

**INFORME SOBRE LA PROPOSICIÓN DE LEY BÁSICA ESTATAL
DE LOS AGENTES FORESTALES Y LA SEGURIDAD
MEDIOAMBIENTAL.**

Se me solicita por el **Colegio de Ingenieros de Montes**, informe sobre la *Proposición de Ley Básica Estatal de los Agentes Forestales y la Seguridad Medioambiental* presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos En Comú Podem-En Marea.

Asimismo se solicita que el informe se extienda a la conveniencia de la existencia de un "Estatuto Básico de las funciones propias del agente forestal", pues la creación de un Grupo de Trabajo que lo elabore es, precisamente la Proposición no de Ley del PSOE que aprobó el Congreso de los Diputados el 28 de junio pasado. En relación con esta segunda Proposición no de Ley, hay que indicar que, dado que el presente informe se pronuncia específicamente sobre los conflictos con las Comunidades Autónomas que plantearía una Ley Básica específica para un determinado tipo de funcionario, lo que se expone al respecto acerca de la Proposición de Ley de Podemos sería extrapolable a la proposición no de Ley del PSOE, aun cuando ésta se limite a las funciones a desarrollar por los Agentes Forestales en toda España, pues esa es una competencia autonómica.

A la vista de lo anterior y aceptando dicho requerimiento, procedo a emitir el siguiente informe:

PRELIMINAR.- El contenido de la Proposición.	2
PRIMERO.- La Proposición de Ley Básica Estatal resulta innecesaria por duplicidad, dispersión y deficiencia de técnica legislativa e inconveniente por alterar el modelo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.	2
SEGUNDO.- Una regulación tan pormenorizada supone vaciar las competencias de las Comunidades Autónomas en la materia.	6
TERCERO.- Las funciones que se encomiendan podrían plantear conflictos con los técnicos al servicio de las Comunidades Autónomas.	9
CUARTO.- El modelo altera las relaciones con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.	10
QUINTO.- Conclusiones.	14

PRELIMINAR.- El contenido de la Proposición.

La proposición de Ley contiene 18 artículos, cuatro disposiciones adicionales, una disposición derogatoria, y tres disposiciones finales.

Interesa destacar que tal norma expresamente deroga exclusivamente el apartado 4 del art. 58 de la *Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes* y sustituye lo establecido en el apartado 3 del mismo artículo por lo dispuesto en la propia Ley¹.

El único título competencial en que se apoyaría esta Ley, que tendría el carácter de básica, es el previsto en el art. 149.1.23 CE.

PRIMERO.- La Proposición de Ley Básica Estatal resulta innecesaria por duplicidad, dispersión y deficiencia de técnica legislativa e inconveniente por alterar el modelo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

La *Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes* en la modificación operada por la *Ley 21/2015, de 20 de julio*, define en el art. 6 q) al Agente Forestal² y luego en su art. 58³ regula en cuatro apartados los aspectos básicos de quienes conocemos como agentes forestales y medioambientales.

¹ Disposición adicional tercera de la PL:.

El apartado 3 del artículo 58 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, queda redactado como sigue:

«El marco jurídico básico, facultades y ejercicio de los Cuerpos de Agentes Forestales vendrá regulado por ley.»

² **q) Agente forestal:** *Funcionario que ostenta la condición de agente de la autoridad perteneciente a las Administraciones Públicas que, de acuerdo con su propia normativa y con independencia de la denominación corporativa específica, tiene encomendadas, entre otras funciones, las de vigilancia, policía y custodia de los bienes jurídicos de naturaleza forestal y la de policía judicial en sentido genérico tal como establece el apartado 6 del artículo 283 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, actuando de forma auxiliar de los jueces, tribunales y del Ministerio Fiscal, y de manera coordinada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, con respeto a las facultades de su legislación orgánica reguladora.*

³ **Artículo 58. Extensión, policía y guardería forestal.**

1. Las Administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, deberán desempeñar, entre otras, las siguientes funciones de extensión, policía y guardería forestal:

a) De policía, custodia y vigilancia para el cumplimiento de la normativa aplicable en materia forestal, especialmente las de prevención, detección e investigación de las causas de incendios forestales, emitiendo los informes técnicos pertinentes.

b) De asesoramiento facultativo en tareas de extensión y gestión forestal y de conservación de la naturaleza.

