



Sr. S. de Vega, presidente y
ponente

Sr. Ramos Antón, consejero
Sra. Ares González, consejera
Sr. Herrera Campo, consejero

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 11 de enero de 2024, ha examinado *el proyecto de decreto por el que se regulan las autorizaciones de cambio de uso forestal en Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 469/2023

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 3 de noviembre de 2023 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el proyecto de decreto por el que se regulan las autorizaciones de cambio de uso forestal en Castilla y León.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 9 de noviembre de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 469/2023, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el presidente del Consejo, correspondió su ponencia al consejero Sr. S. de Vega.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de una parte expositiva, una parte dispositiva estructurada en dos capítulos con 13 artículos, y una parte final conformada por una disposición adicional, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.



El capítulo I, "Disposiciones Generales" (artículos 1 a 8), regula el objeto y ámbito de aplicación; autorización de cambio de uso forestal; montes en los que no podrá autorizarse un cambio de uso forestal; condiciones de excepcionalidad; cambios del uso forestal con la finalidad de cultivo agrícola; cambios del uso forestal en los procedimientos de concentración parcelaria, cambios de uso forestal en los procedimientos de aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio y de planeamiento urbanístico; y cambio del uso forestal para uso excepcional de suelo rústico.

El capítulo II, "Procedimiento para la autorización del cambio del uso forestal" (artículos 9 a 13), incluye el inicio del procedimiento; documentación; instrucción; resolución; y procedimiento simplificado.

La disposición adicional única recoge la obligación de publicidad activa mediante la puesta a disposición de datos e información en el Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León, derivada de la aplicación o entrada en vigor de la norma conforme a lo dispuesto en la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.

La disposición derogatoria deroga el Decreto 292/1991, de 10 de octubre, por el que se regula la roturación de terrenos forestales para su cultivo agrícola, y las demás disposiciones de igual o menor rango en cuanto se opongan a lo dispuesto en este decreto.

La disposición final primera establece una habilitación en favor de la consejería competente en materia de montes para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo del decreto. Y la segunda prevé la entrada en vigor del decreto a los 20 días de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

Segundo.- El expediente remitido.

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

- Copia del anuncio de consulta previa a la elaboración del proyecto publicado en el Portal de Gobierno Abierto de Castilla y León, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), la cual se mantuvo abierta desde el día 5 de



julio hasta las 14:00 horas del 18 de julio de 2018. Se efectuaron en este trámite tres aportaciones.

- Justificantes de 21 de diciembre de 2018 de la concesión de un trámite de audiencia a las entidades interesadas; Ecologistas en Acción, Federación de Asociaciones Forestales de Castilla y León, UCCL, URCACYL, Alianza UPA-COAG Castilla y León, ASAJA Castilla y León y Asociación Nacional de Empresas Forestales. Alegaciones formuladas y contestación a las mismas.

- Copia del anuncio de sometimiento del proyecto al trámite de participación ciudadana, que fue publicado en el Portal de Gobierno Abierto el 26 de diciembre de 2018 y se mantuvo abierto hasta el 8 de enero de 2019 hasta las 14:00 horas, en el que consta una aportación y la contestación a la misma.

- Copia del anuncio de sometimiento del proyecto a información pública, publicado el 26 de diciembre de 2018.

- Audiencia otorgada a las restantes consejerías el 15 de noviembre de 2021, en el que se les concede un plazo de 10 días para la emisión de informe. Constan en el expediente los informes emitidos por la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior (Secretaría General y Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno), por la Consejería de Economía y Hacienda (Secretaría General) y Consejería de Empleo e Industria (Secretaría General), por la Consejería de Agricultura y Ganadería y Desarrollo Rural (Secretaría General), por la Consejería de Sanidad (Secretaría General), por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades (Dirección General de la Mujer, Dirección General de Personas Mayores, Personas con Discapacidad y Atención a la Dependencia, Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad), por la Consejería de Educación (Secretaría General) y por la Consejería de Cultura y Turismo (Secretaría General).

- Justificante de la remisión del proyecto de decreto a las delegaciones territoriales el 16 de noviembre de 2021, concediéndoles un plazo de 10 días para la emisión de informe. Constan en el expediente informes de las delegaciones territoriales de la Junta de Castilla y León, en León, Burgos, Segovia y Soria.



- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, de 23 de noviembre de 2021.

- Certificado del secretario del Consejo Regional de Medio Ambiente de 13 de julio de 2021, en el que se hace constar que dicho órgano informó favorablemente el proyecto.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, de 13 de julio de 2022, favorable al proyecto.

- Informe Previo del Consejo Económico y Social de 14 de septiembre de 2023.

- Proyecto de decreto de 3 de octubre de 2023, sometido a dictamen a este Consejo, y los elaborados en distintas fases de la tramitación.

- Memorias del proyecto, la final de 3 de octubre de 2022, junto a Anexo referido a las alegaciones presentadas por las consejerías y delegaciones territoriales al proyecto de decreto de cambios de uso forestal.

- Informe del secretario general de la consejería proponente, previsto en el artículo 39.1.g) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen, según lo establecido en el apartado tercero, 1.a) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.



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

El artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo dispone que la solicitud de dictamen se acompañará del expediente administrativo foliado y deberá incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto, ha de considerarse como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León se recoge en el artículo 75.3 de la misma para los anteproyectos de ley. No resulta aplicable la nueva redacción dada a los artículos 75, 76 y 76 bis de aquélla por la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, dado que tal modificación no ha entrado en vigor, de acuerdo con la disposición final vigesimoprimera de la citada Ley 1/2021. No obstante lo cual, debe recordarse la necesidad de que la Administración de la Comunidad dé cumplimiento al mandato previsto en el apartado 3 de la referida disposición final, que dispone que "el desarrollo reglamentario al que se refiere la nueva redacción del apartado 7 del artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, [referido a la regulación reglamentaria del procedimiento de elaboración de las normas] (...) deberá producirse en el plazo máximo de un año desde la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial de Castilla y León". Y es obvio que tal plazo se ha superado sin haberse dado cumplimiento aún a dicho mandato legal.

