

Expediente: 10/2026

Objeto: Proyecto de Decreto Foral de mejoramiento del catálogo de Montes de Utilidad Pública y del Catálogo de Montes Protectores y de Modificación de varios artículos del Reglamento de Montes aprobado por Decreto Foral 59/1992, de 17 de febrero.

Dictamen: 21/2026, de 17 de junio

DICTAMEN

En Pamplona/Iruña, a 17 de junio de 2026,

el Consejo de Navarra, integrado por doña Ana Clara Villanueva Latorre, Presidenta; don Eduardo Santos Itoiz, Consejero-Secretario; doña Inés Olaizola Nogales, don Rafael Lara González y don Hugo López López, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don Hugo López López,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 27 de febrero de 2026 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral de mejoramiento del Catálogo de Montes de Utilidad Pública y del Catálogo de Montes Protectores y de modificación de varios artículos del Reglamento de Montes aprobado por Decreto Foral 59/1992, de 17 de febrero.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido y de la documentación que se ha adjuntado resultan las siguientes actuaciones procedimentales:

1. Previo informe del Servicio de Forestal y Gestión Cinegética, se dispone por la Orden Foral 65/2020, de 17 de abril de 2020, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, el inicio del procedimiento de elaboración de un proyecto de Decreto Foral de Actualización cartográfica del Catálogo de Montes de Utilidad Pública de Navarra; designándose como órgano responsable del procedimiento y de la elaboración del proyecto a la Sección de Planificación Forestal y Educación Ambiental del Servicio Forestal y Cinegético, junto con la Secretaría General Técnica.

2. En cumplimiento de lo previsto en el artículo 133 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral (en adelante LFACFNSPIF) obra en el expediente la consulta pública previa a la elaboración de la propuesta de Decreto Foral de actualización cartográfica del catálogo de montes de utilidad pública, a través del Portal del Gobierno Abierto de Navarra, en la que se recaba la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; la necesidad y oportunidad de su aprobación; los objetivos de la norma; y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias. El trámite de consulta se desarrolla entre el 16 de julio de 2020 y el 14 de agosto de 2020, sin que se reciba sugerencia alguna.

3. El texto del borrador de la norma proyectada se somete a participación pública mediante su publicación a través del Portal de Gobierno Abierto de Navarra, del 29 de octubre al 20 de noviembre de 2020. Según consta en el expediente no se recibe aportación alguna.

4. En cumplimiento de lo previsto en el artículo 132.6 de la LFACFNSPIF, el texto del Proyecto es remitido, con fecha 10 de diciembre de 2020, a las Secretarías Generales Técnicas de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para la realización, con anterioridad al 18

de diciembre de 2020, de cuantas aportaciones o sugerencias estimen pertinentes.

5. Según se refiere en el Informe de participación sobre el Proyecto de Decreto Foral, suscrito por la Dirección del Servicio Forestal y Gestión Cinegética, el 7 de noviembre de 2024, en febrero de 2021 se da trámite de audiencia mediante notificación electrónica a todas las administraciones locales titulares de Montes de Utilidad Pública, cuyo objeto es abrir un periodo para presentar alegaciones a la propuesta de catalogación. El plazo para presentar alegaciones termina el 31 de marzo de 2021, que se amplía hasta el 30 de abril de 2021, aunque, finalmente, se valoran también todas las aportaciones presentadas fuera de esos plazos. En dicho informe se resumen las alegaciones recibidas (91 alegaciones que dieron lugar a 247 propuestas) sobre, el tipo de disconformidad, número de Montes de Utilidad Pública objeto de revisión, así como las alegaciones estimadas y las desestimadas, esencialmente por su carácter genérico o por ser de carácter general sobre el proceso, dando lugar a contestaciones mediante el envío de una respuesta informativa sobre el proyecto.

6. El proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba la actualización cartográfica del Catálogo de Montes de Utilidad Pública de Navarra es examinado y aprobado en la sesión del Consejo Navarro de Medio Ambiente el 25 de octubre de 2024, con dos abstenciones y ningún voto en contra.

7. Al expediente se acompañan las memorias justificativa, normativa, económica y organizativa, esta última contiene la valoración de cargas administrativas, suscritas por la Directora General de Medio Ambiente, el 19 de noviembre de 2024.

La memoria justificativa alude a que el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la provincia de Navarra se publicó en el Boletín Oficial de Navarra de 3 de junio de 1912, en forma de separata, y fue refrendado con su publicación en la Gaceta de Madrid (antiguo BOE) núm. 179/1915, en su anexo 2. Desde su aprobación, el Catálogo de Montes de Utilidad Pública fue el instrumento sobre el que pivotó la legislación y política forestal aplicada. Sin embargo, los cambios sucedidos a lo largo del tiempo evidenciaron su

insuficiencia y la necesidad de revisión y actualización. Según se expone, con la creación de las administraciones autonómicas hubo un impulso en la revisión de estos Catálogos. Por ejemplo, Guipúzcoa lo revisó en 1995 y Guadalajara en 2002, iniciándose este tipo de trabajos en varias provincias más. En Navarra, la Orden Foral 926/1996, de 6 de septiembre, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, por la que se aprueba el primer inventario de espacios naturales, hábitats y montes de utilidad pública de Navarra (BON núm. 147 de 4 de diciembre de 1996) se limitó a recoger en un anexo una relación de los montes catalogados en 1912. En el año 2010 se inició un proyecto con el objetivo de rectificar errores y redelimitar los Montes de Utilidad Pública, al amparo del artículo 18 del Reglamento de Montes en desarrollo de la Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de protección y desarrollo del patrimonio forestal de Navarra. Y, tras casi un decenio de trabajo, la redelimitación de los montes catalogados se había terminado. Durante esta revisión se han encontrado algunos casos en que la realidad de los Montes de Utilidad Pública requiere una modificación de mayor calado, al amparo del artículo 9.4 de la Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de protección y desarrollo del patrimonio forestal de Navarra. Motivo por el cual, mediante Orden Foral 65/2020, de 17 de abril, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, se aprobó el inicio del procedimiento para la actualización cartográfica del Catálogo de Montes de Utilidad Pública, para adecuar la delimitación de los Montes de Utilidad Pública a lo que se aprobó en 1912, incorporando las modificaciones que han impuesto la historia y la situación actual de estos montes.

La memoria normativa refiere los antecedentes normativos que regulan la materia objeto de la disposición reglamentaria, la relación de normas y preceptos que se verían afectados y la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia.

