



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero y
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 18 de septiembre de 2013, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se establece la composición, funciones y el régimen de funcionamiento del Consejo de Montes de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 7 de agosto de 2013 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *proyecto de decreto por el que se establece la composición, funciones y el régimen de funcionamiento del Consejo de Montes de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 23 de agosto de 2013, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 636/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, doce artículos organizados en cuatro capítulos ("Disposiciones generales", "Funciones", "Composición" y "Régimen de funcionamiento"), dos disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.



El articulado aborda las siguientes cuestiones: objeto, naturaleza, funciones, composición, nombramientos y suplencias, cese y pérdida de la condición de miembro del Consejo de Montes, duración del mandato, cobertura de vacantes, régimen general de funcionamiento, sesiones, comisiones y grupos de trabajo y régimen económico.

La disposición adicional primera dispone que el Consejo de Montes utilizará de manera preferente medios electrónicos en la gestión de convocatorias, sesiones y actas y la segunda prevé un plazo de tres meses, desde la entrada en vigor del decreto, para la constitución del Consejo de Montes de Castilla y León y establece que las Administraciones y entidades implicadas deberán proponer a sus vocales en un plazo no superior a treinta días a partir de dicha entrada en vigor.

La disposición final primera habilita al titular de la consejería competente en materia de montes para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución del decreto. La disposición final segunda establece la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, además de un índice de documentos que lo conforma, figuran los siguientes:

- Primer borrador del proyecto de decreto y sus sucesivas versiones.
- Informe del Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, de 22 de marzo de 2012.
- Trámite de información pública y audiencia a entidades interesadas.
- Trámite de audiencia a las diferentes Consejerías. En él, se da la posibilidad de participación de las Consejerías a las que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 75.4 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se ha dado traslado del



borrador de anteproyecto. Han formulado observaciones las Consejerías de Hacienda y de Cultura y Turismo.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de 27 de marzo de 2013.

- Informe de Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de 17 de mayo de 2013.

- Memorias del proyecto de decreto en sus sucesivas versiones, la última de ellas de 23 de julio de 2013.

- Texto del proyecto sometido a dictamen de este Consejo Consultivo.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen, según lo establecido en el apartado tercero, 2.a), del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

Los reglamentos ejecutivos, como es el caso del proyecto sometido a dictamen, se definen jurisprudencialmente (Sentencias de 24 de julio de 2003, o de 27 de mayo de 2002, entre otras) como aquéllos que “de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias leyes (...) dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material”.



Estos reglamentos se diferencian de los que no requieren dicho dictamen, que son los reglamentos independientes o de carácter organizativo, que se definen como “aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios” (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002), regulando materias no comprendidas en el ámbito de la reserva de ley.

En este sentido, la norma autonómica objeto de desarrollo es la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León, cuyo artículo 6 dispone:

“1. Se crea el Consejo de Montes como órgano de carácter consultivo adscrito a la consejería competente en materia de montes, que, entre otras, tendrá las funciones de articulación de la participación de los sectores interesados en la definición de la política forestal regional.

»2. El Consejo de Montes estará integrado por representantes de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, Administración General del Estado, entidades locales, organizaciones profesionales agrarias, organizaciones sindicales y empresariales, asociaciones de propietarios forestales, universidades de Castilla y León, profesionales de reconocida cualificación, asociaciones de defensa de la naturaleza y otras entidades relacionadas con el ámbito forestal.

»3. Reglamentariamente se desarrollará su composición, funciones y régimen de funcionamiento.”.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración.

El artículo 53.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo, dispone que la solicitud de dictamen se acompañará del expediente administrativo foliado y deberá incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto, ha de considerarse como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la ya citada



Ley 3/2001, de 3 de julio, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal. Conforme a dicho precepto, el proyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una Memoria en la que se incluirán:

- a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) Un informe de evaluación del impacto de género.
- e) La expresión de haber dado el trámite de audiencia, cuando fuere preciso, y efectuado las consultas preceptivas.
- f) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.
- g) De establecerse un régimen de autorización para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, motivación suficiente sobre la concurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, así como, en su caso, de la concurrencia de estas mismas condiciones en relación con los requisitos previstos en el artículo 11.1 o en el artículo 12.2 ambos de la Ley sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

El artículo 75.4 de la citada ley exige, además, que el proyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los servicios jurídicos de la Comunidad y se someta, previamente a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.



