



Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilma. Sra. Directora General de Relaciones Institucionales
C/ Santiago Alba, 1
47008 VALLADOLID

Expediente: 518/2023

Asunto: Incumplimientos de las obligaciones fijadas en la Ley de cambio climático y transición energética / Resolución

Centro directivo: Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio

Ilma. Sra.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja hacía alusión a la inactividad de la Administración autonómica para cumplir los objetivos de lucha contra el cambio climático fijados en la normativa vigente, especialmente en la comarca de El Bierzo.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a esa Consejería solicitando información correspondiente a la problemática que constituye el objeto de la presente queja. Del análisis de la información facilitada por el autor de la queja, la Administración implicada y demás que obra en estas dependencias, **se desprenden los siguientes hechos.**

La cuestión objeto de queja hace referencia al incumplimiento por parte de la Administración autonómica de una serie de obligaciones fijadas en los artículos 18, 21.2, 25 y 26 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. En efecto, según afirma el reclamante, estos hechos fueron denunciados en su día por la Plataforma “XXX”, mediante escrito dirigido a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio (REGAGEXXX), en el que solicitaba la emisión de una serie de informes sobre la aplicación de esos preceptos, ya que, a su juicio, no se estaban cumpliendo en la comarca del Bierzo. Dicha petición fue respondida mediante comunicación de la Dirección General de Infraestructuras y Sostenibilidad Ambiental (Reg. salida XXX), en la que se dio traslado a la Asociación peticionaria de las actuaciones acometidas para cumplir esas previsiones.



Sin embargo, a juicio de la esta plataforma, esa respuesta no ha sido satisfactoria, ya que considera que existen incoherencias entre la respuesta dada y el contenido de la información pública de su página oficial, a la que nos remite, respecto al monte arbolado, sin que se haya otorgado a dicho monte el estatus de protección legal que les corresponde como sumidero de carbono. Asimismo, dicha Plataforma estima insuficiente la concreción del mapa oficial de zonificación (no aparecen reflejados ni siquiera los criterios que enuncia, que se limitan a los de exclusión, lo cual sigue siendo insuficiente), duplicándose los criterios por falta de coordinación con el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Por último, considera el autor de queja que se han aprobado declaraciones de impacto ambiental favorables en zonas que deberían haber sido excluidas –suelo agrario de regadío y monte de Utilidad Pública–, sin que tampoco se hayan tenido en cuenta los derechos comunales existentes en dichos terrenos.

En consecuencia, se acordó solicitar información a la Administración autonómica con el fin de conocer las medidas que, en su caso, se hubieran podido adoptar con el fin de intentar cumplir los objetivos fijados en la normativa estatal de lucha contra el cambio climático. En su respuesta, la citada Consejería nos comunicó que, efectivamente, en el mes de febrero de 2023, se le había dado respuesta a la Plataforma “XXX”, resaltando que el cumplimiento de algunas de las obligaciones fijadas en los preceptos aludidos –concretamente, las fijadas en los artículos 18, 21.2 y 25- competen en realidad a la Administración del Estado, con independencia de la colaboración que pueda prestar la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio. No obstante lo cual, en el ámbito de sus competencias, se resaltaba que *“se ha modificado la normativa autonómica en materia de montes para reforzar el estatus de los montes de utilidad pública como sumideros de carbono, y en ese sentido se ha redactado el artículo 104 bis de la Ley 3/2009, de Montes de Castilla y León”*.

Además, se informaba que, con fecha 9 de junio de 2023 (Nº reg. salida: 20239000424019), la Dirección General de Infraestructuras y Sostenibilidad Ambiental remitió un informe complementario en el que se enumeraban *“los proyectos ubicados en Castilla y León que fomentan la capacidad de absorción a través de sumideros de carbono de acuerdo con el artículo 26 y que conocemos:*

1. PROYECTO BRERA-BIENESTAR, RESTAURACIÓN, RESILIENCIA Y ADAPTACIÓN. PRTR. El proyecto tiene como objetivo transformar la ciudad de Soria mediante la recuperación y restauración de diferentes ecosistemas que conviven en el ámbito urbano. Así contempla la renaturalización y adaptación al cambio climático de patios de escuelas, una red de caminos ecológicos periurbanos del monte a la ciudad, la renaturalización de los arroyos y de la Cañada Real Soriana Occidental a su paso por Soria.

