

2024-099

## INFORME AL ANTEPROYECTO DE LEY DE MONTES DE ANDALUCÍA.

Con fecha 9 de octubre de 2024 se recibe petición de informe del anteproyecto de Ley de Montes de Andalucía suscrita por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente.

### I.- COMPETENCIA.

El presente informe se emite en cumplimiento de lo establecido en el artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y en el artículo 8 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, en relación con el artículo 8.2.r) del Decreto 164/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública.

### II.- CONSIDERACIONES GENERALES.

#### Primera.- Sobre el contenido del proyecto y su ámbito jurídico.

El anteproyecto tiene por objeto establecer un nuevo marco legal en materia de montes en Andalucía, sustituyendo a la vigente Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía.

El texto cuenta con 136 artículos, 2 disposiciones adicionales, 5 transitorias, una derogatoria y 7 finales. El borrador está identificado como "Borrador 1.4 (30-09-24)". El texto vino acompañado de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN), suscrita por el Director General de Política Forestal y Biodiversidad el 22 de septiembre de 2024.

Una de las causas que motivan la elaboración del anteproyecto es la adecuación de la norma autonómica a los preceptos básicos de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, y sus posteriores modificaciones.

Entre los aspectos novedosos con respecto a la ley vigente, la MAIN señala, entre otros:

- La sustitución del actual Consejo Andaluz de Biodiversidad por el Consejo Andaluz de Política Forestal y Biodiversidad.
- El fomento de la colaboración público-privada para promover el desarrollo sostenible de los aprovechamientos forestales.
- El fomento de la investigación e innovación forestal.
- La creación del Sistema de Información Geográfico Forestal (SIG-Forestal).
- La creación de la Red MUESTRA de montes con gestión forestal sostenible y ejemplar.
- La inclusión de aspectos medioambientales vinculados al objeto del contrato entre los criterios de adjudicación.
- La creación del Registro Andaluz de Empresas e Industrias Forestales Cooperativas.



Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	22/10/2024
VERIFICACIÓN		PÁG. 1/8



## Segunda.- Sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN).

La MAIN del anteproyecto tiene contenidos de relevancia para la emisión del informe que nos ocupa, conforme a las letras b).4º a 6º y d) del artículo 7.1.bis del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, como son, concretamente, aspectos del procedimiento administrativo (letra b.4º), del silencio en los anteproyectos de ley o proyectos de decreto legislativo (letra b.5º), de la creación de nuevos órganos (letra b.6º) y de la evaluación de las cargas administrativas (letra d).

Para su elaboración se encuentra la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, aprobada mediante Acuerdo, de 14 de mayo de 2024, del Consejo de Gobierno, de la que se destacan los siguientes apartados:

- 2.3.2.1.d), referido a la regulación o modificación de procedimientos
- 2.3.2.1.e), sobre el sentido del silencio en los anteproyectos de ley o proyecto de decreto legislativo
- 2.3.2.1.f), relativo a limitaciones en el acceso o ejercicio de actividades económicas.
- 2.3.2.1.g), en materia de órganos.
- 2.6, sobre evaluación de las cargas administrativas.

A continuación se analizan los correspondientes apartados de la MAIN elaborada para este anteproyecto de ley:

### 1º) Con respecto a los procedimientos administrativos:

El anteproyecto cuenta con 19 procedimientos administrativos, que se enumeran a continuación, con referencia al artículo donde se encuentran regulados en el texto y algunos comentarios:

Artículo 13.3: procedimiento de inclusión/exclusión de montes en el Catálogo de Montes de Andalucía.

Inicio de oficio y a solicitud de persona interesada.

Artículo 17.4: procedimiento de autorización de usos con aprovechamiento especial del dominio público forestal.

Trámite de informe preceptivo y vinculante (concretar órgano). Nuevo procedimiento.

Artículo 17.5: procedimiento de concesión para la utilización privativa del dominio público forestal.

Trámite de informe preceptivo y vinculante.