En relación con el expediente remitido, la Memoria del proyecto recoge los aspectos exigidos por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio: referencia al marco normativo en el que pretende incorporarse la norma, necesidad y oportunidad de la norma, impacto económico (que concluye que la creación del órgano no supondrá coste económico para la Administración) y evaluación del impacto de género. Del contenido del proyecto se infiere la no necesidad de los informes previstos en las letras f) y g) del artículo 75.3.

No es preceptiva la evaluación del impacto normativo en el proyecto de decreto sometido a dictamen, conforme se deduce *sensu contrario* del artículo 4.1.b) del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Respecto al procedimiento de elaboración de la norma, en el presente caso, como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho y se acredita con la documentación enviada, se ha dado cumplimiento a los siguientes trámites:

- El proyecto de decreto ha sido sometido a información pública, se ha concedido trámite de audiencia a las entidades interesadas y ha sido objeto de examen por todas las Consejerías, las cuales han tenido ocasión de formular observaciones.

Respecto a la participación de las Consejerías en el procedimiento de preparación de la norma, sorprende que en el expediente no conste que alguna de ellas no hayan realizado un análisis de fondo sobre el citado. Especial mención merece en este aspecto la Consejería de Agricultura y Ganadería, que está tramitando en estos momentos el anteproyecto de ley agraria de Castilla y León, dictaminado por este Consejo Consultivo el 12 de septiembre de 2013 (Dictamen 615/2013), en el que se regulan -por ejemplo y por primera vez con este rango por parte de la Comunidad Autónoma- las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, organizaciones que han dado lugar a varias observaciones durante la tramitación del procedimiento, observaciones en las que la Consejería de Fomento y Medio Ambiente sólo ha tenido en cuenta la legislación en vigor -la Ley (estatal) 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias- y en la que se echa en falta la participación de la Consejería directamente afectada. En el mismo



sentido, debe señalarse que sería deseable una adecuada revisión del texto del proyecto de decreto y del anteproyecto de la ley agraria, al objeto de advertir y considerar las posibles incidencias e implicaciones entre ambos.

Este Órgano Consultivo ya ha manifestado con anterioridad (Dictamen 257/2006, de 8 de junio) que "esta práctica puede privar de esenciales elementos de juicio", por lo que habría sido conveniente que en el estudio previo del texto proyectado hubieran colaborado todas los agentes consultados, al tratarse de un filtro esencial, tanto desde el punto de vista técnico-jurídico, como de oportunidad.

- Se ha emitido informe por los Servicios Jurídicos, tal como exige la Ley 3/2001, de 3 de julio, y el artículo 4.2.b) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

- Se ha emitido el preceptivo informe por la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda, conforme exige el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, en relación con la disposición adicional séptima de la Ley 10/2012, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para el año 2013

A la vista de lo expuesto, puede concluirse que en el proyecto de decreto se han cumplido las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general, aspecto éste de singular importancia ya que el procedimiento, tanto en su aspecto formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de las actuaciones administrativas.

3ª.- Competencia y rango de la norma proyectada.

El artículo 71.1.8º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León prevé como competencia de desarrollo normativo y ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que en ella se establezcan, la materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos.

En el ámbito estatal esta materia está regulada por la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.



Dicha normativa estatal constituye legislación básica y debe ser respetada por la Comunidad Autónoma a la hora de ejercitar las competencias de desarrollo normativo y ejecución que le corresponden.

Pues bien, en ejercicio de las competencias propias de autogobierno y de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica estatal, se ha aprobado por la Comunidad de Castilla y León la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León.

En palabras de su exposición de motivos, se “destaca la creación del Consejo de Montes, como órgano consultivo en las materias contenidas en la presente Ley, con objeto de integrar los distintos intereses y sensibilidades que se concitan alrededor de los montes”. El artículo 6.3 de la referida Ley establece que “Reglamentariamente se desarrollará su composición, funciones y régimen de funcionamiento”.

De acuerdo con el artículo 26.1.d) de la citada Ley 3/2001, de 3 de julio, corresponde a los Consejeros preparar y presentar a la Junta anteproyectos de ley, proyectos de decreto y propuestas de acuerdos relativos a las cuestiones propias de su Consejería, lo que, puesto en relación con las competencias señaladas en los párrafos anteriores, deja claro que la competencia para elaborar el citado proyecto corresponde a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

En consecuencia, el presente proyecto de decreto desarrolla la Ley 3/2009, de 6 de abril, por tanto, el rango de la norma (decreto) es el adecuado, habida cuenta de que se trata de una disposición de carácter general, dictada en desarrollo de una Ley, en ejercicio de las competencias que en esta materia corresponden a la Comunidad de Castilla y León.

