



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

**CELSO RODRÍGUEZ PADRÓN, SECRETARIO GENERAL DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL,**

**CERTIFICO: QUE EL PLENO DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, EN SU REUNIÓN DEL DÍA DE LA FECHA, HA APROBADO EL INFORME AL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE MODIFICA LA LEY 43/2.003, DE 21 DE NOVIEMBRE, DE MONTES**

**I**

**ANTECEDENTES**

Con fecha 27 de junio de 2005 tuvo entrada en el Registro del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) el texto del Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, todo ello a los efectos de la emisión del preceptivo informe.

La Comisión de Estudios e Informes, en su sesión del día cinco de julio de 2005, acordó designar Ponente al Excmo. Sr. Vocal D. Adolfo Prego de Oliver y Tolivar, y en reunión de fecha catorce de julio de 2005 aprobó el presente informe, acordando su remisión al Pleno del Consejo General del Poder Judicial.

**II**

**CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA FUNCIÓN CONSULTIVA  
DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL**

La función consultiva del Consejo General del Poder Judicial se contempla en el artículo 108.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial; en



## CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

concreto su apartado e) determina que dicha función tiene por objeto los anteproyectos de leyes y disposiciones generales del Estado y de las Comunidades Autónomas que afecten total o parcialmente, entre otras materias expresadas en el citado precepto legal, a *“normas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales y cualesquiera otras que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales”*.

A la luz de esta disposición legal, en una correcta interpretación del alcance y sentido de la potestad de informe que en ella se reconoce al Consejo General del Poder Judicial, el parecer que le corresponde emitir sobre el Anteproyecto remitido deberá limitarse a las normas sustantivas o procesales que en él se incluyen específicamente, evitando cualquier consideración sobre cuestiones ajenas al Poder Judicial o al ejercicio de la función jurisdiccional que éste tiene encomendada.

No obstante la aludida limitación material de la potestad de informe del Consejo General del Poder Judicial, la función consultiva de este órgano constitucional ha sido entendida, en principio, en términos amplios. Así, el Consejo General del Poder Judicial ha venido delimitando el ámbito de su potestad de informe partiendo de la distinción entre un ámbito estricto, que coincide en términos literales con el ámbito material definido en el citado artículo 108.1.e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y un ámbito ampliado, que se deriva de la posición de este Consejo como órgano constitucional de gobierno del Poder Judicial. Dentro del primer ámbito, el informe que debe emitirse se habrá de referir, de manera principal, a las materias previstas en el precepto citado, eludiendo, con carácter general al menos, la formulación de consideraciones relativas al contenido del Proyecto en todas las cuestiones no incluidas en el citado artículo 108 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En



## CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

cuanto al ámbito ampliado, el Consejo General del Poder Judicial se reserva la facultad de expresar su parecer también sobre los aspectos del anteproyecto que afecten a derechos y libertades fundamentales, en razón de la posición prevalente y de la eficacia inmediata de que gozan por disposición expresa del artículo 53 de la Constitución. En este punto debe partirse especialmente de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, en su condición de intérprete supremo de la Constitución, cuyas resoluciones dictadas en todo tipo de procesos constituyen la fuente directa de interpretación de los preceptos y principios constitucionales, vinculando a todos los jueces y tribunales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Además de lo anterior, y con arreglo al principio de colaboración entre los órganos constitucionales, el Consejo General del Poder Judicial ha venido indicando la oportunidad de efectuar en sus informes otras consideraciones, relativas, en particular, a cuestiones de técnica legislativa o de orden terminológico, con el fin de contribuir a mejorar la corrección de los textos normativos y, por consiguiente, a su efectiva aplicabilidad en los procesos judiciales, por cuanto son los órganos jurisdiccionales quienes, en última instancia, habrán de aplicar posteriormente las normas sometidas a informe de este Consejo, una vez aprobadas por el órgano competente.

