



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

N.º 69/2023

Excmo. Sr.:

D. Francisco Javier de Irizar Ortega,
Presidente

D. Antonio Conde Bajén,
Consejero

D. Sebastián Fuentes Guzmán,
Consejero

D. José Miguel Mendiola García,
Consejero

D.ª Araceli Muñoz de Pedro,
Consejera

D. Juan Luis Ramos Mendoza,
Secretario General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 9 de marzo de 2023, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“En virtud de comunicación de V. E. de 7 de febrero de 2023, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento de declaración e inclusión o exclusión en el Inventario de Árboles y Ejemplares Singulares de Castilla-La Mancha, así como su régimen de protección y los rodales de bosque próximos a la madurez forestal en Castilla-La Mancha.

Resulta de los **ANTECEDENTES**

Primero. Inicio del procedimiento.- Al amparo de las disposiciones de los principios inspiradores de la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Conservación de la Naturaleza, el Consejero de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, mediante Resolución de 9 de mayo de 2018 acordó *“iniciar el procedimiento para la aprobación de la Orden por la que se desarrolla el procedimiento de declaración y se regula el Inventario de Árboles y Arboledas Singulares y se crea la Red de rodales de bosques maduros en Castilla-La Mancha”*.

Según tal resolución, el objetivo de la Orden era desarrollar las prescripciones del artículo 35 de la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha, a los efectos de regular la declaración de árboles y arboledas singulares en nuestra Región y su inclusión en el Inventario de Árboles y Arboledas Singulares; así como de fijar las bases para la determinación y caracterización de los rodales de bosques próximos a la madurez o evolucionados y la creación de la Red de Rodales de bosques maduros en Castilla-La Mancha, en cuanto que constituyen los hábitats forestales de mayor naturalidad disponibles.

En este contexto, la Consejería proponente invocaba sus competencias sobre la conservación y protección del medio ambiente; y sobre la ordenación y gestión de los recursos naturales de la región y la protección del medio ambiente, de los ecosistemas y de la biodiversidad.

Segundo. Período de participación pública.- Mediante resolución de 8 de junio de 2020, el Director General de Medio Natural y Biodiversidad acordó el inicio del período de participación pública dentro del procedimiento de aprobación de la norma que regule el inventario de árboles y ejemplares singulares y los rodales de bosque próximos a la madurez forestal en Castilla-La Mancha, posibilitando a quienes estuvieran interesados la consulta de los documentos relativos al procedimiento y la formulación de consideraciones al respecto.

Tal resolución fue publicada en el DOCM n.º 117, de 16 de junio de 2020.

Dentro de este período se puso a disposición de todos los interesados el “Documento divulgativo”, que comenzaba con una introducción explicativa del concepto de árbol singular, su importancia como patrimonio



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

forestal de Castilla-La Mancha y el marco normativo existente para su protección y conservación, para continuar con la exposición de los criterios objetivos a considerar para llegar a la declaración de singularidad, su procedimiento e inclusión en el Inventario, y las medidas de conservación más adecuadas.

En términos similares, se hacía una definición de los rodales de bosques próximos a la madurez, señalando que la finalidad de la norma es sentar los criterios objetivos que permitan su identificación, selección, declaración e inclusión en la Red regional de rodales que sirvan como referencia para la gestión forestal sostenible y enfocada a la conservación de la biodiversidad.

Tercero. Borrador de la orden.- A continuación, se une al expediente un borrador, fechado el 2 de noviembre de 2020, de la Orden por la que se regula el Inventario de Árboles y Ejemplares Singulares y los rodales de bosque próximos a la madurez forestal en Castilla-La Mancha, en el que la norma proyectada consta de parte expositiva, dieciocho artículos -distribuidos en tres secciones-, una disposición adicional, dos disposiciones finales, dos disposiciones transitorias y un anexo.

Cuarto. Consejo Asesor de Medio Ambiente.- El borrador de la Orden se sometió a la consideración del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el 6 de noviembre de 2020, de la que se acompaña el Acta correspondiente. Así consta en certificación expedida por la Secretaria de dicho órgano colegiado.

Quinto. Información pública.- Mediante resolución de 7 de febrero de 2021 el Director General de Medio Natural y Biodiversidad acordó la apertura de un período de información pública en el expediente de aprobación de la Orden, haciéndose pública en el DOCM número 33, de 18 de febrero de 2021.

No consta en la documentación enviada que se presentaran alegaciones.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Sexto. Segundo borrador.- En el expediente remitido figura un segundo borrador de la Orden, fechado el 7 de febrero de 2021, en el que la disposición proyectada consta de parte expositiva, dieciocho artículos - distribuidos en tres secciones-, una disposición adicional, dos disposiciones finales, dos disposiciones transitorias y tres anexos.

A continuación, se une al expediente otro borrador de fecha 8 de septiembre de 2022, con idéntica estructura, pero sustituyendo las secciones por capítulos, alterando el orden de las disposiciones transitorias y finales e incorporando un único anexo.

Séptimo. Órganos consultivos.- Para impulsar la tramitación, el texto fue sometido a la consideración e informe de diferentes órganos consultivos colegiados afectados por las materias objeto de la norma. Mediante certificados expedidos por sus respectivos Secretarios, se ha acreditado en el expediente la intervención de los siguientes órganos en las fechas que se indican:

- Consejo Asesor de Medio Ambiente, el 29 de septiembre de 2022.

- Consejo Regional de Municipios de Castilla-La Mancha, el 11 de octubre de 2022. Se acompaña el Acta correspondiente, informando favorablemente el borrador de la norma.

Octavo. Informe de la Secretaría General de Fomento.- El Secretario General de Fomento, con fecha 17 de octubre de 2022 emitió informe de alegaciones al contenido de la Orden, proponiendo la modificación del texto de su artículo 15.2, por cuanto no es sino reiteración de la previsión legal del artículo 47.1 de la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha.

Noveno. Cuarto borrador de la Orden.- Seguidamente se incorpora el borrador n.º 4 de la Orden, de fecha 4 de noviembre de 2022, de igual estructura y contenido que los anteriores, a excepción del artículo 15.2, adaptado a las alegaciones formuladas por la Secretaría General de Fomento.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Décimo. Modificación del rango normativo.- Mediante comunicación electrónica del Servicio de Tramitación Normativa de la Consejería de 15 de noviembre de 2022, se puso de manifiesto que, en atención a la materia regulada, la Orden deberá aprobarse adoptando la forma de Decreto del Consejo de Gobierno, lo cual exige completar el procedimiento de elaboración con la incorporación de los preceptivos informes de impacto demográfico y del Consejo de Diálogo Social, memoria justificativa y nuevo borrador del proyecto normativo.

Undécimo. Borrador del proyecto de Decreto.- En línea con la anterior comunicación, queda unido al expediente el primer borrador del proyecto de Decreto, de 15 de noviembre de 2022, *“por el que se regula el procedimiento de declaración e inclusión o exclusión en el Inventario de Árboles y Ejemplares Singulares, así como su régimen de protección y los rodales de bosque próximos a la madurez forestal en Castilla-La Mancha”*, integrado por preámbulo, dieciocho artículos -divididos en tres capítulos-, una disposición adicional, una disposición transitoria y dos disposiciones finales.

Duodécimo. Informes.- En el expediente figuran los siguientes informes al borrador del proyecto:

- Informe del Servicio de Protección de Datos, fechado el 7 de diciembre de 2022, emitido en sentido favorable a la adecuación del borrador reglamentario a la normativa sobre protección de datos.

