

En Logroño, a 15 de julio de 2003, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón y D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

## ***DICTAMEN***

***61/03***

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Turismo y Medio Ambiente sobre Proyecto de Decreto de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de La Rioja.

## ***ANTECEDENTES DE HECHO***

### ***Antecedentes del Asunto***

#### ***Primero***

En fecha 2 de enero de 2003, por el Jefe del Servicio de Montes, se informa la propuesta de tramitación del Proyecto de Reglamento precitado, conteniendo una justificación acerca de la oportunidad de la disposición, la referencia al costo económico que puede suponer su entrada en vigor, así como al marco normativo en el que se encuadra. Surge así el primer borrador del texto.

#### ***Segundo***

En fecha 10 de enero de 2003, se dicta Resolución de la Secretaria General Técnica de la Consejería por la que se acuerda iniciar el expediente de aprobación del Reglamento de Montes, y someterlo a información pública, publicándose en el B.O.R. del 18 de enero la citada Resolución; así mismo, se da traslado, a la Federación de Municipios y a diversas Asociaciones y Colectivos Ecologistas, a la Dirección General de Medio natural y a la Sección de Normativa y Asistencia Técnica de la Secretaria General Técnica. Igualmente, se da traslado del proyecto a las Secretarías Técnicas de las restantes Consejerías del Gobierno de La Rioja.

#### ***Tercero***

El 11 de febrero de 2003, Ecologistas en Acción presenta un escrito de alegaciones al contenido del Proyecto que posteriormente son estimadas parcialmente. Igualmente, constan en el expediente las observaciones al contenido del articulado realizadas por la Dirección General de Juventud y Deportes.

#### ***Cuarto***

Sobre la base de las anteriores intervenciones se incorpora al expediente un nuevo Proyecto de Decreto, de fecha 25 de marzo de 2003, en el que se recogen parcialmente las observaciones efectuadas por quienes comparecen durante el trámite de información pública y audiencia corporativa.

#### ***Quinto***

A continuación, en el expediente, consta la Memoria justificativa de la propuesta de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Protección y Desarrollo del patrimonio Forestal de La Rioja, de fecha 25 de marzo de 2003.

#### ***Sexto***

El segundo borrador de la disposición es remitido al Servicio de Información, Calidad, y Evaluación (S.I.C.E.) en la misma fecha, emitiéndose su informe en fecha 8 de abril.

#### ***Séptimo***

Posteriormente y con fecha 11 de abril, se remite el proyecto de disposición a la Dirección General de los Servicios Jurídicos para la emisión de su informe, que se evacua con fecha 5 de mayo de 2003.

#### ***Octavo***

Tras estos dos últimos, obra en el expediente un nuevo informe de fecha 29 de mayo de 2003, en el que se reseñan las observaciones atendidas de los dos citados, así como la justificación de las que no se aceptan. Tras dicho trámite, obra en el expediente el tercer borrador del Proyecto de disposición, de fecha 28 de mayo de 2003.

## ***Antecedentes de la Consulta***

### ***Primero***

Por escrito de 2 de junio de 2003, registrado de entrada en este Consejo al día siguiente, el Excmo. Sr. Consejero de Turismo y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

### ***Segundo***

Mediante escrito de fecha 3 de junio de 2003, registrado de salida al día siguiente, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo, procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### ***Tercero***

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

## ***FUNDAMENTOS DE DERECHO***

### ***Primero***

#### ***Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.***

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: "***c) Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas***"; y, de igual modo, lo expresa el art 12.2 C) de nuestro Reglamento

aprobado por el Decreto 8/2002, 24 de enero, a cuyo tenor: “ ***El Consejo Consultivo emitirá dictamen preceptivamente en caso de proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas***”.

En el presente caso, nos encontramos ante un Proyecto de Decreto que se dicta en desarrollo de lo establecido en la Disposición Final Primera de la Ley 2/1995, de 10 de febrero, que faculta al Gobierno de La Rioja para dictar reglamentos de desarrollo.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora que, en el ejercicio de su función, el Consejo Consultivo debe velar por “***la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen***”.

Como se ha señalado en otros dictámenes ( DD. 9/96, 3 y 17/98, 5, 17, 24, 34, 51, 53,54 y 56/01), debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

## ***Segundo***

### ***Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general.***

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en los arts. 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales y en su normativa complementaria, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado por los órganos de la jurisdicción contenciosa administrativa y, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

Procede, por ello, examinar, en primer lugar, el grado de cumplimiento, en el presente caso, de dichos trámites o requisitos, comenzando por aquellos que exige nuestro Reglamento orgánico.

