

INFORME SOBRE EL BORRADOR DE ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE PREVENCIÓN DE INCENDIOS FORESTALES

Se ha recibido en este Gabinete Jurídico petición de informe de la Secretaría General de Desarrollo Sostenible en relación con el borrador de Orden de la Consejería de Desarrollo Sostenible de prevención de incendios forestales.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y en el artículo 11.a) del Decreto 128/1987, de 22 de septiembre, de Organización y Funcionamiento del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, se emite el presente informe preceptivo.

Para la elaboración del informe se han tenido en cuenta los siguientes documentos:

1. Memoria justificativa y de impacto normativo de la Viceconsejería de Medio Ambiente.
2. Resolución de la Consejería de Desarrollo Sostenible por la que se autoriza el inicio de la elaboración y tramitación del proyecto de Orden.
3. Resolución de 08/04/2026, de la Viceconsejería de Medio Ambiente, por la que se dispone la apertura de un periodo de información pública sobre el borrador de Orden y se da publicidad al acuerdo de inicio del proceso participativo, publicada en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha [2026/2653].
4. Informe final del proceso participativo sobre el proyecto de Orden, elaborado en cumplimiento del artículo 16.d) de la Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de



Participación de Castilla-La Mancha, con el anexo de relación y valoración de las aportaciones recibidas.

5. Informe de la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, evacuado en el trámite de información pública, y contestación de la Viceconsejería de Medio Ambiente a las observaciones formuladas.

6. Certificado del Secretario del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla-La Mancha acreditativo del informe favorable del Pleno, en sesión de 29 de abril de 2026.

7. Certificado del Secretario del Consejo Regional de Municipios de Castilla-La Mancha acreditativo del informe favorable, en sesión extraordinaria de 28 de abril de 2026.

8. Texto del segundo borrador de la Orden de la Consejería de Desarrollo Sostenible de prevención de incendios forestales, fechado el 29 de mayo de 2026, junto con sus anexos I a VII.

A la vista de los anteriores documentos, procede emitir informe con base en los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. COMPETENCIA

El artículo 128 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo



establecido en sus respectivos Estatutos, y a los órganos de gobierno locales, de acuerdo con la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la legislación de régimen local.

El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobado mediante la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, atribuye en su artículo 32.3 a la Junta de Comunidades, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos.

El artículo 23.2.c) de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, otorga potestad reglamentaria a las personas titulares de las Consejerías en las materias propias de su competencia.

Desde la perspectiva material, la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha, atribuye a la Consejería competente en la materia la planificación y organización de la defensa contra los incendios forestales en el territorio regional, contemplando en su artículo 58 la prohibición general del empleo del fuego en los montes y la posibilidad de establecer excepciones mediante órdenes de la Consejería competente. A ello se añade la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza, en cuanto el ámbito de aplicación de la norma proyectada se extiende al medio natural. En el plano orgánico, el Decreto 112/2023, de 25 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y las competencias de la Consejería de Desarrollo Sostenible, atribuye a esta las competencias en materia de prevención de incendios forestales.

Asimismo, la norma proyectada constituye desarrollo de las habilitaciones contenidas en la legislación básica estatal, en particular en los artículos 44.3 y 48.6 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, que encomiendan a las



Comunidades Autónomas la regulación del ejercicio de las actividades que puedan dar lugar a riesgo de incendio en los montes y áreas colindantes y la aplicación de prohibiciones y limitaciones cuando el riesgo de incendio sea muy alto o extremo.

El objeto de la Orden sometida a informe, la regulación del uso del fuego en el medio natural y de las actividades susceptibles de generar incendios forestales, así como el régimen de prohibiciones, limitaciones, autorizaciones y declaraciones responsables aplicables, se incardina de manera directa en dicho ámbito competencial. En consecuencia, la aprobación de la norma mediante Orden de la titular de la Consejería promotora resulta, en principio, adecuada al rango y a la materia objeto de regulación.

SEGUNDO. TRAMITACIÓN

El proyecto de Orden tiene la naturaleza de disposición general de carácter reglamentario, con incidencia tanto en la ordenación de la actividad administrativa de prevención de incendios forestales como en la esfera de derechos y obligaciones de la ciudadanía, en la medida en que establece prohibiciones, limitaciones y regímenes de autorización y declaración responsable. De ello se deriva la necesidad de observar con rigor los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

En el expediente consta la memoria justificativa y de impacto normativo elaborada por la Viceconsejería de Medio Ambiente, comprensiva de los antecedentes, objetivos, análisis jurídico y descripción de la tramitación, así como del análisis de impactos, en la que se concluye la inexistencia de cargas administrativas adicionales, la ausencia de efecto directo sobre la competencia y la competitividad de las empresas y la falta de impacto presupuestario directo y de impacto de género.



Igualmente consta la Resolución de la Consejería por la que se autoriza el inicio de la elaboración y tramitación del proyecto. El expediente acredita la sustanciación del proceso participativo y del trámite de información pública, articulado a través de la Resolución de 08/04/2026 de la Viceconsejería de Medio Ambiente, publicada en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, así como la elaboración del informe final del proceso participativo, conforme exige el artículo 16.d) de la Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de Participación de Castilla-La Mancha, con expresa valoración de las aportaciones recibidas, entre ellas las formuladas por las organizaciones empresariales del sector.

