



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen **582/2025**
Expediente **435/2025**

Presidenta

Hble. Sra.

D.^a Margarita Soler Sánchez

Conselleres y Consellers

Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.

D. Enrique Fliquete Lliso

D.^a M.^a del Carmen Pérez Cascales

D. Francisco Javier de Lucas Martín

D.^a Fernanda María Lapresta Gascón

Secretari General

Ilmo. Sr.

D. Joan Tamarit i Palacios

Hble. Sr.:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 23 de julio de 2025, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.^a Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.H., de 12 de junio de 2025 (Registro de entrada de 20 de junio del mismo año), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el procedimiento instruido por la Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio por la que se establecen las bases reguladoras aplicables al conjunto de intervenciones en materia forestal en el marco del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común de España (PEPAC) 2023-2027.

I ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo remitido se desprende lo siguiente:

Primero.- Solicitud de dictamen.

En fecha 12 de junio de 2025, el Subsecretario, por delegación del Conseller de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio, remitió a este Consell Jurídic Consultiu (Registro de entrada de 20 de junio del mismo año) el expediente correspondiente al Proyecto de Orden de la Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio por la que se establecen las bases reguladoras aplicables al conjunto de intervenciones en materia forestal en el marco del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común de España (PEPAC) 2023-2027, solicitándose el preceptivo dictamen de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Segundo.- Documentación remitida.

El expediente remitido por la autoridad consultante está integrado, entre otros documentos, por los siguientes:

1.- Propuesta del director general de Medio Natural y Animal para iniciar el procedimiento para la tramitación del proyecto de orden, de fecha 3 de noviembre de 2023.

2.- Resolución de la consellera de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio, de fecha 29 de noviembre de 2023, de inicio del procedimiento de elaboración y aprobación del Proyecto de Orden.

3.- Informe sobre el resultado del trámite de consulta pública previa sobre el Proyecto de Orden, emitido por el director general de Medio Natural y Animal, en fecha 18 de febrero de 2025.

4.- Informe sobre el resultado de la audiencia a otras consellerias relativo al Proyecto de Orden, emitido por el director general de Medio Natural y Animal, en fecha 9 de abril de 2025.

5.- Memoria justificativa del Proyecto de Orden, elaborada por el director general de Medio Natural y Animal, en fecha 9 de abril de 2025.

6.- Memoria económica del Proyecto de Orden, emitida por el director general de Medio Natural y Animal, en fecha 9 de abril de 2025.

7.- Informe sobre el impacto de género del Proyecto de Orden, emitido por el director general de Medio Natural y Animal, en fecha 9 de abril de 2025.

8.- Informe de la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones del Proyecto de Orden, emitido por el subdirector de Informática departamental y el director general de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de fecha 28 de enero de 2025.

9.- Informe sobre el impacto en la infancia y la adolescencia del Proyecto de Orden, emitido por el director general de Medio Natural y Animal, en fecha 9 de abril de 2025.

10.- Informe sobre el impacto en la familia del Proyecto de Orden, emitido por el director general de Medio Natural y Animal, en fecha 9 de abril de 2025.

11.- Informe de no necesidad de comunicación a la Unión Europea del Proyecto de Orden, emitido por el director general de Medio Natural y Animal, en fecha 9 de abril de 2025.

12.- Informe de elegibilidad de la Agencia Valenciana de Fomento y Garantía Agraria (AVFGA), emitido por el jefe de Servicio de Programación Financiera de Fondos Comunitarios, de fecha 2 de junio de 2025.

13.- Informe jurídico de la Abogacía de la Generalitat, de fecha 8 de mayo de 2025.

14.- Versión final del texto del Proyecto de Orden.

Y en este estado del procedimiento se remitió el expediente a este Consell Jurídic Consultiu para su dictamen.

Con fecha posterior, se ha remitido la siguiente documentación:

Informe de adaptación al informe jurídico de la Abogacía de la Generalitat, de fecha 9 de julio de 2025.

II CONSIDERACIONES

Primera.- Carácter jurídico del dictamen.

La autoridad consultante ha instado el dictamen con carácter preceptivo y urgente, al amparo de lo dispuesto en los artículos 10.4 y 14.2 de la ya citada Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

En lo que se refiere al carácter preceptivo del Dictamen, señala el mencionado artículo 10.4 que el Consell Jurídic Consultiu deberá ser consultado preceptivamente en los supuestos de *“Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones”*.

Es de significar que la Ley 6/2024, de 5 de diciembre, de simplificación administrativa (‘‘Ley 6/2024, de 5 de diciembre’’) –la cual trae causa del Decreto-ley 7/2024, de 9 de julio, del Consell, de simplificación administrativa de la Generalitat–, modificó el artículo 165 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones (‘‘Ley 1/2015, de 6 de febrero’’), el cual regula las bases reguladoras de la concesión de subvenciones.