2. PROYECTO LIFE IP Duero. El proyecto contempla los diferentes escenarios de cambio climático en la cuenca del Duero, así como la incorporación de soluciones



basadas en la naturaleza e infraestructura verde ante eventos adversos, de mitigación y adaptación al cambio climático, la elaboración de un plan de cultivos alternativos y finca demostrativa y de un plan agroforestal, y su implantación.

3. PROYECTO INTERREG POCTEP ENERUSER. El proyecto contempla medidas de diseño y adaptación de edificios y espacios exteriores para un desempeño energético eficiente, así como la regeneración de espacios exteriores mediante la aplicación de soluciones basadas en la naturaleza, que aparte del efecto sumidero de C, implica mejoras de las condiciones climáticas y de la calidad del aire.

4. PROYECTO REACT-UE RENATURALIZACION DE ESCUELAS. El proyecto consiste en implantar en los centros educativos diferentes infraestructuras verdes, bajo el concepto de soluciones basadas en la naturaleza, con un carácter multifuncional, que no sólo mejora las condiciones climáticas, sino que al mismo tiempo contribuye a incrementar la biodiversidad, a desarrollar una estrategia alimentaria, y a mejorar la salud del alumnado.

5. PROYECTO INTERREG POCTEP INDNATUR. El proyecto INDNATUR trata sobre la mejora del entorno urbano en áreas industriales, adaptación al cambio climático y mejora de la calidad del aire a través de la implantación de Soluciones Basadas en la Naturaleza (NBS). El ámbito de aplicación del proyecto son polígonos industriales ubicados en el Norte de Portugal y Castilla y León.

6. PROYECTO INTERREG CityZen. El proyecto responde al creciente interés de las ciudades y en general de la población por los beneficios que reporta la agricultura urbana, como medida de prevención del abandono urbano y para evitar la pérdida de terrenos fértiles, su integración con la restauración de áreas degradadas, y su papel absorbiendo emisiones de CO₂, al naturalizar y diversificar el entorno urbano.

7. PROYECTO LIFE SORIA FOREST ADAPT. El proyecto (Sustainable adaptation to climate change of forest sector management in the province of Soria) tiene por finalidad aumentar la resiliencia de los bosques del sur de Europa al cambio climático, incorporando medidas de adaptación en los planes de gestión forestal, tanto públicos como privados, potenciando su capacidad de sumidero de C e impulsando las externalidad positivas, sobre todo aquella vinculadas al ámbito de la bioeconomía.

8. PROYECTO LIFE CO₂ INTBIO. Es un proyecto demostrativo consistente en desarrollar una tecnología de emisiones negativas de C, que captura, trata y usa el CO₂ que está siendo recuperado de una planta energética de biomasa.

9. PROYECTO LIFE MY BUILDING IS GREEN. El proyecto aplica Soluciones Basadas en la Naturaleza para la adaptación de edificios al cambio climático, y tiene como finalidad aumentar la resiliencia climática en edificios de educación y servicios de



atención social de España y Portugal mediante la implementación de (SbN) como prototipos de adaptación climática y mejora del bienestar en esos inmuebles. Uno de los socios del proyecto es la Fundación CARTIF.

Además de los indicados puede haber otros promovidos desde ámbitos públicos o privados”.

Por último, se adjuntaba también un informe elaborado el 6 de julio de 2023 por el Servicio de Evaluación Ambiental, en el que se resaltaba que *“todos los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de proyectos ubicados en la comarca del Bierzo, así como en el resto de la Comunidad, se han realizado de acuerdo a lo establecido en la normativa de aplicación en el momento de su tramitación”*. Así, se concreta que los criterios de exclusión de instalaciones de energías renovables *“se fundamenta en el Decreto-ley 2/2022, de 23 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes para la agilización de la gestión de los fondos europeos y el impulso de la actividad económica y su posterior modificación mediante Decreto-ley 4/2022, de 27 de octubre, que aprueba una serie de medidas para contribuir a establecer un marco ordenado para la implantación de proyectos de energía renovable y se establecen criterios para su autorización, entre las que se encuentran las relativas a los terrenos sobre los que se hayan desarrollado zonas regables, bien mediante la transformación de secano a regadío, o bien mediante la modernización de regadíos, declaradas de interés general o utilidad pública del estado o de la comunidad autónoma, o que hayan contado con inversiones públicas, así como los montes arbolados, independientemente de su titularidad”*. No obstante, estos criterios no se aplicaron a aquellos proyectos cuyos procedimientos ya se habían iniciado con anterioridad a la entrada en vigor de la citada Ley.