Los funcionarios que desempeñen estas funciones contarán con la formación específica que les capacite para su correcto desarrollo.

En la redacción originaria de la Ley de Montes 43/2003, la definición de Agente Forestal, no aludía a su condición de policía judicial en sentido genérico, que fue incluida en la modificación aprobada por Ley 10/2006. Asimismo, el artículo 58 sufrió modificaciones en 2006, en el mismo sentido. Sin embargo, con el fin de evitar los problemas competenciales que surgían entre las funciones de la policía administrativa forestal y las fuerzas o cuerpos de seguridad, en la reforma de 2015 (Ley 21/2015) se ajustaron tanto la definición recogida en el artículo 6 q) como el propio artículo 58.

En la Proposición de Ley que ahora se examina, la definición de Agente Forestal se disgrega en los arts. 1, 2, y 3.3, artículos que vienen a recoger lo ya establecido en el art. 6 q), es más, el propio art. 1 remite a la definición de estos otorgada por la Ley 43/2003, de 21 de noviembre.

En la regulación vigente, el art. 58 de la Ley de Montes agrupa en el apartado 1 las funciones de extensión, policía y guardería forestal en los incisos a) y b). No se entiende que estas funciones se desarrollen y pormenoricen en el

2. Para fomentar las labores citadas en el párrafo b) del apartado 1, la Administración forestal podrá establecer acuerdos con los agentes sociales representativos.

3. Los funcionarios que desempeñen funciones de policía administrativa forestal, por atribución legal o por delegación, tienen la condición de agentes de la autoridad. Los hechos constatados y formalizados por ellos en las correspondientes actas de inspección y denuncia tendrán presunción de certeza, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos e intereses puedan aportar los interesados.

Asimismo, en el ejercicio de estas funciones están facultados para:

a) 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. Al efectuar una visita de inspección, deberán comunicar su presencia a la persona inspeccionada o a su representante, a menos que consideren que dicha comunicación pueda perjudicar el éxito de sus funciones.

b) Proceder a practicar cualquier acto de investigación, examen o prueba que consideren necesaria para comprobar que las disposiciones legales se observan correctamente.

En particular podrán tomar o sacar muestras de sustancias y materiales, realizar mediciones, obtener fotografías, vídeos, grabación de imágenes, y levantar croquis y planos, siempre que se notifique al titular o a su representante, salvo casos de urgencia, en los que la notificación podrá efectuarse con posterioridad.

4. En el ejercicio de sus funciones como Policía Judicial genérica se limitarán a efectuar las primeras diligencias de prevención, de acuerdo con lo previsto en la normativa reguladora de la Policía Judicial y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 284 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Cuando tuvieran conocimiento de hecho que pudieran ser constitutivos de delito deberán ponerlos en conocimiento de la Autoridad judicial o del Ministerio Fiscal, a través del procedimiento que determinan los órganos en cuya estructura se integren y de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

En el ejercicio de las funciones a las que se refiere este apartado, los Agentes Forestales prestarán en todo momento auxilio y colaboración a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

art. 7 de la Proposición, porque ello supone entrar de lleno dentro del ámbito de competencia de gestión de las Comunidades Autónomas, cuestión a la que nos referiremos más adelante.

Por lo que se refiere al apartado 2 del artículo 58 vigente, establece la posibilidad de la suscripción de acuerdos para realizar las funciones de asesoramiento facultativo en tareas de extensión y gestión forestal y de conservación de naturaleza, lo que ahora se recogería parcialmente en el art. 15, creando el art. 16 una Comisión Estatal para la Colaboración.

El apartado 3 del artículo 58 dispone que los funcionarios que desempeñen funciones de policía administrativa forestal, por atribución legal o por delegación, tienen la condición de agentes de la autoridad. En el ejercicio de tales funciones les reconoce algunas facultades, tales como entrar en cualquier momento y sin previo aviso en los lugares sujetos a inspección y a permanecer en ellos, salvando en todo caso la inviolabilidad del domicilio, realizar cualquier diligencia de investigación examen o prueba que consideren necesaria para comprobar que las disposiciones legales se observan correctamente, tomar o sacar muestras de sustancias y materiales, realizar mediciones, fotografías etc, debiendo notificar de ello al titular o a su representante.