Según se expone en el preámbulo de la Ley 6/2024, de 5 de diciembre, la finalidad de dicha modificación no era otra que la de *“aclarar el criterio que determina la naturaleza jurídica de las bases reguladoras de las subvenciones y, en coherencia, los artículos 160, 164 y 166. Esta modificación pretende resolver las discrepancias interpretativas que existen, en línea con la doctrina del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana y la jurisprudencia más reciente del Tribunal Supremo. De este modo, se busca evitar la tramitación innecesaria de actos administrativos plúrimos como disposiciones de carácter general, contribuyendo a una mayor eficiencia administrativa”*.

Como resultado de la modificación introducida, el citado artículo 165.1 queda redactado de la siguiente forma: *“Cuando las bases reguladoras prevean un contenido normativo que desarrolle o complemente una ley sectorial o norma comunitaria tendrán naturaleza de disposición normativa de carácter general y serán aprobadas mediante orden de la persona titular de la conselleria competente por razón de la materia”*. Ahora bien, dado que la tramitación de este Proyecto de Orden se inició en fecha 29 de noviembre de 2023, la nueva redacción introducida por la Ley 6/2024, de 5 de diciembre no resulta de aplicación a este caso concreto, por lo que deberemos partir de la doctrina mantenida por este órgano consultivo hasta el momento.

A este respecto, declaró este Consell Jurídic Consultiu, entre otros, en su Dictamen 374/2022, de 8 de junio, que el contenido del mencionado artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de Creación de esta Institución, debe interpretarse en el sentido de que *“solo deberán ser sometidas a dictamen preceptivo las bases reguladoras en aquellos supuestos en los que así se disponga expresamente o se derive de su consideración de reglamento ejecutivo en su acepción material, es decir, cuando sean expresión de un contenido normativo que desarrolle o complemente la ley sectorial o norma comunitaria”*. Por tanto, conviene examinar el carácter de la norma remitida.

El proyecto normativo sometido a consulta tiene por objeto la aprobación de la Orden por la que se establecen las bases reguladoras aplicables al conjunto de intervenciones en materia forestal en el marco del Plan Estratégico de la Política Agraria Común 2023-2027 (PEPAC).

Conforme establece el preámbulo, el proyecto normativo desarrolla normativa comunitaria, en particular, el Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º. 1305/2013 y (UE) n.º. 1307/2013, y el Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1306/2013.

Por consiguiente, este proyecto normativo remitido por la Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio se corresponde con una disposición de carácter general, con la particularidad de que viene a desarrollar una norma comunitaria y, por tanto, en aplicación de la doctrina citada de este Consell Jurídic Consultiu, el dictamen de esta Institución resulta preceptivo.

Segunda.- Marco normativo aplicable y justificación del proyecto.

1.- El fundamento competencial de este Proyecto de Orden se encuentra en la potestad subvencional que tienen atribuida las distintas Administraciones Públicas. Ciertamente, las subvenciones no constituyen una materia constitucional en sí misma y, por consiguiente, no aparecen recogidas en los preceptos que delimitan la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas (artículos 148.1 y 149.1 de la Constitución). De igual modo, los Estatutos de Autonomía –a excepción de Cataluña (artículo 114), Aragón (artículo 79), Andalucía (artículo 45) e Islas

Baleares (artículo 86)- tampoco recogieron la actividad de fomento en sus correspondientes títulos competenciales.

En este sentido, se manifestó tempranamente el Tribunal Constitucional en su Sentencia 13/1992, de 6 de febrero, FJ4º, al afirmar que *“La subvención no es un concepto que delimite competencias (SSTC 39/1982 y 179/1985) ni el solo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la actividad de financiación (SSTC 39/1982, 144/1985, 179/1985 y 146/1986), al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado «título competencial autónomo» (SSTC 179/1985, 145/1989) que «puede desconocer, desplazar } limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas según la Constitución y los Estatutos de Autonomía» (STC 95/1986)”*.

De tal modo que, en principio, las Administraciones Públicas – y, más concretamente, las Comunidades Autónomas- podrán ejercitar la acción administrativa de fomento, siempre que esté conectada con alguna de las materias que sean de su competencia. Así, la STC 95/2001, de 5 de abril, FJ3º, señala expresamente que: *“las Comunidades Autónomas no pueden «financiar o subvencionar cualquier clase de actividad, sino tan sólo aquéllas sobre las cuales tengan competencias, pues la potestad de gasto no es título competencial que pueda alterar el orden de competencias diseñado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía» (STC 14/1989, de 26 de enero, FJ 2; en el mismo sentido, la STC 13/1992, FJ 4). Sin perjuicio, pues, de la discrecionalidad al fijar su destino y orientación, su cuantificación y distribución (SSTC, entre otras, 68/1996, de 4 de abril, FJ 10; 128/1999, de 1 de julio), la potestad de gasto autonómica –o estatal– no podrá aplicarse sino a actividades en relación con las que, por razón de la materia, se ostenten competencias (SSTC 30/1982, de 30 de junio; 201/1988, de 27 de octubre; 13/1992), pues las subvenciones no son más que simples actos de ejecución de competencias (STC 95/1986, de 10 de julio)”*.

Por todo ello, para poder analizar si en el caso objeto de consulta la Generalitat puede o no conceder las ayudas previstas en el Proyecto de Orden, será conveniente tener presente el alcance de sus competencias en la materia forestal.