#### 1) Expediente íntegro.

De acuerdo con el artículo 40 de nuestro Reglamento, el expediente debe remitirse completo, con un sumario de los documentos que lo integran. Debe recordarse que su exigencia no es caprichosa, dado que, por razones de seguridad jurídica, persigue mostrar al Órgano Consultivo de manera clara e íntegra, de acuerdo con un criterio de ordenación cronológico, los documentos que han debido incorporarse al expediente. En el presente caso, se ha cumplido en forma este requisito,

incorporando, además, un completo índice de los documentos que integran el expediente.

### ***B) Memoria justificativa.***

Dispone literalmente el art. 67.2 de la Ley 3/1995 que: “***tales propuestas***—de proyectos de Ley y disposiciones de carácter general- ***irán acompañadas de una memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen y hacer referencia a las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma***”.

Varias son las Memorias justificativas emitidas en momentos procesales distintos, como ya ha quedado relatado en los Antecedentes de este Dictamen. La inicial justifica las razones de oportunidad de la disposición, al tiempo que contiene un escueto estudio económico sobre los costos que puede suponer su entrada en vigor. Existe una segunda memoria, en la que, además de reiterar lo ya manifestado en la inicial, se recoge todo el ***iter*** procedimental seguido en la elaboración de la norma; sin embargo, dicha segunda memoria es anterior en el tiempo a la emisión de los informes del S.I.C.E. y de la Dirección General de los Servicios Jurídicos. De ahí que, tras la emisión de los citados informes, exista una tercera memoria, por lo que no cabe sino concluir que este requisito ha sido cumplido de manera adecuada.

### ***C) Estudio económico.***

Como ya se ha manifestado, en la memoria inicial existe un apartado denominado “***Informe Económico***”, en el que se hace constar que el reglamento prevé los siguientes gastos concretos: Elaboración de un Plan Forestal de La Rioja, ( ya redactado), 100.000 \_; Gestión del Catálogo de Árboles singulares, 3.000 \_ /año; gestión del Catálogo de Montes Protectores, 3.000 \_/ año.

En cuanto al resto de actuaciones previstas en la disposición, las mismas ya se venían desarrollando con anterioridad. Se indica, además, que parte de los gastos de gestión se financian mediante las correspondientes liquidaciones de tasas. Así las cosas, este requisito también se entiende cumplido de manera adecuada.

### ***D) Tabla de derogaciones y vigencias.***

En cuanto a la Tabla de disposiciones derogadas y vigentes a que se refiere el art. 67.3 de la Ley 3/1995, este Consejo reitera, una vez más, la importancia que la misma tiene en cuanto que afecta al principio de seguridad jurídica y de certeza en el conocimiento y aplicación del Derecho.

En el Proyecto de reglamento estudiado, existe una Disposición Derogatoria que afecta a las siguientes normas autonómicas:

- Orden 4/1984, de 12 de noviembre, de la Consejería de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, que declara protegido el acebo.
- Orden de 31 de julio de 1985, de la misma Consejería, sobre protección de masas forestales en Montes de régimen privado.
- Orden de 18 de febrero de 1987, de la misma Consejería, sobre creación, rectificación, ampliación y conservación de la relación de Montes Protectores de La Rioja.
- Decreto 8/1986, de 21 de febrero de 1986, sobre Fondos de Mejoras en Montes de Entidades Locales.
- Decreto 29/1994, de 12 de mayo por el que se regula la circulación y práctica de deportes con vehículos a motor en montes gestionados por la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- Orden de 22 de marzo de 1994, de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se regula la acampada en los montes públicos a cargo de la Dirección General de Montes y Conservación de la Naturaleza.

#### ***E) Informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja***

Este trámite, exigido en el artículo 67.4 de la Ley 3/1995, ha sido cumplido en forma, existiendo en el expediente el informe, con el Vº Bº del Director General, en el que se realizan una serie de precisiones al contenido del segundo borrador del proyecto de Disposición, que son tenidas en cuenta casi en su totalidad en el borrador que se somete a nuestro dictamen.