A estas funciones se refiere con más detalle la Proposición de Ley en los arts. 3.2; 3.3, 3.4, 7. 1. a) y b), 8.2, 8.4 y 8.5., pero también se recogen otras funciones que van mucho más allá, de ahí que en su Disposición Adicional Tercera, la Proposición de Ley pretenda modificar el citado apartado tres del art. 58 de la Ley vigente, dejando como contenido del mismo una mera remisión a una Ley, que sería precisamente la Ley que se propone (*“ 3. El marco jurídico básico, facultades y ejercicio de los Cuerpos de Agentes Forestales vendrá regulado por ley.”*),

El apartado 4 del artículo 58 vigente dispone que los agentes forestales y medioambientales, en el ejercicio de sus competencias, actuarán de forma coordinada y con respeto a las facultades que atribuye su legislación orgánica

reguladora, con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. A ello se refiere el art. 3.3 de la Proposición de Ley y más adelante en la disposición derogatoria, se prevé: *“Queda derogado el apartado 4 del artículo 58 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, así como todas aquellas normas o disposiciones legales, de igual o inferior rango, que se opongan o contradigan lo dispuesto en esta Ley.”*

Así pues, aunque los aspectos básicos de los "Agentes Forestales y la Seguridad Medioambiental", que son competencia del Estado, están ya regulados por la *Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes*, habiendo sido ajustada esta norma en la modificación realizada por la Ley 21/2015, de 20 de julio para evitar solapamientos con la normativa sobre fuerzas y cuerpos de seguridad, se pretende ahora con, la Proposición de ley básica estatal que se ha presentado en las Cortes, una importante reforma que por un lado duplica en parte lo dispuesto en la Ley de Montes, y por otro pretende ir mucho más allá y crear un colectivo que vendría a asimilarse a las citadas fuerzas y cuerpos de seguridad, y que resultaría ciertamente autónomo respecto de las Administraciones forestales y ambientales en las que se hasta ahora se integran con carácter general estos cuerpos.

La STC 214/2015, de 27 de noviembre, ha reconocido que la fijación por el Estado de las bases en materia de montes y aprovechamientos forestales, que incluye las reglas relativas a la policía y guardería forestal se encuentra ya establecida en el art. 58 de la Ley 43/2003, de montes, y que estas no agotan la materia, dejando margen suficiente a las Comunidades Autónomas para ejercer su competencia de desarrollo legislativo (FJ 5º).

No se justifica entonces la regulación *ex novo* de estas reglas si, por una parte, ya han sido declaradas por el TC conformes al reparto constitucional de competencias. Por otro lado, no tiene ningún sentido, y además supone una deficiente técnica legislativa, repetir las disposiciones que ya obran en la Ley de

Montes, máxime si existe evidente riesgo de invasión de competencias de las Comunidades Autónomas.

De otra parte, y como se verá más adelante, supone una modificación del modelo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, tanto es así que se pretende que algunos preceptos se aprueben por Ley Orgánica..

SEGUNDO.- Una regulación tan pormenorizada supone vaciar las competencias de las Comunidades Autónomas en la materia.

Señala la Disposición final primera de la Proposición de Ley que ésta se dicta al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.23 CE y tiene, por tanto, carácter básico. Tal precepto hace referencia a la competencia exclusiva del Estado para establecer las bases en materia de medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección así como la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

Sobre el alcance de esta legislación básica cabe recordar lo señalado por la STC nº 102/1995, de 26/06/1995, Rec. Conflicto positivo de competencias 1220/1989, 1232, que recuerda que *"el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aún siendo 'menor que en otros ámbitos', no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991 (fundamento jurídico 1, D, in fine) de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido (...) Lo básico (...) consiste en el común denominador normativo para todos en un sector determinado, pero sin olvidar, en su dimensión intelectual, el carácter nuclear, inherente al concepto. Lo dicho nos lleva a concluir que lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos"*.

Por su parte, el número 9 del apartado 1 del Art. 148 de la Constitución española señala que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en *"gestión en materia de protección del medio ambiente"*. Dentro de estas competencias se encuadran las normas autonómicas que recogen funciones inspectoras o de autorización.

Conforme a la Disposición final segunda, la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes ha sido dictada también con un carácter básico, sin embargo repárese en las diferencias del art. 58 con el detalle que se ofrece ahora en la Proposición de Ley.