Tras analizar toda esta información, se acordó por esta Institución dar traslado de esta información al autor de la queja para que pudiese formular las alegaciones que estimase más convenientes con el fin de conocer su opinión ante lo manifestado por la Administración autonómica. Al respecto, el reclamante nos indicó que la Plataforma XXX seguía estimando que, a pesar de lo expuesto en los informes elaborados por la Dirección General de Infraestructuras y Sostenibilidad Ambiental, se siguen incumpliendo las obligaciones fijadas en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, especialmente en lo referido al estatus de protección legal que debe conferirse a los montes de utilidad pública.

Por ello, se acordó solicitar una ampliación de información con el fin de conocer si era cierta la falta de protección de los montes en nuestra Comunidad Autónoma. En su informe remitido, la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio nos dio traslado de un informe elaborado por la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal en el que se afirmaba que *“la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética no contiene referencia alguna ni obligación específica sobre los montes de utilidad pública, ni sobre cualesquiera otros”*, siendo las únicas



referencias a montes las contenidas en el artículo 26.3 y en la Disposición final séptima de dicha norma, y sin que se prevea el desarrollo reglamentario del artículo 104 bis de la Ley autonómica de Montes.

Además, se resalta por dicho órgano administrativo en su informe que *“la coordinación con el Ministerio en esta materia se produce en el marco del Comité Forestal Nacional, y así en su última sesión tuvo lugar una jornada específica sobre la posibilidad de absorción de CO₂ de los montes”, y que, “de acuerdo con la regulación prevista en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, la inclusión de montes en el catálogo de montes de utilidad pública, se produce de manera periódica por algunas de las razones previstas en dicha norma forestal y guardando el oportuno consenso con las entidades propietarias de los montes. Así, el último monte catalogado en El Bierzo fue el 11 de marzo de 2013, en Priaranza del Bierzo, propiedad de la propia Comunidad de Castilla y León, con 1.002 hectáreas”*. Por ello, se concluye que *“no existe ninguna previsión específica de catalogación de nuevos montes de una forma ligada a la Ley de Cambio Climático, que, como se ha indicado, tampoco contiene ninguna previsión específica al respecto”*.

A la vista de lo informado, procedemos a poner de manifiesto **la argumentación jurídica** en la que se basa la presente Resolución.

Para analizar la presente queja debemos partir de que el Acuerdo de París de 2015 sobre cambio climático, adoptado en la 21ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, fijó una serie de obligaciones que debían ser asumidas por los Estados con el fin de responder urgentemente al aumento de las temperaturas globales en aproximadamente 1°C sobre el nivel preindustrial, lo que indica que, al ritmo actual, el aumento de 1,5°C se alcanzará entre 2030 y 2052 (en el caso de España, este aumento de la temperatura es superior a la media en casi 0,5°C).

Con el fin de cumplir con estos compromisos, se aprobó en nuestro país la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, que establece un marco para facilitar la equidad en la transición a una economía descarbonizada, ofreciendo herramientas de aprendizaje y de transparencia obligatorias que ayudan a detectar y evaluar riesgos y oportunidades y a mejorar las decisiones de inversión con el fin de obtener los objetivos fijados en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030 y que fue aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021.