#### ***F) Audiencia corporativa e información pública***

Dispone el artículo 68 Ley 3/1995 que: ***“1º Los proyectos con carácter de disposición general, cuando la Ley lo disponga o así lo acuerden el Consejo de Gobierno o Consejero correspondiente, se someterán a información pública”***; y el párrafo 3º del precepto, asimismo, establece que: ***“Podrán acceder a la información pública y presentar alegaciones los ciudadanos, las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, así como las demás personas jurídicas, públicas y privadas”***.

Estos preceptos se refieren al trámite de información pública, que es distinto del de audiencia corporativa, como este Consejo viene reiterando ya desde el Dictamen 13/1997. En este caso, se han cumplido de manera adecuada ambos trámites, pues además de haberse

sometido a información pública, se ha dado traslado del mismo a las Asociaciones Ecologistas de La Rioja, a la Federación de Municipios, así como al resto de las Consejerías del Gobierno de La Rioja, por más que estas últimas, como hemos señalado repetidamente ( cfr DD 25/01, F.J 2 E y 57/03, F.J. 2 F), intervienen más bien, como informantes administrativos sectoriales.

### ***G) Informe del S.I.C.E.***

El art. 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre información, calidad, evaluación e inspección de los servicios, exige el informe del Servicio de Información, Calidad y Evaluación (SICE) sobre “ ***toda actuación administrativa que conlleve la creación, modificación o supresión de un procedimiento administrativo***”, informe que el referido precepto señala que se “ ***exigirá***” con carácter “ ***previo a su publicación y entrada en vigor***” y ello “ ***al objeto de mantener la adecuada homogeneización y normalización de procedimientos y documentos administrativos***”.

En este caso, el trámite se ha cumplido adecuadamente, habiéndose emitido el mencionado informe y cuyas sugerencias, al haber sido tenidas en cuenta en gran parte, han contribuido a mejorar la calidad de la disposición.

### ***Tercero***

#### ***Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.***

El art 9.11 de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de La Rioja, modificada por las Leyes Orgánicas 3/1994 y 2/1999, atribuye a la Comunidad Autónoma de La Rioja el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de “***Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos***”, en el marco de la legislación básica del Estado. Dicha legislación básica hay que inferirla materialmente de la Ley de Montes de 10 de junio de 1957, aunque existe en tramitación actualmente, un proyecto de ley que vendrá en un futuro próximo a sustituir a aquella y seguramente a formular de manera formal y expresa las bases en la materia.

Obviamente, la Ley de Montes de 1957 es pre-constitucional y, por tanto, se dictó en una época en que España constituía un Estado unitario con legislador único, por lo que la labor de inferir normas materialmente básicas de la misma exige, por de pronto, tener en cuenta que el Estado central conserva en la Constitución vigente la competencia para dictar normativa básica en materia forestal, pero también para regular la legislación civil, mientras que las Comunidades Autónomas de régimen civil común, como es La Rioja, sólo han asumido en sus Estatutos la competencia para desarrollar normativamente aquéllas bases y no para la normación civil.

Pues bien, en ejercicio de las citadas competencias, el Parlamento de La Rioja aprobó la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de La Rioja, con la finalidad, expresada en el artículo 1, de establecer el régimen legal para la protección y mejora de la flora y el patrimonio forestal de La Rioja. La Disposición Final Primera de la citada Ley 2/1995 faculta al Gobierno de la Rioja para dictar reglamentos de desarrollo de la misma. La citada Ley no fue sometida a dictamen por este Consejo Consultivo.

La expresada Ley 2/95 recoge muchos de los preceptos de la Ley estatal de Montes de 1957 que, a primera vista, pudieran considerarse incluidos en la materia competencial de legislación civil reservada al Estado en varios aspectos, como las presunciones posesorias derivadas de la catalogación de montes ( art 13), la carga de demandar a la entidad titular del monte cuando se promuevan juicios declarativos ordinarios sobre la propiedad de montes catalogados ( art. 14), el establecimiento de los derechos de tanteo y retracto legales a favor de los entes públicos titulares de montes catalogados en los casos de transmisión onerosa de enclaves particulares en Montes de Utilidad Pública o protectores ( arts 16 y 20), la constancia en el Catálogo de las servidumbres y otros derechos reales que graben los montes catalogados ( arts 17 y 21) y, finalmente, las varias limitaciones al derecho de propiedad de montes que se derivan del sometimiento de diversas actividades de los particulares a la previa autorización administrativa.