Conforme al mencionado artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la consejería competente por razón de la materia, y cuya redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes y por el trámite de consulta previa, cuando este proceda de acuerdo con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, deberá ir acompañado de una memoria que, en su redacción final, deberá contener el marco normativo en el que pretende incorporarse, la motivación sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con referencia al coste al que dará lugar, en su caso, así como a su financiación, un resumen de las principales aportaciones recibidas durante la tramitación, y cualquier otro aspecto que exija una norma con rango de ley o que se determine reglamentariamente.



El apartado 4 de dicho artículo 75 establece que “Una vez redactado el texto del anteproyecto, se someterá, cuando este proceda, al trámite de participación previsto en el título III de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un plazo mínimo de diez días naturales”.

Por otra parte, el apartado 5 del mismo precepto dispone en su inciso primero que “En aquellos casos en que el texto deba someterse a los trámites de audiencia e información pública, conforme a lo previsto en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, ambos trámites se llevarán a cabo, de manera simultánea, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un periodo mínimo de diez días naturales.

»Asimismo, si se considera oportuno, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”.

El artículo 75 de la Ley 3/2001, en sus apartados 6, 8 y 9, exige que el proyecto se envíe a las restantes consejerías para que, en un plazo no superior a diez días, emitan informe sobre todos los aspectos que afecten a sus competencias (cada consejería remitirá también los informes de los órganos colegiados adscritos a ella que resulten preceptivos); que se emita informe de legalidad por los servicios jurídicos de la Comunidad; y que se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Conviene recordar que la observancia del procedimiento de elaboración de las normas constituye un aspecto de singular importancia, si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

A este respecto, resultan aplicables al proyecto los principios de buena regulación determinados con carácter básico por el artículo 129 de la LPAC, a los que deben someterse las Administraciones Públicas en el ejercicio de la



potestad reglamentaria: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En la línea que marca ahora la legislación básica, se situaba ya en el ámbito autonómico el Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuyo artículo 2 establece que "De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autonómica de eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana, y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada Ley".

Estas previsiones encuentran un desarrollo detallado en la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, en aplicación del Decreto 43/2010, de 7 de octubre.

A) En cuanto a la memoria, el artículo 3 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, dispone que "contendrá, en un único documento, la evaluación del impacto normativo o administrativo, si fueran preceptivos, y, en todo caso, cuantos estudios e informes sean necesarios para el cumplimiento de los principios y medidas regulados en los artículos 41 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, debiéndose redactar por el órgano o centro directivo proponente del proyecto normativo de forma simultánea a la elaboración de este.

»Asimismo, deberá reseñar las modificaciones introducidas en el texto originario como fruto de la participación, de informes y consultas, y justificar las razones que llevan a aceptar o, en su caso, rechazar las observaciones que se hayan presentado".

En este caso, la memoria justificativa final de 3 de octubre de 2023 se refiere al marco normativo; al cumplimiento de los principios de necesidad y



oportunidad; eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficiencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad; al contenido del proyecto, describiendo su estructura y contenido; a los impactos preceptivos, concretamente, los impactos económico y presupuestario, por razón de género, en el ámbito de la infancia, de la familia, de la adolescencia y de la discapacidad, normativo, administrativo y análisis de contribución a la sostenibilidad y la lucha o adaptación contra el cambio climático, Agenda 2030 y objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Asimismo, contiene referencia a las aportaciones recibidas durante su tramitación y su contestación.

Respecto al impacto administrativo, el decreto proyectado regula el procedimiento de autorización de los cambios de uso forestal, que ya viene establecido en la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León. Consta en la memoria la referencia al órgano competente, los efectos sobre el plazo, la previsión del impacto organizativo y de recursos de personal para la óptima gestión de este procedimiento, conforme a los artículos 5 y 6 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre.

Debe recordarse que la valoración del impacto de las normas ha de referirse al impacto en las familias (y no solo en las familias numerosas, a que alude la memoria), tal y como establece la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas. Así lo expresa el informe de la Dirección General de Familia, Infancia y Atención a la Diversidad de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, a que alude la memoria. Por ello, debe subsanarse tal extremo en la memoria.

Por lo que se refiere al impacto de la norma en la competencia, la memoria señala que "Este proyecto de decreto no introduce elementos susceptibles de distorsionar la competencia del mercado interno, no previéndose que su aplicación vaya a producir posibles restricciones al acceso de nuevos operadores ni restricciones que limiten la libertad de los operadores para competir o limiten sus incentivos al hacerlo, o en relación con la economía europea ni otras economías".

En lo que respecta al impacto en la sostenibilidad y la lucha y adaptación frente al cambio climático considera que "En la elaboración de este decreto se ha tenido en cuenta la importancia de la cubierta forestal como sumidero de carbono y su importante contribución a la sostenibilidad y a la adaptación contra el cambio climático. La excepcionalidad del cambio de



uso forestal establecida en el artículo 2 y la amplitud de casos en que no se podrá autorizar este cambio, que se enumeran en el artículo 3, permiten asegurar que la integridad de dichas masas forestales está asegurada". Pese a ello, este Consejo Consultivo estima estas apreciaciones insuficientes debido a la especial importancia que tiene la conservación y protección de los montes en la mitigación de los efectos del cambio climático. En este sentido, el informe del Consejo Económico y Social indica "que el carácter excepcional del procedimiento regulado debería permitir asegurar la integridad de las masas forestales en nuestra comunidad autónoma, dada la importancia de la cubierta forestal como sumidero de carbono y por su contribución a la sostenibilidad y a la adaptación contra el cambio climático".