Por su parte, en la memoria económica se indica que *«la disposición no con lleva ningún incremento de coste en las competencias asumidas»*.

8. Consta, asimismo, en el expediente el informe de impacto de evaluación de perspectiva e impacto climático emitido con fecha 7 de

noviembre de 2024, por el Director del Servicio Forestal y Gestión Cinegética y visto bueno de la Directora General de Medio Ambiente, en el que se concluye que:

«El Decreto Foral tiene entre sus finalidades la lucha contra el cambio climático, porque implementa una más efectiva protección de los montes públicos. Como conclusión, el proyecto integra la perspectiva climática, e incide de modo indirecto en la adaptación al cambio climático».

9. Por su parte, el informe de observaciones al informe de impacto climático del Proyecto de Decreto Foral de Amejoramiento del Catálogo de Montes de Utilidad Pública y del Catálogo de Montes Protectores y modificación de varios artículos del Reglamento de Montes aprobado por Decreto Foral 59/1992, de 17 de febrero, suscrito por el Director del Servicio de Oficina de Cambio Climático de Navarra, concluye que la aprobación del nuevo Decreto Foral debería tener un impacto climático positivo, por lo que no observa inconveniente alguno para su tramitación.

10. En el informe de impacto sobre género, suscrito el 7 de noviembre de 2024, la Dirección General de Medio Ambiente considera que, a la vista su contenido, el Decreto Foral proyectado no tiene impacto negativo desde la perspectiva de género y, en consecuencia, resulta pertinente, y que el lenguaje empleado es acorde con lo dispuesto en el artículo 14.11 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y el artículo 21 de la Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de igualdad entre mujeres y hombres, resultando no sexista e inclusivo.

11. El informe de observaciones al informe de impacto por razón de género elaborado por Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua, emitido con fecha 22 de octubre de 2025, coincide en considerar que la norma proyectada no tiene capacidad de incidir en la ruptura de roles de género ni en el acceso y control de recursos, por lo que la considera no pertinente al género. Reconoce, asimismo, la utilización de lenguaje inclusivo, aunque formula alguna recomendación para mejorar el texto en ese sentido.

12. El informe de impacto sobre orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género, suscrito también por el Director del Servicio Forestal y Gestión Cinegética, con el visto bueno de la Directora General de Medio Ambiente, el 7 de noviembre de 2024, advierte que:

«Hasta donde llega el conocimiento de este órgano gestor, no existen estudios disponibles sobre la situación de partida de las personas LGTBI+ en el ámbito que desarrolla el Decreto Foral de Actualización cartográfica del Catálogo de Montes de Utilidad Pública, ni se dispone de información estadística o indicadores al respecto que permitan identificar la situación de partida.

[...]

El Decreto de Actualización cartográfica del Catálogo de Montes de Utilidad Pública no contiene disposiciones relacionadas con la orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género [...] no presenta ninguna incompatibilidad con el “Plan de Acción 2019-2022 de desarrollo de la Ley Foral 8/2017, de 19 de junio, para la igualdad social de las personas LGTBI+».

Lo que le lleva a concluir que no tiene impacto negativo al fomento de la igualdad y la no discriminación por razón de orientación sexual, expresión de género e identidad sexual y, en consecuencia, resulta pertinente.

Asimismo, afirma que el lenguaje empleado en la redacción de la norma proyectada es inclusivo y no sexista.

13. Por su parte, el informe de observaciones al informe de impacto sobre orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género, elaborado por Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua, de fecha 12 de noviembre de 2025, considera que el contenido de la norma proyectada no tiene capacidad de incidir en la ruptura de roles, ni en el acceso y control de recursos, por lo que se considera no pertinente por razón de orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género.

14. El 7 y el 8 de abril de 2025, se suscribe, respectivamente, por la Jefa de Sección de Planificación Forestal y el Director de Servicio Forestal y Gestión Cinegética, un nuevo informe sobre el proyecto de Decreto Foral de Amejoramiento del Catálogo de Montes de Utilidad Pública y del Catálogo de Montes Protectores y modificación de varios artículos del Reglamento de Montes aprobado por Decreto Foral 59/1992. En dicho informe se expone el

trámite procedimental seguido hasta la fecha, refiriéndose a los 141 informes técnicos de respuestas que motivó el trámite de audiencia a las Entidades Locales, así como el resultado de dicho proceso. Además, se proponen una serie de modificaciones orientadas, fundamentalmente, a agilizar los instrumentos y procedimientos de actualización del Catálogo de Montes de Utilidad Pública.

Lo anterior motiva una nueva versión del proyecto de Decreto Foral de Amejoramiento del Catálogo de Montes de Utilidad Pública y del Catálogo de Montes Protectores y modificación de varios artículos del Reglamento de Montes, aprobado por Decreto Foral 59/1992, de 17 de febrero que es sometida a participación pública durante el periodo comprendido entre el 6 de mayo de 2025 y el 17 de junio de 2025. El nuevo proceso de participación pública fue informado por el Servicio Forestal y Gestión Cinegética.

15. En sesión del día 6 de junio de 2025, el Consejo Navarro de Medio Ambiente es informado del estado de tramitación del Decreto Foral de Amejoramiento del Catálogo de Montes de Utilidad Pública y del Catálogo de Montes Protectores de Modificación del Reglamento de Montes.

16. Integra, asimismo, el expediente el informe sobre impacto por razón de accesibilidad y discapacidad del Proyecto, emitido por el Director del Servicio Forestal y Gestión Cinegética, con el visto bueno de la Directora General de Medio Ambiente, de fecha 23 de febrero de 2026, que concluye que no tiene impacto negativo en la accesibilidad universal y la eliminación de las desigualdades por discapacidad y, en consecuencia, resulta pertinente.

17. El estudio de cargas administrativas en relación con el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba la actuación cartográfica del catálogo de Montes de Utilidad Pública, de 9 de enero de 2025, emitido por el Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, señala que no contiene disposiciones que *«supongan impacto por razón de cargas administrativas, puesto que no se imponen nuevas tramitaciones innecesarias que dificulten la puesta en marcha y desarrollo de actividades económicas»*.

18. El proyecto de Decreto Foral es examinado por la Comisión Foral de Régimen Local en sesión de 24 de septiembre de 2025. Según consta en el certificado aportado al expediente, la citada Comisión emite informe favorable.

19. Obra, asimismo, en el expediente el informe de impacto sobre niños, niñas y adolescentes, suscrito por el Director del Servicio Forestal y Gestión Cinegética, el 12 de noviembre de 2025, en el que no se aprecia que, el objeto o el articulado de la norma, tengan impacto sobre los niños, las niñas y los adolescentes y sus familias; siendo neutra en lo que se refiere a garantizar la atención, protección y promoción de los derechos e igualdad de dichas personas.