Por último, ha de ponerse de manifiesto que se ha sobrepasado en exceso el plazo de un año previsto por la disposición adicional undécima de la Ley 3/2009, de 6 de abril, para el desarrollo reglamentario de la ley en este aspecto y, por tanto, para que se aprobara el decreto. Sin embargo, este Consejo Consultivo, que comparte el criterio del Consejo de Estado (Dictámenes 1.454/2001, de 31 de mayo, 1.145/2008, de 24 de julio, y 403/2012, de 19 de abril), considera que el transcurso de ese plazo no constituye un obstáculo insalvable para aprobar la norma proyectada.



En ejercicio de la función de propuesta referida, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente ha elaborado el presente proyecto de decreto, cuyo articulado suscita en el Consejo las observaciones que a continuación se desarrollan.

4ª.- Observaciones al texto del proyecto de decreto.

Preámbulo.

El penúltimo párrafo del preámbulo de la norma proyectada señala que diversas organizaciones representativas del sector forestal regional han constituido en los últimos años foros que han contribuido a fortalecer la interlocución entre los agentes del sector y el diálogo con las Administraciones Públicas y a desarrollar acciones de interés general sectorial. En 2007 se constituyó la Mesa Intersectorial de la Madera de Castilla y León (asociación sin ánimo de lucro) o las Mesas del Piñón, la Resina, la Micológica y la de la Castaña, estas últimas todavía como foros informales.

Se advierte también que las organizaciones que participan en estas mesas distan todavía de poder constituirse como organizaciones interprofesionales de productos forestales que, conforme al artículo 62 de la Ley 43/2003, de Montes, tendrían el estatuto jurídico de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias y podrían llegar a constituirse en tales organizaciones en el futuro. Dichas organizaciones, continúa el preámbulo, se regirían por la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, Reguladora de las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentaria.

Si bien es cierto que el artículo 62 de la Ley estatal de Montes señala que el estatuto jurídico de las organizaciones interprofesionales de productos forestales será el establecido en la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, Reguladora de las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias; también señala que su régimen vendrá igualmente determinado por y “la normativa autonómica sobre la materia”.

Hasta el momento no se habían regulado en la Comunidad estas organizaciones, aunque el anteproyecto de ley agraria sí contempla su ordenación, por lo que será necesaria la debida coordinación con la Consejería de Agricultura y Ganadería.



Por otro lado, la fórmula promulgatoria de la disposición habrá de ser corregida en cuanto al año en que aparece en el texto sometido a dictamen (2012), fruto de un mero error tipográfico.

Artículo 2.- Naturaleza.

De conformidad con la directriz 80 de la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa "La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha".

Por ello, la cita de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León, al ser la primera vez que se menciona en la parte dispositiva, deberá realizarse de forma completa, pudiéndose abreviar en lo sucesivo.

Artículo 3.- Funciones.

Entre las funciones previstas para el Consejo de Montes, en la letra c) se recoge la de "Informar las disposiciones administrativas de carácter general que se dicten en desarrollo de la Ley 3/2009, de 6 de abril". Sin nada que objetar sobre esta concreta función, sí debe advertirse que, por quien corresponda, deberá procederse a convocar y reunir al Consejo cuando se está tramitando una disposición de desarrollo de la Ley 3/2009, de 6 de abril. Esta observación se formula ante la experiencia de que en no pocas ocasiones en la tramitación de disposiciones se obvia el informe de los órganos consultivos, que es requerido luego por el Consejo Consultivo antes de emitir el dictamen correspondiente, lo que retrasa el procedimiento

Artículo 4.- Composición.

Entre los vocales que componen el órgano, se recoge que formará parte de éste "La persona titular de la Coordinación de la Dirección General competente en materia de montes". En cuanto a la configuración de este miembro, la Consejería de Hacienda, en el trámite de alegaciones, señaló que "Las Coordinaciones de Servicios no son órganos ni unidades administrativas de las previstas en la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la



Administración de la Comunidad de Castilla y León, sino que los coordinadores de servicios son puestos de trabajo creados en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo que pueden existir o no en los distintos órganos directivos. En la estructura de la Dirección General del Medio Natural no se recoge como órgano o unidad administrativa la coordinación de servicios, por lo que parece más correcto referirse a “un funcionario designado por la Dirección General”. Esta observación no ha sido tomada en consideración, por lo que este Consejo invita a que se valoren de nuevo las razones alegadas por la Consejería de Hacienda en orden a evitar posibles equívocos.

