

Montes: la gestión sostenible en la normativa de última generación

BLANCA RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO

SUMARIO: 1. CUESTIÓN PRELIMINAR. LA IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DE NUESTROS MONTES. 1.1. *España es el segundo Estado miembro de la Unión Europea que cuenta con más superficie forestal.* 1.2. *Una vez consolidado el monte español desde el punto de vista natural, el siguiente objetivo a perseguir es su ordenación y gestión desde una visión integrada como ecosistema y como sector económico.* 1.3. *El «Plan de Activación Socioeconómica del Sector Forestal», la PAC 2014-2020 y el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes 43/2003.* 2. INTRODUCCIÓN AL ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 43/2003, DE MONTES. 3. AMPLIACIÓN DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY Y DEL CONCEPTO DE MONTE. 4. CONCEPCIÓN DEL MONTE COMO INFRAESTRUCTURA VERDE. 5. CLASIFICACIÓN MÁS CONCRETA DE LOS MONTES: LOS MONTES SÓLO PODRÁN PERTENECER A UNA CATEGORÍA. 6. SIMPLIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE LOS MONTES PRIVADOS. MODELOS TÉCNICOS DE GESTIÓN. 6.1. *Los instrumentos de planificación forestal.* 6.2. *Los instrumentos de ordenación forestal.* 6.3. *La obligatoriedad de los instrumentos de ordenación forestal.* 6.4. *Instrumentos autonómicos para fomentar la implantación de planes de gestión en los montes particulares.* 6.5. *Medidas para la adecuación de los instrumentos de ordenación a los montes privados.* 7. REGULACIÓN MÁS EXTENSA DE LOS MONTES DE SOCIOS Y CREACIÓN DE LAS SOCIEDADES FORESTALES. 8. POTENCIACIÓN DE LA CERTIFICACIÓN FORESTAL. 9. PROMOCIÓN Y DINAMIZACIÓN DEL APROVECHAMIENTO DE LA BIOMASA FORESTAL COMO FUENTE DE ENERGÍA RENOVABLE ALTERNATIVA. 10. REGULACIÓN DE MECANISMOS QUE POSIBILITEN LA APLICACIÓN DE PAGO POR SERVICIO AMBIENTAL (PSA). 11. OTRAS MEDIDAS. 12. BREVE RECAPITULACIÓN. 13. BIBLIOGRAFÍA.

1. CUESTIÓN PRELIMINAR. LA IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DE NUESTROS MONTES

1.1. ESPAÑA ES EL SEGUNDO ESTADO MIEMBRO DE LA UNIÓN EUROPEA QUE CUENTA CON MÁS SUPERFICIE FORESTAL

España después de Suecia es el segundo Estado miembro de la Unión Europea que cuenta con más superficie forestal (27,7 millones de hectáreas: 18,4 M ha superficie arbolada y 9,3 M ha superficie desarbolada), el tercero en superficie forestal arbolada, y el cuarto en cuanto ocupación forestal respecto a su territorio. Ha de destacarse que casi la mitad de los matorrales y pastizales europeos se sitúan en nuestro país, cubriendo el 18,9% de la superficie nacional, así se recoge en el estudio “Diagnóstico del Sector Forestal Español” publicado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en octubre de 2014 (Análisis y Prospectiva – Serie Agrinforo/Serie Medio Ambiente núm. 8, Octubre 2014; se pueden consultar mapas de superficie forestal y gráficos comparativos de países en el siguiente Link: <http://bit.ly/1zIOv4t>. Téngase del mismo modo en cuenta «El Anuario de Estadística Forestal 2012», publicado en abril de 2015, en http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/estadisticas/forestal_anuario_2012.aspx).