- Informe de adecuación a la normativa vigente sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas del proyecto de Decreto tramitado, emitido por la Jefa de Desarrollo Normativo, Transparencia e Igualdad de Género de la Consejería de Desarrollo Sostenible, de 9 de diciembre de 2022, en el que se efectúa una exposición de cuestiones procedimentales susceptibles de analizar, identificando las que suponen cargas administrativas, sin poder establecer ninguna comparativa por ser esta la primera vez que se regula el procedimiento para la declaración de árbol o ejemplar singular, su inclusión o exclusión del Inventario y su régimen de protección.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

- Informe favorable de la Inspección General de Servicios de la Viceconsejería de Administración Local y Coordinación Administrativa, de 9 de diciembre de 2022, suscrito por Inspectora Analista de Servicios, sobre la adecuación a la normativa vigente en materia de racionalización y simplificación de procedimientos administrativos del proyecto de Decreto propuesto.

- Informe de impacto por razón de género, emitido el 20 de diciembre de 2022 por la responsable de la Unidad de Igualdad de Género y la Secretaria General de Desarrollo Sostenible, en el que se concluye que su valoración es neutra desde esta perspectiva, toda vez que *“los roles y las relaciones de género no están afectadas por el desarrollo de este decreto ni se perciben efectos directos sobre la igualdad entre mujeres y hombres [...]”*.

Certificación del Secretario del Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha, de 9 de enero de 2023, constatando que el proyecto normativo fue remitido a los miembros de la Comisión Permanente del Consejo del Diálogo Social con fecha 5 de diciembre de 2022.

- Informe favorable de impacto demográfico de 10 de enero de 2023, emitido por el Director General de Medio Natural y Biodiversidad, para dejar constancia del impacto neutro de la aplicación de la norma, dado que *“no puede establecerse una relación entre sus efectos y los objetivos de la política pública regional frente a la despoblación y, además, sus medidas no tienen incidencia en ningún grupo de población”*.

Decimotercero. Memoria justificativa y de impacto normativo.-

Con fecha 11 de enero de 2023 el Director General de Medio Natural y Biodiversidad de la Consejería de Desarrollo Sostenible, suscribió una memoria explicativa de la oportunidad de la propuesta, comprensiva de los fines y objetivos, cumplimiento de los principios de buena regulación, alternativas de regulación, contenido y estructura de la norma y títulos competenciales en los que se desenvuelve la iniciativa reglamentaria.

Asimismo, plasmaba el objetivo general de la disposición proyectada, consistente en desarrollar los artículos 35 y 36 de la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha, en el



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

marco de los principios inspiradores de la conservación, protección, ordenación y gestión del medio ambiente, los ecosistemas y la biodiversidad, indicando como objetivos específicos de la norma propuesta los siguientes:

- *“Preservar y promover la conservación de los árboles y ejemplares singulares de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en el ámbito de aplicación de la Ley 3/2008, mediante la regulación del procedimiento de declaración e inclusión o exclusión en el Inventario, así como, el establecimiento de un régimen de protección para estos”.*

- *“Definir los conceptos relacionados con la madurez de los rodales forestales que así se consideren y establecer el procedimiento para su protección y declaración como rodales próximos a la madurez o evolucionados y la creación de la Red Regional de estos con la finalidad de que sirvan de referencia especialmente para la gestión forestal encaminada a la adaptación de los bosques al cambio climático”.*

La memoria evidenciaba la importancia de los árboles y ejemplares singulares como recurso natural de especial impacto e interés en la población; y de los rodales próximos a la madurez, por sus características biológicas y estructurales que les dotan de mayor resistencia y resiliencia frente al cambio climático.

A continuación, dicho documento describía la tramitación del procedimiento para la elaboración de la norma, señalando que fue sometida al trámite de información pública, durante el cual formularon alegaciones Ecologistas en Acción de Albacete, Sociedad Albacetense de Ornitología y el Instituto de Estudios Albacetenses. La memoria hacía resumen de las alegaciones y observaciones aportadas por cada uno de los interesados, reflejando el tratamiento otorgado a las diversas sugerencias manifestadas, con indicación de cuáles habían sido aceptadas y los motivos concretos de denegación de las restantes.

Finalmente, se analizan los diferentes impactos sectoriales derivados de su aprobación, afirmándose que la regulación proyectada no tendría efectos perceptibles en los ámbitos de la competencia y la competitividad de empresas, género, demográfico, la infancia y la familia, o personas con



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

discapacidad. Se recuerda el informe sobre cargas administrativas de la Jefa de Servicio de Desarrollo Normativo, Transparencia e Igualdad de Género; y el informe favorable de la Inspección General de Servicios. Desde el punto de vista económico, informaba un impacto directo inapreciable y un impacto indirecto importante, aunque de imposible cuantificación. En cuanto al impacto presupuestario refería la inexistencia de ingresos públicos y de gastos de personal como consecuencia de la puesta en marcha de la norma propuesta, admitiendo el devengo de unos gastos de gestión *“para la determinación y estudio de árboles y ejemplares singulares y de la Red de rodales próximos a la madurez a nivel regional, así como de la implementación de medidas de conservación de alguno de los árboles singulares o rodales próximos a la madurez que por medio de subvenciones públicas se puedan poner en marcha.. [] En cualquier caso, la estimación de la cuantificación de las mismas no es posible hasta no poner en marcha la norma y estudiar el estado de conservación de los árboles o rodales objeto de protección”*.

Decimocuarto. Informe jurídico.- A la vista del borrador del proyecto de Decreto, el Jefe del Servicio Jurídico de la Consejería de Desarrollo Sostenible emitió informe jurídico con fecha 1 de febrero de 2023, en el cual de forma ordenada se hace una exposición del marco normativo y competencial de la iniciativa reglamentaria, que se realiza en ejercicio de las competencias de desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado en materia de montes y aprovechamientos forestales, protección del medio ambiente y de los ecosistemas (artículo 32.2 y 7 del Estatuto de Autonomía).

El Servicio Jurídico informaba que el ámbito normativo del proyecto viene constituido, a nivel estatal, por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad; y a nivel autonómico, por el Decreto 73/1990, de 21 de junio, por el que se aprueba el reglamento para la ejecución de la Ley 2/1988, de 31 de mayo; por la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Castilla-La Mancha; y por la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha, cuyos artículos 35 y 36 se pretenden desarrollar con el proyecto reglamentario sometido a dictamen.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Seguidamente, el informe analiza el objeto y contenido de la disposición reglamentaria propuesta y el procedimiento previsto para su elaboración, indicando los trámites sustanciados y los informes preceptivos pendientes de emisión, entre los que se encuentran los informes del Gabinete Jurídico, de la Secretaría General de la Consejería y el dictamen de este Consejo Consultivo.

Acompañaba un segundo borrador del proyecto reglamentario, de fecha 1 de febrero de 2023, con pequeños cambios de redacción y técnica normativa; con la inclusión de una disposición adicional segunda y de una disposición derogatoria; y con la exclusión de la disposición transitoria.

Decimoquinto. Informe del Gabinete Jurídico.- El segundo borrador del proyecto, junto con el expediente del que trae causa fue trasladado al Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, solicitando que se emitiera informe sobre el mismo. En contestación a tal requerimiento, la Directora de los Servicios Jurídicos emitió informe en el cual, tras efectuar algunas observaciones de redacción al texto propuesto, informaba favorablemente el proyecto de Decreto.

Decimosexto. Informe de la Secretaría General.- Figura seguidamente el informe emitido el 6 de febrero de 2023 por la Secretaría General de Desarrollo Sostenible, en el que se manifiesta la adaptación del borrador a las observaciones y sugerencias del Gabinete Jurídico, y se constata que *“el contenido de la propuesta se halla conforme con la legislación vigente, por lo que es posible su consideración por el Consejo de Gobierno”*.

Decimoséptimo. Proyecto de Decreto.- El proyecto de Decreto (borrador n.º 3) sometido a consulta -fechado el 6 de febrero de 2023-, consta de un preámbulo, dieciocho artículos (distribuidos en tres capítulos), dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y dos finales.