También la memoria aborda el impacto en relación con la Agenda 2030 y objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Señala: "La regulación establecida en la presente norma contempla un sistema de intervención administrativa aplicable a los cambios de uso susceptibles de afectar al medio ambiente, con una finalidad preventiva, llamado a armonizar el desarrollo económico con la protección del medio ambiente y asentado sobre las bases de la racionalización procedimental, de la cooperación administrativa y de la seguridad jurídica".

La memoria finaliza con la descripción de la tramitación realizada, en la que se da cuenta de las alegaciones efectuadas, la admisión o rechazo de las mismas y del contenido de los informes preceptivos.

B) En cuanto a la tramitación, deben realizarse varias observaciones:

1) Se ha realizado una consulta pública previa y el proyecto se ha sometido al trámite de participación ciudadana previsto en los artículos 75.4 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, y 18 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.

La copia del anuncio de consulta previa a la elaboración del proyecto se publicó en el Portal de Gobierno Abierto y se mantuvo abierta desde el día 5 de julio hasta las 14:00 horas del 18 de julio de 2018. De igual forma, el trámite de participación ciudadana estuvo abierto desde el 26 de diciembre de 2018 hasta el 8 de enero de 2019 hasta las 14:00 horas.

Se advierte que en ambos casos el trámite concluyó a las 14:00 horas del último día del plazo otorgado para ello. Como se ha indicado por



este Consejo en las correspondiente a los años 2021 y 2022, dado que las sugerencias y observaciones deben presentarse a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León y este está habilitado durante las 24 horas del día, la participación ciudadana no debe limitarse hasta las 14:00 horas, sino que debería extenderse hasta las 23:59 horas del último día natural.

De igual forma, sorprende a este Consejo el excesivo lapso de tiempo entre la consulta pública previa de la norma proyectada (5 al 18 de julio) hasta la elaboración del proyecto definitivo y sometido a consideración (3 de octubre de 2023). Si bien sobre este extremo la memoria dispone que "no se han visto modificadas durante este periodo las circunstancias que dieron lugar al planteamiento inicial de la necesidad del proyecto de decreto, que ha sido aún reforzada a través de la constante demanda de los ciudadanos y a consecuencia de las catastróficos incendios acaecidos en esta Comunidad y otras partes de España, que han puesto el foco en la necesidad de reducir la carga de combustible y establecer discontinuidades en el paisaje, algo a lo que precisamente coadyuvan los cambios de uso".

2) Consta que el proyecto se ha sometido al trámite de información pública a que se refiere el artículo 75.5 de esta Ley, con objeto de favorecer al máximo la participación de la sociedad de acuerdo con los artículos 133 de la LPAC, y 76, en relación con el 75.5, de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

Ahora bien, se advierte que no consta en el expediente que en el procedimiento de elaboración de la norma se haya concedido audiencia a la Administración General del Estado, en cuanto su contenido pudiera ostentar incidencia en sus competencias y actuación sobre zonas de protección, zona de dominio público hidráulico o zona de policía de cauces, lo que pudiera condicionar el uso del suelo a fin de evitar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico (protección del suelo, el agua y la cubierta vegetal o la restauración hidrológico-forestal). Todo ello, a pesar de que en el Consejo Regional de Medio Ambiente existe un representante de la Administración General del Estado. En todo caso, debe justificarse en la memoria la no conveniencia de otorgar dicha audiencia.

3) No consta en el expediente orden del consejero de Fomento y Medio Ambiente por la que se inicia el procedimiento de elaboración de la norma.



4) El Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León ha emitido informe favorable el 24 de junio de 2021, en cumplimiento del artículo 5.2.a) del Decreto 1/2017, de 12 de enero.

5) El Consejo Económico y Social de Castilla y León ha emitido informe el 14 de septiembre de 2023.

6) Llama, sin embargo, la atención que no conste en el expediente la intervención del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León, en cumplimiento de las funciones que le atribuye el artículo 97.a) de la Ley 1/1998, de 4 de junio de Régimen Local de Castilla y León. El contenido de los artículos 7 y 8 del proyecto sometido a dictamen afecta directamente a las competencias de las entidades locales en el ámbito urbanístico (aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio y de planeamiento urbanístico). En cualquier caso, de no considerarse preceptivo, deberá justificarse en la memoria.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.

7) Por otra parte, no obra en el expediente la comunicación previa a la tramitación del proyecto a la Comisión Delegada de Gobierno, de acuerdo con el artículo 5.1.c) del Decreto 19/2022, de 26 de mayo, en atención a la incidencia de aquel en los ámbitos económico, financiero, de desarrollo rural, tributario, estadístico o presupuestario. De este modo, en la memoria se debe justificar la innecesaridad, en su caso, de la intervención en el procedimiento de la Comisión Delegada de Gobierno o, en otro caso, deberá subsanarse la falta de este trámite, incorporando al procedimiento justificación de su intervención.

8) Deben incorporarse al expediente los estudios y documentos previos, a los que se refiere el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, que hayan servido de base para la elaboración de la norma, que no constan pero que, dado el carácter esencialmente técnico de la norma proyectada, habrán de contribuir a otorgar certidumbre y, en definitiva, seguridad jurídica a su aplicación.



En lo demás, como se ha expuesto, el proyecto ha sido objeto de examen por todas las consejerías y delegaciones territoriales. Y han formulado observaciones la Consejería de Economía y Hacienda, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior, la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, y las delegaciones territoriales de Segovia, Burgos, Soria y León. También consta un informe de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo.