20. Con fecha 20 de noviembre de 2025, la Jefa de Sección de Planificación Forestal emite un nuevo informe de Participación sobre el Proyecto de Decreto Foral de Amejoramiento del Catálogo de Montes de Utilidad Pública y del Catálogo de Montes Protectores y modificación de varios artículos del Reglamento de Montes aprobado por Decreto Foral 59/1992, de 17 de febrero. En él da cuenta de los trámites de información pública a que ha sido sometido el Proyecto durante el proceso de elaboración, refiriendo las solicitudes recibidas por las Entidades Locales que culminaron con las del Ayuntamiento del Valle de Egües/Eguesibar y del Ayuntamiento de Urraúl Bajo, en junio de 2025, así como los resultados de las mismas.

21. El Proyecto es informado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, el 19 de diciembre de 2025. Tras exponer los antecedentes y formular las consideraciones jurídicas que estima oportuno concluye que, el proyecto de Decreto Foral se adecua a la legalidad vigente y se ha tramitado conforme al procedimiento establecido en la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidenta o Presidente (en adelante, LFGNP) y en la LFACFNSPIF, y que debe ser informado por el Servicio de Secretariado del Gobierno, Relaciones Institucionales y Acción Normativa del Departamento de Presidencia, e Igualdad. Y previo a su examen por la Comisión de Coordinación, debe ser remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

22. Con fecha 7 de enero de 2026, se emite informe por el Servicio de Secretariado del Gobierno, Relaciones Institucionales y Acción Normativa. Tras exponer los antecedentes de hecho, formula una serie de consideraciones jurídicas. Considera el referido informe que el Proyecto se está tramitando adecuadamente, aunque formula algunas observaciones en relación con determinados informes que no figuran entre la documentación remitida. Concretamente: el informe de observaciones al informe de evaluación de impacto por razón de orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género; el informe de observaciones al informe de evaluación de impacto climático; no consta firma que suscriba el estudio de cargas; y, entendido como proyecto que modifica disposiciones generales reguladoras de la actividad forestal en Navarra, no consta el informe preceptivo del Consejo Asesor Forestal de Navarra a que se refiere el artículo 3.1 e) del Decreto Foral 57/2021, de 23 de junio, por el que se regulan la composición, organización y funcionamiento del Consejo Asesor Forestal de Navarra. Asimismo, considera que, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde la fecha de traslado para consulta a los Departamentos del Gobierno de Navarra (9 de diciembre de 2020) y los cambios realizados posteriormente en la norma, sería oportuno reproducir nuevamente el trámite. Formula también algunas recomendaciones en cuanto a los aspectos de forma de la norma proyectada. Y, por último, en cuanto a las cuestiones de fondo, refiere, en síntesis, las siguientes observaciones: en primer lugar, que *«el nuevo reparto de competencias decisorias debería considerar que, en el caso de ser de carácter normativo, no son atribuibles a la persona titular de la Dirección General competente en materia forestal»*; en segundo lugar, alberga *«dudas sobre si, conforme al nuevo artículo 81.4, cabe regularizar (como dice la exposición de motivos) la gestión privada de su vuelo arbolado como si se tratara de una consolidación de derecho adquirido por posesión o disfrute tradicional, puesto que corresponde a la entidad local titular velar por la conservación, defensa, recuperación y mejora de los bienes y derechos de su patrimonio que, en el caso de bienes de dominio público, además no decae por el transcurso del tiempo en uso de tercero»*; y, en tercer lugar, considera que *«no cabe otorgar reglamentariamente un plazo en el que se instaura una nueva competencia para las entidades locales que consiste en determinar si,*

por causa de una mera reclamación privada, se compromete el carácter demanial de un enclave perteneciente a un monte catalogado de utilidad pública, pues con ello se altera el marco legal que ya regula tal supuesto, es decir, se excepcionan las potestades, requisitos y procedimientos que sobre el cambio de titular ya contemplan las normas vigentes con rango de ley, tales como el allanamiento, la transacción o la descatalogación».

23. Obra en el expediente informe sobre las modificaciones propuestas por el Servicio de Secretariado del Gobierno, Relaciones Institucionales y Acción Normativa, sobre el proyecto de Decreto Foral de Amejoramiento del Catálogo de Montes de Utilidad Pública y del Catálogo de Montes Protectores y de modificación de varios artículos del Reglamento de Montes aprobado por Decreto Foral 59/1992, de 17 de febrero, suscrito el 20 de febrero de 2026. En dicho informe, se advierte la inclusión de los informes que faltaban en el expediente, así como la firma del estudio de cargas administrativas.

Por otra parte, respecto a la falta de informe preceptivo del Consejo Asesor Forestal de Navarra, se indica que desde la aprobación de la Ley Foral 9/2023, de 22 de marzo, del Consejo Navarro de Medio Ambiente, el Consejo Forestal de Navarra actúa como Comisión Asesora Forestal del Consejo Navarro de Medio Ambiente, y, además, que todas las entidades que forman parte del Consejo Forestal son ahora entidades con representación en el citado Consejo Navarro de Medio Ambiente. Señala, asimismo, el informe que el Decreto Foral se ha tramitado en consenso y plena colaboración con las entidades del sector forestal.

Sobre la nueva consulta a los Departamentos del Gobierno, entiende que, dado que los cambios son de índole técnica y que no afectan a las competencias del resto de Departamentos, no es necesario realizar de nuevo esta consulta y más cuando el Decreto Foral deberá ser examinado en la Comisión de Coordinación.

Por último, sobre los aspectos de forma y estructura de la norma se afirma haber atendido las consideraciones efectuadas y haber corregido el texto y, en cuanto a las cuestiones de fondo, motiva la inclusión en el articulado y disposición transitoria de determinados aspectos que el referido

informe cuestiona, porque técnicamente son esenciales y necesarios para la gestión de los montes catalogados.

En concreto, por lo que respecta al supuesto reparto de competencias decisorias, advierte el informe de contestación que, en ningún caso, se están atribuyendo competencias de carácter normativo a la persona titular de la Dirección General.