La parte expositiva comienza con una delimitación del marco competencial y normativo, conformado este último por la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha, cuyos artículos 35 y 36 se pretenden desarrollar mediante el proyecto



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

normativo examinado, a fin de definir los conceptos de árboles, ejemplares singulares y rodales de bosque próximos a la madurez forestal; de establecer los criterios objetivos de identificación y selección; regular los procedimientos de declaración, inclusión y exclusión en el Inventario de Árboles y Ejemplares Singulares, y en el Registro y Red Regional de Rodales; y sus respectivos regímenes de protección.

En el preámbulo se enumeran los árboles que hasta la fecha han merecido la declaración de singulares en Castilla-La Mancha, en atención a sus excepcionales características de rareza, belleza, valores culturales, interés científico o situación; y los que han perdido dichas características. Asimismo, se efectúa una breve exposición de la estructura de la norma; se justifica la adecuación del procedimiento de elaboración de la disposición general a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; y finaliza con una breve referencia a los trámites procedimentales más relevantes en la tramitación de la disposición reglamentaria.

El articulado del proyecto comienza concretando su “Objeto” en el artículo 1.

El capítulo I, denominado “*Árboles y ejemplares singulares de Castilla-La Mancha*”, abarca los artículos 2 a 8, encargados de definir los mismos (artículo 2); establecer los “*Criterios de selección*” (artículo 3); determinar la naturaleza, estructura y características para la “*Inclusión en el Inventario de Árboles y Ejemplares Singulares de Castilla-La Mancha*” (artículo 4); regular el procedimiento para la “*Declaración de singularidad de árbol o ejemplares singulares*” (artículo 5); disponer el “*Régimen general de protección*” (artículo 6); su “*Régimen específico de protección*” (artículo 7); así como las causas, procedimiento y los efectos de la “*Exclusión del Inventario*” (artículo 8).

En el capítulo II, sobre los “*Rodales de bosques próximos a la madurez o altamente evolucionados de Castilla-La Mancha*”, se integran los artículos 9 a 14, a los efectos de establecer la “*Definición*” de los mismos



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

(artículo 9); sentar los “*Criterios de selección*” (artículo 10); crear el “*Registro y Red Regional de rodales de bosques próximos a la madurez o altamente evolucionados*” (artículo 11); y establecer el “*Procedimiento de declaración*” como rodal próximo a la madurez (artículo 12), el “*Régimen general de protección*” (artículo 13) y las causas, procedimiento y los efectos de la “*Exclusión de la Red Regional*” (artículo 14).

El capítulo III contiene las “*Disposiciones comunes*” a los dos anteriores en los artículos 15 a 18, por medio de los cuales viene a establecerse el régimen jurídico de la “*Protección preventiva*” (artículo 15), de los “*Instrumentos de Gestión Forestal Sostenible e instrumentos de gestión de Áreas Protegidas*” (artículo 16), del “*Régimen de ayudas*” (artículo 17) y del “*Régimen sancionador*” (artículo 18).

La disposición adicional primera, “*Inventarios Municipales de Árboles y Ejemplares Singulares*”, permite la integración en tales inventarios de aquellos árboles que siendo relevantes a nivel local no reúnan las características para ser incluidos en el Inventario regional.

La disposición adicional segunda, determina la “*Exclusión de árboles singulares del Inventario*” por haber perdido las características que motivaron su declaración de singularidad.

La disposición derogatoria única, deja sin vigencia los artículos 38, 39, 40 y 45 del Decreto 73/1990, de 21 de junio, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 2/1988, de 31 de mayo, de conservación de suelos y protección de cubiertas vegetales naturales.

La disposición final primera habilita a la persona titular de la Consejería competente en materia forestal para adoptar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y ejecución del decreto.

La disposición final segunda, sobre la “*Entrada en vigor*”, fija la misma a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 10 de febrero de 2023.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- El Consejero de Desarrollo Sostenible solicita el dictamen del órgano consultivo invocando el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que dispone que este órgano deberá ser consultado preceptivamente en relación a *“Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”*.

El proyecto que se somete a dictamen es una disposición de carácter general que ha de calificarse como reglamento ejecutivo al ser evidente su vinculación con la disposición de rango legal a cuyo desarrollo tiende, la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha, que en su parte dispositiva contempla la regulación básica del Inventario de Árboles y Ejemplares Singulares (artículo 35); y el establecimiento de áreas de reserva en las que se integren montes en régimen especial administrativo donde existan zonas o rodales que destaquen por la evolución natural de su vegetación (artículo 36); siendo que su disposición final quinta *“autoriza al Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de la presente ley”*.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

En consideración a lo expuesto, y siendo patente el engarce del Decreto proyectado con la disposición de rango legal a cuyo desarrollo se encamina, en cumplimiento de las prescripciones del citado artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, se emite el presente dictamen con carácter preceptivo.

II

Examen del procedimiento tramitado.- El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se regula en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, denominado *“De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones”*, que atiende en los artículos 128 y siguientes a la potestad reglamentaria -principios de buena regulación, a la evaluación normativa, a la publicidad de las normas, a la planificación normativa y a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas-, si bien su contenido quedó atemperado tras la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 55/2018, de 24 de mayo, dictada a raíz de un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la totalidad del Título VI del referido cuerpo legal.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma el ejercicio de la potestad reglamentaria es contemplado en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que regula el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Consejo de Gobierno. En su apartado segundo, el citado precepto establece que el ejercicio de dicha potestad *“requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o Consejero competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar”*. Añade, en el apartado tercero, que *“En la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes. [] Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite. [] Se entenderá cumplido el trámite de información pública cuando las asociaciones y organizaciones representativas hayan participado en la elaboración de la norma a través de los órganos consultivos de la Administración Regional”.

Hemos de comenzar esta consideración haciendo una breve alusión al procedimiento de elaboración del proyecto de Orden de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, primero, y de Desarrollo Sostenible, después, que, sobre la misma materia, es predecesora del proyecto de Decreto ahora examinado, pues gran parte de los trámites fueron sustanciados durante aquel procedimiento e incorporados a este de elaboración del decreto, entre ellos, los de participación pública, información pública y audiencia a las Consejería interesadas.

En este sentido, el expediente configurado para la elaboración de la orden se convierte en complemento básico del procedimiento de elaboración del decreto que ahora se dictamina. Ahora bien, el cambio de planteamiento respecto al rango de dicha norma no encuentra más justificación en el expediente que una comunicación vía correo electrónico fechada el 15 de noviembre de 2022, donde se propugnaba que la regulación contenida en el instrumento normativo proyectado debía adoptar la forma de Decreto aprobado por el Consejo de Gobierno.

Partiendo de tales premisas, se estima que los trámites sustanciados para la aprobación del citado proyecto de Orden son igualmente válidos para el proyecto de Decreto sustitutivo del mismo, dado que no se introduce ninguna variación de contenido en el texto de la norma, al margen de las observaciones formuladas en trámite de información pública y de audiencia, que fueron acogidas en su práctica totalidad por el nuevo borrador normativo. Así consta en la memoria justificativa y de impacto normativo emitida por el Director General de Medio Natural y Biodiversidad el 11 de enero de 2023.

No obstante, cabe objetar que por el órgano competente no se haya dictado expresa resolución del cambio del rango normativo de la norma a



**CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA**

aprobar y de conservación y convalidación de los trámites sustanciados hasta ese momento, al amparo del artículo 51 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Las actuaciones practicadas en el curso del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto y, con él, de la sustanciación de los anteriores trámites de proyecto de Orden conservados, y que han quedado ya ampliamente descritos en los antecedentes, permite validar en su conjunto la labor de instrucción desarrollada.

El expediente que se examina comienza con una resolución de inicio del procedimiento de elaboración de la orden, fechada el 9 de mayo de 2018, continúa con la apertura del período de participación pública el 8 de junio de 2020, durante el cual se puso a disposición de los interesados un documento divulgativo.

El trámite de información pública se acordó mediante resolución de 7 de febrero de 2021, publicándose en el DOCM de 18 de febrero; habiéndose dado audiencia a la Consejería de Fomento, que presentó una propuesta de modificación del artículo 15 -acogida en su totalidad- y a la Consejería de Agricultura.