### III

## **ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PROYECTO**

El Anteproyecto de Ley sometido a informe de este Consejo consta de una Exposición de Motivos con seis apartados, un único artículo con veintiún



## CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

apartados, una disposición adicional, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

El artículo único en sus veintiún apartados contiene las siguientes modificaciones y adiciones a la Ley de Montes:

1. Modificación de los párrafos c) y g) del apartado 2 del art. 7 (*Administración General del Estado*) del Capítulo II: Competencias de las Administraciones públicas.

2. Modificación del apartado 3 del art. 7.

3. Adición del art. 12 bis (*Montes protectores y montes con otras figuras de especial protección*).

4. Modificación del art. 13 (*Montes catalogados de utilidad pública*).

5. Modificación del apartado 4 del art. 18 (*Efectos jurídicos de la inclusión de los montes en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública*).

6º Modificación del apartado 7 del art. 21 (*Deslinde de montes de titularidad pública*).

7. Adición del un capítulo IV bis (Régimen de los montes protectores y montes con otras figuras de especial protección) al título II, con cuatro artículos: 24 (*Declaración de montes protectores*), 24 bis (*Declaración de otras figuras de especial protección de montes*), 24 ter (*Registros de montes protectores y de montes con otras figuras de especial protección*) y 24 quáter (*Montes protectores y con otras figuras de especial protección de titularidad privada*).

8. Modificación del párrafo b) del apartado 1 del art. 25 (*Derecho de adquisición preferente. Tanteo y retracto*).

9. Modificación del art. 32 (*La gestión forestal sostenible. Directrices básicas comunes para la ordenación y el aprovechamiento de montes*).

10. Modificación del art. 34 (*Gestión de montes catalogados, montes protectores y montes con otras figuras de especial protección*).

11. Modificación del art. 35 (*Certificación forestal*).

12. Adición del art. 35 bis (*Compra responsable de productos forestales*).



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

13. Modificación del párrafo b) art. 37 (*Aprovechamientos maderables y leñosos*).

14. Modificación del apartado 1 del art. 46 (*Organización de la extinción de los incendios forestales*).

15. Modificación del apartado 3 del art. 47 (*Trabajos de extinción*).

16. Modificación del apartado 2 del art. 49 (*Cobertura de daños por incendios forestales*).

17. Modificación del apartado 1 del art. 50 (*Restauración de los terrenos forestales incendiados*).

18. Modificación del art. 58 (*Extensión, policía y guardería forestal*).

19. Modificación de los apartados 1 y 3 del art. 63 (*Disposiciones generales*) del Capítulo III: Incentivos económicos en montes ordenados.

20. Adición de un nuevo párrafo al apartado 2 y modificación del apartado 3 de la disposición adicional segunda (*Regímenes especiales*).

21. Modificación de la disposición final tercera (*Participación forestal en la declaración de espacios naturales protegidos*).

La disposición adicional única crea el Fondo para el patrimonio natural y la disposición derogatoria única afecta a los apartados 1.a) y 2.h) del art. 7 y al apartado 2 del art. 21 de la Ley de Montes.

En cuanto a las disposiciones finales, la primera modifica el párrafo segundo del apartado 1 del art. 18 y añade un art. 18 quinquies a la Ley 50/1.981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, mientras que las disposiciones adicionales segunda y tercera se refieren, respectivamente, a la habilitación competencial y a la entrada en vigor de la Ley.

Las consideraciones generales y el examen del articulado se limitarán a aquellas disposiciones del Anteproyecto que afectan a las materias



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

relacionadas en el art. 108.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial en los términos ya expuestos.

#### **IV**

### **CONSIDERACIONES GENERALES**

La Exposición de Motivos, tras declarar en el apartado I que desde la promulgación de la Ley 43/2003 se han detectado deficiencias e insuficiencias concernientes a la "propia ordenación de los mecanismos de protección y conservación de los montes, señaladamente aquellos que tienen que ver con la lucha contra los incendios forestales", en el apartado VI refiere la necesidad de protección penal del medio ambiente, reconocida en el art. 45.3 de la Constitución Española y reforzada por la Decisión Marco de 27 de enero de 2003, de Consejo de la Unión Europea, que establece unas obligaciones para los Estados miembros a las que el Derecho español ha respondido a través de la reforma del Código Penal operada por la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre.

