcan, en la reproducción de la norma básica, en el dictamen nº 432/2022, de 30 de junio, sobre el anteproyecto de Ley de la Función Pública de Andalucía:

“2.- Observación sobre la defectuosa técnica jurídica de la “lex repetita”.

Aunque en términos generales se observan las exigencias propias de la misma (mediante la referencia al precepto reproducido), una última revisión del texto en este orden de consideraciones no sería baldía, habida cuenta de que estamos ante una deficiente técnica legislativa. Así en el dictamen 240/2018 se recuerda que dicha técnica no está exenta de riesgos (dictamen 570/2016 que, a su vez, se remite al dictamen 545/2016, en la línea del dictamen 277/2007 y otros anteriores), dada la posibilidad de que la reproducción matizada colisione o simplemente distorsione el significado de un precepto estatal. En los dictámenes citados se indica que este Consejo Consultivo no prejuzga las soluciones de técnica legislativa que pueden introducirse para salvar los inconvenientes que derivan de la denominada “lex repetita”, pero, en todo caso, subraya que, cuando el legislador decida trasladar preceptos de general aplicación en toda España, debe ponerse el cuidado necesario en revisar la redacción que emplean los artículos afectados, pues el peligro radica en que una pequeña variación, aunque se trate de matices o precisiones aparentemente intrascendentes, puede alterar o reducir las determinaciones que el legislador estatal ha plasmado en los preceptos que se pretenden reproducir, tratándose como se trata de competencias que no corresponden a la Comunidad Autónoma [ejemplo, el art. 28.1 del texto sometido a dictamen no reproduce la letra q) del art. 14 del texto refundido, o art. 37, que luego se comentará, respecto al art. 47bis del texto refundido]. Así lo venimos indicando desde nuestro dictamen 24/2014.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOCES CATON MIGUEL	07/08/2025 11:26	PÁGINA 27 / 34
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



A este respecto, la STC 62/2017, de 25 de mayo (FJ 7) señala lo siguiente: «la legislación autonómica puede incurrir en inconstitucionalidad mediata, no sólo cuando contradice la normativa básica estatal, también cuando penetra el espacio normativo que ha ocupado el legislador básico, aunque se limite a parafrasear o reproducir literalmente lo establecido en las bases. Tal es la doctrina constitucional relativa a las *leges repetitae*. Conforme a ésta, la legislación autonómica puede introducirse en el terreno de lo básico, pero sólo por excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen autonómico de desarrollo [por todas, SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, de 18 de febrero, FJ 4; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 4; 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2; 73/1997, de 11 de abril, FJ 4; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8; 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 10 a); y 18/2011, de 13 de marzo, FJ 18]» (STC 73/2016, de 14 de abril, FJ 10)».

Puede citarse también la sentencia del Tribunal Constitucional 51/2019 , de 11 de abril. ECLI:ES:TC:2019:51

7.4. Artículo 1. Objeto.

Se aconseja cambiar la expresión ordenamiento jurídico administrativo por régimen jurídico. La razón por la que se sugiere el cambio de terminología radica en que el ordenamiento jurídico puede definirse como el conjunto de normas y principios jurídicos que rigen una sociedad. Es un sistema completo y coherente de leyes, costumbres, y principios que regulan la conducta de las personas y las relaciones entre ellas, así como la organización del poder dentro de un estado. El Ordenamiento Jurídico es único en nuestro territorio nacional, siendo la ley de montes, parte del mismo. Por lo que, acotando a régimen jurídico, sería más preciso y acertado.

7.5. Artículo 6, 7 y 8. Competencias de la Administración General del Estado. Comunidad Autónoma y Competencias de la Administración Local.

Como mejora de la técnica legislativa, sin perjuicio de la utilización genérica de la remisión a la legislación especial (estatal y local), sería aconsejable definir las competencias de la Comunidad Autónoma.

7.6. Artículo 12. Registro de Monte Público.

-Apartado 1: En el primer párrafo, por la finalidad teleológica del artículo, conviene precisar cuándo se establece que “...*pertenecientes a cualquiera de las Administraciones y entidades públicas, tanto los de dominio público como los patrimoniales...*” se recomienda cambiar la preposición “y” por “o”, a los efectos de que no se entienda como cumulativo.