El Reglamento que nos ocupa, ha recogido y desarrollado todas estas limitaciones de la propiedad, sin excederse del ámbito de la cobertura de la ley que ejecuta, por lo que las posibles dudas competenciales al respecto se trasladan directamente a la ley que le presta cobertura, pues, como señalamos en nuestro D. 18/00 F.J. 2, la presunción de validez de la norma autonómica, a la que solo el Tribunal Constitucional puede, si es impugnada oportunamente, expulsar del ordenamiento, ha de entenderse que da cobertura, en el aspecto de la competencia de la Comunidad Autónoma ejercitada, al reglamento que objetivamente respete sus prescripciones y, sobre todo, su ámbito material. En tal caso, como señalábamos en nuestros DD 22/97 y 29 y 31/00, F.J 3, las posibles extralimitaciones competenciales del reglamento debían atribuirse a la ley que desarrolla y no al texto reglamentario en sí.

Sin embargo, en el presente caso no es preciso recurrir a ésta doctrina para salvar la competencia del reglamento que nos ocupa ya que, a nuestro juicio, puede salvarse perfectamente la constitucionalidad de la Ley riojana 2/95 en todas aquellas normas que incidan en materias de Derecho Privado, siempre que se las interprete en la forma que seguidamente exponremos y que no tuvimos ocasión de exponer en su momento ya que ya que el Proyecto de dicha Ley no nos fue sometido a consulta.



En efecto, es claro que, tanto las prescripciones de la Ley 2/95 como las del Reglamento que la desarrolla y ahora examinamos, pueden afectar, en muchos casos, a la posición jurídica de los particulares, introduciendo en la misma limitaciones o excepciones al régimen jurídico que resulta de la aplicación de las normas generales del Derecho Civil. Pero ello no significa que esta normativa autonómica rebase los contornos de la competencia de La Comunidad Autónoma de La Rioja invadiendo la reservada al Estado en materia de legislación civil.

En el mismo sentido, la STC 1/1983, de 29 de julio, resolvió un conflicto constitucional de competencias formalizado por el Gobierno central contra la Generalidad de Cataluña, concluyendo que la competencia de las Comunidades Autónomas para regular los Catálogos de Montes de Utilidad Pública, por norma autonómica y reglamentaria, deriva del ejercicio legítimo de una competencia estatutaria, y, así, afirmó concretamente que el Catálogo de Montes, si bien:

***“tiene carácter administrativo como reconocen los citados preceptos, tiene importantes efectos jurídicos, especialmente en el ámbito del derecho civil, como son la presunción posesoria a favor de la entidad a quien el Catálogo asigne su pertenencia o la fijación de un plazo de prescripción de treinta años y otros que no es necesario enumerar. Pero tampoco este argumento es aceptable, pues los Registros a que se refiere el artículo 149.1.8.ª de la Constitución son los referentes fundamentalmente a materias de derecho privado como se infiere de su contexto y no a otros Registros que, como el Catálogo, aunque tengan repercusiones en ese campo del Derecho, tiene por objeto materias ajenas a él cual es un aspecto de la legislación sobre montes”.***

Ahora bien, la razón por la cual puede salvarse la constitucionalidad de todos estos preceptos no es tanto la especificidad de la materia, en este caso “montes”, en relación con la materia competencial reservada al Estado, en este caso la “legislación civil”, cuanto la posibilidad de entender que lo amparado, en términos generales, por la competencia estatutaria, en este caso de La Rioja, es únicamente la intervención pública en el sector competencial de que se trate, en este caso los montes, lo cual incluye la posibilidad de regular la posición jurídica de las Entidades Públicas, sin que, al hacerlo, quede excluida la facultad de incidir reflejamente en la de los particulares afectados por ella .

Ello es así porque, si el Estado tiene competencia exclusiva para establecer ***“las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”*** (art 149.18 C.E), es claro que las Comunidades Autónomas pueden desarrollar dicho régimen, no sólo en general, sino también en particular, cuando tengan reconocida una competencia sectorial específica que les habilite para ello, como en este caso sucede con el art. 9.11 EAR' 99

que atribuye a la Comunidad Autónoma de La Rioja competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de *“Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos”*, en el marco de la legislación básica del Estado.