A nivel comunitario, la Política Agrícola Común (PAC) constituye una competencia compartida entre la Unión Europea y los Estados miembros, de conformidad con el artículo 4.2, d) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Asimismo, esta política encuentra su base jurídica en los artículos 38 a 44 del TFUE. Dentro de la legislación comunitaria, se han adoptado diversas normas que resultan de aplicación a esta materia en concreto.

El Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021 constituye la base jurídica principal, estableciendo las normas para la ayuda a los planes estratégicos en el marco de la política agrícola común. Este reglamento se complementa con el Reglamento de ejecución (UE) 2022/1475 para la evaluación y seguimiento de los PEPAC, el Reglamento delegado (UE) 2022/126 y el Reglamento Delegado (UE) 2023/330.

El PEPAC 2023-2027 es el Plan Estratégico de la Política Agrícola Común que España debe elaborar y aplicar en el marco de la nueva PAC, la Política Agrícola Común 2023-2027 y el Plan Estratégico, constituyendo el instrumento principal de planificación y ejecución de la política agrícola común europea a nivel nacional durante el periodo 2023-2027.

El plan se articula en torno a varios objetivos específicos que incluyen:

- OE4: Contribuir a la adaptación al cambio climático y a su mitigación, también mediante la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y mejorando la captura de carbono, así como promover la energía sostenible.
- OE5: Promover el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de recursos naturales como el agua, el suelo y el aire, en particular mediante la reducción de la dependencia química.
- OE6: Contribuir a detener e invertir la pérdida de biodiversidad, potenciar los servicios ecosistémicos y conservar los hábitats y los paisajes.
- OE8: Promover el empleo, el crecimiento, la igualdad de género, incluida la participación de las mujeres en la agricultura, la inclusión social y el desarrollo local en las zonas rurales, entre ellas la bioeconomía circular y la silvicultura sostenible.

El PEPAC incluye diferentes tipos de intervenciones basadas en el Reglamento (UE) 2021/2115, como inversiones (artículo 73) y compromisos medioambientales, climáticos y otros compromisos de gestión (artículo 70) y se financia a través de dos fondos principales: el FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural): para las intervenciones del segundo pilar y el FEAGA (Fondo Europeo Agrícola de Garantía): para los pagos directos del primer pilar. Para explotaciones que superen cierto tamaño definido en los planes estratégicos, las ayudas están supeditadas a un plan de gestión forestal o instrumento equivalente que se ajuste a la gestión forestal sostenible.

En lo que se refiere a la Comunitat Valenciana, la Generalitat, de conformidad con el artículo 49.1.10 de su Estatuto de Autonomía, ostenta la competencia exclusiva en materia de: *“Montes, aprovechamientos y servicios*

forestales, vías pecuarias y pastos, espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña, de acuerdo con lo que dispone el número 23 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución Española". En el ejercicio de estas competencias, se aprobó en la Comunitat Valenciana la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunitat Valenciana, desarrollada por Decreto 91/2023, de 22 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/1993.

Finalmente, en cuanto al instrumento normativo empleado, Orden de la persona titular de la Conselleria competente por razón de la materia, se ajusta a lo dispuesto en el artículo 165.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero. Este Proyecto de Orden se propone, además, por la Conselleria de Medioambiente, Infraestructuras y Territorio, Conselleria que es competente por razón de las materias asignadas por el por el Decreto 32/2024, de 21 de noviembre, de la Presidencia de la Generalitat, por el que se determinan el número y la denominación de las consellerias y sus atribuciones, y el Decreto 173/2024, de 3 de diciembre, del Consell, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat, y el Decreto 147/2023, de 5 de septiembre del Consell por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio.

Por todo ello, concluimos que la Generalitat y, en concreto, la Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio, tienen atribuida la correspondiente competencia para elaborar y aprobar este Proyecto de Orden. Asimismo, conviene destacar que el órgano competente para su aprobación es, de acuerdo con lo previsto en el artículo 160.2, b) de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, la persona titular de la citada Conselleria.

2.- En relación con la justificación del proyecto normativo que es objeto de este dictamen se ha acreditado adecuadamente con lo que se expone en la Memoria justificativa emitida, en la cual se indica lo siguiente:

“En junio de 2021 las instituciones de la Unión Europea alcanzaron un acuerdo sobre la reforma de la PAC a partir de 2023, que se materializó en la publicación de los correspondientes reglamentos comunitarios.

El nuevo marco jurídico definido por el Parlamento Europeo y el Consejo queda conformado en sus disposiciones básicas por El Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1305/2013 y (UE) n.º 1307/2013, y el Reglamento (UE) 2021/2116 del

Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1306/2013 establece normas relacionadas con la política agrícola común.

Por Decisión C (2022) 6017 de la Comisión Europea de 31 de agosto de 2022, fue aprobado el Plan Estratégico de la PAC de España para la ayuda de la Unión Europea financiada por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (2023ES06AFSP001), documento en el que se recogen las intervenciones o medidas con las que se pretenden alcanzar los objetivos de la PAC y en concordancia con el Pacto Verde Europeo. Posteriormente, el 30 de agosto de 2024, la Comisión aprobó la segunda modificación del Plan estratégico, versión en vigor actualmente.