En cuanto a la observación formulada respecto del artículo 81.4, se advierte que la propuesta no pone en duda que los Montes de Utilidad Pública sean inembargables, imprescriptibles e inalienables. Tampoco la pone en duda para el caso de los montes no catalogados, que es a lo que se refiere el actual artículo 81 del Reglamento de Montes. Incide el informe de contestación en que, del contenido de la norma proyectada no es posible derivar en modo alguno que la titularidad de un monte, o de parte del mismo, cambie por el hecho de existir árboles (un vuelo) de un propietario distinto al titular del monte. Ni que vaya a consolidarse el uso a futuro por ese agente privado tras el aprovechamiento forestal. Por el contrario, considera que la propuesta clarifica esta circunstancia y da cobertura a la documentación que se requiere en los aprovechamientos particulares sobre suelo público. Considera, en definitiva, que *«con esta incorporación, el Reglamento de montes clarifica y da cobertura a una situación real, que se da en muchos montes comunales sin que de ello se derive, un cambio en la titularidad del suelo ni una consolidación a futuro de un derecho. Además, el aprovechamiento forestal del vuelo no puede considerarse en modo alguno una servidumbre; el gravamen por el uso del suelo, los propietarios lo establecen en modo de contribución, generalmente, lo que recogen en sus correspondientes registros las entidades locales»*.

Por lo que respecta a la disposición transitoria única y a la observación formulada en relación con la imposibilidad de otorgar reglamentariamente un plazo en el que se instaura una nueva competencia para las entidades locales, entiende el informe de contestación que no es correcto unir lo determinado respecto a la modificación del artículo 81 con esta disposición transitoria,

como hace el informe de observaciones, y expone las diferencias existentes entre los supuestos regulados en una y otra norma.

En definitiva, analizadas las observaciones del informe del Servicio de Secretariado de Gobierno, se mantiene el texto propuesto por el Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, sin variaciones en lo que afecta a la inclusión del punto 4 en el artículo 81 del Reglamento de Montes y a la disposición transitoria.

Y, respecto a la segunda recomendación del informe del Servicio de Secretariado de Gobierno, para considerar las modificaciones al texto propuestas referentes a la forma y estructura del mismo con el fin de lograr una mejor redacción y calidad técnica, se propone un nuevo formato adecuado a lo incluido en el informe, acompañado de las memorias que no se remitieron.

24. Finalmente, la Comisión de Coordinación, en sesión celebrada el 25 de febrero de 2026, examina el texto a fin de que el Gobierno de Navarra tome en consideración el proyecto de Decreto Foral de Amejoramiento del Catálogo de Montes de Utilidad Pública y del Catálogo de Montes Protectores y de modificación del Reglamento de Montes, aprobado por Decreto Foral 59/1992, de 17 de febrero, a efectos de la emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El Proyecto sometido a consulta está integrado por una exposición de motivos, tres artículos, una disposición transitoria y una disposición final. Asimismo, se prevé un Anexo I relativo al Catálogo de Montes de Utilidad Pública de Navarra, un Anexo II referido a las fichas descriptivas del Catálogo de Montes de Utilidad Pública y un Anexo III sobre montes a incluir en el Catálogo de Montes Protectores de Navarra.

Del contenido concreto de la norma proyectada se dará cumplida cuenta al hilo de su análisis jurídico.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II. 1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta tiene por objeto la modificación del Catálogo de Montes de Utilidad Pública, del Catálogo de Montes Protectores y de varios artículos del Decreto Foral 59/1992, de 17 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Montes en desarrollo de la Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de protección y desarrollo del Patrimonio Forestal de Navarra.

En consecuencia, el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, según dispone el artículo 14.1.g) de la Ley Foral 8/2016, de 9 junio, sobre el Consejo de Navarra, que así lo establece para los *«proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones, excepto los meramente organizativos»*.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La LFACFNSPIF regula en sus artículos 132 y 133 el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro.

De acuerdo con el artículo 132.2 de la LFACFNSPIF, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse de forma motivada, en su preámbulo o por referencia a los informes que sustentan la disposición general. En el presente caso, el proyecto de Decreto Foral dispone de la justificación legalmente requerida, tanto en su exposición de motivos, como en las distintas memorias e informes incorporados al expediente.

Se ha dado cumplimiento a los trámites de consulta pública previa y de información pública previstos en el artículo 133 de LFACFNSPIF para garantizar la participación de la ciudadanía en el procedimiento de elaboración de normas con rango reglamentario. Destaca positivamente que, tras las modificaciones incorporadas al texto inicial, se haya reiterado el trámite de información pública.

También acompañan al Proyecto las memorias justificativa, normativa, organizativa y económica, que motivan su conveniencia y necesidad.

Además, en cumplimiento de la normativa sectorial sobre la evaluación de impactos: Ley Foral 12/2022, de 11 de mayo, de protección de niños, niñas y adolescentes y de promoción de sus familias, derechos e igualdad (art. 7); Ley Foral 31/2022, de 28 de noviembre de atención a personas con discapacidad en Navarra y garantía de sus derechos (art. 25); Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de igualdad de mujeres y hombres (art. 22); Ley Foral 8/2017, de 19 de junio, para la igualdad de las personas LGTBI+ (art. 47); Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de cambio climático y transición energética (art. 16 y 71); y, finalmente, Ley Foral 15/2009, de 9 de diciembre, de medidas de simplificación administrativa para la puesta en marcha de actividades empresariales o profesionales (art. 9), se encuentran incorporados al expediente los informes de impacto sobre: niños, niñas y adolescentes; accesibilidad y discapacidad; por razón de género, incluido el de observaciones del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua; por razón de orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género, incluido el de observaciones del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua; de impacto climático; y, de cargas administrativas.

Constan, asimismo, los informes jurídicos de la Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente y del Servicio de Secretariado del Gobierno, Relaciones Institucionales y Acción Normativa.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 132.6 de la LFACNFSPFI, la norma se ha remitido a todos los Departamentos del Gobierno de Navarra. No obstante, conviene advertir que, como ya señalara en su informe el Servicio de Secretariado del Gobierno, Relaciones Institucionales y Acción Normativa, habría sido muy recomendable una nueva remisión del texto proyectado a todos los Departamentos del Gobierno de Navarra. No sólo por el lapso temporal transcurrido desde que se comunicó a los departamentos la iniciativa adoptada (diciembre de 2020), sino también, y fundamentalmente, porque habría sido muy conveniente que se hubiera comunicado a los Departamentos las modificaciones incorporadas con posterioridad, de manera que hubieran tenido oportunidad de pronunciarse al respecto. Más aún, si se

tiene en consideración las dudas de legalidad que plantean algunas de las modificaciones proyectadas a las que más adelante nos referiremos.