Constan, asimismo, el informe de la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, evacuado en el trámite de información pública, con la correspondiente contestación de la Viceconsejería de Medio Ambiente; el certificado del informe favorable del Pleno del Consejo Asesor de Medio Ambiente, en sesión de 29 de abril de 2026, con la salvedad expresada por Ecologistas en Acción-CLM; y el certificado del informe favorable del Consejo Regional de Municipios de Castilla-La Mancha, en sesión extraordinaria de 28 de abril de 2026.

A la vista de lo anterior puede formularse una valoración positiva de la tramitación seguida hasta el momento para la elaboración del proyecto de Orden que se somete a informe.

TERCERO. FONDO

El proyecto de Orden se estructura en una parte expositiva, veinticuatro artículos distribuidos en cinco capítulos, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales, completados con siete anexos.



Su contenido regula el objeto y las definiciones de la norma, su ámbito de aplicación, el Índice de Propagación Potencial (IPP) y las épocas de peligro, el régimen de intervención administrativa y las facultades del órgano competente (capítulo I); la regulación de usos y actividades en el medio natural, incluido el uso de barbacoas y del fuego con fines recreativos y las celebraciones populares (capítulo II); la regulación de usos y actividades en terrenos forestales, las quemas prescritas y la quema de restos vegetales (capítulo III); la regulación de usos y actividades en terrenos forestales y su zona de influencia en función del IPP, con los regímenes de prohibiciones, excepciones y actividades autorizadas mediante declaración responsable (capítulo IV); y el régimen de infracciones y sanciones (capítulo V).

Desde la perspectiva material, la regulación proyectada encuentra cobertura suficiente en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, y en la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha, así como en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, cuyo artículo 27.3 prohíbe con carácter general la quema de restos vegetales generados en el entorno agrario o silvícola, salvo las excepciones legalmente previstas, y en la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza.

La necesidad y conveniencia de la nueva regulación aparecen suficientemente justificadas en el expediente. La memoria explicita que la dispersión normativa heredada desde el Decreto 61/1986, de 27 de mayo, y la Orden de 16/05/2006, junto con la evolución del marco básico estatal operada por el Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, aconsejan refundir la materia en un único instrumento actualizado que facilite su comprensión y aplicación. La derogación expresa de la Orden de 16/05/2006 y de la resolución de limitaciones temporales responde, además, a razones de sistemática y seguridad jurídica, al optarse por una regulación completa en lugar de una modificación fragmentaria del régimen vigente.



Según resulta del expediente, en este segundo borrador se ha modificado la denominación de la norma con el fin de ajustarla con mayor precisión a su contenido material, reflejando que la regulación se circunscribe a las medidas preventivas, los usos del fuego y las actividades con riesgo de incendio forestal en el medio natural, los terrenos forestales y su zona de influencia, en desarrollo de las habilitaciones de los artículos 44.3 y 48.6 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, y del artículo 58, apartados 5 y 6, de la Ley 3/2008, de 12 de junio. Asimismo, se han introducido mejoras técnicas en la definición del objeto y en la redacción de diversos preceptos, con la finalidad de reforzar la seguridad jurídica de la norma, clarificar su ámbito de aplicación y precisar el régimen de autorizaciones, declaraciones responsables, limitaciones y excepciones. Tales modificaciones merecen una valoración favorable, en cuanto contribuyen a la mejora técnica del texto y a su coherencia con el marco normativo aplicable.

Examinado el articulado, no se aprecian objeciones de fondo de entidad que impidan su aprobación, pues la norma diferencia de manera razonable los regímenes aplicables en función del medio (medio natural o terreno forestal y su zona de influencia), de la época de peligro y del nivel de IPP, y articula de forma proporcionada las técnicas de intervención administrativa (prohibición, autorización y declaración responsable) sobre la base de la normativa sectorial citada.

Sin perjuicio de lo anterior, conviene introducir las siguientes observaciones de técnica normativa y depuración del texto:

En el artículo 4.1 se indica que la metodología del Índice de Propagación Potencial se contiene en el anexo II. Sin embargo, el anexo II contiene el modelo de solicitud de autorización de usos y actividades en el medio natural, mientras que la metodología del IPP figura en el anexo I. Debe corregirse la remisión y sustituir “anexo II” por “anexo I”.



El artículo 7.e) faculta para emitir autorizaciones en casos excepcionales no recogidos entre los supuestos regulados específicamente. La previsión resulta excesivamente abierta y debe acotarse. Se recomienda añadir que tales autorizaciones solo podrán emitirse previa motivación de las circunstancias excepcionales concurrentes y con imposición de las condiciones preventivas necesarias.

En el artículo 12.4 debería precisarse que la autorización tendrá validez hasta la finalización del año natural correspondiente, si esa es la voluntad del órgano promotor, evitando la expresión “por año natural en curso de la fecha de expedición”, que puede generar dudas interpretativas.

En el artículo 15.1 debe revisarse la concordancia gramatical de la expresión “las actividades de quema prescrita [...] requerirá”, sustituyéndola por “requerirán” si el sujeto se mantiene en plural.

CONCLUSIONES

Por lo expuesto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, se informa favorablemente el borrador de Orden de la Consejería de Desarrollo Sostenible de prevención de incendios forestales.



Es todo cuanto este Gabinete Jurídico tiene el honor de informar, no obstante V.I. resolverá lo que estime más acertado.

Toledo a fecha de firma

Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos

