



**DICTAMEN: 94/2017, de 20 d'abril**

MATÈRIA: Disposicions generals

DEPARTAMENT: Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació

PONENT: Antoni Vaquer Aloy

**DICTAMEN 94/2017, de 20 d'abril. Projecte d'ordre de modificació de l'Ordre AMM/246/2013, de 14 d'octubre, per la qual es regulen els instruments d'ordenació forestal**

La Comissió Jurídica Assessora, reunida el 20 d'abril de 2017, amb la presidència del Sr. Albert Lamarca i Marquès, actuant com a secretària la Sra. Francesca Mas i Casanovas, amb la participació de les Sres. i els Srs. Ferran Badosa i Coll, Alfredo Galán Galán, Margarida Gil i Domènech, Marc Marsal i Ferret, Joan Pagès i Galtés, Eva Pons i Parera, Isabel Pont i Castejón, Sonia Ramos i González, Lluís Saura i Lluvià, Joan Manuel Trayter i Jiménez, i Carles Viver i Pi-Sunyer, i essent-ne ponent el Sr. Antoni Vaquer Aloy, ha aprovat el Dictamen següent:

**ANTECEDENTS DE FET**

1. El Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural (en l'actualitat, Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació) ha elaborat un Projecte d'ordre de modificació de l'Ordre AMM/246/2013, de 14 d'octubre, per la qual es regulen els instruments d'ordenació forestal. La proposta normativa que se sotmet a dictamen consta d'un preàmbul, setze articles i una disposició final. S'incorporen a l'expedient les diverses versions del text normatiu generades en el decurs de la tramitació.

2. El Projecte d'ordre va acompanyat de la memòria general, signada pel director general de Forests i datada el 5 de novembre de 2015. Aquest document va incorporar la justificació de la necessitat de la disposició reglamentària i l'adequació als fins que es persegueixen, l'expressió del marc normatiu en què s'insereix la proposta, la relació de disposicions afectades per la nova norma i la taula de vigències i derogacions resultants, la referència a la competència de la Generalitat sobre la matèria, la referència al tràmit d'audiència i a la procedència de sotmetre l'expedient a informació pública. Aquest document ha estat actualitzat en el decurs de la tramitació del projecte normatiu.

3. Així mateix, hi figura la memòria d'avaluació d'impacte, signada pel director general de Forests el mateix 5 de novembre de 2015. Aquesta memòria està integrada per l'informe d'impacte pressupostari, l'informe d'impacte econòmic i social, l'informe d'impacte normatiu i l'informe d'impacte de gènere. Aquest document ha estat actualitzat en el decurs de la tramitació del projecte normatiu.

4. Consta incorporat a l'expedient l'informe jurídic preliminar emès el 4 de desembre de 2015 per l'advocada en cap del Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació en

relació amb la primera versió del Projecte normatiu i a la documentació adjunta, on es conclou que des del punt de vista procedimental l'elaboració del projecte s'ajusta a la normativa, però proposa incorporar en el text diverses consideracions en relació amb les competències del Centre de la Propietat Forestal. També hi consten incorporats els informes d'impacte pressupostari i del Servei d'Organització de la Direcció de Serveis del Departament en relació amb el text del Projecte, de dates 10 i 14 de març de 2016, respectivament.

5. En la sessió de 12 de maig de 2016 el Consell Rector del Centre de la Propietat Forestal va aprovar la proposta d'ordre, amb una proposta de modificació de l'article 1 del projecte d'ordre en relació amb la modificació de l'apartat c) de l'article 3.4 de l'Ordre AAM/246/2013, de 14 d'octubre; proposta que va ser acceptada.

6. Figura incorporat a l'expedient l'informe favorable emès per l'Institut Català de les Dones de data 9 de juny de 2016 sobre la proposta normativa.

7. Consta en l'expedient que es va donar trasllat del Projecte d'ordre i de la documentació que l'acompanya als departaments de Territori i Sostenibilitat i d'Interior, així com a les entitats membres de la Taula Intersectorial Forestal, incloses l'Associació Catalana d'Empreses de Treballs Forestals; l'Associació Nacional de Fabricants de Taulells; l'Associació de Rematants i Serradors de Catalunya; l'Associació de Micropobles de Catalunya; l'Associació Catalana de Municipis; el Col·legi d'Enginyers de Forests de Catalunya; el Col·legi d'Enginyers Tècnics Forestals de Catalunya; el Consorci Forestal de Catalunya; l'Associació d'Entitats Locals Propietàries Forestals a Catalunya; la Federació de Municipis de Catalunya; BOSCAT, Federació Catalana d'Associacions de Propietaris Forestals; Forestal Catalana, SA; IACSI, Institut Agrícola Català de Sant Isidre; JARC, Joves Agricultors i Ramaders de Catalunya; PROFOR, Associació de Professionals Forestals, i UP, Unió de Pagesos; així com al CTFC, Centre Tecnològic Forestal de Catalunya i CREAM, Centre de Recerca Ecològica i Aplicacions Forestals.

8. Mitjançant l'Edicte publicat al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* núm. 7245, d'11 de novembre de 2016, el Projecte d'ordre es va sotmetre al tràmit d'informació pública. El projecte normatiu, juntament amb la documentació que l'acompanya, també es va publicar en la pàgina web del Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació. Figuren incorporades a l'expedient les al·legacions presentades pel Consorci Forestal de Catalunya, el Parc Nacional d'Aigüestortes i Estany de Sant Maurici del Departament de Territori i Sostenibilitat i BOSCAT, Federació Catalana d'Associacions de Propietaris Forestals.

9. Consta incorporat a l'expedient l'informe emès pel Consell de Protecció de la Natura, de 21 de novembre de 2016, el qual tingué caràcter favorable amb condicions i recomanacions per incorporar al text.

10. El 24 de gener de 2017, la responsable de Tramitació d'Expedients Jurídics, amb el vistiplau de la directora General de Forests, va emetre la memòria de valoració del tràmit d'informació pública i de les consideracions efectuades pel Centre de Protecció de la Natura.

11. Figura incorporat a l'expedient el certificat de la secretària de la Comissió de Govern Local de Catalunya, segons el qual en la sessió de la Comissió de 20 de febrer de 2017 es va informar favorablement sobre el Projecte d'ordre.

12. El 6 de març de 2017, la responsable d'Assessorament Normatiu, amb el vistiplau de l'advocada en cap de l'Assessoria Jurídica del Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació, va emetre l'informe jurídic final sobre el text del Projecte d'ordre per tal que en continués la tramitació.

13. El 14 de març de 2017, va tenir entrada en aquesta Comissió Jurídica Assessora la petició de dictamen formulada per la consellera d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació.

14. En la sessió de 16 de març de 2017, el Ple de la Comissió va admetre a tràmit la petició i en va nomenar ponent.

## **FONAMENTS JURÍDICS**

### **I. Objecte del Dictamen**

La consellera d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació ha sol·licitat dictamen d'aquesta Comissió Jurídica Assessora en relació amb el Projecte d'ordre de modificació de l'Ordre AMM/246/2013, de 14 d'octubre, per la qual es regulen els instruments d'ordenació forestal, amb la finalitat d'incorporar un nou tipus instrument d'ordenació forestal, els projectes d'ordenació forestal d'àmbit municipal o supramunicipal (PFM), en desplegament d'allò que estableix l'article 16.2 de la Llei 6/1988, de 30 de març, forestal de Catalunya (LFC), modificat per l'article 177 de la Llei 2/2014, de 27 de gener, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic. De conformitat amb aquest darrer precepte de l'LFC, "Les entitats locals poden promoure projectes d'ordenació forestal d'àmbit municipal o supramunicipal, que s'aproven per resolució del director general competent en matèria forestal. Els titulars dels terrenys forestals inclosos en un projecte d'ordenació forestal d'àmbit municipal o supramunicipal poden adherir-se als dits projectes. La comunicació d'adhesió adreçada al departament competent en matèria forestal comporta, a tots els efectes, que la finca adherida compta amb un instrument de gestió forestal".

Al Dictamen 311/2013, amb ocasió del Projecte d'ordre AMM/246/2013, la Comissió va tractar a bastament el règim jurídic de la planificació forestal. Ara només cal afegir que els PFM són una tipologia d'instruments d'ordenació forestal agrupats, perquè permeten la gestió de finques forestals de titularitat pública i privada de nivell territorial municipal, l'ens promotor dels

quals és l'Administració local. L'objectiu preferent d'aquesta eina de planificació és la gestió de la coberta forestal per a la millora de la producció forestal en zones amb baixa planificació forestal i molta atomització de la propietat, que inclogui la prevenció i defensa d'incendis forestals, motiu pel qual es preveu que els PFM continguin també els plans de prevenció d'incendis forestals.

La incorporació d'aquest nou instrument d'ordenació forestal agrupat ha comportat realitzar alguns canvis de sistemàtica en l'Ordre que ara es proposa modificar, per tal de regular d'una manera diferenciada els dos instruments d'ordenació forestal agrupada, el Pla tècnic de gestió i millora forestal conjunt (PTGMFc), existent fins ara, i el PFM. Així mateix, s'han incorporat dos nous annexos en els quals es detalla l'estructura i el contingut d'aquests instruments d'ordenació també d'una manera diferenciada.

D'altra banda, la modificació de l'article 32.4 de la Llei estatal 43/2003, de 21 de novembre, de forests, operada per la Llei 21/2015, de 20 de juliol, ha permès introduir en el Projecte d'ordre els procediments d'adhesió de finques als instruments d'ordenació ja aprovats mitjançant el règim de comunicació.

## **II. Competència de la Comissió Jurídica Assessora**

La competència de la Comissió Jurídica Assessora es fonamenta en l'article 8.2.b) de la Llei 5/2005, de 2 de maig, que estableix el dictamen preceptiu respecte dels "projectes de reglaments o de disposicions de caràcter general que es dictin per a desplegar les lleis o el dret comunitari i llurs modificacions". En el cas present, el Projecte d'ordre desplega l'article 16.2 de l'LFC, de conformitat amb l'establert en l'article 32 de la Llei estatal 43/2003, de forests.

A més, l'article 69 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya estableix que els projectes de disposicions reglamentàries que es dictin per a desplegar lleis s'han de sotmetre amb caràcter preceptiu al dictamen de la Comissió Jurídica Assessora.

Aquesta Comissió, com s'ha recordat, ja va dictaminar sobre l'Ordre AMM/246/2013 que es pretén modificar en el Dictamen 311/2013.

En l'examen de supòsits com aquest, en què es dictamina sobre un projecte de disposició general, és doctrina reiterada d'aquesta Comissió que l'abast de la intervenció comporta l'estudi de la competència de la Generalitat de Catalunya, l'habilitació del Govern o del conseller o consellera –com és el supòsit sobre el qual es dictamina– per a dictar la norma de què es tracta, la comprovació que s'han seguit els tràmits procedimentals previstos en la llei per a elaborar aquest tipus de disposicions i l'anàlisi de la legalitat, així com la formulació de

suggeriments sobre eventuais deficiències que caldria evitar o sobre possibles millores que caldria introduir-hi.