Entre las obligaciones fijadas en dicha norma cabe destacar las recogidas en los preceptos a los que alude en su escrito la Plataforma “XXX”, y que son concretamente los siguientes:



- El artículo 18 de la Ley 7/2021 prevé que *“con la finalidad de cumplir con los objetivos de información asumidos en el Acuerdo de París y en la normativa internacional y comunitaria, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en colaboración con otros departamentos ministeriales y con las Comunidades Autónomas (el subrayado es nuestro), elaborará y publicará informes, con una periodicidad al menos quinquenal, sobre la evolución de los impactos y riesgos derivados del cambio climático y sobre las políticas y medidas destinadas a aumentar la resiliencia y disminuir la vulnerabilidad frente al cambio climático en España”*. Por lo tanto, se precisa la colaboración de las Comunidades Autónomas en la elaboración de los informes sobre riesgos climáticos que deben ser remitidos al órgano competente de la Administración del Estado.

- El artículo 21.2 determina que *“para garantizar que las nuevas instalaciones de producción energética a partir de las fuentes de energía renovable no producen un impacto severo sobre la biodiversidad y otros valores naturales, se establecerá una zonificación que identifique zonas de sensibilidad y exclusión por su importancia para la biodiversidad, conectividad y provisión de servicios ecosistémicos, así como sobre otros valores ambientales. A tal fin el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico elaborará y actualizará periódicamente una herramienta cartográfica que refleje esa zonificación, y velará, en coordinación con las Comunidades Autónomas, para que el despliegue de los proyectos de energías renovables se lleve a cabo, preferentemente, en emplazamientos con menor impacto (el subrayado es nuestro)”*. En consecuencia, se exige que, en el ejercicio de sus competencias medioambientales, las Comunidades Autónomas se coordinen con el Ministerio competente para que se produzca la implantación de la energía renovable en aquellos lugares en los que el impacto ambiental sea menor.

- En el artículo 25 de esta norma se regula la necesidad de que se coordinen las políticas agraria y forestal en una estrategia de desarrollo rural que fomente las energías renovables, deduciéndose de manera implícita la intervención de las Comunidades Autónomas: *“El Gobierno incorporará en la aplicación de la Política Agraria Común, así como en otras estrategias, planes y programas en materia de política agraria y de desarrollo rural, y en el Plan Forestal Español, medidas encaminadas a reducir la vulnerabilidad al cambio climático de los suelos agrícolas, de los montes y de los suelos forestales y para facilitar la preservación de los mismos, entre ellas, la elaboración de un mapa de vulnerabilidad, así como la evaluación y promoción de sistemas agrícolas y prácticas de gestión forestal sostenibles para aumentar su resiliencia frente al cambio climático, que fomentarán en todo caso las sinergias con la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en estos ecosistemas (el subrayado es nuestro). El despliegue de las energías renovables debe llevarse a cabo de manera compatible con la conservación del patrimonio natural y la adecuada ordenación territorial. Para ello, perseguirá revertir parte de la riqueza que genera en el territorio donde se realice el referido despliegue para activar su economía y combatir el declive demográfico”*.



Por último, el artículo 26 de la Ley de cambio climático y transición energética, prevé la aplicación de políticas por parte de todas las Administraciones Públicas –incluida la Comunidad de Castilla y León– que fomenten la capacidad de absorción de los sumideros de carbono:

“1. Las Administraciones Públicas competentes promoverán la identificación, clasificación, cartografía, aumento y mejora de los sumideros de carbono, incluidos los sumideros de carbono azul definidos por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, así como su evaluación y contabilización a partir de las fuentes de información existentes.

2. Las Administraciones Públicas, en el marco del Consejo Nacional del Clima y la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, adoptarán las acciones oportunas para incentivar la participación de personas y entidades propietarias y gestoras públicas y privadas, especialmente los del sector agrario y forestal, en el aumento de la capacidad de captación de CO₂ de los sumideros de carbono.

3. A los fines señalados en los apartados anteriores, se fomentarán las acciones que resalten las externalidades positivas que proporcionan los sumideros de carbono terrestres y marinos, especialmente aquellas que proporciona el sector agrario y forestal, así como el uso de la biomasa de origen primario como fuente de materiales, los productos forestales de los montes como materias primas con ciclo de vida óptimo, servicios ecosistémicos y energía de origen renovable y sostenible. A tal efecto, la acción de fomento señalada se llevará a cabo en el marco del necesario apoyo a la bioeconomía como motor de desarrollo de las zonas rurales, y adaptada a las obligaciones ligadas a la calidad del aire”.