Artículo 18: procedimiento de desafectación de montes demaniales.

Inicio de oficio, pero se desconoce si cabe inicio a solicitud de persona interesada. Trámite de informe preceptivo y vinculante de la Consejería competente en materia forestal.

Artículo 22: procedimiento de investigación y recuperación posesoria de montes públicos.

Artículo 23: procedimiento de deslinde de montes de dominio público.

Inicio de oficio, pero se desconoce si cabe inicio a solicitud de persona interesada. Se regula el régimen de recursos.

Artículo 44: Red MUESTRA de montes con gestión forestal sostenible y ejemplar.

Al desconocerse su naturaleza jurídica y a falta de mayor regulación, no puede deducirse si las inclusiones en la Red se practicarán de oficio o a solicitud de las personas interesadas.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	22/10/2024
VERIFICACIÓN		PÁG. 2/8



Artículo 58.1: declaración responsable para aprovechamientos forestales en montes privados o públicos no gestionados por la Administración forestal que dispongan de instrumento de ordenación forestal o que estén incluidos en un plan de ordenación.

Artículo 58.2: autorización para aprovechamientos forestales que no están contemplados en planificación de instrumentos de ordenación forestal.

Artículo 58.2: declaración responsable para aprovechamientos forestales que no están contemplados en planificación de instrumentos de ordenación forestal cuando sean a turno corto o domésticos de menor cuantía o usos comunales o vecinales.

Artículo 58.3: declaración responsable de aprovechamientos de piña que no estén en instrumentos de ordenación forestal. Nuevo procedimiento.

Artículo 61: procedimiento de autorización para uso selvícola del monte.

Artículo 70.9: procedimiento de autorización de actuaciones de servicios medioambientales con valor de mercado cedidos a terceros por entidades públicas titulares.

Artículo 70.12: procedimiento para permitir (¿autorizar?) el acceso de promotores a terrenos forestales públicos para ejecución de servicios ecosistémicos sin consideración de aprovechamiento forestal.

Se enumera contenido mínimo de la solicitud.

Artículo 72: procedimiento de autorización de usos incompatibles con el carácter de monte.

Artículo 74 : procedimiento de autorización de cambio de uso forestal.

Plazo de duración: 6 meses. **Silencio negativo.**

Artículo 75.1 y 2: procedimiento de autorización de modificación de cubierta vegetal para la diversificación del paisaje.

Plazo de duración: 3 meses. **Silencio** positivo (para solicitudes del artículo 75.1.a) y b)) y **negativo** para el resto (artículo 76). Nuevo procedimiento.

Artículo 75.4: autorización de corta de arbolado y laboreo en montes catalogados, protectores o vecinales sin que tenga la consideración de cambio de uso forestal.

Plazo de duración: 3 meses. **Silencio negativo** (artículo 76). Nuevo procedimiento.

Artículo 108.1: creación del Registro Andaluz de Empresas, Industrias y Cooperativas Forestales, cuyas inscripciones son obligatorias.

No se determina procedimiento de inscripción.

Por otra parte, se observa que la MAIN incluye un último procedimiento en el apartado correspondiente, relativo a la comunicación que debe realizar la Consejería competente en materia forestal a la competente en materia hidráulica (artículo 97.2 del anteproyecto), que debería suprimirse de tal relación pues no se puede encuadrar en el concepto de “comunicación” sustitutiva de un procedimiento de autorización de las previstas en el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En un análisis general de estos procedimientos, se observa que en ningún caso se establece un plazo superior al máximo establecido en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. En dos procedimientos incluso se establece un plazo menor de tres meses (artículos 75.1, 2 y 4), si bien el sentido

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	22/10/2024
VERIFICACIÓN		PÁG. 3/8



del silencio es desestimatorio. Por tanto, el resto de procedimientos estarán a lo que dispongan sus respectivos desarrollos reglamentarios que en ningún caso podrán disponer de un plazo mayor de 6 meses ni silencios negativos.