Asimismo, consta que el borrador de la orden -primero- y del decreto -después- fue sometido al dictamen del Consejo Asesor de Medio Ambiente, del Consejo Regional de Municipios de Castilla-La Mancha y del Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha, quienes informaron favorablemente la iniciativa. Se han incorporado al expediente los certificados acreditativos del acuerdo adoptado por cada uno de aquellos órganos y las actas de las sesiones en que fue examinado el proyecto por los dos primeros órganos.

En el trámite de información pública efectuaron alegaciones Ecologistas en Acción de Albacete, Sociedad Albacetense de Ornitología y el Instituto de Estudios Albacetenses. Sin embargo, la realidad de tales observaciones solo ha llegado a este órgano consultivo por la alusión que a las mismas se efectúa en la memoria justificativa unida al final del expediente, emitida por la Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad el 11 de



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

enero de 2023, sin que se hayan podido examinar por la incorporación de las mismas en el trámite correspondiente ni, en consecuencia, tomar conocimiento de sus contenidos íntegros. Tales carencias pueden suponer una privación de elementos de juicio con potencial incidencia sobre el resultado y acierto en el ejercicio de la función dictaminante de este Consejo Consultivo.

De otro lado, al expediente se acompañan los informes emitidos por la Jefa de Desarrollo Normativo, Transparencia e Igualdad de Género de la Consejería de Desarrollo Sostenible sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas; la Inspección General de Servicios de la Viceconsejería de Administración Local y Coordinación Administrativa; la Responsable de la Unidad de Igualdad de Género sobre el impacto por razón de género; el Director General de Medio Natural y Biodiversidad, sobre impacto demográfico; el Servicio Jurídico de la Consejería proponente; y el preceptivo informe del Gabinete Jurídico.

Ninguno de los referidos informes ha planteado objeción alguna a la aprobación de la disposición.

Sobre la memoria justificativa, como se ha mencionado con anterioridad, se incorpora casi al final del expediente, obviando las prescripciones del artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, que obliga a la presentación de la memoria justificativa de la iniciativa, previa a su autorización, toda vez que, en el proyecto analizado, la autorización de inicio del procedimiento está fechada el 9 de mayo de 2018, mientras que la memoria data del 11 de marzo de 2023. Ante tal circunstancia, debe reseñarse la necesidad de respetar ordenadamente los trámites fijados en el mencionado precepto legal, a fin de otorgar racionalidad y adecuado fundamento al procedimiento a seguir en la elaboración de la norma. Asimismo, es preciso reiterar lo manifestado por este Consejo en numerosas ocasiones -basten por todos los dictámenes 3/2002, de 10 de enero; 29/2004, de 17 de marzo; o 182/2012, de 26 de julio- en el sentido de que *“la finalidad principal de la memoria y de la orden que autoriza la iniciativa reglamentaria es fundamentar la necesidad de la nueva norma en el ordenamiento jurídico, finalidad que no se satisface plenamente si el tratamiento que reciben ambos trámites en el procedimiento de elaboración es, como en el caso presente, el*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

de una mera sanción de lo ya actuado”; o “si la redacción de dicho documento se limita a una mera cumplimentación formal del trámite sin constituir reflejo oportuno y detallado de los aspectos exigidos en el citado artículo 36.2”.

Asimismo, debe significarse que no se ha emitido el informe sobre impacto presupuestario. La memoria justificativa, en el análisis de tal impacto admitía el devengo de unos gastos de gestión *“para la determinación y estudio de árboles y ejemplares singulares y de la Red de rodales próximos a la madurez a nivel regional, así como de la implementación de medidas de conservación de alguno de los árboles singulares o rodales próximos a la madurez que por medio de subvenciones públicas se puedan poner en marcha. [] En cualquier caso, la estimación de la cuantificación de las mismas no es posible hasta no poner en marcha la norma y estudiar el estado de conservación de los árboles o rodales objeto de protección”.*

Esta aparente indefinición conlleva cierto grado de inseguridad sobre si la iniciativa reglamentaria podría verse afectada por las previsiones del artículo 22 de la Ley 9/2022, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2023, según el cual: *“1. Todo proyecto de disposición de carácter general, así como los planes, programas, convenios y acuerdos en los que participen los sujetos contemplados en el artículo 1, apartados b), c) y d), que impliquen gastos o minoración de ingresos en ejercicios presupuestarios futuros, requerirán con carácter previo el informe favorable de la dirección general competente en materia de presupuestos, [...]”.*

Cierto es que la letra del borrador normativo es tan sumamente genérica que no permite sopesar qué medios materiales y personales de la Administración regional se verán afectados por su futura aplicación, ni el origen de los fondos para atender las ayudas económicas y técnicas previstas por el artículo 17 del proyecto de decreto. Asimismo, ha de tenerse en cuenta que con la aprobación del texto reglamentario se pretenden crear dos registros públicos: el Registro Histórico de Árboles y Ejemplares Singulares de Castilla-La Mancha y la Red Regional de rodales de bosque próximos a la madurez en Castilla-La Mancha o altamente evolucionados; cuya puesta en



**CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA**

marcha podría conllevar algún tipo de gasto público. Tampoco puede olvidarse que la norma prevé la elaboración y aprobación de instrumentos de gestión forestal sostenible, la adopción de medidas y actuaciones de conservación, labores preventivas en materia de incendios forestales, y el seguimiento periódico y continuo del estado sanitario de los árboles singulares y de los rodales próximos a la madurez, cuyos costes serán a cargo de los presupuestos de la Consejería competente en materia forestal, y así lo expresa el artículo 17, concretamente su apartado 2.

Por ello y como conclusión a los argumentos anteriores, sobre falta de informe favorable de la Dirección General de Presupuestos, consideramos que, al tiempo de ser examinado el expediente por este órgano, no cumple las exigencias de contenido impuestas por el artículo 22.1 de la Ley 9/2022, de 22 de diciembre, de obligado cumplimiento. Ello no obsta a que sea completado en los términos impuestos por el referido precepto, antes de su elevación al Consejo de Gobierno para su oportuna aprobación, teniendo esta la naturaleza de observación esencial a la aprobación del proyecto de decreto. En ese caso, y a fin de evitar demoras en la elaboración de la presente norma, podría excepcionalmente eludirse someter el proyecto de Decreto a nuevo dictamen de este Consejo si, después de cumplido el citado trámite, no se introdujeran en él otras modificaciones que las que sean incorporadas a la vista del presente dictamen.

Entre la documentación remitida figuran siete borradores de la norma redactados durante la sustanciación del procedimiento, el último de ellos fechado el 6 de febrero de 2023.

El expediente así conformado y el proyecto de Decreto resultante han sido remitidos finalmente a este Consejo Consultivo a los efectos de emisión del preceptivo dictamen, previsto en el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. El expediente consta de un índice documental y se halla ordenado, numerado y foliado correctamente, lo que ha facilitado la apreciación y examen de su contenido.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

En virtud de lo expuesto cabe concluir afirmando que en la tramitación del proyecto de Decreto se ha dado cumplimiento a los requisitos esenciales exigidos en la normativa de aplicación, salvo el relativo al preceptivo informe de impacto presupuestario, por lo que nada obsta al examen del contenido de la norma sometida a consulta, si bien previamente se hace preciso plasmar algunas consideraciones atinentes al marco normativo y competencial en el que se insertará la norma propuesta.

III

Marco competencial y normativo en el que se inserta la disposición proyectada.- El examen del marco competencial en el ordenamiento jurídico español ha de partir del reconocimiento del derecho de las personas a disfrutar de un medio ambiente adecuado plasmado en el artículo 45.1 de la Constitución Española. tras lo cual, en su apartado 2 dispone que *“Los poderes públicos velarán”*.