En los últimos cien años, y muy especialmente, en los últimos 20 años, se ha producido un muy importante aumento de superficie forestal en España, debido a la sustitución de cultivos excedentarios por explotaciones forestales en aplicación de la PAC, así como el abandono de tierras agrarias, que ha llevado a una regeneración natural del monte, que ha sorprendido a los propios ingenieros de montes. España ha sido el país europeo que más ha incrementado su superficie forestal arbolada en 2013. Se utiliza el término “monte” y no “bosque”, aunque en Derecho Europeo se utiliza el término bosque, porque nuestros montes son peculiares. No solo son bosques, sino que más del 50% de su superficie tiene una fracción de cabida cubierta baja o media. Junto a los montes arbolados densos están los oquedales, las dehesas, los montes herbáceos y los pastizales. En definitiva, en España, el monte es el resultado de la agregación de la superficie forestal arbolada y desarbolada, que se corresponden con el concepto de la FAO de bosque y otras tierras boscosas, respectivamente (*vid.* Anuario de Estadística Forestal, AEF). Esta variedad, complejidad y especificidad mediterránea de nuestros montes, viene en gran parte dada por la peculiar historia de ocupación y de explotación por las comunidades campesinas, que han hecho de la ordenación de los montes españoles una de las experiencias técnicas de mantenimiento y mejora productiva de recursos renovables en ciclos

largos más originales e interesantes. Precisamente por la heterogeneidad y diversidad de los montes españoles, su ordenación forestal resulta muy compleja (SAN MIGUEL, 2009).

1.2. UNA VEZ CONSOLIDADO EL MONTE ESPAÑOL DESDE EL PUNTO DE VISTA NATURAL, EL SIGUIENTE OBJETIVO A PERSEGUIR ES SU ORDENACIÓN Y GESTIÓN DESDE UNA VISIÓN INTEGRADA COMO ECOSISTEMA Y COMO SECTOR ECONÓMICO

Con el aumento de la superficie forestal en España, el reto para las próximas décadas está en rentabilizar, de forma sostenible, ese crecimiento. La rentabilidad social implica una mayor conexión monte-sociedad que facilite su conservación y puesta en valor. Los montes son multifuncionales o plurifuncionales, es decir, ofrecen simultáneamente diferentes funciones (bienes y servicios) a la sociedad para fines económicos, sociales y medioambientales. Los montes proporcionan una gran variedad de servicios ecológicos: sirven de hábitat para las especies de plantas y animales, de forma directa o indirecta favorecen la regulación del régimen hídrico, la atenuación de procesos erosivos, mitigación del cambio climático y la fijación de CO₂. Además, los montes ofrecen a la sociedad funciones productivas o económicas, de gran importancia, aunque a menudo están subestimadas. Son todas aquellas que permiten obtener bienes a precio de mercado sin comprometer la conservación de las masas; los bosques proporcionan madera, biomasa forestal, considerada actualmente como la fuente más importante de energía renovable, y una amplia gama de otros productos, como la resina, el corcho, las plantas medicinales, las setas, los frutos, la caza, etc. Por último, ofrecen también los montes funciones sociales ya que se obtienen bienes que aportan bienestar directo y que se asimilan a bienes públicos de uso indirecto: contribuyen a la mejora de la salud pública, y sus valores turísticos y recreativos son muy apreciados. (ABREU, 1995 y DE VICENTE, 1995).

Para lograr la optimización de la multifuncionalidad del monte, que no es otra cosa que su gestión sostenible, es necesario regular la planificación y ordenación de los terrenos forestales desde una visión global del monte que garantice el necesario equilibrio entre los criterios económicos, sociales y medioambientales, para lograr poner en valor lo que nuestros ecosistemas forestales ofrecen desde el punto de vista medioambiental, turístico, pero también como fuente de riqueza y empleo en las zonas rurales, y todo ello insertándolos en el territorio, y no como un "territorio distinto al resto". Ha de romperse la falsa dicotomía entre lo forestal y el medio

natural, y corregir el desenganche conceptual entre montes y sociedad rural (CASAS GRANDE, J., 2013), siendo todo ello de máxima importancia, si se tiene en cuenta que la gran mayoría de los montes en España son montes particulares o privados. Y del mismo modo hay que sacar los montes del Ministerio, donde han estado metidos durante años, y devolverlos a los pueblos, al desarrollo rural. Y todo ello en plena sintonía con los objetivos recogidos en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones, sobre «Una nueva estrategia de la UE en favor de los bosques y del sector forestal», de 20 de septiembre de 2013, que parte de la siguiente afirmación: «La importancia socioeconómica de los bosques es notable, si bien a menudo se subestima. Los bosques contribuyen al desarrollo rural y proporcionan cerca de 3 millones de puestos de trabajo».