Conforme al artículo 4 de la Ley Foral 9/2023, de 22 de marzo, del Consejo Navarro de Medio Ambiente, la redacción del Proyecto ha sido examinada por el Consejo Navarro de Medio Ambiente en sesión de 25 de octubre de 2024, que ha emitido informe favorable. Y, posteriormente, ha sido informado del estado de tramitación de la norma proyectada en el Consejo de 6 de junio de 2025. Por otro lado, a juicio de este Consejo de Navarra, la observación que se formula por parte del Servicio de Secretariado del Gobierno, Relaciones Institucionales y Acción Normativa, en relación con la omisión del informe del Consejo Asesor Forestal de Navarra queda plenamente justificada porque, como se advierte en el informe sobre las observaciones efectuadas por el referido Servicio, la aprobación del Ley Foral 9/2023, de 22 de marzo, del Consejo Navarro de Medio Ambiente, y el hecho de las entidades que forman parte del Consejo Forestal son ahora entidades con representación en el citado Consejo Navarro de Medio Ambiente, así lo evidencian.

Asimismo, el proyecto de Decreto Foral también ha sido analizado por la Comisión Foral de Régimen Local, en sesión de 24 de septiembre de 2025, que emitió informe favorable.

Y, finalmente, la Comisión de Coordinación ha examinado el Acuerdo del Gobierno de su toma en consideración y, por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 25 de febrero de 2026, se ha acordado ésta, solicitándose nuestro preceptivo dictamen.

En atención a todo ello cabe estimar que, sin perjuicio de las observaciones formuladas, en términos generales, la tramitación del proyecto de Decreto Foral ha sido conforme a Derecho.

II.3ª. Competencia de la Comunidad Foral y marco normativo

El artículo 50.1.e) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante,

LORAFNA) establece la competencia exclusiva de Navarra en materia de montes cuya titularidad pertenezca a la Comunidad Foral o a los Municipios, Concejos y demás entidades administrativas de Navarra.

En ejercicio de la referida competencia foral fue dictada la Ley Foral 13/1990 de 31 de diciembre, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de Navarra. A los efectos que aquí interesa, la referida Ley Foral fue objeto de desarrollo reglamentario a través del Decreto Foral 59/1992, de 17 de febrero. El Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la provincia de Navarra, publicado en el Boletín Oficial de Navarra de 3 de junio, que fue refrendado mediante su publicación en la Gaceta de Madrid número 179/1915, anexo 2, tiene plena vigencia, reflejada en los artículos 13 y 16 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

Por otro lado, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria; estableciendo el apartado 2 del referido precepto que las disposiciones de carácter general deben adoptar la forma de Decreto Foral. En el mismo sentido se expresa el artículo 55.2 de la LFGNP. Aparte, el artículo 7 de la misma, relativo a las atribuciones del Gobierno de Navarra, recoge en su apartado 12, la de ejercer la potestad reglamentaria, mediante la aprobación de los correspondientes reglamentos en el ámbito de competencias establecidas por la Constitución Española y la LORAFNA.

Por lo tanto, el Proyecto sometido a dictamen se dicta al amparo de la competencia de la Comunidad Foral de Navarra en las materias referidas y en el contexto del marco normativo que le sirve de referencia y su rango es el adecuado.

II.4ª. Examen del contenido del Proyecto

Según se desprende del artículo 128.2 y 3 de la LPACAP, así como del artículo 56.2 y 3 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas

a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

A su vez, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 129.2 de la LFACFNSPIF, la potestad reglamentaria se ejercerá de acuerdo con los principios de calidad normativa y buena regulación relacionados en el apartado 3 de dicho precepto.

En consecuencia, el análisis de su adecuación jurídica deberá realizarse dentro de tales parámetros, tal y como a continuación se va a pasar a desarrollar.

A) Justificación

En la Comunidad Foral de Navarra, el Catálogo de Montes de Utilidad Pública y el primer inventario están regulados por las siguientes normas: la Ley Foral 13/1990 de 31 de diciembre, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de Navarra y, en concreto, el Capítulo II del Título II; el Reglamento de Montes dictado en desarrollo de la Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de Navarra, y aprobado por Decreto Foral 59/1992, de 17 de febrero, concretamente, el Capítulo II del Título II; la Orden Foral 926/1996, de 6 de septiembre, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, por la que se aprueba el primer Inventario de Espacios Naturales, Hábitats y Montes de Utilidad Pública de Navarra.

Como resulta de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente, y se indica en la Exposición de Motivos de la norma, el proyecto de Decreto Foral tiene por objeto actualizar la catalogación de Montes de Utilidad Pública, ajustar sus límites, corregir errores e imprecisiones propias de los recursos utilizados para su configuración hace más de 110 años y asociar las descripciones a una capa cartográfica consultable. La actualización pretende simplificar el mantenimiento del Catálogo de Montes de Utilidad Pública, y dar cobertura a la regularización de la gestión tradicional

en algunos montes catalogados, en los que personas propietarias privadas ostentan derecho de vuelo arbolado.

Por lo tanto, la justificación del Proyecto es clara en cuanto a su finalidad, y se puede considerar que el ejercicio de la potestad reglamentaria se ha realizado según prevén los artículos 129 y 132 LFACFNSPIF.

B) Contenido del proyecto.

Como ya se ha indicado, el Proyecto sometido a consulta está integrado por una exposición de motivos, tres artículos, una disposición transitoria y una disposición final. Asimismo, se prevé un Anexo I relativo al Catálogo de Montes de Utilidad Pública de Navarra y un Anexo II referido a las fichas descriptivas del Catálogo de Montes de Utilidad Pública.

Artículo primero. Actualización y descripción cartográficas del Catálogo de Montes de Utilidad Pública de Navarra.

El primer apartado dispone la actualización del Catálogo de Montes de Utilidad Pública de Navarra de conformidad con lo previsto en el Anexo I de la norma proyectada.

El apartado segundo aprueba la descripción cartográfica del Catálogo de Montes de Utilidad Pública de 1912, que figura como Anexo II del Proyecto.

Todo ello sin que merezca objeción alguna por nuestra parte.

Artículo segundo. Modificación del Reglamento de Montes en desarrollo de la Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de Navarra aprobado por Decreto Foral 59/1992, de 17 de febrero.

La norma proyectada modifica los siguientes artículos del Reglamento de Montes:

Uno. Se modifica el artículo 18, referido a los Montes de Utilidad Pública. Concretamente, se modifica el apartado 2 y se añade un apartado 3.