En relación con la noción material de las bases, su delimitación por el TC tiene como finalidad esencial procurar que la definición de lo básico no quede en cada caso a la libre disposición del legislador estatal, *"pues ello permitiría dejar sin contenido las competencias autonómicas"* (STC 80/1988, de 28 de abril, FJ 5). Y con las bases se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales (STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1); a partir de él podrá *"cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto"* (STC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 16).

No cabe entonces que se establezca, con el carácter de básica, una regulación tan exhaustiva, con el consecuente riesgo de dejar sin contenido las competencias autonómicas, como la que hace la Proposición de Ley respecto a las funciones propias de policía medioambiental, de apoyo a la gestión de medio ambiente y del paisaje, las de auxilio y colaboración en emergencias y protección civil, y en general, todas las recogidas en el art. 7. Véase en este sentido la notable diferencia con los aspectos, estos sí estructurales, que establece el art. 58.1. a) y b) de la Ley 43/2003, la cual ni siquiera enuncia las actividades de guardería forestal, con la clara intención de evitar inmiscuirse en la esfera de competencias de las Comunidades Autónomas a quienes corresponde ejecutar la

legislación forestal y ambiental y, por tanto, organizar y regular los servicios o actividades administrativas de la policía de montes.

Bien es verdad que en algunos casos la Proposición busca garantizar el respeto con las competencias autonómicas, como es el caso del art. 6, que regula la organización de los Agentes Forestales y Medioambientales. Se dice que *"se organizarán en torno a Cuerpos propios de funcionarios de carrera de las Comunidades Autónomas o de sus Administraciones de pertenencia. Su creación se realizará por las Comunidades Autónomas de Acuerdo con sus competencias en materia de función pública y medio ambiente"*.

Efectivamente considerando la amplitud de funciones y su variada complejidad, las Comunidades Autónomas han optado en algunos casos por crear cuerpos distintos o un cuerpo único con varias escalas como sucede en el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid; en otros, se ha optado por encomendar todas las funciones a un único cuerpo y clase funcionarios como en Cataluña y Cantabria.

Sin embargo, a pesar de este noble propósito, es superflua la regulación contenida en el art. 6 de la Proposición, pues aun cuando guardara silencio sobre ello, o no se regulara, tienen las Comunidades Autónomas la competencia para la organización interna de sus servicios y la ordenación de su personal.

Asimismo la proposición de Ley parece ignorar que existen Comunidades Autónomas en las que estos Agentes responden al modelo de Guardería forestal, y se limitan a desarrollar sus cometidos en relación con los montes, sin asumir competencias de policía medioambiental en general, por lo que de prosperar esta proposición se estaría imponiendo dar cobertura a otras áreas desde estos Cuerpos, lo que resultaría una intromisión inaceptable en la organización autonómica, y con toda probabilidad, de aceptarse supondría distraer el ya menguado presupuesto forestal en otras actividades (canteras, residuos, etc.) Lo anterior pone de relieve con mayor claridad, si cabe, y desde un punto de vista

práctico, que no procede llevar a cabo esta afección de las competencias organizativas de las Comunidades Autónomas.

TERCERO.- Las funciones que se encomiendan podrían plantear conflictos con los técnicos al servicio de las Comunidades Autónomas.

Sin perjuicio de todo lo anterior, hay que llamar también la atención sobre las funciones que pretenden establecerse, de forma pormenorizada, en el artículo 7, y que están recogidas de forma que suponen atribuir a los agentes forestales y medioambientales, facultades en relación con planificación forestal y medioambiental para las que no están preparados.

Hay que tener en consideración que se trata del escalón más bajo de la administración forestal, por lo que, a pesar de que existe una importante sobrecualificación en el colectivo (han accedido muchos titulados universitarios) no es posible establecer para el mismo unas funciones que a todas luces exceden de las que puede corresponder al personal que tiene acceso a estos Cuerpos o Escalas, que corresponde a los grupos C o D)

Quien accede a estos cuerpos o escalas puede tener una formación previa muy heterogénea, algunas Comunidades Autónomas exigen estudios específicos, pero en ese caso se trata siempre de títulos de Formación Profesional. Como es obvio, el hecho de que se haya superado un temario adecuado a las funciones de agente forestal, no dota de capacidades de tipo técnico, más bien propias de los Cuerpos o Escalas de Ingenieros e Ingenieros Técnicos de las distintas Administraciones correspondientes al grupo A (A1/A2).

Por ello es rechazable que el texto venga a reconocer “funciones técnicas” entre las que se incluyen las de “participar en los trabajos de planificación, gestión, inventario y ordenación medio ambiental y forestal”, o de “planificación y seguimiento de hábitats naturales y seminaturales y de flora y fauna silvestre, cinegética y piscícola”. Este tipo de funciones resulta, sin duda, un caldo de cultivo para que se planteen fricciones con otros funcionarios, que de hecho ya

han ocurrido en alguna Comunidad Autónoma, como es el caso de la de Cataluña, en la que los Agentes han considerado incorrectas las decisiones de los propios Cuerpos técnicos de la Administración, denunciándolas y provocando graves conflictos dentro de los órganos administrativos medioambientales⁴.

A ello se añade que el nuevo modelo que se propone, en el que el Cuerpo de Agentes Forestales y Medioambientales vendría a ser una suerte de Cuerpo de policía sin serlo, y sin perjuicio de lo que más adelante se dirá sobre el difícil encaje que tiene esta solución en el actual marco de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, ello supondría una modificación esencial de la organización, en la que difícilmente dependería de los órganos con competencias forestales o medioambientales, pasando a actuar de forma autónoma. Entendemos que esta que se podría calificar de auténtica “revolución” en lo que se refiere a la organización de los antiguos guardas forestales, no se puede imponer a las Comunidades Autónomas, que tienen modelos más o menos diferentes, pero en los que estos agentes se encuentran mayoritariamente bajo la dependencia orgánica de la Administración Forestal.

Además el artículo 7 incluye funciones relacionadas con la “gestión y protección del patrimonio histórico y artístico”, que no parecen adecuadas a los conocimientos de estos Agentes, cuyos conocimientos y pruebas de acceso nada tienen que ver con este asunto al estar orientados en la mayor parte de las Comunidades Autónomas, como se ha señalado, a los campos forestal y ambiental.

CUARTO.- El modelo altera las relaciones con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.
--

⁴ El modelo catalán planteaba una estructura piramidal en la que los agentes rurales podían ocupar puestos de todas las categorías, con independencia de la titulación que ostentasen, y en el que se primaba el turno de promoción interna sin titulación y por el sólo hecho de contar con una antigüedad en el Cuerpo. El Colegio de Ingenieros de Montes impugnó ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña el Reglamento del Cuerpo de Agentes Rurales, obteniendo una sentencia parcialmente estimatoria que anulaba dos Disposiciones Adicionales, y que la Generalidad de Cataluña se ha resistido a ejecutar durante mucho tiempo.

En el punto anterior se ha destacado que las funciones que se atribuyen en la proposición a este colectivo no se compadecen con la formación que se les exige, y que por tanto ostentan. Además se pretende que estos Agentes sean policías, para lo que tampoco están formados, y probablemente tampoco tiene sentido que se les forme en ese campo, pues ya existen las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, siendo en concreto el SEPRONA de la Guardia Civil quien lleva a cabo con toda solvencia la lucha contra los delitos medioambientales.

Como se ha expuesto más arriba, las facultades que ostentarían los agentes pretenderían convertirles en una auténtica policía, hasta el punto que en una de las Disposiciones Adicionales se prevé que los apartados 1, 2 y 7 del artículo 8⁵ se aprueben como Ley Orgánica. Sin necesidad de entrar en la dificultad que entraña, con la actual composición parlamentaria, la aprobación de una Ley Orgánica (que requiere mayoría absoluta del Congreso), resulta evidente que lo que se pretende supone alterar el modelo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, creando una policía que no forma parte de los mismos.

⁵ Artículo 8. Facultades

1. En el cumplimiento de sus funciones de indagación y prevención de infracciones penales y persecución de infracciones administrativas, los Agentes Forestales y Medioambientales podrán requerir la identificación de las personas en los siguientes casos:

a) Cuando existan indicios de que han podido participar en la comisión de un delito o puedan aportar testimonio o prueba de infracción penal.

b) Cuando, en atención a las circunstancias concurrentes, se considere razonablemente necesario que acrediten su identidad para prevenir la comisión de un delito.

c) Cuando, en el ámbito de las funciones propias de persecución de infracciones administrativas, se considere necesaria la identificación de las personas a quienes sean atribuidas dichas infracciones.