Por consiguiente, podemos afirmar que los referidos preceptos de la Ley riojana 2/95, así como los correlativos del Reglamento que nos ocupa, que son trasunto o desarrollo de los mismos y, en definitiva de los correlativos de la Ley estatal de Montes de 1957 todavía vigente, se ciñen al ámbito competencial estatutario de La Rioja, sin que el hecho de que incidan, más o menos directamente, en las posiciones jurídicas ordinarias de Derecho Privado de los particulares les prive de legitimidad constitucional, siempre que, insistimos, se interpreten en el sentido de que tales preceptos están definiendo el estatuto jurídico de las entidades públicas correspondientes y se deje siempre a salvo las competencias de los órganos jurisdiccionales ordinarios para pronunciarse, en definitiva, sobre la existencia o no de los derechos privados implicados y, en su caso, la extensión de los mismos.

Así pues, éstas normas autonómicas, más allá de su apariencia de Derecho Privado, que las haría inconstitucionales, son susceptibles de ser interpretadas en clave de Derecho Público, lo que permite salvar su constitucionalidad. Esto requiere entender necesariamente que, cuando tales preceptos se refieren a cuestiones aparentemente privadas, lo único que están definiendo es el régimen jurídico aplicable a la entidad pública correspondiente, así como el procedimiento administrativo procedente o, en su caso, las infracciones y sanciones, también administrativas, que pudieran derivarse. En todos estos aspectos puede intervenir la Administración dictando los correspondientes actos que, obviamente, pueden ser recurridos en vía contencioso-administrativa, a la que compete revisar si, al dictarlos, la Administración ha observado la competencia, el procedimiento y los requisitos legales correspondientes, pero todo ello sin pronunciarse en el fondo sobre los derechos privados eventualmente implicados, los cuales, única y exclusivamente, pueden ser definidos por la jurisdicción civil ordinaria.

Esta misma doctrina hemos mantenido en anteriores Dictámenes como el 9/97 y el 57/03, ambos relativos a normativa autonómica en materia de turismo, donde señalábamos, que, en puridad, la regulación autonómica sólo puede alcanzar a los aspectos administrativos, es decir, al estatuto jurídico de la propia Administración y a las relaciones de los administrados con la misma, por lo que la normativa autonómica sólo puede tener consecuencias de índole estrictamente jurídico administrativa, como es lo relativo a obtención, denegación o revocación de licencias o autorizaciones administrativas habilitantes para realizar determinadas actividades, o el establecimiento de un régimen específico de infracciones y sanciones de estricto carácter administrativo, de suerte que la normativa relativa a las actividades de los particulares sólo queda

amparada por el título competencial autonómico en la medida en que su cumplimiento permita obtener la autorización correspondiente y su incumplimiento provoque la revocación de la misma o la imposición de una sanción de índole administrativa.

Esto dicho, procede reiterar una vez más la doctrina que hemos establecido en anteriores Dictámenes en el sentido que, para los reglamentos ejecutivos, los títulos competenciales son los mismos que los expresados en la Ley que desarrolla (D.53/01 F.J 3) pues, cuando la norma reguladora analizada se presenta como complemento o desarrollo de una ley autonómica, puede razonablemente decirse que el principio de jerarquía normativa comprende al de competencia y, de esta manera, comprobado que el reglamento no vulnera las prescripciones de la Ley y se mueve en el mismo ámbito que ésta disciplina, ha de entenderse amparado por ella también en el aspecto competencial (D.18/00 F.J.3).

Así pues, no resulta preciso invocar en éste caso la doctrina de la presunción de constitucionalidad de la ley autonómica de cobertura en la medida en que no ha sido impugnada oportunamente ni expulsada, en todo o en parte, del ordenamiento jurídico por el Tribunal Constitucional.

En suma, estimamos que el texto reglamentario sometido a nuestra consideración resulta amparado por el título competencial estatutario antes referido (art 9.11 EAR`99), siempre que los preceptos, tanto de este reglamento como de la Ley que le presta cobertura, con aparente incidencia en materias civiles, se interpreten en la forma que hemos señalado.

#### ***Cuarto***

#### ***Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Proyecto reglamentario.***

Antes de comenzar con el análisis del texto de la disposición, parece necesario hacer una llamada acerca de la oportunidad de la publicación de la misma en un momento en el que se está tramitando en el Parlamento nacional un nuevo Proyecto de Ley de Montes.

Como ya hemos manifestado a lo largo del presente dictamen, el Estado tiene establecida la competencia exclusiva para determinar las bases de la legislación en esta materia ( cfr. art 149.23 C.E). Así las cosas, y toda vez que el plazo que establecía la Disposición Final Primera de la Ley 2/95 para dictar el Reglamento, era de un año, que ha transcurrido en exceso, podría haberse esperado a la promulgación de la Ley estatal y, posteriormente, proceder a la elaboración del Reglamento, previa modificación, si fuese necesario, de la Ley autonómica de Protección y Desarrollo del Patrimonio

Forestal.