El artículo 149.1.23^a de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación básica en materia de protección del medio ambiente, pero también sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias. Por su parte, el Tribunal Constitucional ha definido las bases como *“los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica que deban ser comunes a todo el Estado”* (Sentencia 25/1983, de 7 de abril), garantizándose así una regulación normativa uniforme en aras del interés general (entre otras muchas, Sentencias 1/1982, de 28 de enero; 44/1982, de 8 de julio; 71/1982, de 30 de noviembre; 32/1983, de 28 de abril; 57/1983, de 28 de junio). En materia de medio ambiente 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 a las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos”* (Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de julio).



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Con este objetivo de adoptar una regulación mínima común a todo el territorio del Estado, las Cortes Generales aprobaron la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, la cual tiene por objeto, tal como declara su artículo 1, establecer *“el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad, como parte del deber de conservar y del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, establecido en el artículo 45.2 de la Constitución”*, precepto este último que impone el deber de conservar el medio ambiente, exigiendo a los poderes públicos velar *“por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”*.

En este marco, el Título III de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, se centra en la conservación de la biodiversidad silvestre, estableciendo la obligación de las Comunidades Autónomas de adoptar las medidas necesarias para garantizar la conservación de la biodiversidad que vive en estado silvestre, atendiendo preferentemente a la preservación de sus hábitats y estableciendo regímenes específicos de protección para aquellas especies silvestres cuya situación así lo requiera.

Dicho cuerpo legal tiene carácter básico en la protección del medio ambiente, según establece su disposición final segunda, cuyo título competencial se deriva fundamentalmente del artículo 149.1.23^a; si bien, algunos de sus preceptos tienen la consideración de básicos en virtud de otros títulos competenciales como el artículo 149.1.8^a (ordenación de los registros), 149.1.24.^a (obras públicas de interés general), 149.1.10^a (legislación sobre comercio exterior), o 149.1.3^a (en materia de relaciones internacionales).

Por último, cabe citar también la protección penal del medio ambiente prevista en el artículo 45.3 de la Constitución y desarrollada en los preceptos del Código Penal relativos a los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente (artículos 325 y 331), los delitos relativos a la protección de la flora y la fauna (artículos 332 y siguientes) y el delito de incendios forestales (artículos 352 a 355).



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Entrando a examinar el Ordenamiento autonómico es necesario partir del artículo 32.2 del Estatuto de Autonomía que atribuye a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos.

Ahora bien, si tal es el título competencial principal que se ejercita con la iniciativa plasmada en este proyecto, no puede dejar de citarse como fundamental la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente y de los ecosistemas que le otorga el artículo 32.7 de la norma estatutaria, la cual, pese a actuar como competencia de cierre o complementaria en la que se insertan todos aquellos aspectos que, relacionados con la conservación de la naturaleza y la genérica defensa del medio ambiente, no encuentren cobijo en alguno de los títulos específicos, puede ser citada en el presente supuesto por cuanto los árboles singulares y los rodales de bosque próximos a la madurez son especies vegetales que contribuyen a la generación de hábitats naturales cuya conservación y protección es objeto del Decreto.

En ejercicio de dichas competencias se dictó la Ley 2/1988, de 31 de mayo, de Conservación de Suelo y Protección de Cubiertas Vegetales Naturales, y el posterior Decreto 73/1990, de 21 de junio, para su ejecución, donde se encuentra el primer referente normativo autonómico para la protección de la biodiversidad, cuyos artículos 38, 39, 40 y 45 venían a establecer el concepto de ejemplares singulares, con base en su excepcionales características, apuntando el procedimiento de declaración de singularidad, su inscripción en un Libro Registro de ámbito regional, su tutela por la Consejería de Agricultura y la posibilidad de conceder ayudas autonómicas a los titulares de los terrenos o derechos reales donde se asiente el ejemplar. Tales preceptos quedarán sin validez jurídica desde la entrada en vigor de la disposición general sometida a dictamen, conforme establece su disposición derogatoria única.

Posteriormente, se aprobó la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Castilla-La Mancha, con el objeto, según su artículo 1, de establecer *“normas para la protección, conservación,*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

restauración, gestión y mejora de los recursos naturales y los procesos ecológicos esenciales en Castilla-La Mancha, y en particular de los espacios naturales, las especies de fauna y flora silvestres, sus hábitats, los elementos geomorfológicos y el paisaje”.

En último término, fue aprobada la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha, que derogó la originaria Ley 2/1988, de 31 de mayo, de Conservación de Suelo y Protección de Cubiertas Vegetales Naturales, dejando vigente su reglamento de desarrollo.

Son los artículos 35 (sobre “*Inventario de Árboles y Ejemplares Singulares*”) y 36 (en el que se mencionan los rodales de bosques que destaquen por la evolución natural de su vegetación) de la Ley 3/2008, de 12 de junio, los que pretenden ejecutarse reglamentariamente a través del proyecto normativo sometido a estudio.

En el ámbito acotado por tales antecedentes normativos se inserta el proyecto de Decreto planteado, cuyo objeto es preservar y promover la conservación de los árboles y ejemplares singulares de la Comunidad Autónoma, mediante la regulación del procedimiento de declaración e inclusión o exclusión en el Inventario de Árboles y Ejemplares Singulares; así como de los rodales de bosques próximos a la madurez, estableciendo un procedimiento de declaración; regulando, en ambos casos, el procedimiento para su protección.

Dentro del mismo marco normativo, cabe concluir esta consideración con referencia a las declaraciones de singularidad de diez árboles, hasta la fecha, comenzando en el año 1992 con la Orden de 13 de marzo, de la Consejería de Agricultura por la que se acuerda la declaración como árbol singular del Plantón del Covacho. En los últimos años, y al amparo de la Ley 3/2008, de 12 de junio, se dictaron dos resoluciones de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, fechadas ambas el 15 de octubre de 2018, para atribuir tal naturaleza de singularidad a dos ejemplares distintos.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

IV

Observaciones de carácter esencial.- Una vez descrito el entorno normativo en el que se integra la iniciativa, procede pasar al examen pormenorizado del texto legislativo sometido a dictamen, comenzando por la formulación de una observación de mayor envergadura, a la que debe conferirse carácter esencial.

La referida observación afecta a los **artículos 5 y 12**, en los que se establece el procedimiento para la declaración de singularidad de los árboles y ejemplares, y para la declaración como rodales próximos a la madurez, respectivamente. En ambos casos, se contempla el inicio del procedimiento de oficio o a instancia de parte, previo informe técnico acreditativo de la concurrencia en los árboles, ejemplares y rodales de los criterios objetivos de selección, tras lo cual se dispone el sometimiento del expediente a información pública y trámite de audiencia a los interesados y, finalmente, la resolución del titular de la Consejería competente en materia forestal de singularidad del árbol y ejemplar, o de declaración del rodal como próximo a la madurez.

Los mencionados artículos no prevén más intervención de los interesados que la información pública y el trámite de audiencia, lo cual reviste especial transcendencia cuando el procedimiento se ha iniciado de oficio o por personas físicas o jurídicas o por organizaciones distintas de los propietarios o titulares de derechos sobre los terrenos donde se ubican los árboles, ejemplares o rodales, pues a tenor de los artículos 5 y 12 no parece que puedan tomar conocimiento de la incoación del procedimiento ni de su sustanciación hasta los trámites de audiencia e información pública, siendo que el trámite de audiencia se confiere inmediatamente antes de finalizar el procedimiento mediante la resolución de declaración que corresponda, y el trámite de información pública, conforme al artículo 83 de la LPAC, no comporta notificación, sino publicación en el Diario oficial correspondiente.