-Apartado 6: Debe ser coherente el precepto en los conceptos que utiliza. El primer párrafo solo hace referencia a los montes del territorio andaluz perteneciente a cualquier Administración y entidad pública.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	07/08/2025 11:26	PÁGINA 28 / 34
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



7.7. Artículo 15. Desafectación de montes demaniales.

-Apartado 1: mejora de la técnica legislativa. Se aconseja seguir un concepto uniforme en el articulado. El título hace referencia a los montes demaniales, mientras que el contenido del artículo se refiera a terrenos forestales.

7.8. Artículo 16. Efectos jurídicos de la inclusión de los montes en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública.

Mejora de la técnica legislativa. Se propone que el citado artículo se establezca a continuación del artículo que tenga por rúbrica Catálogo de Montes de Utilidad Pública para que la exposición sea más sistemática.

7.9. Artículo 62. Aprovechamientos forestales en montes privados o públicos no gestionados por la Administración forestal.

-Apartado 2 párrafo segundo: Mejora de la técnica legislativa. Por mantener una coherencia sistemática, introduciríamos la definición aprovechamientos de madera y leñas a turno corto y de menor cuantía en el precepto que se encargue de definir los conceptos.

7.10. Artículo 63. Concepto de uso del monte.

-Apartado 2: Por sintetizar el precepto recomendamos que se incluya en el párrafo primero. Dando lugar a un único párrafo. Se propone como texto: *“A los efectos de esta ley se entiende por uso del monte cualquier actividad o utilización del terreno forestal como espacio o soporte físico que no implique la pérdida permanente de la cubierta vegetal y sea compatible con su condición forestal, así como las actividades que estén directamente relacionadas con la gestión forestal.”*

7.11. Artículo 64. Uso selvícola.

-Apartado 1: Se recomienda eliminar “o no” en el primer párrafo. Quedando redactado el precepto de la siguiente manera: *“Se considera uso selvícola del monte al conjunto de actuaciones aplicables a los sistemas forestales dirigido a favorecer su evolución y desarrollo, pudiendo suministrar productos o servicios, y permitiendo mejorar su capacidad de respuesta ante perturbaciones que puedan poner en riesgo su conservación.”*

7.12. Artículo 71. Regulación del fondo de mejoras.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL		07/08/2025 11:26	PÁGINA 29 / 34
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Se propone que se eliminar este artículo y que su texto se incluya como un apartado más en el artículo 68, a efectos de sintetizar el anteproyecto.

7.13. Artículo 72. Reconocimiento y puesta en valor de los servicios ambientales que proveen los montes.

La redacción del precepto parece más propia con los principios inspiradores de la norma, donde tiene mejor encaje.

7.14. Artículo 76. Servicios ambientales de los montes con consideración de aprovechamiento forestal.

Se recomienda, en aras a la sistematización de la norma, que las materias se agrupen en artículos. En referencia a los aprovechamientos, objeto del artículo sobre el que se hace la observación, se encuentran dispersos a lo largo del articulado lo que hace que, además de no seguir una estructura ordenada, puede afectar a la seguridad jurídica y provocar omisiones. Este artículo parece que debiera incluirse en el capítulo IV del Título IV que tiene por rubrica los aprovechamientos forestales.

7.15. Artículo 83. Régimen de autorizaciones para la modificación de la cubierta vegetal.

-Mejora de la técnica legislativa. A los efectos de dotar de mayor seguridad jurídica al texto, se aconseja que el efecto del silencio sea encuentre en el mismo precepto donde se encuentra el procedimiento. De esta manera se propone que este artículo 83 se refunda con el artículo 82.

7.16. Artículo 89. Materiales forestales de reproducción.

-Apartado 4: Se aconseja dar una nueva redacción al apartado para que tenga mayor claridad expositiva.

7.17. Título VI. Fomento forestal.

Se recomienda refundir los capítulos de manera que la norma no resulta tan reiterativa y se logre una mayor sintetización de la norma.

7.18. Artículo 118. Registro Andaluz de Empresas, Industrias y Cooperativas Forestales.

-Apartado 1: Mejora de la técnica legislativa. Falta una coma en la segunda frase entre empresas e industria.