Pero la realidad es que a lo largo del territorio español apenas se han desarrollado instrumentos de planificación forestal, y en la gran mayoría de las Comunidades Autónomas no existen Instrucciones normativas autonómicas actualizadas sobre sus contenidos y requerimientos, es decir, no hay un modelo formal de referencia para la ordenación de la gestión de los espacios y recursos forestales. Revertir esta situación es un enorme reto para el sector forestal nacional.

Esta situación se ve agravada tanto por el alto porcentaje de superficie forestal privada en España: una media cercana al 70% de la superficie forestal nacional; en algunas regiones el porcentaje de montes privados asciende al 93% (Baleares) y Galicia, comunidad con el mayor porcentaje de superficie forestal privada del Estado (97,8%), como por el hecho de que no se cuenta en la gran mayoría del Derecho interno español con una regulación que adecúe la regulación de los instrumentos de ordenación de los montes a la realidad de los montes privados descrita. Los actuales instrumentos de ordenación forestal resultan inadecuados, tanto por su coste como por sus contenidos, dando lugar a que la mayor parte de la superficie forestal privada de pequeña extensión no disponga de instrumento de ordenación, y ello sumado a que aún no se han aprobado los PORFs, da el resultado de que la gran mayoría de los montes privados de pequeño tamaño no estén ordenados. Esta ausencia de planificación supone una falta de criterios o referentes técnicos de gestión para el pequeño propietario forestal que, en muchas ocasiones, no sabe qué hacer con su monte. Si a esto se une que la legislación forestal exige un mayor control administrativo para las actuaciones en montes sin instrumento de planificación, el resultado es la ausencia total de gestión o abandono. La situación actual es que solamente un 6,5% de los montes de titularidad privada españoles cuentan con algún

tipo de instrumento de ordenación, el resto de los montes puede decirse que se encuentran en un estado de abandono. Y todos somos conscientes de que un monte no gestionado es un monte no cuidado que tiene muchas posibilidades de sufrir un incendio forestal.

Ante esta realidad algunas Comunidades Autónomas están acometiendo reformas para revitalizar e impulsar el sector forestal (entre otras, especialmente Cataluña, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia, Navarra y País Vasco).

No obstante, ha de señalarse que Cataluña (junto con el País Vasco y Navarra) representa el contrapunto de la situación general en España, y por ello, se ha convertido en el referente normativo que tienen las otras Comunidades Autónomas a la hora de emprender las medidas de reforma en el sector forestal.

La propiedad forestal privada debe resultar rentable económicamente para su propietario, para animar a su mantenimiento y conservación, sin necesidad de una dependencia fatal –sobre todo en los tiempos de crisis que corren–, de las subvenciones y ayudas. Para ello se requiere obtener tanto beneficios económicos del uso y aprovechamiento de múltiples recursos forestales (madera, biomasa, plantas silvestres, setas o caza), como las legítimas compensaciones económicas que correspondan por la prestación o el incremento de diversos servicios ambientales (hidrológicos, biodiversidad, fijación de carbono), paisajísticos y recreativos (disfrute de la naturaleza y el paisaje), es decir, por sus externalidades ambientales de interés general. Con este fin en la normativa forestal autonómica de última generación se están adoptando medidas que se centran especialmente en los siguientes puntos:

- Potenciación de los montes de propiedad en *pro indiviso*, en especial “Montes de Socios”, los “Montes Comunales”, y los “Montes Vecinales en Mano Común”, como vía para la integración de la gestión forestal y el desarrollo rural.
- Fomento del asociacionismo forestal (las Sociedades Forestales).
- Medidas de simplificación de los instrumentos de ordenación forestal.
- Simplificación de los procedimientos de administración forestal. Una de las finalidades que persigue, por ejemplo, la Ley 3/2014, de 29 de mayo, por la que se modifica la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón, es la simplificación de trámites administrativos en diversos procedimientos. En el mismo senti-

do, *vid.* la Ley 5/2014, de 11 de septiembre, de medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

- Apoyo a la Certificación Forestal.
- Flexibilización y agilización de los procedimientos de enajenación de productos forestales.
- Promoción y dinamización del aprovechamiento de la biomasa forestal como fuente de energía renovable alternativa.
- Impulso a la cadena monte-industria.
- Regulación de mecanismos que posibiliten la aplicación de Pago por Servicio Ambiental (PSA).

1.3. EL «PLAN DE ACTIVACIÓN SOCIOECONÓMICA DEL SECTOR FORESTAL», LA PAC 2014-2020 Y EL PROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY DE MONTES 43/2003

El Proyecto de Ley de Modificación de la Ley Básica de Montes, tramitado en las Cortes como 121/000128 Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (*vid.* Boletín Oficial de las Cortes Generales Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 128-1, de 23 de enero de 2015, pp. 5 y ss.), recoge gran parte de las medidas que han puesto en marcha las Comunidades Autónomas y que venían siendo reclamadas por los diferentes agentes intervinientes en el Medio Forestal (así, el Colegio de Ingenieros de Montes, ASEMFO, *vid.* las propuestas sobre «gestión forestal», presentadas por ASEMFO en el Congreso, con fecha de 8 de enero de 2013, y REMUFOR). Un adelanto de estas medidas ya figuraban en el «Plan de Activación Socioeconómica del Sector Forestal», que se aprobó a iniciativa de la Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal (DGDRPF), del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA), en enero de 2014, con una duración de 7 años.

La aprobación de este Plan de Activación Socioeconómica del Sector Forestal ha coincidido con el nuevo período de programación de desarrollo rural que se abre en el ámbito Europeo, con el horizonte temporal 2014-2020, como medida para “impulsar con especial intensidad las medidas forestales, como parte integrante del desarrollo rural”, como “primera iniciativa aprovechando el cambio de orientación (más ambientalista) del Segundo pilar de la PAC y atraer fondos FEADER para medidas de conservación, protección y mejora del medio natural”.

Este Plan de Activación persigue “impulsar la diversificación de la actividad económica en los municipios rurales, mejorando así las condicio-

nes de vida de sus habitantes, y en particular los vinculados más directamente con la actividad forestal”.

Entre sus objetivos específicos se encuentra:

– Contribuir a la diversificación de la actividad económica del medio rural.

– Incrementar número de empleos relacionados con la actividad forestal.

– Mejorar la renta de los trabajadores del sector forestal.

– Mejorar las condiciones de vida de los habitantes del medio rural vinculados a la actividad forestal.

– Aumentar número de explotaciones forestales ordenadas y gestionadas.

– Aumentar la dimensión de la propiedad forestal y lograr superficies económicamente eficientes para una gestión forestal sostenible.

– Contribuir a incrementar el valor añadido de los productos forestales.

– Aumentar la demanda de los productos forestales.

Además, el Plan contempla 85 medidas concretas, considerándose prioritarias las que se desarrollen en torno a estos cuatro ejes fundamentales:

– Comprometer un mínimo de la programación FEADER a medidas forestales y definir las de manera útil para la consecución de los objetivos del Plan de Activación Socioeconómica del Sector Forestal.

– Apoyar la valorización energética de la biomasa.

– Apoyar el asociacionismo y las organizaciones de productores para la movilización de los productos forestales.

– Apoyar la transformación, diferenciación y diversificación de uso de los aprovechamientos forestales.