El documento incluye las intervenciones o medidas que se aplicarán en 2023-2027, del primer pilar, financiadas por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía Agraria (FEAGA) que son medidas de apoyo a las rentas y de carácter sectorial que se aplican a nivel nacional. También las del segundo pilar, las intervenciones de desarrollo rural, financiadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Rural (FEADER) que están territorializadas y sustituyen a los actuales Programas de Desarrollo Rural.

En su apartado 5.3. recoge las intervenciones sobre el desarrollo rural, entre ellas las intervenciones 6881.4 Inversiones forestales no productivas en actuaciones selvícolas con objetivos ambientales, dirigidas a la conservación de los montes y los servicios ambientales que prestan, y 6883 Inversiones forestales productivas, relacionadas con la capacidad productora de los montes y el desarrollo del sector económico forestal, ambas con ámbito territorial en la Comunitat Valenciana, (artículo 70 del reglamento (UE) 2021/2115), cuyas bases se desarrollan en el citado proyecto de orden.

Estas ayudas cumplen con los preceptos establecidos el Reglamento (UE) 2022/2472, de la Comisión, de 14 de diciembre de 2022, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda en los sectores agrícola y forestal y en zonas rurales compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea. De acuerdo con el artículo 11 del citado Reglamento, las bases reguladoras de estas ayudas se comunicarán a la Comisión Europea en 20 días hábiles a partir de la entrada en vigor de esta Orden”.

Tercera.- Procedimiento de elaboración del Proyecto de Orden.

La elaboración y la tramitación de este Proyecto de Orden se ajustó al cauce y a los trámites que se establecen en el 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell (“Ley del Consell”) que se desarrollaron y completaron

por medio del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, de 13 de febrero, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat (“Decreto 24/2009”), así como a lo previsto, con carácter básico, en los artículos 127 a 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (“LPACAP”). Todo ello, sin perjuicio de las especialidades previstas en la Ley 1/2015, de 6 de febrero, relativas a las bases reguladoras de la concesión de subvenciones. En particular, conviene mencionar los siguientes trámites.

Previamente al examen de los distintos trámites que conforman el expediente remitido conviene formular una precisión. El artículo 10 de la Ley 6/2024, de 5 de diciembre, introduce la figura de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, al señalar en su apartado 1 que *“A fin de garantizar que la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de la Generalitat se ajustan a los principios de buena regulación, se establece la obligación de unificar toda la información sobre su justificación, oportunidad y necesidad y estimación de sus impactos en los diferentes ámbitos en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo correspondiente”*. En el apartado 2 se regula el contenido que debe recoger, en todo caso, la citada Memoria. No obstante, con arreglo a la disposición final sexta, el legislador difiere la entrada en vigor del citado artículo 10, junto con los artículos 61 y 66, al día siguiente al de la publicación en el *“Diari Oficial de la Generalitat Valenciana”*, por lo que concierne al acuerdo por el que apruebe la Guía metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. En consecuencia, no resulta de aplicación al presente procedimiento de elaboración del Proyecto de Orden.

El artículo 8.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones prevé, con carácter básico (disposición final primera), la necesidad de que las Administraciones Públicas y cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones deban concretar con carácter previo, y a través de un plan estratégico, los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costos previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso, al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

En sentido similar, el artículo 164, a) de la Ley 1/2015, de 6 de febrero prevé que las subvenciones que se pretendan otorgar por las consellerias deberán estar integradas, con carácter previo, en el mencionado plan estratégico de subvenciones.

Como ya estableció este Consell Jurídic Consultiu, entre otros, en su Dictamen 800/2017, de 20 de diciembre, la exigencia de contar con un Plan Estratégico de Subvenciones se incardina en la obligación legal de que el gasto público responda a los principios de máximo rigor económico, austeridad, eficiencia en el uso de los recursos disponibles, calidad de los servicios

prestados y transparencia en la gestión pública. No es, por tanto, una obligación legal de carácter meramente ritual, de incorporación de la subvención a un documento escrito que recopile el conjunto de subvenciones, sino que ha de responder a un análisis. Constituye, por tanto, un requisito esencial y previo a la regulación de la subvención.

En el presente caso, y tal y como se hace constar en el Preámbulo del Proyecto de Orden, las ayudas reguladas en este proyecto normativo están integradas en el Plan Estratégico de Subvenciones 2024-2026 de la Conselleria de Agricultura, Ganadería y Pesca, aprobado por la Resolución de 5 de abril de 2024 del Conseller de Agricultura, Ganadería y Pesca, por lo que se cumple con lo dispuesto en la normativa de subvenciones.

El procedimiento se inició mediante Resolución de 29 de noviembre de 2023, de la Consellera de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio, de inicio del procedimiento de elaboración y aprobación del Proyecto de Orden, ajustándose, por consiguiente, a lo dispuesto en el artículo 39.1 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero.

La participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de reglamento se ajusta a dos momentos distintos, tal y como se recoge en el artículo 133 de la LPACAP.