### **III. Competència de la Generalitat de Catalunya**

La Generalitat de Catalunya té competència per a aprovar aquesta disposició general en virtut de l'article 116.2 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC), aprovat per Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, sobre agricultura, ramaderia i aprofitaments forestals, el qual, en l'apartat b), disposa la competència compartida sobre la regulació i el règim d'intervenció administrativa i d'usos de la forest, i dels aprofitaments i els serveis forestals, entre d'altres.

### **IV. Habilitació de la consellera**

L'habilitació de la consellera per tal d'aprovar el text normatiu es recolza en l'article 47.3 de la Llei 6/1988, que estableix que les instruccions generals per a la redacció dels projectes d'ordenació i els plans tècnics de gestió i millora forestals han de ser fixades pel Departament d'Agricultura. D'altra banda, l'article 3.j) de la Llei 7/1999, de 30 de juliol, del Centre de la Propietat Forestal, estableix que les instruccions per a la redacció, l'aprovació i la revisió dels plans simples de gestió forestal s'han d'establir per ordre del conseller o consellera de Medi Ambient. La potestat reglamentària dels consellers es troba prevista en l'article 39.3 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern.

Aquesta Comissió va descriure les instruccions generals al Dictamen 93/1993 com "unes regulacions de caràcter general quant als subjectes destinataris i abstracte quant al seu objecte, regulacions que són d'aplicació indefinida i permanent, que creen obligacions i estableixen efectes jurídics a produir-se en determinats supòsits de fet cada vegada que aquests supòsits es produeixen. Amb independència del caràcter més o menys tècnic que puguin tenir algunes de les disposicions contingudes en el projecte, no hi ha dubte del seu caràcter normatiu i reglamentari". I va destacar que no hi havia "en el Projecte cap excés material respecte de la remissió normativa feta per la Llei forestal de Catalunya", tot i que incorporava regulacions sobre el procediment d'aprovació dels plans, així com dels seus efectes, la vigència dels plans i les possibilitats de revisió, entre d'altres aspectes.

Per consegüent, igual com es va dir en aquest Dictamen 93/1993 i també en el Dictamen 311/2013, es disposa d'habilitació suficient per a dictar la norma projectada.

### **V. Qüestions de procediment**

Pel que fa al procediment seguit en l'elaboració del Projecte, s'han complert en general els requeriments legals. La regulació del procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries

es conté principalment en el títol IV de la Llei 26/2010. El procediment regulat en l'esmentat títol IV de la Llei 26/2010 "s'aplica a les disposicions reglamentàries que s'elaboren en l'àmbit competencial de l'Administració de la Generalitat" (article 59.1 de la Llei 26/2010). A l'efecte de l'aplicació d'aquesta regulació, "s'entén per disposicions reglamentàries les disposicions de caràcter general amb rang inferior al de llei dictades pel Govern o pels consellers dels departaments de l'Administració de la Generalitat que, qualsevol que sigui la matèria de què tractin, continguin normes que innovin l'ordenament jurídic" (article 60.1 de la Llei 26/2010). A més, en la tramitació del Projecte d'ordre cal observar les previsions de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, atesa la data de la primera versió de les memòries general i d'avaluació d'impacte normatiu, de 5 de novembre de 2015, posteriors a l'entrada en vigor de la Llei. En canvi, i per aquesta raó de la data de l'inici del procediment, no resulta d'aplicació la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC).

Segons disposa l'article 61.1 de la Llei 26/2010, "El procediment d'elaboració d'un projecte de disposició reglamentària s'inicia a proposta del departament competent en la matèria del projecte". La primera versió del Projecte d'ordre és de data 10 de novembre de 2015, provinent de la Unitat Jurídica de la Direcció General de Forests; la segona versió és de data 22 de febrer de 2016.

La memòria general, que en la seva primera versió té data de 5 de novembre de 2015, té el contingut previst en l'article 64.2 de la Llei 26/2010, i en particular aconsella el tràmit d'informació pública; la segona versió és de 22 de febrer de 2016. De la mateixa data és la memòria d'avaluació d'impacte de les mesures proposades, que incorpora l'informe d'impacte pressupostari, d'impacte econòmic i social, d'impacte normatiu i d'impacte de gènere, tant en la versió 1 com en la 2. L'informe jurídic preliminar és de 4 de desembre de 2015. L'informe d'impacte pressupostari, que indica que l'entrada en vigor de la modificació de l'Ordre no suposa despesa addicional amb càrrec als pressupostos de la Generalitat de Catalunya, és de 10 de març de 2016. Consta en l'expedient la sol·licitud d'informe a l'Institut Català de les Dones, que es va emetre el 9 de juny de 2016. S'hi ha incorporat també l'informe favorable de la Comissió de Govern Local. L'expedient inclou la valoració de les al·legacions efectuades amb expressió de si han estat o no considerades de conformitat amb l'article 64.5 de la Llei 26/2010.

Amb relació al tràmit d'informació pública, l'article 68.1 de la Llei 26/2010 estableix la possibilitat de sotmetre els projectes de disposicions reglamentàries a informació pública per un termini no inferior a 15 dies, que es pot reduir fins a un mínim de 7 dies si raons degudament motivades així ho justifiquen. El Projecte d'ordre es va sotmetre a informació pública mitjançant un edicte de 8 de novembre de 2016, que es va publicar al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* núm. 7245, d'11 de novembre, i, a més, es va exposar al web del Departament.