Al amparo del artículo 4.1.b) de la LPAC, los propietarios o titulares de derechos sobre los terrenos donde se ubican los árboles, ejemplares o rodales tienen la consideración de interesados, puesto que, en definitiva y en



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

virtud de la declaración que finalmente se efectúe, son quienes adquirirán obligaciones de conservación, protección, prevención, seguimiento o comunicación, y soportarán las limitaciones de uso derivadas de los regímenes de protección de aquellos y de su entorno, que vienen establecidas en los mismos preceptos del decreto propuesto (artículos 6, 7, 13, 15 y 17), esto es, son titulares de derechos que pueden resultar afectados por la resolución de declaración que se dicte en el procedimiento.

Pues bien, en materia de procedimiento administrativo, el artículo 40.1 de la LPAC establece la obligación de notificar a los interesados los actos administrativos y resoluciones que se dicten por la Administración, con carácter preceptivo, en los siguientes términos: *“1. El órgano que dicte las resoluciones y actos administrativos los notificará a los interesados cuyos derechos e intereses sean afectados por aquéllos [...]”*. Asimismo, el artículo 53.1.a) de la LPAC dispone el derecho de los interesados en el procedimiento administrativo a *“conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; (...) y los actos de trámite dictados”*. Incluso, para los nuevos interesados en el procedimiento, el artículo 8 de la LPAC mandata que *“si durante la instrucción de un procedimiento que no haya tenido publicidad, se advierte la existencia de personas que sean titulares de derechos o intereses legítimos y directos cuya identificación resulte del expediente y que puedan resultar afectados por la resolución que se dicte, se comunicará a dichas personas la tramitación del procedimiento”*.

Sin embargo, los artículos 5 y 12 del borrador normativo examinado no disponen en ningún momento el derecho de los propietarios o titulares de derechos sobre los árboles o los terrenos en que se ubican, a conocer, antes de los trámites de audiencia e información pública, el estado de tramitación del procedimiento, ni los actos de trámite que hayan sido dictados en el mismo, ni siquiera el inicio del procedimiento instado por terceras personas físicas o jurídicas, lo cual les impediría hacer uso del derecho a *“formular alegaciones, utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico, y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

redactar la propuesta de resolución”, que les confiere el artículo 53.1.e) de la LPAC).

Tal omisión de derechos y trámites procedimentales no obtiene respaldo en la legislación estatal sobre procedimiento, ni ha recibido explicación alguna durante la elaboración de la disposición general proyectada, pero lo cierto y verdad es que la redacción de los artículos 5 y 12 en los términos propuestos, restringe por vía reglamentaria los derechos que los propietarios o titulares de derechos sobre los árboles o sobre los terrenos en los que se asientan, tienen reconocidos por la norma básica sobre procedimiento.

Por ello, atendiendo al concepto de interesado dispuesto por el artículo 4.1.b) de la LPAC y a la preceptividad de las notificaciones que deben dirigírseles, impuesta por los artículos 8 y 40 de la LPAC, en garantía de los derechos que tienen reconocidos por el artículo 53.1.a) y e) de la LPAC, debe revisarse la redacción de los artículos que se comentan, para incluir en ellos la notificación a los propietarios del árbol, ejemplar singular o rodal próximo a la madurez, o a los propietarios de los terrenos donde se encuentren, o a los titulares de cualquier otro derecho real sobre el suelo y el vuelo -en el caso de que fueran diferentes-, del inicio y de todos los actos de trámite del procedimiento de declaración, a fin de no incurrir en contravención de la norma básica estatal en materia de procedimiento administrativo.

V

Observaciones al texto del proyecto.- Se expresan en la presente consideración las diversas observaciones advertidas tras el examen del texto del proyecto presentado sobre cuestiones de orden conceptual, de técnica y sistemática normativa o simples extremos de redacción que, sin revestir carácter esencial, pretenden contribuir a facilitar la comprensión, interpretación y aplicación de la norma.



1. Generales.-

Uniformidad tipográfica.- En lo que respecta a este apartado, convendría evitar la falta de uniformidad tipográfica en que se incurre con la utilización indistinta de iniciales mayúsculas y minúsculas al referirse a un mismo concepto en la parte dispositiva, incluso en diferentes párrafos de un mismo precepto. Esta falta de uniformidad se aprecia al referirse al “*Registro de rodales de bosque próximos a la madurez*” (artículo 11) y al “*Inventario regional*” (disposición adicional primera).

Infracción de las Directrices de Técnica Normativa de general aplicación.- Un examen meticulado del texto proyectado revela varias muestras de contravención de las reglas de técnica y composición normativa instauradas por el Estado mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, aprobatorio de las Directrices de Técnica Normativa estatales (DTNE), las cuales vienen siendo aplicadas ordinariamente por la Administración de esta Comunidad Autónoma, con pleno respaldo de este órgano consultivo. En tal sentido, cabe hacer las siguientes observaciones:

a) Nominación de la norma.- La DTNE I.b).7 establece que “El nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquélla, la que permite identificarla y describir su contenido esencial. La redacción del nombre deberá ser clara y concisa y evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva. Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición [...]”.

El **título** de la disposición general sometida a estudio se aparta de las recomendaciones de técnica normativa, recurriendo a una denominación que, por excesivamente larga y descriptiva, induce a confusión. A saber: “*Decreto por el que se regula el procedimiento de declaración e inclusión o exclusión en el Inventario de Árboles y Ejemplares Singulares de Castilla-La Mancha, así como su régimen de protección y los rodales de bosque próximos a la madurez forestal en Castilla-La Mancha*”.

Una lectura completa del preámbulo y de la parte dispositiva, permite comprender que el objeto esencial de la norma es la protección de los árboles



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

y ejemplares singulares y de los rodales de bosque próximos a la madurez forestal o evolucionados, para lo cual vienen a establecerse los criterios objetivos de selección, el procedimiento de declaración con base en tales criterios, y diversos procedimientos de protección (general, específica y preventiva). Como quiera que la sola declaración determina, de un lado, la inclusión en el Inventario de Árboles y Ejemplares Singulares (en adelante, Inventario) y, de otro, la incorporación a la Red Regional de rodales de bosques próximos a la madurez o altamente evolucionados (en adelante, Red regional), resulta innecesario introducir en el título de la norma la alusión a la *“inclusión o exclusión en el Inventario”*, en cuanto que constituyen trámites o fases que forman parte del propio procedimiento de reconocimiento y protección de los ejemplares.

Por lo expuesto, se recomienda reducir el título del proyecto reglamentario en términos similares a los siguientes: *“Decreto por el que se regula el procedimiento de declaración de árboles y ejemplares singulares, y de los rodales de bosque próximos a la madurez forestal en Castilla-La Mancha, así como su régimen de protección”*.

b) Titulación del artículo.- Establece la DTNE I.f).28 que *“Los artículos deberán llevar un título que indique el contenido o la materia a la que se refieren”*. De tal recomendación se aparta el título del **artículo 4**, que lleva por rúbrica *“Inclusión en el Inventario de Árboles y Ejemplares Singulares de Castilla-La Mancha”*, toda vez que lo en él regulado es el Inventario en sí, como registro público, identificando su naturaleza, estructura y características, pero no los requisitos para la inclusión o inscripción en él, que viene determinada automáticamente por la declaración de singularidad del árbol o ejemplar singular, conforme a lo dispuesto en el artículo 5.5 del mismo proyecto de decreto.

Una coherente técnica normativa, obliga a modificar el título del artículo 4, suprimiendo la referencia a la *“Inclusión en el”*.

c) División del artículo.- Las relaciones nominativas contenidas en los **artículos 3.2 y 6.1** deberán modificarse, sustituyendo los guiones por ordinales arábigos, conforme a las disposiciones de la DTNE I.f).31, según la



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

cual “*Cuando deba subdividirse un apartado, se hará en párrafos señalados con letras minúsculas, ordenadas alfabéticamente: a), b), c). Cuando el párrafo o bloque de texto deba, a su vez, subdividirse, circunstancia que ha de ser excepcional, se numerarán las divisiones con ordinales arábigos (1º, 2º, 3º ó 1ª, 2ª, 3ª, según proceda). [] No podrán utilizarse, en ningún caso, guiones, asteriscos ni otro tipo de marcas en el texto de la disposición*”.

d) Titulación de las disposiciones de la parte final.- Con base en la DTNE I.g).38, a la **disposición derogatoria única** deberá adicionársele un título adecuado y coherente a su contenido normativo, del que carece en el borrador examinado. En tal sentido se propone el siguiente: “*Derogación normativa*”.

e) Imprecisión y pobreza del lenguaje.- La DTNE IV.101, exige claridad y sencillez en la redacción de las normas, prescindiendo de todo aquello que, sin aportar precisiones de contenido, complique o recargue innecesariamente su composición, pero huyendo, en todo caso, de la pobreza de expresión.