Por un lado, el trámite de consulta pública previa, previsto tanto en el apartado 1 del citado artículo 133 de la LPACAP, como en los artículos 14 y 15 de la Ley 4/2023, de 13 de abril, de la Generalitat, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana (“Ley 4/2023, de 13 de abril”).

Por otro lado, el artículo 133.2 de la LPACAP y los artículos 14 y 16 de la Ley 4/2023, de 13 de abril, prevén la realización de un trámite de audiencia e información pública. A la vista de la información que obra en el expediente, consta la realización de este trámite.

Constan realizados tales trámites, tal y como se indica en el informe relativo al Resultado de la Información Pública y Audiencia, elaborado por el director general de Medio Natural y Animal, en fecha 18 de febrero de 2025.

Se ha emitido Memoria justificativa del proyecto y la correspondiente memoria económica, tal y como dispone el artículo 43.1, a) de la Ley del Consell y el artículo 39.2 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero. En cuanto al primero, su contenido ya ha sido expuesto en la consideración segunda de este Dictamen. Y, en lo que se refiere a la memoria económica, se concluye expresamente que *“La implementación y posterior desarrollo del referido proyecto de Orden no podrá tener incidencia alguna en la dotación de todos y cada uno de los capítulos de gasto asignados a la Conselleria con competencias*

en materia forestal, en la fecha de publicación de este, y, en todo caso, deberá ser atendido con los medios personales y materiales de la citada Conselleria”.

De conformidad con el artículo 26.3 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones (“Ley 1/2015, de 6 de febrero”) *“cuando de la memoria económica se desprenda que su aplicación no comporta gasto no será necesario solicitar el informe citado en el apartado 1, siempre que, en el texto que se someta a aprobación o autorización, se incluya, a través de la incorporación de un apartado, artículo, disposición o cláusula específica, una referencia expresa a la no incidencia presupuestaria de la actuación en cuestión”.*

A este respecto, se ha incorporado en la disposición adicional primera del Proyecto de Orden una referencia expresa a la *no incidencia presupuestaria*, por lo que se cumple con lo previsto en el citado artículo 26.3 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero.

Durante la tramitación del procedimiento, se recabaron todos aquellos informes que se consideraron necesarios, tal y como dispone expresamente los artículos 43.1, d) y 53.1 de la Ley del Consell.

A propósito de lo anterior, se ha emitido informe sobre impacto por razón de género, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 4 bis de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la igualdad entre mujeres y hombres.

También constan los informes sobre impacto en la familia y en la infancia y la adolescencia, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de Protección del Menor y en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de Protección de las Familias Numerosas, todos ellos emitidos por la Dirección General del Agua y Desarrollo Rural.

En relación con los referidos informes sobre impacto, como ya ha declarado reiteradamente este Consell en anteriores dictámenes sobre proyectos normativos, deberían haber sido emitido por los órganos de la Administración especializados y competentes en la materia (Dictámenes 569/2016, 773/2016 y 567/2021, entre otros).

Por otro lado, para que los informes de impacto resulten efectivos tienen que contener una serie de datos que permitan el análisis sobre la situación en el ámbito en el que la norma desplegará sus efectos. Reunida esta información se podría determinar si la norma de referencia tiene impacto positivo o negativo para, en caso de impacto negativo, adoptar las medidas pertinentes en el ámbito de la norma proyectada (Dictamen 383/2017, por todos).

Se ha incorporado, asimismo, el informe de coordinación informática, de acuerdo con el artículo 94 del Decreto 220/2014, de 12 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana, en el que la Dirección General del Agua y Desarrollo Rural afirma que la aprobación del Proyecto de Orden *“no contiene ningún precepto que vincule o modifique las aplicaciones informáticas existentes en los procedimientos administrativos que se encuentran ya instaurados”*.

Igualmente, se ha incorporado al expediente informe de elegibilidad de la AVFGA, de fecha 18 de noviembre de 2024, donde se realizan una serie de observaciones y recomendaciones, las cuales fueron incorporadas al texto por parte de la Dirección General del Agua y Desarrollo Rural, en su informe de adaptación de fecha 9 de diciembre de 2024.

En último lugar, se ha incorporado al expediente el informe preceptivo de la Abogacía General de la Generalitat, de conformidad a los artículos 43.1, e) de la Ley del Consell, 165.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero y 5.2.a) de la Ley de la Generalitat 10/2005, de 9 de diciembre, de asistencia jurídica a la Generalitat.

En el texto de la orden proyectada se incluye una disposición adicional segunda de *“no sujeción a la política de la competencia de la UE”*. No consta el Informe que debe elaborarse de acuerdo con lo previsto en el artículo 4.4 del Decreto 128/2017, de 29 de septiembre, del Consell, por el que se regula el procedimiento de notificación y comunicación a la Comisión Europea de los proyectos de la Generalitat dirigidos a establecer, conceder o modificar ayudas públicas, resulta preceptivo el informe justificativo de no resultar aplicable el artículo 107.1 del TFUE.

Esta observación es **esencial** a los efectos previstos en el artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

No consta tampoco, el informe de la Intervención delegada exigido por el artículo 165.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero.