El proyecto de disposición se estructura en 156 artículos, divididos en seis títulos, más una Disposición Adicional, una Transitoria, una Derogatoria y dos Finales.

**A)** El **Título I** se refiere a las Disposiciones Generales y clasifica los Montes, por razón de su titularidad, en Públicos y Privados, y, en razón de sus cualidades, como Montes de Utilidad Pública, Montes Protectores y Montes sin calificar. La mención del art. 4º a los Montes Públicos y Privados, podría parecer a primera vista que incide en cuestiones de competencia del Estado propias del Derecho civil; sin embargo la citada distinción ya estaba establecida en la Ley estatal de 1957, por lo que el Reglamento lo único que hace es trasladar dicha situación al ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja y ello con independencia de que el Reglamento, en este punto, sigue estrictamente el contenido establecido en la Ley 2/95, cuya constitucionalidad ya hemos aclarado, siempre que se la interprete en la forma antes expuesta.

**B)** El **Título II** define y regula los Montes de Utilidad Pública. En cuanto a los primeros, el **art. 11**, de conformidad con lo establecido en el 7.2 de la Ley, determina los criterios que deben cumplirse para declarar un monte como de Utilidad Pública. Posteriormente, se desarrolla el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, de conformidad con la remisión contenida en el artículo 7.2 de la Ley 2/95.

Dentro de este Título, en el **art. 18**, se regulan los montes con aprovechamiento a favor de una localidad, o grupo de vecinos de la misma. Parece que existe una contradicción dentro del contenido del artículo, por cuanto se indica que se incluirán en el Catálogo a favor de la entidad local de que se trate, aun cuando dicha entidad local no esté legalmente constituida, por lo que, en ese caso, difícilmente podría incluirse nada a su favor, por lo que sería conveniente suprimir esa última parte del artículo. En realidad, este precepto deriva de la Ley de Montes de 1957, pero allí se distinguía mejor entre Montes Comunales (que son propiedad de los Entes locales, pero cuyo aprovechamiento corresponde a los vecinos) y Montes en Mano Común (cuya titularidad y aprovechamiento corresponden a un grupo vecinal organizado con arreglo al modelo

de la comunidad germánica). Se aconseja, pues recoger esta distinción y traducirla en una redacción más clara del precepto.

En el **art. 19** se determina que no cabe el ejercicio de interdictos para discutir la posesión que se presume por la inclusión de un monte en el Catálogo. Desde la entrada en vigor de la nueva L.E.C., ha desaparecido del elenco de acciones posesorias la denominada de esa forma, por lo que dicha expresión de interdicto, bien debería suprimirse o bien ser sustituida por la actual de “procedimientos de tutela sumaria de la posesión”.

Además de este precepto, los **arts. 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 y 27**, al menos aparentemente, proceden a regular cuestiones de Derecho Privado, Civil e Hipotecario que, en un principio, podría pensarse que son cuestiones reservadas a la competencia básica del Estado, de acuerdo con lo establecido en el art. 149.1.8 C.E. Sin embargo, todas las cuestiones tratadas en los mismos, tales como la inscripción en el Registro de la Propiedad de los Montes Catalogados, la inmatriculación de fincas lindantes con Montes catalogados, las reclamaciones sobre propiedad de los montes, la constitución de cargas y gravámenes o el ejercicio de los derechos de tanteo y de retracto, son cuestiones todas ellas que ya venían reguladas y previstas en la Ley Estatal de 1957, siendo figuras plenamente aceptadas y conocidas por los ciudadanos y cuya constitucionalidad, tal y como hemos indicado extensamente en el Fundamento Jurídico anterior, puede salvarse si se interpretan en la manera que allí mismo hemos señalado.

En cuanto a las posibilidades de inscripción a través de la oportuna certificación expedida por funcionario competente, esta es una posibilidad que aparece recogida en el art. 206 de la Ley Hipotecaria.