Se ha concedido audiencia a Ecologistas en Acción, Federación de Asociaciones Forestales de Castilla y León, UCCL, URCACYL, Alianza UPA-COAG Castilla y León, ASAJA Castilla y León y Asociación Nacional de Empresas Forestales. Consta una amplia participación de estas asociaciones sobre el proyecto y la contestación a sus alegaciones. Obran en el expediente sendos informes técnicos evacuados por la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal sobre los cambios de uso forestal de terrenos y su alcance en Castilla y León, y sobre la revisión de expedientes de cambio de uso forestal de menos de diez hectáreas, de 15 de mayo de 2020 y de 15 de febrero de 2021, respectivamente.

Y constan incorporados al expediente, como informes preceptivos, el informe de la Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, exigido en el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; y el informe de la Asesoría Jurídica previsto en la Ley 3/2001, de 3 de julio, y en el artículo 4.2.b) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

Por otra parte, en el procedimiento deberá observarse lo dispuesto en el artículo 7, apartados c) y d), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, e incorporar al expediente justificación del trámite. Tal precepto establece que "Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán: (...) c) Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública. (...)".



Si bien es cierto que la tramitación del procedimiento se ha iniciado con anterioridad a la vigencia de la Resolución de 20 de octubre de 2020, de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, por la que se concretan las condiciones para la publicación de la huella normativa, sí aparece documentación reflejada en la huella normativa del decreto proyectado, cuya publicación en el portal de transparencia de la Junta de Castilla y León tiene como finalidad dar la máxima divulgación a los documentos y contenidos que se generan en el proceso de tramitación de las normas de obligado cumplimiento. Se considera que es una información relevante a la hora de conocer, no solo el espíritu y finalidad de la norma, sino también las distintas modificaciones producidas a lo largo de su tramitación, desde su concepción original hasta el texto final que vaya a aprobarse. Y ello con la pretensión de que una mayor transparencia de estos procesos fomente la participación ciudadana en la conformación del contenido final de las normas, lo que garantizará que las decisiones sean más motivadas y razonables y permitirá conocer qué y quienes influyen directa o indirectamente en las reglas que todos deberemos observar.

3ª.- Marco competencial y normativo.

En el ámbito comunitario, en materia de medio ambiente se ha de citar la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, y la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres, traspuestas por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, traspuesta por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

La Constitución Española establece en el artículo 149.1.23, como competencia exclusiva del Estado, la "Legislación básica sobre protección del 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".

Asimismo, el artículo 148.1.8 dispone que las comunidades autónomas podrán asumir competencias en "en materia de montes y aprovechamientos forestales". A estos efectos, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León



vincula la competencia autonómica en esta materia a la de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del estado prevista en el artículo 71.1.8º la Comunidad Autónoma ostenta competencias de desarrollo normativo y de ejecución en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos.

El alcance de las competencias estatal y autonómica en materia de protección del medio ambiente ha sido delimitado por el Tribunal Constitucional, cuya doctrina general en relación con esta cuestión ha quedado sintetizada, entre otras, en la sentencia 104/2013, de 25 de abril. En ella se recuerda que lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple principalmente una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pudiendo las comunidades autónomas con competencias en este ámbito establecer niveles de protección más altos, pero nunca reducirlos (SSTC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 2; 196/1996, de 28 de noviembre, FJ 2; 101/2005, de 20 de abril, FJ 5; y 7/2012, de 18 de enero, FJ 5).

Las comunidades autónomas cuyos estatutos lo prevean pueden, por tanto, aprobar normas adicionales de protección del medio ambiente que complementen o refuercen los niveles garantizados como mínimos en la normativa básica estatal, que no pueden ser ignorados, reducidos o limitados por aquellas (SSTC 170/1989, de 19 de octubre y 90/2000, de 30 de marzo).

En el ámbito específico de montes, como consecuencia del expuesto título competencial habilitante se dictó la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, que ha sido objeto de diversos recursos de inconstitucionalidad, resueltos por el Tribunal Constitucional mediante sentencias 49/2013, de 28 de febrero; 84/2013, de 13 de abril; 97/2013, de 23 de abril.

La Ley 43/2003, de 21 de noviembre, se configura como un instrumento eficaz para garantizar la conservación de los montes españoles y para promover su restauración, mejora y racional aprovechamiento apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. Dicha Ley establece las normas básicas en materia forestal, por lo que las leyes que dicten las comunidades autónomas en esta materia deben respetar lo dispuesto en la ley estatal, constituyendo, por tanto, ésta un límite a la potestad de las comunidades autónomas, que pueden dictar sus propias normas siempre que no vayan en contra de lo establecido en la ley básica.



Por su parte en el ámbito autonómico, en ejercicio de las mentadas competencias se aprobó en la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León, modificada recientemente por la Ley 1/2023, de 24 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas. En particular, como antecedente normativo se ha de citar el Decreto 292/1991, de 10 de octubre, en el que se regula la roturación de terrenos forestales para su cultivo agrícola.

En la materia objeto del proyecto sometido a dictamen deben tenerse presentes, en cuanto a la legislación básica se refiere, el artículo 39 y 40 de la ley de Montes estatal y, como normativa autonómica, principalmente los artículos 71 y 73 de la ley de Montes de Castilla y León.

En última instancia, debe recordarse que la disposición final tercera de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León, faculta a la Junta de Castilla y León para efectuar su correspondiente desarrollo reglamentario.