Esta observación es **esencial** a los efectos previstos en el artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

Cuarta.- Estructura y contenido.

El texto del Proyecto de Orden consta de una parte expositiva precedida de un índice, una parte dispositiva y un anexo que se reproducen a continuación:

Preámbulo

Artículo único. Aprobación de las bases reguladoras para la concesión de ayudas

DISPOSICIÓN ADICIONAL

Primera. Incidencia presupuestaria

Segunda. No sujeción a la política de la competencia de la UE

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

Primera. Ayudas concedidas con anterioridad a la entrada en vigor de la presente orden

Segunda. Anteriores instrumentos técnicos de gestión forestal

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Única. Derogación general

DISPOSICIONES FINALES

Primera. Disposiciones de aplicación y desarrollo

Segunda. Entrada en vigor

ANEXO ÚNICO.

CAPÍTULO I. Disposiciones generales

Artículo 1. Objeto de la orden

Artículo 2. Ámbito de aplicación

Artículo 3. Tipo y cuantía de las ayudas

Artículo 4. Beneficiarlos.

Artículo 5. Requisitos que deben cumplir las personas beneficiarlas de las ayudas

Artículo 6. Concurrencia con otras ayudas

Artículo 7. Solicitudes y documentación

Artículo 8. Compromisos y obligaciones de las personas beneficiarlas

Artículo 9. Instrucción

Artículo 10. Valoración y resolución

Artículo 11. Inicio y prórrogas

Artículo 12. Solicitud de cobro, justificación y pago

Artículo 13. Revocación de la subvención concedida y reintegro de las cantidades percibidas indebidamente

Artículo 14. Controles sobre la concesión y el pago de la ayuda

Artículo 15. Información, transparencia y publicidad

Artículo 16. Protección de datos

CAPÍTULO II. Intervención 6881.4 Inversiones forestales no productivas en actuaciones selvícolas con objetivos ambientales

Sección 1^a. Ayudas a la redacción de planes técnicos de gestión forestal

- Artículo 17. Objeto de la ayuda
- Artículo 18. Beneficiarios
- Artículo 19. Actuaciones subvencionables
- Artículo 20. Gastos subvencionables
- Artículo 21. Condiciones técnicas y de aplicación
- Artículo 22. Criterios de priorización
- Artículo 23. Compromiso de la persona beneficiaria
- Artículo 24. Importes de la ayuda y porcentaje de concesión
- Artículo 25. Solicitudes y documentación
- Artículo 26. Justificación
- Sección 2ª. - Ayudas para trabajos de Gestión Forestal Sostenible
- Artículo 27. Objeto de la ayuda
- Artículo 28. Beneficiarios
- Artículo 29. Actuaciones subvencionables
- Artículo 30. Gastos subvencionables
- Artículo 31. Condiciones técnicas y de aplicación
- Artículo 32. Criterios de priorización
- Artículo 33. Compromiso de la persona beneficiaria
- Artículo 34. Importes de la ayuda y porcentaje de concesión
- Artículo 35. Solicitudes y documentación
- Artículo 36. Justificación

CAPÍTULO III. Intervención 6883 Inversiones forestales productivas, relacionadas con la capacidad productora de los montes y el desarrollo del sector económico forestal.

- Sección 1ª. Ayudas a la adquisición de maquinaria forestal
- Artículo 37. Objeto de la ayuda
- Artículo 38. Beneficiarios
- Artículo 39. Actuaciones subvencionables
- Artículo 40. Gastos subvencionables
- Artículo 41. Condiciones técnicas y de aplicación
- Artículo 42. Criterios de priorización
- Artículo 43. Compromisos de la persona beneficiaria
- Artículo 44. Importe de la ayuda y porcentaje de concesión
- Artículo 45. Solicitudes y documentación
- Artículo 46. Justificación

Quinta.- Observaciones y sugerencias al Proyecto de Orden.

A lo largo del procedimiento de elaboración del Proyecto de Orden, se han ido incorporando la mayor parte de las observaciones efectuadas por los distintos órganos que han participado en la tramitación de la norma proyectada.

Esta Institución Consultiva, que es la última en informar, conforme a lo previsto en los artículos 2.4 de la Ley de la Generalitat Valenciana 10/1994, de creación de este Consell, y 5 del Decreto 37/2019, de 15 de marzo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, examinado el texto del proyecto en su Borrador final remitido, efectúa las consideraciones siguientes:

A LA PARTE EXPOSITIVA

Al preámbulo.

En primer lugar, debe advertirse que el artículo 129.1 de la Ley 39/2015 dispone que *“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”*.

Dicho apartado recoge los principios de buena regulación que, si bien no son aplicables a la iniciativa legislativa de los gobiernos autonómicos, sí lo son a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas, conforme resulta de la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo.

Por tanto, encontrándonos ante una disposición reglamentaria deberá justificarse su adecuación a los principios de buena regulación, de forma que en la norma proyectada se explique y justifique que se adecua a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

Se considera, por tanto, que la parte expositiva de la norma debe completarse de la forma expuesta, pues si bien se cita el artículo 129 y los principios que este regula, estos no se explican ni justifican, no siendo suficiente con que sean citados sin posterior desarrollo.