Respecto al apartado 2, relativo a las rectificaciones de los datos del Catálogo, la norma proyectada añade varios supuestos en los que se habilita a la Administración Forestal a rectificar, a través de una resolución administrativa, los datos del catálogo. En particular, al supuesto ya existente relativo a las rectificaciones de los datos del Catálogo, se añaden los supuestos que *«sean consecuencia de errores en la descripción gráfica, sentencias judiciales u otras de similar naturaleza y en aquellos Montes de Utilidad Pública en los que exista superficie reclamada como privada»*. Asimismo, se prevé que las rectificaciones sean realizadas mediante Resolución de la Dirección General con competencias en materia forestal, en lugar de *«mediante Orden Foral del Consejero de Agricultura, Ganadería y Montes que será publicada en el BOLETÍN OFICIAL de Navarra»* previsto en la norma vigente, previo trámite de audiencia a la Entidad a la que el Catálogo le atribuye la pertenencia y a las personas interesadas si las hubiere.

Varias observaciones caben formular respecto de la norma proyectada.

En primer lugar, como ya se ha indicado, la redacción actual del precepto únicamente permite realizar rectificaciones de los datos del catálogo cuando no afecten a derechos de terceras personas. Con la nueva redacción que se propone se añaden otros supuestos en los que cabría realizar dicha modificación. Son los siguientes: cuando *«sean consecuencia de errores en la descripción gráfica, sentencias judiciales u otras de similar naturaleza y en aquellos Montes de Utilidad Pública en los que exista superficie reclamada como privada»*.

La redacción propuesta no parece condicionar la rectificación de datos a la afección que esta pueda tener a derechos de terceros, de modo que la corrección podría alcanzar a aquellas modificaciones que alteren límites con propiedades privadas, lo que podría suponer una redelimitación del Monte de Utilidad Pública que debería resolverse, en su caso, mediante el oportuno procedimiento de deslinde.

A juicio de este Consejo de Navarra, el supuesto previsto en la norma que se proyecta debería limitarse claramente a rectificaciones de errores

materiales o de hecho que no afecten a derechos de terceras personas, redactado en términos que no alberguen lugar a dudas.

En cuanto a la inclusión del supuesto de «*sentencias judiciales*» se considera innecesario, dada la obligación de ejecutar las sentencias y de hacerlo en los términos que en ellas se establezca y de conformidad con la normativa que le resulta de aplicación.

Respecto de la previsión relativa a «*otras de similar naturaleza*» considera este Consejo de Navarra que resulta imprecisa y que su indefinición dificulta enormemente su interpretación. Lo cual no resulta acorde a las exigencias más elementales derivadas del principio de seguridad jurídica y, por los motivos anteriormente expuestos, presenta dudas de adecuación a la legalidad.

En cuanto al supuesto relativo a «*aquellos Montes de Utilidad Pública en los que exista superficie reclamada como privada*», debe advertirse que la redacción propuesta puede incluir litigios de propiedad que han de ser resueltos por el procedimiento correspondiente, de conformidad con lo previsto en la Ley 13/1990, de 31 de diciembre, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de Navarra (art. 13). Lo cual no parece tener un claro acomodo y reflejo en la norma proyectada.

Por último, en cuanto a la competencia que se atribuye a la persona titular de la Dirección General con competencias en materia forestal para realizar dichas rectificaciones de datos del catálogo de Montes de Utilidad Pública, este Consejo de Navarra considera que, con ello, se podría estar alterando el contenido de una norma reglamentaria a través de un acto administrativo de carácter general. Lo cual, resultaría contrario al ordenamiento jurídico.

Así se infiere con claridad de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras, de la Sentencia núm. 561/2025, de 13 de mayo de 2025 (Rec. 8346/2022 JUR\2025\130484) cuando afirma lo siguiente:

«De modo que partiendo de esta elemental distinción advertimos que lo esencial de la norma reglamentaria o disposición general es que innova o modifica el ordenamiento jurídico, mientras que el acto dictado la

Administración se limita a aplicar las normas al caso concreto. Del mismo modo que los efectos de la aplicación de la disposición general no se agotan por el uso que se haga de la misma, sino que ello consolida y avala su caracterización como norma jurídica.

Es la diferencia entre lo ordenado y lo ordenante propio de la tesis ordinamental que se explica en la Sentencia de 7 de junio de 2021 (recurso de casación 2709/1997), que declara "En este momento conviene hacer una primera manifestación y esta es que la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativo no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el Reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente, máxime cuando, como acertadamente destaca el Sr. Abogado del Estado, se admite pacíficamente la figura de los actos administrativo generales que tienen por destinatario una pluralidad indeterminada de sujetos"».

El Catálogo de Montes de Utilidad Pública y la definición de los Montes que lo integra, tienen naturaleza reglamentaria. Por lo tanto, incorporar un contenido normativo que lo modifique únicamente puede ser llevado a cabo a través de una norma de similar rango y, en modo alguno, a través de un acto administrativo.

Respecto al apartado 3 del artículo 18 que la norma proyectada pretende adicionar, se prevé que, para modificar la declaración originaria de un Monte Catalogado ampliando su superficie catalogada y actualizando consecuentemente su cartografía, se debe contar con el acuerdo del pleno de la Entidad Local. Además, se establece que la actualización de la ficha descriptiva del monte y su cartografía se aprueben mediante Resolución de la Dirección General con competencias en materia forestal.

Al tratarse de una mayor definición de la superficie del monte, cabe considerar que la norma proyectada se acomoda a lo establecido en el artículo 9.4 de la Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de Navarra. Ahora bien, de manera coherente con lo preceptuado en el actual artículo 13 del propio Decreto Foral 59/1992, de 17 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Montes en Desarrollo de la Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de Protección y Desarrollo del

Patrimonio Forestal de Navarra, que exige informe de la Administración Medioambiental para la declaración de utilidad pública, sería aconsejable que en este supuesto se incluyese asimismo una previsión similar.

Por último, en cuanto a la competencia que se atribuye a la persona titular de la Dirección General con competencias en materia forestal para para realizar la actualización de la ficha descriptiva del monte y su cartografía, reiterar las observaciones formuladas en relación con la propuesta de modificación del artículo 18.1.

Dos. Se modifica el artículo 41.8, relativo a la conservación de los montes y, más concretamente, al expediente de elección de las áreas de conservación sin actuación humana. En lugar de prever que el Gobierno de Navarra, mediante Decreto Foral, adopte la resolución que proceda, ordenando, en caso afirmativo, la inclusión del área a conservar en el Catálogo de Montes que corresponda, propone que sea mediante Resolución de la Dirección General con competencias en materia forestal la designación de las áreas a evolución natural de los montes que integran el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de Navarra.