Artículo 6.- Cese y pérdida de la condición de miembro del Consejo de Montes.

La letra c) del precepto señala que los miembros del Consejo de Montes cesarán en sus cargos y perderán su condición de miembros por renuncia del interesado “excepto en el caso del personal al servicio de las administraciones públicas”, comunicada por escrito al Presidente del Consejo de Montes.

Este Consejo Consultivo sugiere que se replantee este concreto extremo. Entre los distintos miembros que pasarán a formar parte del Consejo de Montes existen diferencias entre el personal al servicio de las Administraciones Públicas. Así, si bien puede compartirse la imposibilidad de renuncia de aquella persona que accede al órgano en función de su puesto (titular de la consejería competente en materia de montes, titular de la dirección general, etc.) lo cierto es que otro tipo de vocales se designan mediante fórmulas genéricas tales como “un representante de la Consejería con competencias en materias de agricultura y ganadería”, o de “turismo”, o “economía y empleo” y similares. Esta indeterminación en señalar entre qué concreto personal será elegido ese representante pudiera hacer excesivamente gravoso que un funcionario se viera impedido para renunciar a formar parte del órgano cuando circunstancias personales (larga enfermedad) o profesionales (exceso de carga de trabajo de su unidad) lo aconsejaran.

Artículo 8.- Cobertura de vacantes.

El precepto señala que “En el supuesto de producirse una vacante antes de la finalización del mandato, ésta deberá cubrirse en el plazo de un mes, y el



nuevo miembro será nombrado por el periodo de tiempo que reste de dicho mandato”.

Al regular el artículo 5 la suplencia de los miembros del Consejo de Montes en el caso de que se produzca una vacante en alguno de los titulares se plantea la duda de si también se originaría la vacante respecto del suplente; esto es, qué concreto papel juega el vocal suplente en relación con el titular, si el cese del titular llevaría el del suplente o si la necesaria designación de un nuevo vocal titular llevará también a una nueva designación del vocal suplente o éste se mantendría. Por ello se sugiere tener en cuenta estas cuestiones e incorporarlas al texto del proyecto de decreto.

Artículo 11.- Comisiones y grupos de trabajo.

Varias han sido las alegaciones que sobre este artículo se han formulado durante la tramitación del procedimiento. La Consejería de Fomento y Medio Ambiente, por su parte, ha tratado de modificar y adecuar los términos del proyecto de decreto conforme a las sugerencias recibidas. En concreto se reconoce que dentro de las comisiones que eventualmente se pudieran crear estarían las mesas regionales de productos y servicios forestales. Estas mesas sectoriales podrían generar confusión respecto de otras figuras jurídicas distintas, como la mesas intersectoriales (en concreto se cita la Mesa Intersectorial de la Madera de Castilla y León, que es una asociación sin ánimo de lucro).

Como se ha señalado anteriormente, en la Memoria de 23 de julio la Consejería asume el compromiso de que, cuando exista una entidad previa con naturaleza jurídica diferenciada que pudiera inducir a confusión, en la orden de la Consejería que creara una comisión permanente del Consejo vinculada a este sector se clarificaría la diferente naturaleza de ambas entidades.

Este Consejo invita a reconsiderar el mantenimiento de la denominación “mesa regional” cuando se reconoce, desde el inicio, que podría generar dudas y confusiones sobre su naturaleza y régimen jurídico que la orden de creación deberá solventar. En lugar de ello se propone que se mantenga el nombre de comisión (la mesa regional sería, en virtud del artículo 11.2 un tipo de comisión) o se proponga uno distinto para este tipo de comisiones que evite



cualquier tipo de equívoco, que obligaría a acudir a la orden de creación para esclarecer cualquier duda sobre su naturaleza.

5ª.- Correcciones gramaticales y de técnica normativa.

Conforme a las Directrices de técnica normativa, “el uso de mayúsculas deberá restringirse lo máximo posible” y, en este sentido, es preciso señalar que “no se escribirá con inicial mayúscula cuando en el texto de la disposición se haga referencia a la propia norma o a una clase genérica de disposición”.

Sería, por último, conveniente realizar una revisión generalizada del texto con el fin de mejorar su redacción.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se establece la composición, funciones y el régimen de funcionamiento del Consejo de Montes de Castilla y León.

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