Esta observación es **esencial** a los efectos previstos en el artículo 77.3 del Reglamento de este Consell.

Por lo demás, la redacción final de la fórmula aprobatoria deberá ajustarse a lo dispuesto en el artículo 2.5 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de modo que será *“conforme con”* u *“oído”* este *“Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana”*, en función de que, finalmente, se asuman o no las observaciones esenciales que puedan formularse.

A LA PARTE DISPOSITIVA

A la Disposición Transitoria Segunda. Anteriores instrumentos técnicos de gestión forestal.

En esta disposición se indica:

“La referencia a Planes Técnicos de Gestión Forestal (PTGF) se entiende ampliada a aquellos instrumentos de gestión aprobados con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto 91/2023, de 22 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, forestal de la Comunitat Valenciana que continúen vigentes”.

Tal y como indica en su informe la Abogacía de la Generalitat, deberían puntualizarse los supuestos a los que se extiende esta previsión. ya que el Decreto 91/2023, no hace ninguna mención a la transitoriedad y vigencia de los instrumentos técnico anterior a los PTGF.

Para el supuesto de que la ampliación que se pretenda lo sea en relación con las líneas de ayudas para los trabajos o la adquisición de maquinaria citados en la orden proyectada (hay menciones a los PTG, por ejemplo, en los artículos 21, 34, 35, etc.), sería conveniente limitar esta equiparación a estos supuestos (líneas de ayudas) a las que se refiere la orden proyectada.

A la Disposición Final Primera. Disposiciones de aplicación y desarrollo

Deberá referirse a la Dirección General competente en materia de “gestión forestal sostenible”, que es la expresión utilizada al concretar las atribuciones de dicha dirección genera en el artículo 130 del Decreto, del Consell, 173/2024, de 3 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat.

AI ANEXO ÚNICO

Artículo 2. Ámbito de aplicación

El proyectado artículo indica:

“El ámbito de aplicación de esta orden se extiende tanto a los terrenos forestales privados de la Comunitat Valenciana no gestionados por la Generalitat Valenciana, según el artículo 5.2 del Decreto 91/2023, de 22 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunitat Valenciana, como al sector económico forestal valenciano”.

La orden proyectada amplía su ámbito, además de a los terrenos forestales privados de la Comunitat Valenciana no gestionados por la Generalitat Valenciana, como se indicaba en la orden que ahora se derogará, al denominado *“sector económico forestal valenciano”*, sin concretarse el alcance de este último sector.

Por otro lado, la referencia al artículo 5.2 del Decreto 91/2023 no queda justificada en la medida en que este precepto contiene las competencias de la Generalitat, sin ninguna referencia a los terrenos forestales privados no gestionados por la Generalitat, expresando:

“2. Corresponde a la conselleria competente en materia forestal de la Generalitat la gestión de todos los montes que integran el dominio público forestal que estén inscritos en el Catálogo de Montes de Dominio Público y de Utilidad Pública, así como los conveniados o consorciados en los que se haya así acordado, sin perjuicio de las competencias que la normativa básica y autonómica reservan a la administración titular del monte. Con la conformidad de los titulares de los montes, realizará las inversiones necesarias para la gestión de estos montes, incluyendo la planificación mediante los instrumentos técnicos de gestión”.

Artículo 9. Instrucción

Se sugiere que se complete este artículo, en el sentido que se indicaba en el artículo 8.4 de la Orden 3/2020, que se derogará, y que disponía:

“4. El instructor emitirá para cada solicitud un informe en el que especifique:

a) Si conforme a la información que obra en su poder, la solicitud y los documentos aportados son correctos y cumplen con los requisitos establecidos para acceder a la ayuda;

b) Además, en el caso de las solicitudes admitidas a trámite, una primera valoración conforme a los criterios de priorización”.

En la redacción proyectada, no se indica si el instructor emite un informe por cada una de las solicitudes, lo que sí se recoge en la orden que se proyecta derogar. En la redacción actual se indica que el director elevará a la

comisión una relación de solicitudes admitidas, sin determinarse si esa relación responde a informes previos que redacte el instructor.

Artículo 11. Inicio y prórrogas

La remisión que se efectúa en el apartado 2 a la Ley 39/2015 es muy genérica, por lo que se recomienda mayor concreción, con cita del artículo o artículos a los que se refiere.

Artículo 13. Revocación de la subvención concedida y reintegro de las cantidades percibidas indebidamente

Se recomienda invertir el orden de los apartados 2 y 3, de manera que el apartado 2 pase a ser el 3 y el 3 el 2, por ser el 3 un principio general y el 2 una consecuencia de este.

Artículo 14. Controles sobre la concesión y el pago de la ayuda

El apartado 2 dispone:

“2. El Real Decreto 1047/2022, de 27 de diciembre, por el que se regula el sistema de gestión y control de las intervenciones del Plan Estratégico y otras ayudas de la PAC, regula los Controles en el FEADER no SIG, incluyendo tres tipos de controles: controles administrativos, controles sobre el terreno y controles a posteriori”.