Es por ello que, como quiera que, además, los citados arts. aparecen redactados, en algunos casos, en términos idénticos en la Ley 2/95, que no fue dictaminada por este Consejo Consultivo, reiteramos que no se produce una extralimitación de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja en esta materia. A este particular, podemos citar la Sentencia del Tribunal Supremo de 13-octubre-1998, según la cual:

*“Si bien existe una reserva de ley en lo que concierne a la delimitación del contenido de la propiedad (art. 33.2 CE), ello no impide, sin embargo, una cierta regulación por la Administración de acuerdo con las leyes, cuando éstas recaben la colaboración reglamentaria. Así en concreto, la propiedad forestal ha sido objeto de una tradicional regulación especial, en la que su aprovechamiento está sujeto a limitaciones administrativas inspiradas en el principio de conservación y mejora de las masas forestales, y en las que están también presentes finalidades de protección del suelo frente a la erosión y la defensa de un adecuado medio ambiente, que constituye un bien constitucionalmente protegido (art. 45 CE). Limitaciones, por otra parte, que no desnaturalizan el contenido esencial de la propiedad desde la consideración de cualquiera de los dos sistemas metodológicos utilizados al respecto*

***por el TC; esto es desde el examen del conjunto de facultades que atribuyen la reconocibilidad social al derecho de propiedad y desde la protección jurídica de los intereses que integran el núcleo del derecho de propiedad”.***

Por otra parte, en el **art. 22.2**, se establece que, para la admisión de toda demanda civil, deberá acreditarse el requisito de la reclamación administrativa previa a la vía judicial. En este punto, el Reglamento excede las competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja, pues no existe objeción al hecho de que se exija la reclamación previa a la vía civil, pero determinar la admisión o no de una demanda es cuestión de la competencia exclusiva del Estado. Ello determina la necesidad de modificar el citado apartado, eliminando la referencia a la admisión de la demanda civil.

De la lectura de los **arts. 24 y 27**, parece desprenderse la existencia de una contradicción, por cuanto en el art. 24 se determina que la propiedad forestal catalogada no podrá ser gravada ni embargada y solamente podrá constituirse garantía hipotecaria sobre los aprovechamientos de los montes, sin embargo, en el art. 27, se determina que, en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, deberán constar las servidumbres y demás derechos reales que graven los montes incluidos en el mismo, gravámenes que serán posibles siempre que estén debidamente justificados. Es por ello que el art. 24 debería corregir su redacción, diciendo que la propiedad forestal catalogada, no podrá ser gravada, salvo causa debidamente justificada y previo el expediente previsto en el art. 27 del Reglamento.

Precisamente estos preceptos que ordenan que consten en el Catálogo las servidumbres y demás derechos reales que graven montes catalogados constituyen un buen ejemplo de los que deben interpretarse en el sentido que antes hemos expresado para salvar su constitucionalidad. En efecto, los artículos 17 y 21 de la Ley, al referirse a la catalogación de éstos gravámenes, señalan que en caso de no estar debidamente justificados, ***“se abrirá de oficio o a instancia de parte el procedimiento oportuno que resuelva acerca de la legitimidad o existencia del mismo”***. De este procedimiento, obviamente administrativo, corresponde conocer a la Consejería competente, siendo su resolución ***“recurrible en vía jurisdiccional, una vez agotada la administrativa previa”***. Como es evidente, esa ***“vía jurisdiccional”*** en cuanto se trate, en efecto, de determinar o no la existencia del derecho real de titularidad privada de que se trate, no puede ser otra que la civil ordinaria. Aquí, la decisión que al respecto pudiera adoptar la jurisdicción contencioso- administrativa, lo mismo que lo que hubiera podido decidir la resolución administrativa precedente, limita sus efectos a la inclusión o no del gravámen en el Catálogo, quedando siempre a salvo la vía civil ordinaria para decidir acerca de la existencia, titularidad y extensión del derecho real de que se trate.

Igualmente a lo largo de todo el texto examinado, a la hora de referirse a la Consejería competente en la materia, unas veces se dice ***Consejería competente*** y otras ***Consejería competente en***

**materia de Medio Ambiente**, por lo que sería conveniente equiparar la denominación en todo el articulado.

**C)** El **Título III** se refiere a la **Protección y defensa de la flora y de los montes**. En el mismo se desarrolla la figura de los **árboles singulares** que viene recogida en los arts. 27 a 29 de la Ley 2/95, estableciéndose medidas para la conservación de los montes, regulando los procedimientos para los cambios de uso, tanto en montes catalogados como en los no catalogados. Igualmente se establecen normas de protección de los montes en los casos de existencia de plagas y enfermedades forestales y en casos de incendios forestales, repitiendo prácticamente la regulación contenida en los arts. 40 a 60 de la Ley 2/95, por lo que, en este punto, el Reglamento se mueve dentro de los límites que le establece la citada Ley autonómica.