Corresponde a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, en virtud del artículo 1 del Decreto 9/2022, de 5 de mayo, bajo la supervisión del consejero, promover y dirigir la política en materia de gestión del patrimonio natural de la Comunidad, montes, aprovechamientos y usos forestales y vías pecuarias; y, de acuerdo con el artículo 6.I), a la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal, bajo la dependencia de la Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, "La planificación e inventario forestal, así como la regulación de los aprovechamientos y usos forestales".

4ª.- Rango de la norma proyectada.

El proyecto de decreto sometido a dictamen se dicta al hacer uso de la habilitación de la potestad reglamentaria para el desarrollo y ejecución de la legislación básica del Estado, cuando proceda, prevista en el artículo 16.e) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

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



material”, siendo, por lo tanto, preceptivo el dictamen sobre el mismo. Se diferencian, así, de los que no requieren dicho dictamen, que son los reglamentos independientes o de carácter organizativo, que “son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios” (sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002), regulando materias no comprendidas en el ámbito de la reserva de ley.

Con arreglo a lo expuesto, se considera que existe habilitación legal para dictar el proyecto y que el rango elegido (decreto) es el adecuado.

El artículo 26.1.d) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, atribuye a los titulares de las consejerías la función de preparar y presentar a la Junta de Castilla y León proyectos de decreto relativos a las cuestiones propias de su consejería. Por ello, al titular de la consejería le corresponderá la firma del proyecto, sin que deba ser suplido formalmente en esta tarea por parte del titular de un órgano directivo de la misma.

5ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Preámbulo.

Respecto a la parte expositiva de la norma, ha de recordarse que ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión de su objeto, aludir a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta y ayudar a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.

Deben considerarse a tal fin las Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León, aprobadas por resolución de 20 de octubre de 2014, del secretario general de la Consejería de la Presidencia, en ejecución del Decreto 8/2014, de 6 de marzo, por el que se regula el funcionamiento de los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León.

En ellas se diferencia un contenido general de la parte expositiva, y otro específico en atención a la tipología de la norma.

Como contenido general señalan que “La parte expositiva comenzará con una breve explicación de cuales sean las disposiciones de las que deriva



o en las que encuentra su encaje la norma o el acuerdo. La exposición se hará de forma ordenada, comenzando por el derecho internacional o comunitario si existiese y, siguiendo por este orden, con la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la normativa básica estatal y la normativa autonómica.

»Cabe citar, a continuación, si existiesen, los antecedentes normativos de la cuestión que se va a abordar en el articulado (...).

»Posteriormente se describirá su objeto y finalidad, y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, indicando de manera expresa el fundamento competencial que se ejercita.

»Deberán destacarse también los aspectos más relevantes de la tramitación, consultas efectuadas y principales informes evacuados, en particular la audiencia a otras administraciones públicas cuando se haya producido.

»Si la parte expositiva es larga, podrá dividirse en apartados, que se identificarán, sin titular, con números romanos centrados en el texto”.

Como contenido específico de la parte expositiva en los proyectos de decreto, se indica que “especialmente en el caso de los reglamentos ejecutivos, se incluirá una referencia, en su caso, a la habilitación legal específica y al llamamiento que haga el legislador al ulterior ejercicio, por su titular, de la potestad reglamentaria”.

Por su parte, de acuerdo con el artículo 129 de la LPAC, en el preámbulo debe quedar suficientemente justificada la adecuación del proyecto de reglamento a los principios de buena regulación: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia.

En este caso, el contenido de la parte expositiva se adapta en general a aquellas determinaciones, al referirse al marco normativo en el que se inserta, al contenido de la norma, aspectos relevantes en la tramitación y a la adecuación de la norma a los principios de calidad normativa.



Articulado.

Con carácter previo ha de indicarse que la regulación proyectada responde, según la memoria, a “los cambios legislativos obrados desde la aprobación del anterior reglamento regulador de los cambios de uso forestal, así como la necesidad de extender esta regulación a otros cambios por fines diferentes al uso agrícola, y adaptar sus requisitos a la nueva realidad forestal de la Comunidad”. La ley básica impone, a fin de preservar los terrenos forestales, que el cambio del uso forestal de un monte, cuando no venga motivado por razones de interés general, tendrá carácter excepcional y requerirá el informe favorable del órgano forestal competente y, en su caso, del titular del monte.

La norma reglamentaría ostenta un marcado carácter técnico, por lo que los informes técnicos evacuados y las alegaciones presentadas en la tramitación del expediente resultan de gran importancia.

Artículo 1.- *Objeto y ámbito de aplicación.*

El proyecto sometido a dictamen pretende regular el cambio de uso forestal de los montes cuando no venga motivado por razones de interés general declarado por el Estado por la Comunidad. A tal efecto, establece las condiciones y supuestos en los que cabe la autorización, así como el procedimiento a seguir para su obtención, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 y 72 de la Ley 3/2009, de 6 de abril de Montes.

El apartado 1 establece el objeto de la norma proyectada. Seguidamente el apartado 2 contempla varias exclusiones que se regirán por su legislación específica: montes catalogados de utilidad pública, protectores y con régimen de protección especial, junto a los supuestos previstos en el artículo 88.3 de la Ley 3/2009, de 6 de abril (las zonas de interfaz urbano forestal identificadas como tales en los planes anuales de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales, cuando se desarrollen a menos de 100 metros del casco urbano en terreno rústico no clasificado como con protección natural).

Artículo 2.- *Autorización de cambio de uso forestal.*

Se sugiere que la previsión del apartado 2, que establece “un plazo máximo de dos años, para la realización de las actuaciones (..) que hagan



efectivo el cambio de uso”, contemple los efectos para el supuesto de que se incumpla el citado plazo.

Artículo 5.- Cambios del uso forestal con la finalidad de cultivo agrícola.