Dicho requerimiento será efectuado siempre con respeto a los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación por razón de nacimiento, nacionalidad, origen racial o étnico, sexo, religión o creencias, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

El requerimiento de identificación, realizado en el ejercicio legítimo de sus funciones de policía, custodia, inspección y vigilancia, será de obligado cumplimiento para las personas físicas como las jurídicas, y se realizará mostrando la documentación identificativa solicitada.

2. En el ejercicio de sus funciones podrán entrar en los lugares sujetos a inspección y a permanecer en ellos, con respeto, en todo caso, a la inviolabilidad del domicilio. Al efectuar una visita de inspección, deberán comunicar su presencia a la persona inspeccionada o a su representante, a menos que consideren que dicha comunicación pueda perjudicar el éxito de sus funciones.

7. Podrán practicar las comprobaciones que sean necesarias en las personas, bienes y vehículos para investigar las infracciones dentro de su ámbito competencial y para prevenir e impedir la comisión de delitos en el medio natural, procediendo, en su caso, a la intervención de los objetos, instrumentos o medios susceptibles de ser o haber sido utilizados para la comisión de ese delito.

En efecto, el modelo que se pretende implantar, en el que las funciones de los Agentes forestales y medioambientales se desempeñan de forma concurrente, indiferenciada, no subordinada y en cooperación recíproca con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y en el que se plantea la creación de Unidades Orgánicas de Policía Judicial “*adscritas a las Fiscalías de Medio Ambiente y Urbanismo, que actuarán bajo la dependencia directa de jueces, tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente en los términos que la Ley establezca*” (art. 18), no cabe duda que planteará a su vez problemas de competencias con las propias Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en general, y con el citado SEPRONA en particular. En efecto, se pasaría de colaborar y auxiliar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a tener las facultades de estas, pero sin serlo.

Además en el artículo 17 se establece que se aprueben unos criterios de uniformidad y distintivos en los vehículos similares y en las Disposiciones Adicionales se prevé que en el plazo de un año se modifiquen los Reglamentos de Armas y de Circulación de vehículos a motor encaminadas a que estos Agentes dispongan de permiso de armas tipo A (arma corta) y que sus vehículos tengan la consideración de vehículo policial y de emergencias.

Evidentemente, el conflicto está servido, y así lo viene a reconocer la proposición de Ley en cuanto que recoge varias veces, bien cláusulas sin perjuicio de las funciones de aquellas, bien la necesaria colaboración y coordinación con las mismas, lo que pone de relieve que esta no será fácil en absoluto⁶

⁶ Art. 3.3. *Ostentan la condición de agentes de la autoridad en el ejercicio de sus potestades públicas recogidas en la presente Ley a todos los efectos legalmente procedentes, sin perjuicio de la obligación de mutua colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.*

Art.4.1. Las funciones de los Cuerpos de Agentes Forestales y Medioambientales quedan reconocidas en la presente Ley, así como en las respectivas leyes autonómicas, siendo correspondientes con las de policía específica medioambiental, sin perjuicio de las funciones y competencias que tengan atribuidas legalmente las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Art.4.2. En todo caso, la prestación de dichas funciones se desempeñarán de forma concurrente, indiferenciada, no subordinada y en cooperación recíproca con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en el ejercicio de sus competencias recíprocas.

Los propios autores de la proposición son tan conscientes de este problema, que plantean incluso la creación de una Comisión Estatal para la Colaboración de los Cuerpos de Agentes Forestales y Medioambientales (artículo 16)⁷, que a pesar de lo que su denominación da a entender, en realidad pretende la coordinación y colaboración entre los Cuerpos de Agentes Forestales/Medioambientales y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, hasta el punto que se crea en el seno del Ministerio del Interior.

Pero insistimos, se pretende crear unos cuerpos con funciones de policía administrativa especial, pero también de policía judicial (como reconoce

*Art.4.3. Los Agentes Forestales y Medioambientales, en la investigación y represión de los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, actuará de forma **coordinada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad** y tendrán, a todos los efectos legales, carácter **colaborador** de los mismos.*