Quant al tràmit d'audiència, l'article 67.1 de la Llei 26/2010 estableix l'obligatorietat de sotmetre els projectes de disposicions reglamentàries al tràmit d'audiència dels interessats. Consta en l'expedient que s'ha donat trasllat a les organitzacions presents a la Taula Intersectorial Forestal, creada per l'article 69 de la Llei 6/1988, de 30 de març. També consta en l'informe jurídic que s'ha donat trasllat del Projecte a les entitats vinculades amb l'ecologia i la protecció del medi ambient, en compliment del previst en l'article 6.b) del Decret 401/2004, de 5 d'octubre, que regula la participació de les organitzacions no governamentals i altres entitats sense ànim de lucre vinculades a l'ecologia i a la protecció del medi ambient, en les activitats i programes del Departament de Medi Ambient i Habitatge. En concret, s'ha donat trasllat del Projecte d'ordre i de la seva documentació annexa a les entitats que s'han enumerat a l'antecedent de fet 7. Consten incorporats els informes i al·legacions del Consell de Protecció de la Natura, del Consorci Forestal de Catalunya, del Parc Nacional d'Aigüestortes i Estany de Sant Maurici, de l'Associació Catalana de Municipis i de la Federació Catalana d'Associacions de Propietaris Forestals. Figura incorporada una memòria valorativa de les observacions formulades durant el tràmit. Cal tenir en compte que l'article 6.b) del Decret 401/2004, de 5 d'octubre, esmentat, preveu que aquelles que estiguin inscrites han de "Rebre informació per facilitar la seva participació en la fase de consultes i informació prèvia dels avantprojectes de lleis, projectes de decrets, projectes d'ordres o altres disposicions de caràcter general del Departament de Medi Ambient i Habitatge que afectin els àmbits d'interès sectorial i/o territorial que figurin en el registre com a propis de l'entitat". Tanmateix, es troba a faltar els documents acreditatius de l'atorgament del tràmit d'audiència a les organitzacions no governamentals i altres entitats sense ànim de lucre vinculades a l'ecologia i a la protecció del medi ambient que consten especificades en la memòria general en compliment del previst en aquest l'article 6.b) del Decret 401/2004, atès que únicament consta un correu electrònic genèric de data 26 de setembre de 2016. Per tant, no es pot comprovar que s'hagi efectuat el tràmit d'audiència a totes les entitats, tot i que en la darrera versió de la memòria general es diu que sí.

Les memòries són de data posterior a l'entrada en vigor de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, atès que aquesta llei va entrar en vigor el 30 de juny de 2015, excepte pel que fa el seu títol II i la Comissió de Garanties del Dret d'Accés a la Informació Pública. L'article 69 de la Llei preveu la possibilitat d'obrir un tràmit participatiu des de l'inici de la tramitació del procediment d'elaboració de la norma mitjançant la publicació en el Portal de la Transparència de la versió inicial del projecte normatiu i la documentació complementària que l'acompanya. Malgrat això, no consta que aquest tràmit es realitzés ni tampoc consta en la memòria general una valoració sobre les raons que han portat a l'Administració instructora a no obrir aquest tràmit participatiu, malgrat que aquesta justificació oportuna era necessària, tal i com ha recordat aquesta Comissió en els dictàmens 224/2016, 241/2016, 30/2017 i 52/2017: "La Comissió Jurídica Assessora ha assenyalat en diverses ocasions [...] la necessitat que l'Administració instructora incorpori en la memòria general una valoració sobre les raons que han portat a obrir o no obrir aquest tràmit participatiu, als efectes previstos en l'article 69.1 de la Llei 19/2014". Sí que consta la

publicació en el Portal de la Transparència del text normatiu i la documentació que l'acompanya.

Consta en l'expedient l'informe jurídic final sobre el projecte normatiu, el qual es pronuncia sobre la documentació que integra l'expedient, sobre la tramitació seguida i efectua la valoració jurídica del seu contingut.

## **VI. Anàlisi del contingut del Projecte d'ordre**

La versió definitiva del Projecte d'ordre consta d'un preàmbul, 16 articles i una disposició final, que suposen una modificació parcial de l'Ordre AMM/246/2013.

### **Preàmbul. Consideracions de política legislativa**

El preàmbul recull ordenadament la competència de la Generalitat de Catalunya i l'habilitació de la consellera i exposa raonadament els motius que fonamenten la necessitat de la modificació de l'Ordre AMM/246/2013. La Comissió observa que al paràgraf setè se cita incorrectament la Llei 2/2014, de 27 de gener, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic (s'omet: ", financeres").

A banda d'això, el preàmbul és poc il·lustratiu del contingut de l'Ordre que es pretén modificar. De fet, la lectura del Projecte d'ordre no és senzilla, perquè de vegades només s'indica allò que s'addiciona als articles de l'Ordre vigent, i d'altres vegades s'introdueix fins i tot un capítol sencer (l'article 12 del Projecte en relació amb el capítol 5 de l'Ordre). Atesa, a més de l'envergadura de les modificacions, la complexitat tècnica del contingut de la norma, com ja ha fet en altres dictàmens (per exemple, 40/2010 i 22/2014), aquesta Comissió Jurídica ha de fer una consideració general de tècnica normativa a fi que es valori l'opció d'incorporar les modificacions a una nova ordre i amb això derogar la vigent. Així es donaria un millor compliment a allò que expressa com a finalitat l'antepenúltim paràgraf del preàmbul: "agrupar de forma conjunta en una única norma la regulació dels diferents instruments d'ordenació forestal existents" i es reforçaria el principi de seguretat jurídica tal com ha posat de manifest aquesta Comissió en ocasions anteriors (Dictamen 366/2012).