Por otra parte, resulta necesaria una comparación exhaustiva de los procedimientos nuevos y de los que perviven, indicando los cambios que se operan con el anteproyecto.

Teniendo en cuenta el contenido de la MAIN en cuanto a los procedimientos, en relación con el citado artículo 7.bis.1.b).4º del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, y con el apartado 2.3.2.1.d) de la Guía Metodológica, se observa que no se recogen los **factores** tenidos en cuenta para fijar el plazo máximo de duración de cada procedimiento, así como el **diseño funcional** que esquematiza el flujo del procedimiento, conforme al Anexo IV de la Guía Metodológica denominado “Diseño funcional de procedimiento genérico.” A este respecto, se recuerda que, cuando se vaya a desarrollar reglamentariamente cada procedimiento, se habrían de recoger dichos factores, así como su diseño funcional.

### **2º) En lo referido al silencio administrativo:**

El Decreto 622/2019, de 27 de diciembre (artículo 7.bis.1.b).5º) establece que se ha de exponer específicamente la razón de interés general que justifica el silencio desestimatorio cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio.

En esta materia, se observa que la MAIN viene a justificar el establecimiento del silencio desestimatorio limitándose a invocar el artículo 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en su mención a los procedimientos que impliquen ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente.

Se recomienda que, más allá de la afirmación de que entran en el supuesto previsto en el artículo 24 citado, se justifiquen los motivos por los cuales estas actividades implican un riesgo al medio ambiente y no otras reguladas en el resto del anteproyecto.

**3º) En lo relativo a la evaluación de las cargas administrativa**, en la MAIN se ha procedido a evaluar las cargas administrativas derivadas de las obligaciones que se establecen en la norma en cuestión:

#### **A) Con respecto a la identificación:**

El apartado 5 de la MAIN se limita a afirmar que no se establecen cargas administrativas innecesarias, sin tener en cuenta que deben identificarse todas las cargas, para después justificar su necesidad para mantenerlas en el proyecto. En tal sentido, se observa que la MAIN no identifica correctamente las cargas administrativas ni justifica su existencia.

En cuanto a la “Lista de chequeo para simplificación procedimental y para la reducción de cargas administrativas” se echa en falta un desarrollo de determinadas afirmaciones, como:

- Determinación de la programación temporal de la tramitación de los procedimientos.
- Motivos por los que no es posible reducir el plazo de duración de cada procedimiento.
- Identificación de los trámites suprimidos, acumulados o simplificados.
- Identificación de los procedimientos que se sustituyen por una declaración responsable o comunicación y de los que no es posible aplicar tal medida.
- En el apartado de informes, no se cumplimenta a pesar de que existen varios de carácter preceptivo e incluso vinculante, como son los siguientes supuestos, tanto en procedimientos administrativos como en otro tipo de procedimientos:

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	22/10/2024
VERIFICACIÓN		PÁG. 4/8



- Artículo 17.9: establece emisión de informe preceptivo y vinculante en materia forestal en procedimientos de prevención ambiental para la concesión de uso de dominio público forestal.
- Artículo 24: se establece emisión de informe preceptivo y vinculante en matriculaciones o inscripciones de un monte o finca colindante con monte demanial en el Registro de la Propiedad.
- Artículo 51: establece informe preceptivo y vinculante en los contenidos de la parte forestal de los planes de ordenación de los recursos naturales de los espacios naturales protegidos.
- Artículo 73.4: establece informe preceptivo y no vinculante en procedimientos de instrumentos de ordenación urbanística y territorial que modifiquen el uso forestal del suelo. Emite la Consejería competente en materia forestal.
- Artículo 73.5: establece informe preceptivo y no vinculante en elaboración de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental.
- No se identifica y justifica la existencia de los Registros. En el anteproyecto se regulan dos: el Registro Andaluz de Empresas, Industrias y Cooperativas Forestales y el Registro regional de infractores de la Ley de Montes de Andalucía.

En un análisis de las cargas, destacamos las siguientes detectadas, tanto en algunos trámites de procedimientos recogidos en el anteproyecto, como otras cargas establecidas en el mismo:

Artículo 58.6: obligación de comunicar al “órgano forestal” la cuantía exacta de comercialización de aprovechamientos maderables, leñosos o corcheros.

Artículo 73.6: exigencia de documento (certificación administrativa de disponibilidad de recurso hídrico para riego) para implantación de usos agrícolas.

Artículo 84: establece la obligación de las personas titulares de los montes de comunicar la aparición de agentes nocivos.

Artículo 100.4: obligación de las personas titulares de terrenos forestales afectados por eventos catastróficos de cumplimentar un proyecto o plan de restauración.

Artículo 108.3: obligación de facilitar anualmente los datos relativos a su actividad en el Registro Andaluz de Empresas, Industrias y Cooperativas Forestales. Debe tenerse en cuenta que si la inscripción, además de ser obligatoria, tiene el carácter de habilitante y no se realiza de oficio, de conformidad con el último párrafo del artículo 17.1 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, tendrá el carácter de autorización. En tal caso deberá justificarse su existencia.

#### **B) Con respecto a la medición:**

No se realiza medición alguna de las cargas teniendo en cuenta la población a la que puede afectar cada una de ellas y el coste de aplicación.

Dado que existe normativa vigente, es posible conocer de manera muy aproximada la población afectada por cada procedimiento y, por tanto, la repercusión de las medidas que se adoptan.

#### **4º) En lo relativo a la creación de nuevos órganos:**

El artículo 10 del anteproyecto crea el Consejo Andaluz de Política Forestal y Biodiversidad y los Consejos Provinciales de Política Forestal y Biodiversidad.

La MAIN, en su apartado de creación de nuevos órganos, considera órganos al Registro Andaluz de

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	22/10/2024
VERIFICACIÓN		PÁG. 5/8



Cooperativas, Empresas e Industrias Forestales (artículo 108) y el Registro Regional de Infractores en materia de montes (artículo 136). Estos registros se entiende que son instrumentos de la Administración donde se recogen datos con distintas finalidades y, como tales, no tienen la consideración de órganos administrativos, con independencia de que su gestión se adscriba a un determinado órgano de la Administración que sea responsable de su funcionamiento. En tal sentido, no deben figurar en este apartado de la MAIN.

En cuanto a los otros órganos del artículo 10, la MAIN se limita a reproducir lo establecido en el anteproyecto, sin entrar a analizar lo dispuesto en el artículo 7.bis.1.b.6º (“*Cuando se trate de la creación de nuevos órganos, la acreditación de la no coincidencia de sus funciones y atribuciones con la de otros órganos existentes*”) y en el apartado 2.3.2.1.g) de la Guía Metodológica, donde se indican la información a incorporar en la MAIN cuando existe creación de nuevos órganos.

### **Tercera.- En relación con la identificación de los órganos competentes.**

Se observa que a lo largo del anteproyecto existen preceptos en los que no se determina la Administración a la que pertenece el órgano competente. Se trata de expresiones del tipo “órgano competente en materia forestal” u “órgano forestal” y la encontramos en al menos los siguientes artículos: 13, 17.4, 23, 37, 45, 55, 58.6, 73, 80, 100, por lo que se recomienda una revisión del texto en este sentido.

### **III.- CONSIDERACIONES PARTICULARES.**

A la vista del texto recibido se plantean las siguientes consideraciones:

#### **Artículo 10. Órganos consultivos y de participación.**

Este artículo dispone: “Se crea el Consejo Andaluz de Política Forestal y Biodiversidad, órgano consultivo y de asesoramiento en materia forestal, de geodiversidad, biodiversidad, caza y pesca continental de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, funcionando en pleno y en comités especializados en las referidas materias, con la composición, competencias y régimen de funcionamiento que reglamentariamente se determinen.

*Se crean los Consejos Provinciales de Política Forestal y Biodiversidad, como órganos de carácter consultivo, de asesoramiento y seguimiento con ámbito provincial en las referidas materias, con la composición y competencias que reglamentariamente se le asignen”.*

De este texto se plantean las siguientes consideraciones:

**1º)** Se observa que la creación de estos órganos carece de los contenidos mínimos que, de conformidad con el artículo 89.1 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (en adelante, LAJA), deben determinarse en la norma de creación de un órgano colegiado:

- a) La composición del órgano, que deberá respetar una representación equilibrada de mujeres y hombres en los términos previstos en el apartado 2 del artículo 19 de esta Ley.*
- b) Los criterios para la designación de su presidente y de los restantes miembros.*
- c) Los criterios básicos de su estructura interna y de su funcionamiento, que podrán ser desarrollados, previa habilitación, por el órgano colegiado.*

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	22/10/2024
VERIFICACIÓN		PÁG. 6/8



d) *Sus fines y objetivos*

e) *Su adscripción administrativa*

f) *Sus funciones de decisión, propuesta, informe, seguimiento o control, así como cualquier otra que se le atribuya*”.

En consecuencia, bien deberán completarse los extremos que falten, o bien el anteproyecto podrá establecer que “se creará reglamentariamente” los órganos en cuestión, disponiendo en otro precepto que “*La composición, el funcionamiento y el régimen jurídico del referido órgano colegiado, de acuerdo con lo establecido en la sección 1.ª del capítulo II del título IV de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, así como a la subsección 1.ª de la sección 3.ª del capítulo II del título preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se determinarán reglamentariamente*”. De optarse por esta última solución, el anteproyecto regularía exclusivamente las características básicas de estos órganos, demorándose la creación hasta la aprobación de la norma que regule todos los extremos previstos en el mencionado artículo 89.1.

2º) Se considera necesario determinar si se trata de órganos colegiados de los previstos en el artículo 20 de la LAJA (órganos de participación administrativa o social, en función de su composición).

3º) Deberá sustituirse la expresión “Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía” por la acuñada en la LAJA de “Administración de la Junta de Andalucía”.

#### **Artículo 72. Usos incompatibles con el carácter de monte.**

##### **Apartado 2.**

Este apartado establece que “*excepcionalmente, podrán autorizarse usos y actividades incompatibles mediante el procedimiento establecido en la presente ley y el reglamento que la desarrolla, previa conformidad de la persona titular del monte*”.

Se plantean las siguientes consideraciones:

1º) Por motivos de seguridad jurídica, deberá realizarse remisión al precepto del anteproyecto donde se establece el procedimiento aludido.

2º) No se comprende la expresión “previa conformidad” salvo que la persona titular del monte no coincida con la persona que solicita la autorización para el uso incompatible.

#### **Artículo 122. Tipificación de las infracciones.**

##### **Letra d).**

Cuenta con el siguiente tenor: “*La corta, quema, arranque o inutilización de ejemplares arbóreos o arbustivos de especies forestales, salvo casos excepcionales autorizados singularmente o los previstos y controlados explícitamente en el correspondiente instrumento de intervención administrativa de ordenación, autorización, declaración responsable o notificación y justificados por razones de gestión del monte*”.

Siendo la “notificación” un trámite del procedimiento administrativo, se plantea la duda de si se trata de una errata en lugar de “comunicación”, en coherencia con las menciones en las letras q), r) y s) del mismo artículo.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	22/10/2024
VERIFICACIÓN		PÁG. 7/8



En este sentido, sorprende que se haga alusión a las comunicaciones cuando el anteproyecto sólo contempla declaraciones responsables, sin que aparezca la figura de la comunicación prevista en el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

EL SECRETARIO GENERAL PARA LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Arturo E. Domínguez Fernández.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN		
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	22/10/2024
VERIFICACIÓN		PÁG. 8/8