Dado que el apartado 1 contiene una declaración general de la competencia de la Dirección General para realizar controles, sugerimos la siguiente redacción del apartado 2:

“2. Estos controles se realizarán de conformidad con el Real Decreto 1047/2022, de 27 de diciembre, por el que se regula el sistema de gestión y control de las intervenciones del Plan Estratégico y otras ayudas de la PAC, y regula los Controles en el FEADER no SIG, incluyendo tres tipos de controles: controles administrativos, controles sobre el terreno y controles a posteriori”.

Artículo 21. Condiciones técnicas y de aplicación

El apartado 9 tiene la siguiente última frase: *“La resolución de autorización del pago de la ayuda corresponde, por delegación de la AVFGA, al/la directora/a general competente en gestión forestal”.*

Consideramos que debería suprimirse de este apartado e incluirse en el artículo 12 “*Solicitud de cobro, justificación y pago*”, en el apartado 3, donde se indica: “*Las solicitudes de pago serán resueltas previa comprobación y certificación por el órgano competente*”; y, de esta manera, se completaría indicando cuál es el órgano competente y que actúa por delegación.

Artículo 22. Criterios de priorización

En el informe de elegibilidad, suscrito por el jefe de Servicio de Programación Financiera de Fondos Comunitarios, se indica:

“Observación: En la ficha correspondiente a la intervención 6881.4, del PE PAC 2023-2027, la Comunidad Valenciana establece como especificidad de la subvencionabilidad, dentro las condiciones de admisibilidad establecidas en el apartado 5 “Diseño, requisitos y condiciones de subvencionabilidad específicos de la intervención” que “las ayudas para redacción o revisión de instrumentos de gestión forestal serán para superficies iguales o mayores de 25 ha”.

Se aprecia que el artículo 22 del proyecto de orden no recoge esta limitación.

Por ello, se recomienda que el texto se cohoneste con la ficha correspondiente a esta intervención en la Comunitat Valenciana.

Artículo 26. Justificación

Se sugiere que en el apartado 1 a) se indique “**comunicación de finalización de los trabajos** y solicitud para el cobro de las ayudas...”, al igual que se indica en el proyectado artículo 36.1 a).

Artículo 30. Gastos subvencionables

Se sugiere que en el apartado 1 a) se cite el artículo 29 para mayor claridad, quedando la redacción:

“a) Los gastos de ejecución de las actuaciones detalladas en el artículo 29, recogidas en los correspondientes PTGF o en el modelo tipo de gestión forestal (MTGF)”.

Cuestiones de técnica normativa y aspectos de redacción.

Con carácter general, el centro directivo encargado de la elaboración y de la tramitación de este Proyecto de Orden, que fue la Dirección General de Interior, atendió el cumplimiento de los criterios de sistemática y de técnica normativa establecidos en los preceptos y en las reglas del Decreto del Consell 24/2009, de 13 de febrero.

A lo largo del articulado se citan diversas normas, algunas de ellas varias veces. Por ello, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.7 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, se aconseja que la primera vez que se cite una norma lo sea con su título completo, mientras que en las citas posteriores se emplee una fórmula acotada que las identifique, de tal forma que se facilite y agilice la lectura del texto. Esto resulta especialmente recomendable para el caso de los reglamentos comunitarios, dada la extensión de sus títulos.

De igual modo, a efectos de lograr una cierta uniformidad y coherencia en el empleo de las normas, este Consell Jurídic Consultiu recomienda utilizar siempre la misma fórmula para referirse a una norma.

En este sentido, debe corregirse la cita a la Ley General de Subvenciones, en el artículo 7.4 a), poniendo con mayúscula el inicio de la palabra en consonancia con en subapartado b) del mismo artículo y apartado.

Deberá prescindirse del anglicismo “y/o”, que se sustituirá por la conjunción disyuntiva “o”.

También se recomienda repasar los signos de puntuación y así en el artículo 10.11, que expone “*La resolución de las ayudas pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso potestativo de reposición...*”, se recomienda sustituir la coma por un punto y seguido quedando redactado “*La resolución de las ayudas pone fin a la vía administrativa. Se podrá interponer recurso potestativo de reposición...*”.

En el artículo 10.13 cambiar la expresión “*Aceptada la renuncia por la Administración debe dictar nueva resolución*” por “*deberá dictarse nueva resolución*”.

En el artículo 18.1 deberán sustituirse los “-”, por letras minúsculas, al igual que en el artículo 40.1.

En el artículo 42 1, deberá sustituirse los “●” por letras minúsculas y en el artículo 45 por cardinales arábigos.

Se han formulado tres observaciones de carácter **esencial**, dos con relación a la tramitación y una al Preámbulo

III CONCLUSIÓN

Por cuanto queda expuesto, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que el Proyecto de Orden de la Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio por la que se establecen las bases reguladoras aplicables al conjunto de intervenciones en materia forestal en el marco del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común de España (PEPAC) 2023-2027, es conforme con el ordenamiento jurídico siempre que se atiendan las observaciones **esenciales** formuladas.

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 23 de julio de 2025

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

HBLE. SR. CONSELLER DE MEDI AMBIENT, INFRAESTRUCTURES I TERRITORI