### **Articles 1 i 2**

Mitjançant l'article 1 s'introdueixen dos nous subapartats a l'apartat 1 de l'article 3. A la lletra d) s'incorporen els Plans tècnics de gestió i millora forestal conjunt (PTGMFc), que estan ja regulats en l'article 22 de l'Ordre AMM/246/2013, i a la lletra d) els PFM, que constitueixen la novetat principal en la regulació. El nou apartat 2 basteix la classificació dels instruments d'ordenació forestal (IOF) en individuals i agrupats. El nou apartat 3 assenyala a qui correspon la iniciativa de la planificació i el 4 enumera els requisits dels IOF agrupats. La resta d'apartats de l'article no sofreixen cap modificació. Pel que fa a l'article 2 nou, es remet als annexos que



addiciona el Projecte d'ordre. Cap d'aquestes normes suscita cap qüestió de legalitat. Tanmateix, és oportú precisar què es vol dir amb l'expressió "amb la col·laboració d'una o més associacions", si es tracta d'un requisit del procediment o d'una forma d'inici de la planificació. Si es pretén això darrer, caldria especificar-ho i preveure'n la regulació necessària.

Amb relació a l'apartat 4.c), no és oportú utilitzar el temps verbal condicional en un text legal, per la qual cosa la Comissió aconsella substituir "es podria reduir" per "es pot reduir".

Quant a l'apartat 5, que manté la distinció entre propietaris i titulars de drets reals, escau recordar que en el Dictamen 311/2013 aquesta Comissió ja va notar que "Seria també oportú que l'Administració ponderi en quina situació romanen, en aquests supòsits, els arrendataris d'aquestes finques objecte d'ordenació"; aspecte que segueix sense abordar el Projecte d'ordre sotmès a dictamen.

### Article 3

Aquest article 3 modifica l'article 8 de l'Ordre vigent en relació amb la presentació de la sol·licitud d'aprovació, revisió, modificació i pròrroga dels IOF. Bàsicament, s'ha suprimit del precepte la referència al canvi de titularitat de les finques, atès que ara es preveu com un tràmit diferent a la modificació de l'IOF i que es regula separatament en l'article 9 del Projecte d'ordre que modifica l'article 17 de l'Ordre vigent.

Seguint la sistemàtica de l'article 8 de l'Ordre vigent, es distingeix entre a qui s'han d'adreçar les sol·licituds i on s'han de presentar. Quant al lloc de presentació, s'estableix que, d'una manera "preferent", s'han de presentar, segons la modalitat d'IOF, al Centre de la Propietat Forestal o a la direcció general competent en matèria de boscos, "sens perjudici de la presentació a qualsevol dels llocs previstos a l'article 25 de la Llei 26/2010". Aquesta previsió legal de la "preferència" no pot comportar cap mena de conseqüència jurídica, ja que altrament es podria vulnerar l'article 16 de l'LPAC, i el principi d'igualtat en l'accés a l'Administració de l'article 32, punt primer, de la Llei 26/2010. Atès que la mateixa norma esmenta l'article 25 d'aquesta Llei 26/2010, la "preferència" no es pot considerar més que com el desig de l'Administració que els ciutadans agilitin els tràmits mitjançant la presentació de les sol·licituds en les dependències de l'Administració que aquesta consideri més adients per a les finalitats que es persegueixen.

### Article 4

Aquest article addiciona dos nous apartats a l'article 9, que ara quedaria compost per quatre apartats. El precepte tracta de les persones que han de redactar i signar els diferents IOF. Atès que qualsevol de les modalitats han d'ésser redactades per una persona titulada en enginyeria de forest o enginyeria tècnica forestal, des d'un punt de vista de tècnica legislativa la Comissió recomana establir en un primer paràgraf una norma general sobre la redacció i en un segon paràgraf les especialitats de cada IOF quant a la signatura. D'altra banda, cal

tenir en compte que, d'acord amb els plans d'estudis universitaris vigents, cal parlar de "graduats en enginyeria forestal", ja que la distinció entre enginyers i enginyers tècnics només té sentit amb relació als titulats universitaris d'acord amb els plans d'estudi derogats. Per tant, cal afegir els graduats en enginyeria forestal. En darrer terme, escau reiterar el que ja es va dir al Dictamen 311/2013: "aquesta Comissió [...] entén que, en principi, res no impediria que juntament amb els titulats universitaris en enginyeries forestals poguessin redactar els PSGF altres titulats universitaris amb bons coneixements sobre sostenibilitat, biologia o sobre activitats productives, per posar alguns exemples. En qualsevol cas, l'Administració hauria de ponderar addicionalment si amb la redacció que està proposant no estaria produint un efecte de tancament excessiu del mercat".