En relación con esta última previsión, la Administración autonómica nos informó que, con el fin de cumplir la previsión fijada en dicho precepto, el artículo 16.5 de la Ley 1/2023, de 24 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, introdujo una nueva redacción del artículo 104 bis de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León, con el fin de regular la promoción de los servicios ecosistémicos de los montes y con ello una posible reducción de gastos para la Administración, reforzando así el estatus de los montes de utilidad pública como sumideros de carbono, tal como se deduce de la redacción de los puntos primero y segundo de ese precepto:

“1. La consejería competente en materia de montes promoverá las externalidades positivas o servicios ecosistémicos característicos de los montes, su valorización y la mejora de su conocimiento.

2. A los efectos de esta ley, las siguientes externalidades o funciones se consideran servicios esenciales de los montes:



a) La capacidad de fijación de carbono y su contribución como sumideros de gases de efecto invernadero (el subrayado es nuestro).

b) *La capacidad de creación y conservación del suelo y la protección ante el impacto de los procesos erosivos.*

c) *La contribución a la regulación hídrica y a la calidad de las aguas superficiales e infiltradas.*

d) *La conservación de las especies amenazadas y de la biodiversidad en general, y específicamente la ligada a los estados de madurez de los bosques.*

e) *La conservación de la diversidad genética de las especies arbóreas o arbustivas.*

f) *La contribución a la diversificación y belleza del paisaje.*

g) *El valor histórico, etnográfico y cultural.*

h) *La contribución al uso recreativo respetuoso, al esparcimiento público y a la mejora de la salud de las personas”.*

Por lo tanto, esta Procuraduría considera que, con la inclusión de ese precepto, la Administración autonómica puede haber cumplido con la previsión fijada en el artículo 26 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. Es cierto, como afirma el reclamante, que sería aconsejable el desarrollo reglamentario de dicho precepto, pero esta Institución estima que debería llevarse a cabo en el momento en el que se apruebe un futuro Reglamento de Montes de Castilla y León. Asimismo, debemos resaltar también los proyectos que se están llevando a cabo en Castilla y León para fomentar la capacidad de absorción a través de sumideros de carbono, tal como se prevé en el citado artículo, y que seguramente estén contribuyendo a una mejora de la calidad medioambiental de nuestra Comunidad Autónoma.

No obstante, esta Institución considera que, si bien no es de competencia autonómica directa, deberían adoptarse las medidas pertinentes por parte del órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio con el fin de desarrollar las previsiones fijadas en los artículos 18, 21.2 y 25 de la Ley estatal de cambio climático y transición energética, colaborando a tal fin con el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Todo ello, sin perjuicio de que puedan desarrollarse previsiones adicionales con el fin de cumplir los objetivos establecidos en los compromisos internacionales de lucha contra el cambio climático en el ejercicio de la competencia exclusiva atribuida a Castilla y León en el artículo 70.1. 35º de nuestro Estatuto de Autonomía, aprobado mediante Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre: *“La Comunidad de Castilla y León tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: (...)*



35 °. Normas adicionales sobre protección del medio ambiente y del paisaje, con especial atención al desarrollo de políticas que contribuyan a mitigar el cambio climático”.

Por último, debemos señalar que, como ya indicamos anteriormente en el expediente de queja **794/2023**, compete a la Administración autonómica evaluar los efectos significativos que sobre el medio ambiente pueden suponer los proyectos de implantación de energías renovables conforme a lo previsto en el artículo 41 de la Ley 21/2013, de 9 de enero, de Evaluación Ambiental.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

ÚNICO: Que, sin perjuicio de las actuaciones que puedan adoptarse en el ejercicio de la competencia exclusiva atribuida a Castilla y León en el artículo 70.1. 35° de nuestro Estatuto de Autonomía aprobado mediante Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, se lleven a cabo las medidas pertinentes por parte del órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio para colaborar con el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en el desarrollo y aplicación de las previsiones que le correspondan conforme a lo previsto en los artículos 18, 21.2 y 25 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio **en el plazo de dos meses**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución. En el caso de que se acepte, se ruega dé traslado, si es posible, a esta Procuraduría para su conocimiento de copia de los actos administrativos que lleve a cabo para cumplir esta Resolución emitida.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López