Con la modificación propuesta recae ahora en la Administración Forestal la decisión del área a conservar. Aunque ello no suscita dudas de legalidad, sin embargo, puede resultar un tanto incoherente si se tiene en consideración las funciones que el actual Decreto Foral atribuye a la Administración Medioambiental (en concreto, en el art. 41.5) que podrían hacer más conveniente que fuera a esta última a quien se atribuyera la aprobación de la resolución final.

Tres. Se modifica el artículo 77.7 relativo a los aprovechamientos de los montes y, más concretamente, a la aprobación de los Proyectos de Ordenación que, actualmente, se lleva a cabo *«por Acuerdo del Gobierno de Navarra a propuesta de la Administración Forestal»* y *«las sucesivas Revisiones de los Proyectos de Ordenación y los Planes Técnicos (que son) aprobados mediante Orden Foral del Consejero de Agricultura, Ganadería y Montes»*. La norma proyectada propone que la aprobación se lleve a cabo

mediante Resolución de la Dirección General con competencias en materia forestal.

A este respecto, conviene recordar a título meramente referencial que la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, hace expresa referencia a los proyectos de ordenación de montes, planes dasocráticos, planes técnicos u otras figuras equivalentes, como «*Instrumentos de gestión forestal*» [art. 6.m)] y define en su artículo 6 letra n) el Proyecto de Ordenación de Montes en los siguientes términos:

«n) Proyecto de ordenación de montes: documento técnico que sintetiza la organización en el tiempo y el espacio de la utilización sostenible de los recursos forestales, maderables y no maderables, en un monte o grupo de montes, para lo cual debe incluir una descripción pormenorizada del terreno forestal en sus aspectos ecológicos, legales, sociales y económicos y, en particular, un inventario forestal con un nivel de detalle tal que permita la toma de decisiones en cuanto a la silvicultura a aplicar en cada una de las unidades del monte y a la estimación de sus rentas».

Según la referida Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, el contenido mínimo de estos instrumentos se determinará en las «*Directrices básicas comunes para la ordenación y el aprovechamiento de montes*» (ex. art. 33.4) aprobadas por el Gobierno, en relación con los siguientes aspectos (art.32.2):

- a) La adaptación a los montes españoles de los criterios e indicadores de sostenibilidad, su evaluación y seguimiento, de conformidad con los criterios establecidos en resoluciones internacionales y convenios en los que España sea parte y, en particular, los requeridos para los montes incluidos en la Red Natura 2000.
- b) El contenido mínimo de las instrucciones de ordenación y aprovechamiento de montes, para garantizar su gestión sostenible.

Por su parte, nuestra Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de Navarra, regula en su artículo 50 lo siguiente:

«Artículo 50

- 1. Los montes públicos y privados deberán contar con un Proyecto de Ordenación de montes o Plan Técnico de gestión forestal, aprobado por la Administración Forestal.*
- 2. La Administración Forestal dictará las Instrucciones Generales para la redacción de los Proyectos de Ordenación y Planes Técnicos.*
- 3. La elaboración de los instrumentos de ordenación corresponderá en los montes públicos, en los protectores y en los regulados en el artículo 7 de la presente Ley Foral, a la Administración Forestal. En dicha elaboración colaborará el titular del monte. En el resto de los montes privados, la elaboración corresponde a su titular.*
- 4. La elaboración de dichos instrumentos deberá ser dirigida y supervisada por profesionales con titulación forestal universitaria.*
- 5. El contenido de estos instrumentos será obligatorio y ejecutivo en las materias reguladas en esta Ley Foral, teniendo carácter indicativo respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales.*
- 6. Idéntico procedimiento se seguirá para su revisión o modificación».*

Además, según se desprende, entre otras, de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, Sala de lo Contencioso-administrativo, número 1155/2025, de 23 de diciembre, (rec. 227/2025), y de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, número 1038/2014, de 29 de diciembre de 2014, (rec. 7/2012), el Proyecto de Ordenación de montes es un instrumento de gestión forestal. No se trata, por lo tanto, de un instrumento de planificación.

De lo anterior cabe inferir que, los Proyectos de Ordenación, al tratarse de instrumentos de gestión forestal, pudieran ser aprobados mediante Resolución de la Dirección General con competencias en materia forestal, como pretende la norma proyectada.

Cuarto. Se añade un apartado 4 al artículo 81, relativo al aprovechamiento de maderas y leñas, hasta ahora, únicamente prevista en dicho precepto en montes no catalogados. En el nuevo apartado se prevé que, cuando en un monte catalogado exista un vuelo arbolado que la Entidad Local propietaria, según el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, reconozca como de dominio de una tercera persona, se pueda tramitar la autorización forestal a la corta a esta tercera, según lo dispuesto en el artículo 82 de este

Reglamento, que regula el expediente para la autorización de los aprovechamientos en montes no catalogados.

Conviene recordar que los montes catalogados disfrutan del régimen del dominio público. Según se desprende de la Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de Navarra:

- a) Son inalienables, imprescriptibles, inembargables y no están sujetos a tributación (art 8.2).
- b) La titularidad asignada a un monte en el Catálogo sólo puede impugnarse en juicio declarativo ordinario de propiedad ante los tribunales civiles (art 10).
- c) Los procedimientos de afectación y desafectación están implícitos en los actos de inclusión en el Catálogo y exclusión del mismo (art. 9).
- d) La potestad administrativa de recuperación posesoria no está sujeta a plazo y no se admiten acciones posesorias ni procedimientos especiales (art. 10).
- e) En el Catálogo de Montes de Utilidad Pública deberán constar las servidumbres y demás derechos reales que graven los montes incluidos en el mismo. Y todo gravamen debe estar debidamente justificado. En el caso de existir litigio pendiente sobre las servidumbres y demás derechos reales que graven el monte se hará constar así en el Catálogo (art. 15).

Concretamente, la utilización forestal está regulada en la Sección segunda del capítulo V del Título III de la referida Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de Montes. Además, el Decreto Foral 59/1992, de 17 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Montes, regula en la Sección 1ª del Capítulo V de su Título III, los aprovechamientos de los montes, y dedica los artículos 76 a 80, el aprovechamiento de los Montes de Utilidad Pública.

El artículo 79 del citado Decreto Foral 59/1992, de 17 de febrero, señala que:

«1. Todo aprovechamiento de maderas y leñas en monte catalogado de utilidad pública o protector deberá concretarse en los correspondientes Planes anuales de aprovechamiento y mejora, que serán aprobados por la Administración Forestal.