7.19. Artículo 122. Entidades selvícolas de colaboración.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	07/08/2025 11:26	PÁGINA 30 / 34
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



-Mejora de la técnica legislativa. Se aconseja que se agrupe por materia y que las entidades selvícolas de colaboración se trate en el capítulo relativo a la silvicultura, de manera que las materias se agrupen en títulos o capítulos y que la regulación de una determinada materia se encuentra dispersa a lo largo del articulado.

7.20. Artículo 140. Proporcionalidad.

El precepto es reiterativo, llegando tanto el apartado 2 como el apartado 3 a contemplar causas agravantes, pudiendo establecerse en el mismo apartado, resumiendo los supuestos.

7.21. Disposición final primera. Convenios y otras figuras de colaboración.

El contenido de la disposición final no es propio de esta clase de disposición (vid. Directrices técnica normativa 22 de julio de 2005, apartado 42): *Las disposiciones finales incluirán, por este orden a) Los preceptos que modifiquen el derecho vigente, cuando la modificación no sea objeto principal de la disposición. Tales modificaciones tendrán carácter excepcional.*

b) Las cláusulas de salvaguardia del rango de ciertas disposiciones, así como de salvaguardia de disposiciones normativas o de competencias ajenas. Estas cláusulas tendrán carácter excepcional. Se incluirán aquí:

1.º El precepto o los preceptos que atribuyan a ciertas disposiciones de la norma un rango distinto del propio de la norma en general.

2.º Las disposiciones o competencias aplicables del ordenamiento autonómico, citando de forma concreta, en lo que se refiere a la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, el título competencial habilitante. Cuando se produzca una concurrencia de títulos competenciales que fundamentan la norma, deberá especificarse a cuál de ellos responde cada uno de los artículos. Deberá citarse el artículo 149.1 (más el ordinal correspondiente) de la Constitución que atribuye la competencia de que se trate y, cuando este comprenda varias materias de diferente alcance, deben especificarse los preceptos concretos que se dictan al amparo de una u otra competencia estatal.

c) Las reglas de supletoriedad, en su caso.

d) La incorporación del derecho comunitario al derecho nacional.

e) Las autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas (habilitaciones de desarrollo y de aplicación reglamentarios, mandatos de presentación de proyectos normativos, etc.). Las cláusulas de habilitación reglamentaria acotarán el ámbito material, los plazos, si procede, y los principios y criterios que habrá de contener el futuro desarrollo.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	07/08/2025 11:26	PÁGINA 31 / 34
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



f) Las reglas sobre la entrada en vigor de la norma y la finalización de su vigencia.

La entrada en vigor se fijará preferentemente señalando el día, mes y año en que haya de tener lugar. Solo se fijará por referencia a la publicación cuando la nueva disposición deba entrar en vigor de forma inmediata.

La vacatio legis deberá posibilitar el conocimiento material de la norma y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación, de manera que solo con carácter excepcional la nueva disposición entraría en vigor en el mismo momento de su publicación.

En el caso de no establecerse ninguna indicación, la norma entrará en vigor a los 20 días de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado", de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil.

En el caso de que la entrada en vigor sea escalonada, deberán especificarse con toda claridad los artículos cuya entrada en vigor se retrasa o adelanta, así como el momento en que debe producirse su entrada en vigor.

Si lo que se retrasa es la producción de determinados efectos, la especificación de cuáles son y cuándo tendrán plena eficacia se hará también en una disposición final que fije la eficacia temporal de la norma nueva, salvo cuando ello implique la pervivencia temporal de la norma derogada, que es propio de una disposición transitoria.

7.22. Disposición final segunda. Rescisión de antiguos consorcios y convenios.

Del mismo modo, es predicable lo dispuesto en el punto anterior a este. El contenido de la disposición final no es propio de esta clase de disposición (vid. Directrices técnica normativa 22 de julio de 2005, apartado 42)

7.23. Disposición final quinta. Modificación de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección.

-Mejora de la técnica legislativa. En la modificación del artículo 24, existe un error de transcripción, ya que se ha incluido una coma en lugar de un punto para finalizar la frase. *La Junta de Andalucía, a través de la Consejería que tenga atribuidas las competencias en materia de medio ambiente, podrá ejercer los derechos de tanteo y retracto en todas las transmisiones onerosas de bienes y derechos intervivos de los terrenos situados en el interior de los espacios declarados protegidos (,).* La declaración de un espacio como protegido lleva aparejada la facultad de la Administración competente para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, en las transmisiones onerosas intervivos de terrenos situados en el interior del mismo.