### Sobre la necessitat de modificar l'article 13 de l'Ordre AAM/246/2013

Cap article del Projecte d'ordre sobre el qual es dictamina preveu que s'hagi de modificar l'article 13 de l'Ordre vigent. No obstant això, cal tenir en compte que el paràgraf 4 d'aquest article 13 preveu el següent: "Transcorregut el termini que preveu l'apartat anterior sense que s'hagi dictat resolució expressa, les sol·licituds s'han d'entendre estimades per silenci administratiu, excepte pel que fa al que preveu l'article 43 de la Llei 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, i a les rompudes. En aquest darrer cas, la manca de resolució expressa en el termini de tres mesos des de la presentació de la sol·licitud també té efectes desestimatoris". La remissió a l'article 43 de la Llei 30/1992 s'ha de substituir per l'article 24 de l'LPAC. En aquest sentit, la Comissió recomana que es vetlli perquè tot el règim de sol·licituds, comunicacions, notificacions i autoritzacions s'adeqüi tenint en compte que quan entri en vigor aquest projecte d'Ordre el text normatiu de referència serà l'LPAC.

### Article 9

Aquest precepte modifica l'article 17 de l'ordre vigent en relació amb la tramitació del canvi de titularitat d'una finca, de manera que es substitueix la sol·licitud de canvi de titularitat que havia de ser expressament resolta per un règim de comunicació.

Sobre això, l'apartat 2 del precepte estableix el següent: "El termini de comunicació de canvi de titularitat és de tres mesos des de la seva transmissió, transcorreguts els quals l'òrgan competent pot acordar el següent:

- a) En el cas dels IOF individuals, la suspensió de l'IOF mentre no s'aporti la documentació acreditativa. Aquesta suspensió deixa sense efecte la resolució d'aprovació i, per tant, la seva planificació.
- b) En el cas dels IOF agrupats, la suspensió de l'adhesió de la finca mentre no s'aporti la documentació acreditativa. En aquest cas, la planificació prevista en l'IOF agrupat segueix vigent en la resta de superfície planificada."

La Comissió aconsella millorar la redacció d'aquest apartat. Atès que s'opta pel règim de comunicació, si s'ha aportat la documentació escaient l'Administració no cal que adopti cap acord. La redacció que es proposa, atès que al primer paràgraf es refereix a la comunicació i després a les lletres a) i b) a la documentació, pot emmenar a dificultat interpretatives, perquè a més es tracta conjuntament en un mateix apartat 2 els IOF individuals i agrupats. Segons consta en la memòria general, la voluntat del precepte és establir les conseqüències que es deriven de la manca de comunicació a l'òrgan competent en matèria forestal del canvi de titularitat de la finca, però la redacció del precepte no és prou acurada i pot donar lloc a confusió.

#### Article 10

L'article 10 proposa una modificació en l'apartat primer de l'article 19 de l'Ordre vigent. Altre cop la Comissió suggereix millorar la redacció a fi d'evitar confusions. Es manté el règim de comunicació prèvia d'acord amb l'establert en els articles 49.2 i 50.1 de l'LFC i s'afegeix l'aplicació d'aquest article als PTGMFc i als PFM i l'òrgan al qual s'ha d'adreçar la comunicació d'actuacions en cada cas. La nova redacció que es proposa de l'article 19.1 és la següent: "cal comunicar [...] l'inici dels treballs corresponents a les actuacions programades i els aprofitaments de fusta o llenya per a consum propi en els IOF individuals i en els PTGMFc, així com l'inici de cada BEC en el cas dels PFM". En la literalitat del precepte, es podria pensar que aquesta limitació del règim de comunicació prèvia es circumscriu a l'inici dels treballs d'aprofitament de fusta o llenya per a consum propi, excloent d'aquest règim de control l'inici dels treballs d'aprofitament de fusta o llenya per a altres tipus de finalitats. En aquest sentit, l'article 19.1 encara vigent de l'Ordre que ara es modificar indica que "[...] cal comunicar [...] l'inici dels treballs corresponents a les actuacions programables amb una antelació mínima de deu dies. També cal comunicar els aprofitaments de fusta o llenya per a consum propi [...]". Per tant, en la redacció originària del precepte tot tipus d'aprofitament de fusta o llenya resta sotmès al règim de comunicació, tal i com estableix l'article 50 de l'LFC, el qual ha sofert modificacions per la Llei 2/2014, de 27 de gener, però no respecte de la qüestió que ara ens ocupa. La Comissió entén que ha de quedar clar que cal comunicar qualsevol aprofitament d'acord amb el que preveu la Llei.

D'altra banda, des d'un punt de vista de tècnica legislativa, la Comissió aconsella numerar cada paràgraf en un apartat, la qual cosa implica que l'actual apartat 2 d'aquest article 19 es converteixi en l'apartat 5.

#### Article 11

Aquest article modifica l'apartat 2 i addiciona un nou apartat 3 a l'article 20 de l'Ordre. La Comissió suggereix una millora de tècnica legislativa que consisteix a numerar com un apartat 4 el que al Projecte d'ordre és un paràgraf separat de l'article 20.3 relatiu als PFM.

## Article 12

Aquest article modifica l'article 22 de l'Ordre AAM/246/2013 relatiu a l'adhesió i separació de finques a instruments d'ordenació forestal agrupada, és a dir, a PTGMFc i PFM. El precepte es troba inclòs en el capítol cinquè, relatiu a la gestió forestal agrupada (anomenat fins ara de "gestió forestal conjunta") i bàsicament presenta dues novetats rellevants respecte de la redacció anterior:

a) L'adhesió o separació d'una finca a un PTGMFc ja no comporta la modificació del PTGMFc, a diferència del que preveu l'encara vigent article 23.3 de l'Ordre que es pretén modificar, d'acord amb la nova redacció de l'article 32.4 de la Llei estatal 43/2003, arran de la modificació per la Llei 21/2015, de 20 de juliol.

b) S'incorpora com a nou supòsit l'adhesió o separació d'una finca en el nou instrument d'ordenació forestal, el PFM, d'acord amb la nova redacció de l'article 16.2 de la LFC.