*Art. 7.1. b) Ejercer la policía judicial como consecuencia del recibo de denuncias o de oficio, ante la comisión de un posible ilícito penal de carácter medioambiental, contra el patrimonio natural o geológico, o de explotación de recursos naturales, realizando las primeras diligencias necesarias para evitar las consecuencias del delito y asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del hecho delictivo y de su autoría de cuya desaparición hubiere peligro y poniendo en conocimiento de la Autoridad Judicial o del Ministerio Fiscal los hechos que pudieran ser constitutivos de delito de los que tuvieran conocimiento con ocasión del ejercicio de sus funciones. Realización de todas las investigaciones y actuaciones que el Ministerio Fiscal o los Tribunales les ordenen, bajo su estricta dependencia funcional y de acuerdo con lo previsto en la normativa reguladora de la Policía Judicial, **actuando de manera coordinada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.***

*Art. 8.3. Requerir la **colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad**, cuando fuera necesario para el desempeño de las funciones que tengan encomendadas, especialmente en caso de negativa a identificarse, desobediencia, obstrucción a su labor, agresión o amenaza. Las administraciones públicas y los particulares estarán obligados a prestarles la colaboración que precisen en el ejercicio de sus funciones.*

⁷ **Artículo 16. Comisión Estatal para la Colaboración.**

1. Se creará en el Ministerio del Interior una Comisión Estatal para la Colaboración de los Cuerpos de Agentes Forestales y Medioambientales, presidido por el Ministerio de Medio Ambiente, e integrado por los representantes de todas las Comunidades Autónomas con competencias en la materia.

2. Dicha Comisión Estatal tendrá la naturaleza de órgano colegiado consultivo y de participación con el fin de garantizar la coordinación y colaboración recíproca entre los diferentes Cuerpos de Agentes Forestales/Medioambientales y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como facilitar el intercambio profesional, especialmente en el campo de la imagen institucional, uniformidad e identidad, prevención de riesgos laborales y demás propuestas, estudios y actividades tendentes a la mejor coordinación y colaboración profesional e institucional entre los diferentes Cuerpos de Agentes Forestales/Medioambientales.

3. Dicha Comisión desarrollará su labor con respeto a los principios básicos de seguridad pública, con especial atención a la eficacia, jerarquía y descentralización, desconcentración y coordinación con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

4. Para su adecuado funcionamiento y desarrollo de las funciones que le son propias, la Comisión contará con dotación presupuestaria propia, además de recursos materiales y humanos necesarios.

abiertamente el art. 3.2 de la PL) pero sin ser un cuerpo policial, por lo que hay que dudar que la regulación que se propone tenga cabida en el marco de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (y de otras normas que regulan la policía judicial, como la Ley Orgánica del Poder Judicial o el Real Decreto 769/1987, de 19 de junio).

Por último, también resulta evidente que tal regulación no puede sustentarse en el título competencial previsto en el artículo 149.1 23 de la Constitución, que se refiere a la legislación básica sobre protección del medio ambiente, y sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

QUINTO.- Conclusiones

A la vista de lo expuesto, hay que concluir lo innecesario e inadecuado de la Proposición de Ley, pues:

PRIMERA.- Los aspectos básicos de la denominada Guardería forestal que son competencia del Estado, están ya regulados por la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, en la modificación realizada por la Ley 21/2015, de 20 de julio, siendo innecesaria, por duplicidad, dispersión y deficiencia de técnica legislativa, la Proposición de ley básica estatal.

SEGUNDA.- La regulación propuesta en la Proposición de Ley Básica Estatal de los Agentes Forestales y la Seguridad Medioambiental invade el ámbito de competencias de las Comunidades Autónomas al dejar sin contenido sus competencias organizativas en este campo.

TERCERA.- Las funciones de tipo técnico que se les atribuyen parecen inadecuadas para unos funcionarios a los que no se exige, como es lógico, una formación universitaria en el campo forestal y ambiental. Además lo extenso y ambiguo de las funciones, así como los cambios que se proponen en el modelo, planteará sin duda problemas de tipo práctico en cuanto a la coordinación de sus actuaciones con otros funcionarios, fundamentalmente los técnicos de las

Comunidades Autónomas que desarrollan la planificación y gestión forestal y medioambiental.

CUARTO.- Por lo que se refiere a las funciones que estos Agentes podrán desempeñar de forma *concurrente, indiferenciada, no subordinada y en cooperación recíproca con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad* (art. 4.2 de la Proposición), crearán sin duda conflicto con las propias Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, ya que no encajan con la regulación de estas últimas, contenida en una Ley Orgánica.

Este es mi informe que, como siempre, someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

En Madrid a 25 de julio de 2017

Concha Jiménez Shaw

Abogada. Doctora en Derecho