Ante el previsible incremento de la lucha contra las infracciones medioambientales desde el ámbito del Derecho penal, la Administración de Justicia ha de contar con profesionales especialmente preparados para enfrentarse a ellas. Tras recordar la Exposición de Motivos el "interés colectivo que se predica del medio ambiente" y que tal interés ha de ser defendido por el Ministerio Fiscal, añade que éste ha de prestarle una atención específica, para lo que ha de adaptar su estructura orgánica contando con Secciones de Medio Ambiente a las que se encargue la investigación y persecución de delitos



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

relativos a la ordenación del territorio, a la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente y a los delitos de incendios forestales. Estas Secciones serán "coordinadas desde la cúpula de la institución por un fiscal de la categoría primera", creándose así la figura del Fiscal de Sala de Medio Ambiente. Esta especialización está en sintonía con la Resolución (77) 28, del Consejo de Europa, sobre la contribución del derecho penal en la protección del ambiente.

## V

### EXAMEN DEL ARTICULADO DEL ANTEPROYECTO

El análisis del articulado ha distinguir entre determinadas disposiciones de la Ley de Montes afectadas por la reforma y aquellas otras que relativas al Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

#### 1. Modificaciones de la Ley de Montes.

1.1. La modificación del apartado 7 del art. 21 (*Deslinde de montes de titularidad pública*), suprime el párrafo primero en el que se hace referencia a la publicación y notificación a los interesados y colindantes de la resolución aprobatoria del deslinde, sin que el párrafo segundo, que queda como único tras la reforma, sufra más que una mera corrección de estilo. Este apartado mantiene la reproducción parcial de disposiciones sobre legitimación, presupuestos de procedibilidad y jurisdicción competente ya establecidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 9.2 y 4 y concordantes, relativos al ámbito de los órdenes jurisdiccionales civil y contencioso-administrativo), en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (art. 10, legitimación), en la Ley 30/1992, de 26 noviembre 1992, sobre Régimen Jurídico de las



## CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (art. 120, reclamación previa al ejercicio de acciones civiles) y en la Ley 29/1998, de 13 julio 1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (arts. 1, ámbito; 19, legitimación y 25, impugnabilidad de actos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa), si bien limitando el art. 21.7 de la Ley de Montes el objeto del proceso contencioso administrativo a la competencia o procedimiento en sede de deslinde administrativo y el del proceso civil al dominio, la posesión o a cualquier otro derecho real afectado por la misma actuación administrativa.

Finalmente, se observa que la mención a la "jurisdicción ordinaria" para referirse a la jurisdicción civil, responde a la histórica identificación de la jurisdicción ordinaria con uno de sus órdenes, el civil, que doctrinal y legalmente se encuentra superada.

1.2. En virtud de la modificación del apartado 3 del art. 47 (*Trabajos de extinción*), se sustituye la *asunción directa* por parte de la Administración responsable de la extinción del incendio, de la defensa jurídica del director técnico y del personal bajo su mando en los procedimientos seguidos ante los órdenes jurisdiccionales civil y penal por posibles responsabilidades derivadas de las órdenes impartidas y las acciones ejecutadas en relación con la extinción, por la *adopción de las medidas oportunas* para garantizar dicha defensa.