El règim d'adhesió i separació d'una finca que es preveu en el nou precepte és diferent segons si es tracta d'un PTGMFc o d'un PFM. Així, es preveu un règim de sol·licitud per al supòsit d'adhesió o separació en un PTGMFc justificat en el fet que la sol·licitud pot afegir la realització d'actuacions complementàries en el PTGMFc, mentre que es preveu un règim de comunicació prèvia per al supòsit d'adhesió o separació en un PFM. La sistemàtica que segueix el precepte del Projecte és, però, confusa.

D'una banda, quant a l'apartat 1 de l'article 22, es comença per assenyalar que les persones propietàries poden adherir-se i separar-se dels IOF agrupats. No es fa cap previsió relativa a si altres titulars de drets reals sobre la finca han de consentir o participar d'alguna manera en l'adhesió o la separació, tenint en compte que quan es tracta dels POF, PTGMF i PSGF cal la signatura dels titulars de drets reals de gaudi, conforme als articles 9.1 i 9.2 de l'Ordre. A continuació, dins del mateix article 22.1, segueixen quatre apartats (a, b, c i d) relatius a les sol·licituds d'adhesió o separació segons la tipologia d'IOF. Encara dins de l'article 22.1, el penúltim paràgraf conté una previsió específica sobre les sol·licituds d'adhesió, i tanca l'apartat un darrer paràgraf igualment relatiu a les sol·licituds d'adhesió, segons el qual "En tots els casos, l'adhesió comporta, a tots els efectes, que la finca adherida compta amb un instrument d'ordenació forestal". En bona tècnica legislativa, caldria agrupar les previsions sobre l'adhesió i separar-les de les de separació, la conseqüència jurídica de la qual es regula en l'apartat 3 d'aquest article 22. Més encara, perquè no hi ha cap diferència en funció de si es tracta d'un PFM o d'un altre IOF.

Respecte al contingut de l'apartat 2 del precepte, tracta conjuntament en dos paràgrafs qüestions prou distintes com ara la documentació que s'ha d'adjuntar a les sol·licituds d'adhesió a un PTGMFc i la competència per a resoldre el procediment. La Comissió suggereix, en primer lloc, numerar com a apartats independents aquests dos paràgrafs, dins de la resistemització que s'aconsella de tot el precepte. A més, és oportú incorporar un

termini màxim per a resoldre i notificar i especificar els efectes de la no resolució dins de termini, atès que es tracta d'un procediment administratiu, en termes similars a l'establert en l'article 13 respecte de les sol·licituds d'aprovació, revisió, modificació o pròrroga dels instruments d'ordenació forestal, o en l'article 24 respecte de la sol·licitud de coherència forestal. Finalment, només es preveu que calgui acreditar la propietat de la finca en les sol·licituds d'adhesió, però no en les de separació, sense que s'observi cap raó suficient per a un tractament diferenciat d'ambdós supòsits.

El projectat article 23 constitueix una norma programàtica, perquè simplement preveu actuacions potestatives ("pot convocar", "pot estar integrat", "pot integrar", "es poden establir", "poden designar") que, per la seva reiteració, són poc freqüents en els textos normatius. Des d'un punt de vista de la redacció, cal concordar l'expressió "l'IOF agrupats" de l'apartat 3, ja que el nom apareix en singular i l'adjectiu en plural. D'altra banda, l'apartat 3, que preveu que "les entitats locals promotores poden designar formalment una persona directora facultativa encarregada de la gestió de l'IOF agrupats mitjançant acord de l'assemblea i/o del Ple de l'Ajuntament", no guarda relació amb els dos altres apartats ni amb el títol que porta l'article ("foment de la participació en els IOF agrupats").

Amb relació a l'article 24, aquest precepte incorpora una definició del concepte de "coherència forestal". És una pràctica habitual de tècnica normativa que les definicions s'incorporin a l'inici dels projectes normatius, per tal de facilitar la comprensió de la norma. D'acord amb això, i des d'un punt de vista de tècnica normativa, es proposa que aquesta definició s'incorpori a la part inicial del text normatiu, per exemple convertint l'article 3 en un article de definició de conceptes. Si es procedeix així, s'aconsella incloure en les definicions els "Blocs d'execució conjunta" o BEC, que són objecte de definició a l'apartat 5 de l'annex IV, per bé que apareixen esmentats prèviament als articles 3.4 i 19.1 del Projecte d'ordre sobre el qual es dictamina.

Els articles 25 i següents formen una secció tercera que s'addiciona de bell nou a l'Ordre vigent, i que té per objecte els PFM, que són el motiu principal de la modificació normativa. Es disposa que l'aprovació del PFM comporta l'aprovació del Pla de prevenció d'incendis forestals municipal (PPI), sense que això plantegi qüestions competencials, atès que ambdós plans són aprovats pel Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació, d'acord amb l'establert en l'article 40 de l'LFC i l'article 13 del Decret 64/1995, de 7 de març, pel qual s'estableixen mesures de prevenció d'incendis forestals. A més, amb l'aprovació del PFM l'Administració local es compromet a adequar el planejament urbanístic municipal (el Pla d'ordenació urbanística municipal) a les previsions del PFM, per tal d'evitar transformacions d'ús incompatibles amb la planificació establerta. Per tant, es persegueix amb aquesta regulació la coordinació entre la planificació forestal i la planificació territorial i urbanística.