En el **preámbulo** del borrador sometido a dictamen se recurre a la reiteración de conceptos o términos verbales en diversas ocasiones, dentro de un mismo párrafo. Así en el párrafo tercero, al describir el marco normativo se dice expresamente: “*Esta ley constituyó el primer referente normativo en cuanto a la protección de la biodiversidad en Castilla-La Mancha, protegiendo por un lado [...]*”. Podría sustituirse “*protegiendo*” por “*amparando, preservando, defendiendo o salvaguardando*”, a fin de evitar repetición terminológica.

En la misma línea, en los párrafos vigésimo y vigesimoprimero de la parte expositiva se alude a los avances que tanto la Unión Europea, como diversos países y Castilla-La Mancha están llevando a cabo en la identificación y protección de los bosques maduros o próximos a la madurez, utilizando hasta en tres ocasiones diversas fórmulas del verbo “*avanzar*” (“*avanzando*” y “*se avanza*”). Se aconseja emplear otros verbos de igual significado como “*progresar o prosperar*”.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

La imprecisión del lenguaje con que ha sido redactado el borrador reglamentario se pone de manifiesto también a la hora de definir o describir los conceptos básicos objeto de regulación, esto es, árboles y ejemplares singulares, rodales próximos a la madurez, y singularidad.

El **artículo 2** define en su apartado 1 los árboles y ejemplares singulares como *“aquellos ejemplares particularizados o agrupados en pequeños rodales de cualquier especie vegetal (...) que merezcan un régimen de protección especial por presentar características que les confieren un elevado valor [...]”*; en el apartado 2 define los ejemplares singulares como *“(formaciones vegetales) aquellos conjuntos de árboles de reducida extensión, tales como bosquetes, alineaciones o arboledas”*.

En el **artículo 3** se sientan los criterios objetivos que atribuyen la naturaleza de singular a los árboles o ejemplares, disponiendo su apartado 1 lo siguiente: *“La selección del árbol o ejemplares singulares para su declaración como singulares en Castilla-La Mancha se realizará atendiendo a criterios que evalúen el carácter de singularidad del ejemplar en el conjunto de los existentes en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha”*.

Por último, el **artículo 9** del borrador, pretende ofrecer la *“Definición”* de rodales de bosque próximos a la madurez o altamente evolucionados, disponiendo que *“se consideran rodales próximos a la madurez aquellos que así se determinen de la forma que establece este decreto, tras su identificación y caracterización según los criterios científica y técnicamente más avanzados”*.

De lo expuesto se concluye que las definiciones transcritas no cumplen su finalidad propia de fijar con claridad, exactitud y precisión el significado de los conceptos que pretenden definir, lo cual es debido a la utilización del mismo concepto para expresar su significado, en unos casos, y al empleo de ideas genéricas, en otros, como la determinación en la forma que establece el decreto o la remisión a características particulares relacionadas en otros preceptos de la misma norma. Sea como fuere, de los artículos 2, 3 y 9 no se desprende qué debe entenderse por árboles y ejemplares singulares, y



rodas próximos a la madurez, lo cual aconseja efectuar una nueva redacción que concrete con mayor precisión los conceptos a definir.

En último extremo, no se comprende, ni tiene cabida en una técnica legislativa depurada, el continuo recurso que se hace a los paréntesis para completar definiciones, descripciones o características en el cuerpo de algunos preceptos. Muestra de ello son los **artículos 2 y 3.2**. A tales efectos se recomienda suprimir en la medida de lo posible aquellos paréntesis y sustituirlos por las prescripciones normativas necesarias.

a) Uso específico de siglas.- Conforme al Apéndice V.b) de las Directrices, “El uso de siglas puede justificarse dentro de una disposición, para evitar formulaciones farragosas y repeticiones cansinas, siempre que se explique, cuando aparezcan por primera vez (fuera del título y de la parte expositiva), mediante su inclusión entre paréntesis o entre comas precedida de la expresión «en adelante» y se escriban en mayúsculas sin puntos ni espacios de separación”.

Esta directriz debiera seguirse al aludir a la Unión Europea (UE) en la parte expositiva y a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en el artículo 5.1, escribiendo la denominación completa y entre paréntesis, la abreviatura.

2.- Particulares.-

Preámbulo.- El apartado I.c).12 de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 -cuya aplicación ha sido aceptada con carácter general en el ámbito de la Comunidad Autónoma- establece que la parte expositiva de la norma *“cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta”*.

El **párrafo primero** alude al artículo 149.1.23ª de la Constitución Española, en cuanto a la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación básica sobre montes, pero obvia la relativa a la protección del medio ambiente, respecto de la cual el precepto constitucional faculta a las



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Comunidades Autónomas al establecimiento de normas adicionales de protección.

En el **segundo párrafo** se cita la competencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en el marco de la legislación básica del Estado, para el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de montes, conforme al artículo 32.2 del Estatuto de Autonomía, olvidando la misma competencia que en materia de protección del medio ambiente y de los ecosistemas postula el artículo 32.7 del Estatuto de Autonomía.

En este contexto, se sugiere que se revise el texto del preámbulo a fin de ampliar y completar en sus dos primeros párrafos la competencia que se ejercita con su aprobación.

Según el **párrafo séptimo**, por Decreto 2/2001, de 16 de enero, se declaró la singularidad de seis árboles que identifica. Sin embargo, la única declaración que se efectuó por el citado decreto fue la de “*Monumento Natural de Palancares y Tierra Muerta*”, estableciéndose en sus anexos el régimen adicional de protección para seis tipos concretos de árboles que coinciden con los relacionados en este párrafo, aunque de manera confusa y desordenada. A fin de lograr una mejor identificación de dichos árboles, se sugiere reordenar la redacción del párrafo, de forma que permita relacionar cada árbol con su ubicación geográfica.

En los párrafos de la parte expositiva dedicados a la **descripción de los capítulos de su parte dispositiva**, sería aconsejable enumerar de manera ordenada la regulación en ellos contenida, tal como aparece en los títulos de los artículos, para evitar omisiones de contenido o de trámites o regímenes de protección importantes.

Artículos 2 y 3. Definición y criterios de selección.-

En el **artículo 2.1** se relacionan las particulares características que confieren a los árboles su definición de singularidad, que no son sino repetición de los criterios de selección relacionados en el **artículo 3.2**, aunque en algunos de ellos difiera su forma de redacción. Esta reiteración de



contenidos no hace sino engrosar innecesariamente el volumen del artículo 2, haciendo más difícil su lectura y comprensión.

Para lograr un cuerpo normativo más accesible, se recomienda suprimir la relación nominal, limitándose a enunciar genéricamente las características que confieren a los árboles un elevado valor, para exponerlas con más detalle en el artículo 3.2, pues en definitiva son las que confieren a los ejemplares la nota de la singularidad, cuya regulación se contiene en el artículo 3 bajo la rúbrica de “*Criterios de selección*”.

A título de ejemplo, el **apartado 1 del artículo 2** podría concluir de la siguiente manera: “[...] *por presentar características que les confieren un elevado valor por razón de su belleza, rareza, porte, longevidad, interés cultural, histórico o científico, o cualquier otra circunstancia relevante y excepcional que lo justifique*”.