Con independencia de que corresponda a las Comunidades Autónomas la competencia en materia de extinción de incendios forestales, incluso cuando afecte a montes comprendidos en el territorio de más de una de ellas (art. 46.2 y 3 de la Ley de Montes), los Abogados del Estado, en los términos establecidos reglamentariamente, podrán asumir la representación y defensa en juicio del director técnico o del personal bajo su mando, cuando sean



## CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

autoridades, funcionarios o empleados del Estado o sus Organismos públicos, en aplicación del art. 2 (*Representación y defensa de autoridades y empleados públicos*), de la Ley 52/1997, de 27 noviembre, reguladora del régimen de asistencia jurídica al Estado e Instituciones públicas. Consecuentemente, la Abogacía del Estado, salvo disposición o convenio en contrario, no se hará cargo de la defensa cuando los afectados tengan la condición de autoridades, funcionarios o empleados de una Comunidad autónoma o Corporación local, pues no es extensiva a aquéllos la posibilidad de representar, defender y asesorar a las propias Administraciones Públicas citadas que prevén los arts. 1.3 de la Ley 52/1997 y 551.3 de la LOPJ.

1.3. La modificación del art. 58 (*Extensión, policía y guardería forestal*), además de modificar la letra a) del apartado 1, amplía sustancialmente el contenido del apartado 3. En primer lugar, en el párrafo primero se otorga la condición de "autoridad pública" a los funcionarios que desempeñen funciones de policía administrativa forestal, sin distinguir con propiedad entre autoridad pública, agente de la autoridad y funcionario público, lo cual tiene trascendencia en el ámbito penal (art. 24 del Código Penal), singularmente en relación con conductas punibles tipificadas en el Capítulo II (*De los atentados contra la autoridad, sus agentes, los funcionarios públicos, y de la resistencia y desobediencia*) del Título XXII del Libro II del Código Penal, dependiendo las consecuencias penales de tal distinción.

En segundo lugar, en el párrafo primero de la letra a) del mismo apartado 3 se faculta a los funcionarios que desempeñen funciones de policía administrativa forestal para "entrar libremente en cualquier momento y sin previo aviso en los lugares sujetos a inspección y a permanecer en ellos, con respeto, en todo caso, a la inviolabilidad del domicilio", esto último en necesaria correlación con los arts. 18.2 de la Constitución, 546 y 553 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y 8.6 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-



## CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Administrativa, entre otros, que establecen los títulos habilitantes para la entrada legítima en domicilios y los sujetos a quienes se atribuyen, en particular los órganos jurisdiccionales de los órdenes penal y contencioso-administrativo en sus ámbitos respectivos.

### 2. Modificaciones del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

2.1. El párrafo segundo del apartado 1 del art. 18 se ve afectado por la reforma, en primer lugar, al completar con número y fecha (5/2000, de 12 de enero) la mención a la Ley Orgánica reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores; y en segundo lugar, al crear en el ámbito de las Fiscalías de los Tribunales Superiores de Justicia y de las Audiencias Provinciales una Sección de Medio ambiente especializada en delitos relativos a la ordenación del territorio, la protección del patrimonio histórico, el medio ambiente y los incendios forestales, junto con la ya existente Sección contra la Violencia sobre la Mujer. Hay que significar que del tenor literal del Anteproyecto pudiera extraerse una interpretación incorrecta, como es que tales Secciones se crean en tales Tribunales colegiados, siendo conveniente incluir la referencia expresa a las Fiscalías.

Aunque las Secciones se denominan de "Medio Ambiente", lo que pudiera dar lugar a apreciar un exacto paralelismo entre su ámbito material de actuación y los "delitos relativos a los recursos naturales y el medio ambiente" (Capítulo III del Título XVI del Libro II del Código Penal), la posterior enumeración comprende, además, los delitos relativos a la ordenación del territorio (Capítulo I del mismo Título) y a la protección del patrimonio histórico (Capítulo II del mismo Título), añadiendo por último los incendios forestales (Sección segunda del Capítulo III del Título XVII). Se observa que tal relación omite toda referencia a los "delitos relativos a la protección de la flora, fauna y animales domésticos" (Capítulo IV del Título XVI), con tipos penales claramente



## CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

vinculados con la noción de medio ambiente, sin que en la Exposición de Motivos se justifique esta exclusión.

2.2. En cuanto al nuevo art. 18 quinquies, se crea la figura del Fiscal de Sala de Medio Ambiente (Exposición de Motivos VI), al que se atribuyen determinadas funciones.