No s'inclou cap consideració en relació amb les previsions establertes en l'article 17, apartats 3 i 4, del Decret 64/1995, sobre les entitats locals situades en zones d'alt risc d'incendi forestal (que exigeixen l'homologació del Pla per part de la Comissió de Protecció Civil de Catalunya) o en el cas que el territori de l'entitat local estigui situat dins del Pla d'espais d'interès natural

(que exigeix adequar-se al contingut dels plans especials de protecció del medi natural i del paisatge), però això no obsta perquè no s'hagin d'exigir aquestes previsions establertes en el Decret en el cas que resultin d'aplicació al cas, tal i com es fa constar també en l'informe jurídic final.

L'article 26 que es vol addicionar a l'Ordre preveu que "Les entitats locals poden sol·licitar la redacció d'un PFM mitjançant un acord del Ple de l'Ajuntament". La frase és ambigua per l'ús del terme "sol·licitar", ja que a continuació s'indica que "han de comunicar-ho a la direcció general competent en matèria de boscos [...] juntament amb el nom de la persona responsable de la redacció", per la qual cosa més que "sol·licitar" el que fa és "acordar" o "aprovar" la redacció d'un PFM.

L'article 27, relatiu a la informació pública i el tràmit d'audiència, disposa que "Prèviament a la sol·licitud d'aprovació d'un PFM, les entitats locals promotores han d'exposar-lo al tauler d'anuncis o e-Tauler dels ajuntaments afectats durant un termini no inferior a 20 dies. De forma simultània, les entitats locals promotores del PFM han d'atorgar audiència a les associacions de propietaris forestals compreses dins de l'àmbit de planificació del PFM, per un termini no inferior a 10 dies ni superior a 15". La Comissió observa que, tot i requerir-se la simultaneïtat, s'estipulen dos terminis diferents, un per a la informació pública i un altre per a l'audiència, sense que es justifiqui la raó per la qual aquest segon termini hagi de ser més breu.

### Article 13

L'article 3 modifica l'annex 2 de l'Ordre vigent. En el Dictamen 331/2013 la Comissió ja va constatar que els annexos són especialment de caràcter tècnic quan estableixen quin ha de ser el contingut concret que han de tenir els IOF. Respecte a la modificació que es proposa, s'observa, des del punt de vista de la tècnica normativa, que als annexos s'inverteix la manera de numerar els apartats, ja que si en l'articulat la primera subdivisió és en números àrabs i la segona subdivisió dins d'aquesta és en lletres minúscules, en els annexos 2 i 3 el primer nivell de divisió és en lletres minúscules i el segon nivell és en números àrabs, mentre que en l'annex 4 el primer nivell és en números romans, el segon i el tercer en números àrabs i el quart amb guionets, sense usar lletres minúscules. Igualment s'ha de notar que hi ha paràgrafs sense numerar i d'altres que van amb guionet. D'altra banda, en l'apartat a).4, tercera incís (que no va numerat, ni amb guionet), apareix per primera vegada la sigla PPP (que després apareix també en l'apartat a).4.tercer guionet de l'annex 3), el significat de la qual ("Perímetre de Protecció Prioritària") no s'especifica fins a l'annex 4, apartat 2.3, guionet sisè.

En realitat, caldria revisar l'ús de les sigles al llarg del text del projecte, atès que, com ja s'ha advertit, el nom al qual fan referència s'ha d'escriure sencer la primera vegada que apareix al text i, seguidament i entre parèntesis, s'ha de consignar la sigla que li correspongui. Malgrat que s'observa que l'Administració ha fet un esforç per fer-ho així, s'observen algunes mancances, com ara en el preàmbul en relació amb les sigles IOF i PTGMFc o en l'article 15

del Projecte d'ordre que addiciona l'annex 4 en relació amb la sigla ADF (la qual se suposa que vol dir 'Agrupació de Defensa Forestal').

#### Article 14

Aquest precepte addiciona un nou annex 3, el qual fa referència al contingut del PTGMFc, per bé que en l'apartat a).3.primer guionet es refereix, per error, al PTGMF/PSGF.

#### Disposició final

La disposició final projectada preveu una entrada en vigor immediata, que es justifica en la memòria general per "la reiterada demanda dels ajuntaments [...] i per poder fer servir aquests instruments d'ordenació forestal agrupats al més aviat possible per poder donar resposta a les exigències de la Llei 43/2002, de 21 de novembre, de forests, en el sentit de donar un impuls ferm a l'ordenació de forests". Aquesta Comissió, en diverses ocasions, s'ha pronunciat en el sentit que, atès que l'article 111-10 del Codi civil de Catalunya preveu un termini general de *vacatio legis* de vint dies, l'entrada en vigor immediata de les disposicions normatives té caràcter excepcional, motiu pel qual cal justificar amb arguments suficients aquesta previsió (dictàmens 256/2015, 16/2016 o 227/2016, entre d'altres), i les raons que s'esgrimeixen no són de prou entitat per a justificar l'entrada en vigor immediata.

#### **CONCLUSIÓ**

Un cop tingudes en compte les observacions formulades en aquest Dictamen, la consellera d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació pot aprovar l'Ordre de modificació de l'Ordre AMM/246/2013, de 14 d'octubre, per la qual es regulen els instruments d'ordenació forestal.