Es preciso recalcar que el artículo 40.1 de la Ley 43/2003, de 23 de noviembre, prevé que “El cambio del uso forestal de un monte cuando no venga motivado por razones de interés general, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 18.4 y de la normativa ambiental aplicable, tendrá carácter excepcional y requerirá informe favorable del órgano forestal competente y, en su caso, del titular del monte”. Por ello, la Ley de Montes impone una interpretación restrictiva en la concesión del cambio de uso forestal.

Se ha de traer a colación el artículo 71.3 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, que preceptúa que, “De conformidad con lo dispuesto en el artículo 40.2 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, se articulará un procedimiento simplificado de reversión al uso agrícola de las parcelas de monte privado que reúnan las siguientes condiciones: que la pendiente máxima del terreno no supere el 15 %; que la dedicación al cultivo agrícola hubiera tenido lugar dentro de los treinta años anteriores a la solicitud de cambio de uso; y que sean técnica y económicamente aptos para el cultivo agrícola. La aptitud técnica y económica para el cultivo agrícola será objeto de previo informe de la consejería competente en materia de agricultura”.

El artículo 5 del proyecto introduce importantes innovaciones con respecto a la normativa vigente que reglamenta la roturación de terrenos forestales para su cultivo agrícola. La norma proyectada regula tanto la reversión de los terrenos al uso agrícola, como la modificación de uso de parcelas que no hayan ostentado tal condición. En ambos supuestos, para la concesión del cambio de uso forestal con la finalidad agrícola, la norma proyectada determina como requisito que la pendiente máxima de los terrenos forestales no supere el porcentaje del 15 %, en idénticos términos recogidos en el artículo 71.3 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, o una pendiente mayor, siempre que en los terrenos concernidos se adopten medidas con el objetivo de garantizar la ausencia de procesos erosivos y, además, se den algunas de las circunstancias que se enumeran en las letras a) a d). (En este contexto, el Decreto 292/1991, de 10 de octubre, por el que se regula la roturación de terrenos forestales para su cultivo agrícola -cuya derogación prevé el proyecto



de decreto-, dispone que la autorización de roturación será denegada en todo caso si la pendiente de las parcelas supere al 10 %).

Al respecto, se ha de advertir que a pesar de que la obtención del título habilitante exige adecuadas garantías de evitación de erosión del medio, la nueva regulación suprime el valor límite máximo. En este sentido, es preciso traer a colación el informe de 15 de mayo de 2020 de la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal, que concluye sobre el inicial presupuesto normativo de la pendiente, lo siguiente:

“Se considera adecuado establecer condiciones limitantes de acceso al cambio de uso forestal que, con carácter general sirvan de protección de valores naturales (especies y hábitats protegidos; montes de utilidad pública, presencia de arbolado...), como ya se prevé en algunas normas.

»En concreto, para los casos de cambio de uso forestal con destino agrícola, se considera que deben establecerse criterios técnicos objetivos y sencillos de aplicar para realizar el contraste de la viabilidad técnica del uso agrícola.

»Para esos casos se propone emplear como criterio, al menos, la pendiente de los terrenos con el fin de evitar la pérdida de suelo por erosión, estableciendo un valor límite máximo para aceptar la posibilidad de un cambio de uso. También, para facilitar la comprensión y aceptación de los interesados, se propone la elaboración o referencia a un catálogo de medidas de acondicionamiento y de prácticas agrícolas a realizar obligatoriamente y en todo caso, como condición de la posible autorización a conceder”.

A la vista de lo anterior, no es posible analizar la conveniencia de suprimir el mentado parámetro, por ser una cuestión eminentemente técnica. Sin embargo, ante las alegaciones vertidas sobre este extremo por varias asociaciones en el trámite de audiencia y el informe técnico reproducido, que aconseja establecer “un valor límite máximo”, este Consejo Consultivo estima que se ha de justificar adecuada y suficientemente con criterios técnicos la flexibilización adoptada, con el fin de asegurar que no existe una regresión en la regulación que minore el grado de protección medioambiental, y que se respeta el principio de excepcionalidad que inspira esta reglamentación.

Por otra parte, el apartado 2 condiciona la autorización en los supuestos b), c) y d) a la adscripción de terrenos agrícolas de igual superficie para su



transformación al uso forestal. La obligación de compensar la disminución de terreno forestal con cargo al solicitante no tiene encaje en la Ley de Montes autonómica, por lo que parece que su imposición excede de la naturaleza eminentemente técnica de una norma reglamentaria. Igual reproche se advierte en relación con las obligaciones aparejadas a la primera, como la de "presentar un plan de reforestación y posterior mantenimiento de los terrenos desarbolados" o la de asumir "el compromiso de realizar actuaciones de mejora del estado forestal en terrenos forestales de dicha superficie adicional".

Finalmente, el apartado 3 establece que "Cuando se trate de terrenos que en los últimos 10 años hayan sido objeto de un aprovechamiento forestal o hayan sufrido algún episodio de destrucción de la vegetación que hubiera implicado la modificación sustancial de la cubierta arbórea, la autorización de cambio de uso forestal se basará en los parámetros y condiciones previos al aprovechamiento". Sobre este apartado, sería conveniente que se concretará el alcance de la expresión "algún episodio de destrucción de la vegetación que hubiere implicado la modificación sustancial de la cubierta arbórea", pues puede llegar a ser confusa, atendiendo a la prohibición del cambio de uso forestal de los terrenos incendiados durante, al menos, 30 años, que imponen el artículo 50 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes estatal, y el artículo 92.2 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León.

Artículo 7.- Cambio de uso forestal en los procedimientos de aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio y de planeamiento urbanístico.