**D)** El **Título IV**, se titula de la **Ordenación y Aprovechamiento de los Montes**. En el desarrollo del mismo, se crean los Proyectos de ordenación y los Planes técnicos dirigidos a la planificación territorial y temporal de la utilización de los montes y del aprovechamiento de los recursos que generan para mejor garantía de la persistencia de los recursos, la asignación racional de los usos y el cumplimiento de las funciones de los montes en su mayor grado de utilidad. Se establece el contenido básico de estos Proyectos de ordenación y Planes técnicos, aunque no se determina cuál es la diferencia de ambas figuras. Tales Proyectos de ordenación y Planes técnicos aparecen mencionados en el art. 63.1 de la Ley 2/95.

En este Título y como ocurre en los demás, la regulación del proyecto de disposición se mantiene dentro de los límites de la Ley autonómica de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal, alguno de cuyos artículos son repetidos textualmente, lo cual no constituye ilegalidad, pero es una práctica que hemos criticado en alguna ocasión (D.1/00, F.J.4.1) pues no es técnica legislativa adecuada reiterar con rango reglamentario una disposición que la tiene de ley sin advertirlo (D.42/99, F.J.6), especialmente si solo se reproduce una parte del texto legal, con olvido del resto y si, en lo que se reproduce, se incluyen cambios de estilo aunque mejoren en el texto (D.25/01, F.J. 4 C.).

Este Título finaliza con la regulación del uso recreativo de los montes. Es de destacar que, en este extremo, el **art. 110** determina que el uso recreativo de los Montes de Utilidad Pública podrá ser objeto de una contraprestación económica. Sin embargo, en la Ley 2/95 no se contiene mención alguna a la existencia de estas tarifas de uso, por lo que este precepto del reglamento excede del marco normativo establecido en la Ley que desarrolla y, en consecuencia, el mismo no resulta ajustado a Derecho, salvo que dicha tarifa pudiera tener la consideración de precio público.

En el **art 90** debe añadirse: “ **sin perjuicio de lo que dispongan las Ordenanzas locales**”, para no recortar la autonomía local.

**E)** El **Título V** se dedica a la **Mejora de los Montes y ayudas a los Trabajos Forestales** destacando en el mismo la creación de un Fondo de Mejoras Forestales en Montes de Utilidad Pública, que tiene su cobertura legal en el art. 78 de la Ley 2/95. En base a dicha cobertura legal, se establecen posteriormente las diversas aportaciones que deberán ingresarse en dicho Fondo.

**F)** El **Título VI** se refiere a las **Infracciones y sanciones** En el **art. 139** se establecen las conductas constitutivas de infracción, siguiendo las que aparecen definidas en el art. 87 de la Ley 2/95. Posteriormente, a la hora de determinar qué infracciones son leves, graves o muy graves, en la Ley se atiende, más que a la cuantía del perjuicio, a la posibilidad de reparación de la realidad física alterada en mayor o menor plazo de tiempo, entendiendo por corto plazo el inferior a diez años y por largo plazo el superior a diez. Sin embargo, en el Reglamento, para la tipificación de las infracciones, se está atendiendo fundamentalmente al valor de la reposición y, así, se consideran infracciones leves, entre otras, aquellas cuyo valor de reposición sea inferior a 600 \_; las graves, entre 600 \_ y 15.000 \_; y las muy graves, por encima de esta última cantidad. Como se ve, en este punto los criterios de determinación de la gravedad de las infracciones son distintos en la Ley y en el Reglamento, por lo que, en este particular, éste último se aparta del marco establecido en la Ley, por lo que debería adecuarse dicha graduación de las infracciones a los criterios establecidos en la misma.

Los plazos de prescripción de las infracciones son ajustados a lo establecido en el art. 89.4 de la Ley 2/95, tras la modificación operada por la Ley 10/2002 de 17 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social. En cuanto a los plazos de prescripción de las sanciones, éstos son ajustados a lo establecido en la Ley 30/1992, ante la falta de toda mención en la Ley 2/95.

El **art. 147** establece las sanciones a imponer, moviéndose las cuantías de las multas dentro de los márgenes establecidos en la Ley 2/95.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada.

### **Segunda**

El proyecto de Decreto es conforme con el ordenamiento jurídico, con las salvedades contenidas en el cuerpo del presente Dictamen.



Este es el dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.