7.24. Disposición final sexta. Modificación del Decreto 247/2001, de 13 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL		07/08/2025 11:26	PÁGINA 32 / 34
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Es técnicamente incorrecto que una ley "modifique" directamente un reglamento mediante una disposición final, porque eso desdibuja la jerarquía normativa y confunde el rango de la norma.

En efecto, es cierto que el Tribunal Constitucional ha admitido que *"el hecho de que la ley establezca una regulación que afecte a materias reguladas por reglamentos dictados en ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno no supone una invasión de la potestad reglamentaria (...) porque la potestad legislativa es superior jerárquicamente a la potestad reglamentaria, y las normas reglamentarias han de acomodarse a la ley"* (STC 83/1984). Pero en este y en otros casos se refería el Tribunal Constitucional a la potestad del legislativo de regular materias previamente reguladas por reglamento, de modo que esa regulación pasa a tener rango de ley.

Pero el caso que nos ocupa es distinto porque pretende el legislador en otra disposición final que la modificación reglamentaria operada por la ley mantenga su rango reglamentario de tal forma que el poder legislativo va a aprobar una norma reglamentaria, que es potestad del poder ejecutivo, invadiendo de esta forma el Parlamento las competencias propias del Consejo de Gobierno. Mediante una norma legal se pretenden modificar disposiciones de carácter reglamentario.

Esta posibilidad ha sido abordada en diferentes ocasiones por el Tribunal Constitucional admitiéndose con las debidas reservas. Así la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 14/2020, de 28 de enero, refleja: *"Ciertamente, no existen en la Constitución de 1978 reservas de reglamento, como este Tribunal ha reiterado, lo cual implica que a la ley no le está vedada la regulación de materias atribuidas anteriormente al poder reglamentario (por todas, STC 87/2018, de 19 de julio, FJ 3). Ello nos ha llevado a reconocer "la aptitud del decreto-ley para abordar una regulación que podría haberse incluido en una norma reglamentaria, siempre que la exigencia de sistematicidad en la regulación de la materia haga aconsejable su regulación conjunta a través del decreto-ley, pues lo que este Tribunal ha declarado inconstitucional, por contrario al art. 86.1, son las remisiones reglamentarias exclusivamente deslegalizadoras carentes de cualquier tipo de plazo [SSTC29/1982, de 31 de mayo, FJ 6, y 29/1986, de 28 de febrero, FJ 2 c)], y no las habilitaciones reglamentarias relacionadas con cambios organizativos (STC 23/1993, de 13 de febrero, FJ 6) o necesarias, dada la imposibilidad técnica de proceder a aplicación inmediata de los preceptos del decreto-ley"* (STC 12/2015, de 5 de febrero, FJ 5).

A estos efectos, la modificación reglamentaria sólo será constitucionalmente legítima si la norma reglamentaria no permite dar la respuesta urgente que se necesita para la aplicación de la norma con rango legal, de ahí que se haya permitido en el ámbito de los Decretos Leyes que responden a una situación de extraordinaria y urgente necesidad.

En el presente caso, Anteproyecto de Ley, en mayor medida debería justificarse debidamente la necesidad de que las modificaciones reglamentarias entren en vigor al tiempo de la Ley, en cuanto, podría vulnerarse el principio de separación de poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, división plasmada constitucionalmente en los artículos 66, 97 y 106.1, y correlativamente, en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, en los artículos 108 y 119.3.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	07/08/2025 11:26	PÁGINA 33 / 34
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/



7.25. Anexo.

Se aconseja que las definiciones que se recogen en el anexo se trasladen a los primeros preceptos del articulado, a los efectos que se permita una comprensión desde un inicio de los conceptos que se exponen a lo largo del anteproyecto. Así lo señala las Directrices de técnica normativa aprobados por Acuerdo de Consejos de Ministros de 22 de julio de 2005 en el punto I.e).

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

EL LETRADO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

Firmado por: FERNANDEZ DE QUINCOES CATON MIGUEL	07/08/2025 11:26	PÁGINA 34 / 34
VERIFICACIÓN		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/