De forma general, el apartado 2 describe los supuestos en los que procede la recalificación de terrenos forestales, que ostentan la condición de suelo rústico. Pues bien, la regulación examinada pudiera ser controvertida desde un punto de vista material. De hecho, regula aspectos que afectan e interfieren en el contenido y alcance del derecho de propiedad del suelo rústico cuyo contenido material excede de la propia habitación legal, concretamente del objeto de los artículos desarrollados, por lo que debería suprimirse.

Al hilo de lo expuesto, el citado apartado 2 contempla las circunstancias en las que los montes calificados como suelo rústico pueden ser recalificados como suelo urbano o urbanizable. De este modo, el precepto prohíbe, con el término "solo", la recalificación de los terrenos forestales fuera de las condiciones impuestas en la norma proyectada. En



este sentido, y puesto que su contenido material disciplina y limita cuestiones que afectan a derechos de los ciudadanos, parece que el contenido de este precepto pudiera exceder el desarrollo y ejecución de la ley y participar de la naturaleza de un reglamento independiente. Como se ha expuesto en la observación manifestada al artículo 5, la potestad normativa de la Administración puede completar la regulación legal en lo concerniente a la delimitación del contenido de la propiedad privada, sin embargo, en el supuesto analizado se extralimita del contenido a desarrollar, pues resulta evidente que no se trata del desarrollo de una ley en materia urbanística que pudiera permitir tal habilitación.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

Finalmente, el apartado 3 declara el carácter preceptivo y vinculante del informe de la consejería competente en materia de montes en el procedimiento de aprobación de instrumentos de planeamiento urbanístico o de ordenación del territorio que reclasifiquen suelo que inicialmente tuviera la consideración de monte. Aunque este extremo no impide la tramitación del procedimiento, no podrá recaer resolución mientras no se haya emitido tal informe, por lo que se sugiere que se incluya en el artículo la consecuencia de su no emisión, como así se hace en el artículo 8.

Artículo 8.- Cambio del uso forestal para uso excepcional en el suelo rústico.

El precepto prevé que en los procedimientos que se tramiten para la autorización de uso excepcional en suelo rústico y que conlleven la pérdida de condición de monte, deberá emitirse informe por la consejería competente en materia de montes, de forma análoga a lo dispuesto en el artículo 7. El informe preceptivo y vinculante condiciona la resolución final del procedimiento, como lo hace constar *in fine*.

Artículo 9.- Inicio del procedimiento.

El apartado 1 se refiere al inicio del procedimiento para la autorización de cambio de uso forestal por la propiedad o "por quien disponga de la oportuna autorización de aquella". Dado que la finalidad de la tramitación del procedimiento es la obtención de la autorización de cambio de uso, se



sugiere que se sustituya el vocablo "autorización" por el de "conformidad", más acorde con la dicción literal del artículo 71.2 la Ley 3/2009, de 6 de abril, y con el propio texto sometido a consideración, que alude a la "conformidad" en el artículo 2.

Junto a ello, el último inciso ("No será necesaria esta solicitud para los cambios de uso previstos en los artículos 6, 7, y 8 del presente decreto") parece superfluo habida cuenta que los citados preceptos tratan del cambio de uso en procedimientos sustantivos tramitados por otros órganos administrativos y ajenos al que regula la norma proyectada, por lo que se sugiere su supresión.

La solicitud de autorización se formalizará en modelo normalizado, que deberá ser dado de alta en el Inventario Automatizado de Procedimientos Administrativos y publicarse junto con la información que forma parte del mismo, conforme a la disposición adicional tercera del Decreto 7/2013, de 14 de febrero, de utilización de medios electrónicos en la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

El apartado 3 contempla los lugares y forma de presentación de las solicitudes. Además de la forma presencial en las oficinas de asistencia en materia de registros previstos en el artículo 16.4 de la LPAC, se prevé la presentación de forma electrónica en la sede electrónica de la Administración de la Comunidad. No obstante, de conformidad con el citado artículo, debe admitirse la presentación de la solicitud en los registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1 de la LPAC.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

Artículo 11.- Instrucción.

El apartado 2 regula la subsanación y mejora de las solicitudes de iniciación. Dispone que se requerirá en un plazo máximo e improrrogable de diez días que se subsane la solicitud o acompañe los documentos preceptivos. Sin embargo, la condición de improrrogable no se compadece con el contenido del artículo 68 de la LPAC, toda vez que se priva a los interesados de la facultad de solicitar la ampliación prevista en el precepto citado, para



los casos en que la aportación de los documentos requeridos presente dificultades especiales.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

En la tramitación del expediente, a pesar de que debe deducirse la aplicación general de la LPAC, se aconseja que se prevea el trámite de audiencia a los interesados, ponderando en su caso, aquellos que tengan condición de interesados, como el titular de los terrenos o incluso los colindantes.

Finalmente, el apartado 3 declara, para los supuestos de solicitudes cuya finalidad sea de carácter agrícola, el carácter preceptivo del informe del servicio territorial competente en materia de agricultura sobre el cumplimiento de los requisitos previstos en el apartado 1 del artículo 5, y en todo caso el informe de afecciones a la Red Natura 2000.

Es de destacar la importancia del informe de afecciones a la Red Natura 2000, por cuanto es garantía de protección del estado de conservación de los hábitats y especies objeto de conservación, todo ello, en virtud de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad junto a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Se aconseja que haga referencia al informe de evaluación de afecciones a la Red Natura 2000, tal como se denomina en el Decreto 6/2011, de 10 de febrero.

Artículo 12.- *Resolución.*

El apartado 2 fija el plazo máximo para resolver el procedimiento administrativo y notificar la resolución, que no podrá ser superior a seis meses. En cuanto al efecto desestimatorio del silencio administrativo, a pesar de que como expone el Consejo Económico y Social en su informe, la Ley 3/2009, de 6 de abril, no contiene previsión sobre este extremo, nada impide establecer la regla del silencio negativo, recogida con carácter general por la LPAC, cuyo artículo 24.1 dispone que el silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos que impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente.