2. Excepcionalmente, podrán autorizarse aprovechamientos de madera y leñas no previstos en los Proyectos de Ordenación o Planes Técnicos aprobados, siempre que concurran causas de fuerza mayor.

3. En todo caso, corresponde a la Administración Forestal el señalamiento del arbolado, el otorgamiento de licencia, la entrega y el reconocimiento del monte, fijar las condiciones técnicas para la correcta ejecución de las operaciones inherentes al aprovechamiento y establecer el plan de mejoras, que responderá a lo establecido en el artículo 101 de este Reglamento».

La función protectora de la catalogación de los Montes de Utilidad Pública de Navarra obedece a sus *«características destacadas en cuanto al interés general, bien por sus condiciones ecológicas o sociales o bien porque presenten riesgos de degradación»*, lo que los somete a planificación y a una gestión específica de su aprovechamiento que debe concretarse en los Planes Técnicos aprobados anualmente por la Administración Forestal.

La norma proyectada parece habilitar a la entidad local a reconocer, sin que se explicita mediante qué procedimiento, el vuelo *«como de dominio de una tercera persona»* en un bien de dominio público. Lo que, a juicio de este Consejo de Navarra, podría no compadecerse bien con el régimen de protección inherente a este tipo de bienes.

En efecto, lo que el precepto denomina *«dominio del vuelo»*, tal y como está redactado, en realidad constituiría un derecho de propiedad sobre lo plantado, también conocido como derecho de vuelo rústico, distinto al mero aprovechamiento y al arrendamiento, ex ley 443 de la Compilación del Derecho Foral de Navarra o Fuero Nuevo (en adelante FNN), que lo configura como un *«derecho real»* por el que *«pertenece al concesionario la propiedad de la plantación separada del dominio del suelo»*. Su régimen jurídico es igual que el establecido para el derecho de superficie en suelo urbano (ley 428 FNN), a salvo la redención (ley 444) y, como en éste, una vez realizada la plantación, el cesionario obtiene un verdadero derecho de propiedad del que puede disponer y constituye una auténtica propiedad separada de la del suelo (ley 434 FNN). En consecuencia, debería observarse el régimen propio de la

constitución de dicho derecho real (ley 428), así como la debida constancia en el Catálogo de Montes.

Por otro lado, los artículos 81 y siguientes de la norma reglamentaria, se refieren al aprovechamiento de maderas y leñas en montes no catalogados, que se detalla en el artículo 82. Sin embargo, el nuevo apartado 4 previsto en la norma proyectada, que se refiere a montes catalogados, se remite igualmente al artículo 82 para tramitar la autorización forestal a la corta, que regula, como se acaba de señalar, el expediente para la autorización de los aprovechamientos en montes no catalogados. Lo cual parece erróneo en la medida en que la remisión se hace a un artículo que no regula el aprovechamiento de este tipo de montes, y que está específicamente regulado en otros preceptos a los que procedería una correcta remisión.

Artículo tercero. Actualización del Catálogo de Montes Protectores de Navarra.

El artículo tercero declara Montes Protectores de Navarra todos los terrenos incluidos en el Anexo III que acompaña a la norma proyectada.

Ninguna objeción merece por nuestra parte.

Finalmente, la disposición transitoria única prevé que, en el plazo de 10 años a partir de la publicación de la norma proyectada, las Entidades Locales determinen si, en los Montes de Utilidad Pública en que exista superficie reclamada como privada, la misma tiene tal consideración o se trata de enclavado particular, comunicando el Acuerdo del Pleno que se adopte a la Administración Forestal, que podrá proceder a la rectificación del Catálogo según lo previsto en el punto 2 del artículo 18 del Reglamento de Montes.

Esta previsión también suscita serias dudas de legalidad a este Consejo de Navarra.

El contraste de la referida disposición transitoria única debe hacerse teniendo en cuenta la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (en adelante, LFAL) que regula los bienes de las Entidades Locales, su defensa, conservación y recuperación.

Conforme al artículo 99 de la LFAL, los bienes de las entidades locales de Navarra se rigen por lo establecido en esa Ley Foral y sus disposiciones reglamentarias; por las restantes normas del Derecho Administrativo Foral de Navarra; por las Ordenanzas de la respectiva entidad; y, en su defecto, por las normas del Derecho Privado Foral.

Los artículos 101 a 104 de la referida LFAL, regulan el régimen de calificación jurídica, alteración y adscripción de los bienes de las Entidades Locales, y los artículos 110 a 120 su defensa, conservación y recuperación, previsiones que se completan con la regulación del Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Navarra.

En el caso que nos ocupa, resultan también de aplicación los preceptos de la Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de Navarra, y del Decreto Foral 59/1992, de 17 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Montes, referidos a los Montes de Utilidad Pública.

Concretamente, el artículo 10 de la Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, a fin de proteger la titularidad pública de los Montes de Utilidad Pública y el mantenimiento de su posesión, precisa que:

«1. La inclusión de un monte en el Catálogo otorga la presunción de su posesión en favor de la Entidad Pública a cuyo nombre figure, sin que esta posesión pueda ser discutida por medio de interdictos o de procedimientos especiales.

2. En todo caso, y mientras no recaiga sentencia firme en juicio declarativo ordinario de propiedad, dicha posesión será mantenida y, si procede, asistida para su recuperación por las autoridades competentes».

Pues bien, la disposición transitoria única que se proyecta no parece compadecerse bien con las previsiones del precepto que se acaba de transcribir.

En definitiva, en opinión de este Consejo de Navarra, existen serias dudas de legalidad en tanto que ninguna disposición legal habilitaría al Decreto Foral a obligar a las Entidades Locales a determinar, en el plazo de diez años, en aquellos Montes de Utilidad Pública en los que exista superficie

reclamada como privada, si la superficie es de Utilidad Pública o enclavado particular y a comunicar el Acuerdo que se adopte a la Administración Forestal.

Además, la remisión de esta disposición al artículo 18.2 también suscita dudas a este Consejo, en tanto que el referido precepto se refiere a rectificación de errores de los datos, no a modificación de los mismos.

Por último, la disposición final prevé su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral de mejoramiento del Catálogo de Montes de Utilidad Pública y del Catálogo de Montes Protectores y de modificación de varios artículos del reglamento de montes aprobado por Decreto Foral 59/1992, si se tienen en consideración las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, resulta conforme a la legalidad.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.