A) Empezando por las cuestiones estatutarias y de organización, han de hacerse las siguientes observaciones:

1º El nombramiento se hará por el Fiscal General del Estado, oído el Consejo Fiscal. Su nombramiento, como el del Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer (art. 18 quater), es semejante al del Fiscal Jefe de la Secretaría Técnica, órgano de asistencia al Fiscal General del Estado (cfr. arts. 13 y 16 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal), lo cual difiere del nombramiento con el del resto de los Fiscales de Sala, que se produce en virtud de Real Decreto previo informe del Fiscal General del Estado (arts. 13, párr. 2º, 36 y 38), siendo las atribuciones *ratione materiae* del Fiscal de Sala de Medio Ambiente más próximas a las de los Fiscales Especiales que a las del Fiscal Jefe de la Secretaría Técnica.

Por otra parte, esta disposición no determina con toda claridad si este Fiscal habrá de tener previamente la categoría de Fiscal de Sala o si también cabe que la adquiera como consecuencia del nombramiento.

2º Respecto al cese, la norma guarda silencio, pero la configuración del cargo como de confianza del Fiscal General del Estado y el modo de nombramiento, da lugar a entender que el régimen sea igual al del Fiscal Jefe de la Secretaría Técnica (arts. 16 y 41 del Estatuto Orgánico) y no al de los Fiscales Jefes, cuyo mandato está sujeto a plazo conforme al art. 41 del



## CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Estatuto Orgánico, siendo conveniente que la disposición se pronuncie sobre este extremo.

3º La norma no regula la doble dependencia -de los Fiscales Jefes y del Fiscal de Sala del Medio Ambiente- de los Fiscales que se adscriban a este último (art. 18.1), situación que en cambio sí se contempla respecto a las Fiscalías Especiales para la Prevención y Represión del Tráfico Ilegal de Drogas y para la Represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción (arts. 18 bis y 18 ter, respectivamente), y con menor intensidad en el caso de la Fiscalía contra la Violencia sobre la Mujer (art. 18 quater, c).

4º La creación del Fiscal de Sala de Medio Ambiente deberá suponer la correspondiente adecuación de la Plantilla orgánica del Ministerio Fiscal (arts. 13 y 18.2 del Estatuto Orgánico).

B) En cuanto a las funciones del Fiscal de Sala de Medio Ambiente, aparecen listadas en el mismo apartado 1 del art. 18 quinquies y sobre las que se hacen las siguientes reflexiones:

1º En la relación de delitos que consta en la letra a), se omite la cita a los delitos de incendios forestales, mencionados antes en el art. 18.1 y en apartado 1 del mismo art. 18.1 quinquies, lo cual debe atribuirse a un mero error fácilmente subsanable.

2º En la letra b) se contempla el ejercicio de la "acción pública en cualquier tipo de procedimientos", cuando la acción venga prevista en las leyes y normas de carácter medioambiental, pero el ejercicio se limita a acciones "para restablecer el orden medioambiental perturbado", lo que parece apuntar a acciones cautelares o declarativas de condena que tengan por objeto exclusivo



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

la reparación *in natura* del daño medioambiental, sin que esta limitación en la legitimación activa del Ministerio Fiscal parezca necesaria.

Finalmente, el apartado 2 de esta artículo trata de la adscripción al Fiscal de Sala de Medio Ambiente de una Unidad del Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil (Seprona), así como, en su caso, de otros efectivos del resto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con competencias medioambientales conforme a la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, además de la posibilidad de adscripción de otros profesionales y expertos técnicos en la materia. La figura de la adscripción de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad o de profesionales y expertos ya es contemplada en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal respecto a la Fiscalía Especial para la Prevención y Represión del Tráfico Ilegal de Drogas (art. 18 bis.2), la Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción (art. 18. ter) y al Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer (art. 18 quater.2).

Es todo cuanto tiene que informar el Consejo General del Poder Judicial.

**Y para que conste, y surta efectos, extendiendo la presente en Madrid, a veinte de julio del año dos mil cinco.**