Sobre el particular, se sugiere para mayor precisión del texto sustituir la expresión "implicará que pueda entender desestimada la solicitud a los efectos previstos en la Ley 39/2015", por "la solicitud se entenderá desestimada a los efectos previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre".

A su vez, el apartado 3 impone a los beneficiarios del título habilitante la obligación de prestar aval como requisito condicionante de obtención de autorizaciones administrativas, "que garantice la realización subsidiaria de los trabajos de reforestación y mejora forestal previstos en el artículo 5". Pues bien, la exigencia de constituir tal garantía financiera parece que no tiene cobertura en la Ley autonómica que desarrolla, por lo que es dudosa su exigencia. En este contexto, ha de concretarse su habilitación legal, habida cuenta que su exigencia participa en mayor medida del régimen de responsabilidad que del objeto del proyecto de decreto, que en definitiva es la reglamentación de la autorización del cambio de uso, sin que la innovación pueda alcanzar a la imposición de una obligación que no prevé la propia Ley que se desarrolla, por lo que esta innovación pudiera implicar de cierto vicio material.

De mantenerse, se advierte de que la expresión "la eficacia de la resolución podrá ser condicionada al establecimiento de un aval" genera inseguridad jurídica, habida cuenta de las controversias que pudieran surgir en su aplicación. Por ello, sería conveniente especificar en qué supuestos y bajo qué criterios o parámetros se ha de exigir tal caución, pues lo contrario podría dar lugar a cierta arbitrariedad en la aplicación de la citada condición.

Por lo demás, el último inciso ("o la devolución de las ayudas públicas para la reforestación o mejora forestal") es incongruente con la previsión recogida en el artículo 3.j), pues este último precepto dispone que no podrá autorizarse un cambio de uso forestal en montes que hubieran sido objeto de ayudas públicas para su reforestación o mejora forestal en los cinco años anteriores, salvo la previa devolución de las ayudas recibidas. Por ello, parece que, si se exige la devolución de las ayudas como requisito previo a la concesión de cambio de uso, no tiene sentido garantizar su devolución. Del mismo modo parece que también no existe concordancia con el artículo 10.h), que prevé que se aporte junto a la solicitud documentación tendente a acreditar que se han devuelto las ayudas públicas.

Con todo, es preciso aclarar los extremos expuestos en aras de garantizar la seguridad jurídica.



Por su parte la redacción del apartado 4, debiera de revisarse al no hallar concordancia con el contenido de los artículos 7.3 y 8. La expresión "cuando el procedimiento para la autorización de cambio de uso se integre en otro procedimiento sustantivo" no es correcta, pues la intervención de la administración forestal se configura a través de un informe preceptivo y vinculante que se inserta en el procedimiento correspondiente que finaliza por resolución adoptada por el órgano sustantivo, esto es, en el procedimiento de autorización de uso excepcional en suelo rústico o en el procedimiento de elaboración de los instrumentos de ordenación del territorio y de planeamiento urbanístico. Por ello, se sugiere su supresión.

Artículo 13.- Procedimiento simplificado de reversión al uso agrícola.

Como se ha expuesto, el artículo 71.3 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, establece los requisitos objetivos para la aplicación del procedimiento simplificado que sea monte privado, que la pendiente máxima del terreno no supere el 15 %; que la dedicación al cultivo agrícola hubiera tenido lugar dentro de los treinta años anteriores a la solicitud de cambio de uso; y que sean técnica y económicamente aptos para el cultivo agrícola. En línea con la observación formulada al artículo 5.1, a fin de lograr una mayor comprensión, sería conveniente que el apartado 1 estableciera los requisitos exigidos para la aplicación del procedimiento simplificado, con claridad prescindiendo de remisiones internas.

El último inciso del primer párrafo del apartado 1 prevé la aplicación del procedimiento simplificado para el caso de parcelas que sustenten plantaciones forestales temporales de las especies de turno corto, esto es, clones de plantaciones de chopos de producción o Eucalyptus. Seguidamente, el párrafo segundo contempla la innecesaridad de la obtención de la autorización para la reversión al uso agrícola, cuando las plantaciones temporales -clones de chopos de producción-, reúnan ciertas condiciones, por ello al tratar ambos de la misma materia sustantiva y desde el punto de vista de la técnica normativa, se aconseja que el último inciso del primer párrafo se refunda con el párrafo dos.



Disposición adicional.- *Información y publicidad.*

Contempla la obligación de publicidad activa, si bien no concreta directa o indirectamente las circunstancias en las que la obligación ha de materializarse, "en aquellos supuestos que resulte posible". Luego la redacción de este último inciso no se compadece del todo con la naturaleza imperativa de la disposición, por lo que convendría que se determinasen los supuestos en los que se genera tal deber, toda vez que así redactado se corre el riesgo que la cláusula quede sin contenido.

Disposición final primera.- *Desarrollo normativo.*

En ella se establece que "Se faculta a la Consejería para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo de este Decreto". No obstante, del artículo 26.f) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, es al titular de la consejería al que corresponde ejercer la potestad reglamentaria y la función ejecutiva en las materias propias de su consejería. Por ello, parece conveniente que se revise la redacción, ya que la competencia no la ostenta la consejería sino su titular.

III CONCLUSIONES

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

Atendidas las observaciones formuladas en relación con la tramitación del procedimiento y a los artículos 7.2, 9.3 y 11.2, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León", y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se regulan las autorizaciones de cambio de uso forestal en Castilla y León.

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