Artículo 4. Inclusión en el Inventario de Árboles y Ejemplares Singulares de Castilla-La Mancha.-

En el **apartado 3** del precepto se dispone la estructura del Inventario “*en dos capítulos, el primero dedicado a los Árboles y Ejemplares Singulares, y el segundo a los Rodales de bosques próximos a la madurez o altamente evolucionados de Castilla-La Mancha*”.

Considerando que el artículo 4 está encuadrado en el capítulo I, dedicado a los “*Árboles y Ejemplares Singulares*”, llama la atención que el Inventario en el que serán incluidos una vez obtengan la declaración de singularidad, se componga de un segundo capítulo consagrado a los rodales de bosques próximos a la madurez, máxime cuando el borrador normativo viene a establecer en su capítulo II, destinado a la regulación específica de estos últimos, la creación de la “*Red Regional de rodales de bosques próximos a la madurez en Castilla-La Mancha o altamente evolucionados*” (artículo 11) en la que se incluirán aquellos rodales próximos a la madurez que hayan obtenido su declaración como tales (artículo 12.4).

Dado que en ninguno de los informes del expediente de elaboración de la norma se contiene explicación motivada alguna sobre la estructura del



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Inventario, este órgano consultivo carece de elementos de juicio suficientes para comprender si la duplicidad del registro de los rodales es o no un error de redacción, circunstancia que aconseja una lectura detenida y comparativa de los **artículos 4 y 11**, de tal manera que se baraje la posibilidad de suprimir el apartado 3 del artículo 4, para excluir la referencia al segundo capítulo del Inventario, de forma que en él sólo se inscriban los árboles y ejemplares singulares (como su propio nombre indica); o bien, de mantenerse este segundo capítulo, se descarte la creación de la Red regional, cuyo contenido, naturaleza y criterios de identificación y registro son idénticos a los del Inventario, con la consiguiente eliminación del artículo 11, de semejante contenido normativo que el artículo 4, a fin de evitar la coexistencia de dos registros administrativos similares y con los mismos fines.

Cualquiera de estas dos opciones exigirá una reenumeración, bien de los apartados del artículo 4 (la primera), o bien de los preceptos de la disposición reglamentaria (la segunda), que quedarían reducidos a diecisiete.

Artículo 5. Declaración de singularidad de árbol o ejemplares singulares.-

El precepto regula el procedimiento de declaración de singularidad de los árboles o ejemplares, dedicando su apartado 1 a la forma de inicio del mismo, para lo cual, además de la solicitud, se exige un *“previo informe técnico acreditativo de la concurrencia de las condiciones y circunstancias determinantes de la declaración del árbol o ejemplares singulares en el Inventario”*.

Para dotar de mayor claridad y concreción, convendría modificar la redacción del apartado 1, en su última parte, eliminando la referencia a *“en el Inventario”*, por cuanto que lo que determina la inclusión en él es la declaración de singularidad, no el inicio del procedimiento.

Artículo 11. Registro y Red Regional de rodales de bosques próximos a la madurez o altamente evolucionados.-

En el **artículo 11.1** se *“crea la <<Red Regional de rodales de bosque próximos a la madurez en Castilla-La Mancha o altamente evolucionados>>”,*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

en adelante Red Regional, que se configura como un registro administrativo de carácter público dependiente de la Dirección General competente en materia forestal”.

Sin perjuicio de lo argumentado respecto del artículo 4.3, que de ser acogido haría innecesaria la observación que ahora se formula, lo cierto es que en este artículo 11 se contienen alusiones a un Registro y a una Red Regional, y así lo anuncia su **rúbrica**: “*Registro y Red Regional*”, como archivos de datos independientes. Esta duplicidad se encuentra también en el **artículo 12.4**, al establecer que la declaración como rodal próximo a la madurez conlleva la “*inclusión del rodal en la Red Regional y en el registro correspondiente*”.

Sin embargo, en el cuerpo normativo del artículo 11, después de definir la Red Regional como un registro administrativo, únicamente se utiliza la expresión “*registro*”, lo cual lleva a pensar que el título que da nombre al artículo es erróneo, pues se presenta como regulador de dos bases de datos distintas, un Registro y una Red Regional.

Dado que esta duplicidad terminológica sólo se presenta en el título del artículo 11 y en el artículo 12.4, sin más explicación, definición ni motivación, se sugiere suprimir el concepto de “*Registro*” del título de artículo 11 y del texto del artículo 12.4.

De otro lado, en el **artículo 11.2** se relacionan los datos que permiten identificar a cada rodal y que han de figurar anotados en el “*registro*” y, entre ellos: “*denominación*” y “*nombre común y científico*”. Nombre y denominación son sinónimos y tienen idéntico significado, por lo que debe procederse a eliminar uno de ellos para no aumentar innecesariamente el contenido del registro, reiterando datos que ya figuran inscritos e identificados.

Artículo 12. Procedimiento de declaración.-

Tras sentar los trámites de inicio del procedimiento, información pública, audiencia a los interesados y resolución de declaración de rodal próximo a la madurez, el **artículo 12.4** establece: “*La declaración de*



singularidad conlleva la inclusión del rodal en la Red Regional y en el registro correspondiente”.

Además de la observación formulada para el artículo 11 sobre la duplicidad de conceptos “Red Regional y registro”, que obliga eliminar de este artículo 12.4 la última expresión “y en el registro correspondiente”; una mejor técnica normativa aconseja modificar la literalidad del precepto, puesto que en él se regula la declaración de rodal próximo a la madurez, no la declaración de singularidad propia de los árboles, cuyo régimen jurídico se contiene en el capítulo I del borrador reglamentario. En este contexto, sería más fiel al régimen jurídico previsto en el artículo 12 la siguiente redacción de su apartado 4: “Tal declaración conlleva la inclusión del rodal en la Red Regional”.

3.- Extremos de redacción.- Finalmente, se recomienda efectuar un repaso general del texto sometido a dictamen, a fin de subsanar algunas incorrecciones de estilo, gramaticales, tipográficas o erratas, revisando todos los espacios entre párrafos, los ítems de las enumeraciones, y las justificaciones y sangrías marginales respecto de todo el texto reglamentario, como las que, sin ánimo exhaustivo y a modo de ejemplo, se señalan seguidamente.

- En el preámbulo cerrar todos los párrafos con punto y aparte.
- En el párrafo de la parte expositiva dedicado a la descripción del árbol singular “La Carrasca de Ruli”, escribir entre paréntesis la provincia a la que pertenece el término municipal de su ubicación, esto es, “(Cuenca)”.
- En el artículo 6.1 escribir “*definido*” en femenino, pues se está refiriendo al Área Periférica de Protección.
- Del artículo 6.7 suprimir la preposición “de” que figura escrita entre “en materia” y “forestal”.
- Escribir con inicial mayúscula “*Inventario*”, en el apartado 2 de la disposición adicional primera, por cuanto alude a un archivo público concreto.



**CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA**

- En el apartado 2 de la disposición adicional segunda, añadir un guion (“-“) entre “Castilla” y “La Mancha” para escribir correctamente la denominación de la Comunidad Autónoma.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones formuladas en el presente dictamen, puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento de declaración e inclusión o exclusión en el Inventario de Árboles y Ejemplares Singulares de Castilla-La Mancha, así como su régimen de protección y los rodales de bosque próximos a la madurez forestal en Castilla-La Mancha, señalándose como esenciales las observaciones contenidas en la consideración II, referente a la omisión del preceptivo informe de la Dirección General de Presupuestos, y en la consideración IV.”

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

Firmado digitalmente en TOLEDO a 10-03-2023
por Francisco Javier De Irizar Ortega
Cargo: Presidente del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha

Firmado digitalmente el 10-03-2023
por Juan Luis Ramos Mendoza
Cargo: Secretario General Consejo Consultivo

EXCMO. SR. CONSEJERO DE DESARROLLO SOSTENIBLE.