Este Plan de Activación Socioeconómica del Sector Forestal constituye el marco de referencia socioeconómica para la futura revisión del Plan Forestal Español y desarrolla en un primer nivel lo recogido por la nueva estrategia de la Unión Europea (2013) a favor de los bosques y del sector forestal (revisa la anterior formulada en 1998). Precisamente, el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes busca dar respuesta a medidas identificadas en el Plan que requieren adaptaciones legislativas a escala nacional.

Del mismo modo que en la elaboración del tratado «Plan de Activación Socioeconómica del Sector Forestal» se ha tenido muy en cuenta la nueva PAC 2014-2020. Todas las medidas impulsadas tanto por las Comunidades Autónomas como por el Estado deben enfocarse para posibilitar que en la mayor proporción posible, puedan ser incluidas en el marco de los Programas de Desarrollo Rural financiados por el FEADER durante el periodo 2014-2020 (*vid.* Reglamento (UE) núm. 1305/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que se deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005, del Consejo), mediante la incorporación de explotaciones agroforestales como núcleos dinamizadores del desarrollo rural, y ello sin desatender las posibilidades que la nueva PAC ofrece a los montes también en el Pilar I (pagos directos, con el nuevo Reglamento: pagos básicos), que prevé para pago «verde» (*greening*) el 30% de la dotación nacional (regulados en el Reglamento (UE) núm. 1307/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre, así como de las previsiones aplicables a los pagos directos establecidas en el Reglamento (UE) 1306/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, en particular, las relativas al sistema integrado de gestión y control establecido en el capítulo II del título V y al sistema de condicionalidad establecido en el título VI), cuya aplicación al sector forestal está prevista en la DA 2ª del Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes (RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., 2014).

Al respecto, ha de tenerse en cuenta que para la aplicación de la PAC en el ámbito interno español se han aprobado los siguientes reglamentos: Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural; Real Decreto 1076/2014, de 19 de diciembre, sobre asignación de derechos de régimen de pago básico de la Política Agrícola Común; Real Decreto 1078/2014, de 19 de diciembre, por el que se establecen las normas de la condicionalidad que deben cumplir los beneficiarios que reciban pagos directos, determinadas primas anuales de desarrollo rural, o pagos en virtud de determinados programas de apoyo al sector vitivinícola; y Real Decreto 1080/2014, de 19 de diciembre, por el que se establece el régimen de coordinación de las autoridades de gestión de los programas de desarrollo rural para el período 2014-2020.

En efecto, la nueva PAC 2014-2020, tanto en su Primer Pilar como en el Segundo Pilar, abre un gran abanico de posibilidades para la consolidación

del Sector Forestal en España. Esto hace que nos encontremos ante una oportunidad histórica que no puede ser desaprovechada ni por las Administraciones ni por los diferentes agentes del sector forestal, que han de realizar un importante esfuerzo para facilitar la puesta en marcha de la forma más óptima posible de todas estas medidas ya puestas en marcha (en muchos casos en gran sintonía con la nueva PAC), incluyéndolas en los Programas de Desarrollo Rural financiado por FEADER durante el periodo 2014-2020, así como posibilitar que, en la mayor medida posible, los selvicultores puedan beneficiarse del *greening* (Primer Pilar).

En este sentido, en el marco de la PAC 2014-2020, se podrían articular las siguientes medidas específicamente dirigidas al sector forestal (RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., 2014):

Medidas de forestación y conservación y mejora terrenos forestales

Los selvicultores, que ya hayan recibido pagos directos en el período anterior, pueden acogerse con claridad a dos medidas de *Greening* (al que, recordemos, los estados deben destinar el 30% del presupuesto total del Pilar I, financiado en exclusiva por la Unión Europea): al mantenimiento de pastos permanentes en los montes, y, por supuesto, al mantenimiento de superficies de interés ecológico, dado que el propio Reglamento 1307/2013, destaca, entre estas superficies, las áreas forestales o espacios forestales.

En lo que se refiere al Segundo Pilar (fondo FEADER), los selvicultores o titulares de montes podrían acogerse a las siguientes medidas: *Forestación y creación de superficies forestales; Establecimiento de Sistemas Agroforestales y mejora de infraestructuras de las fincas forestales; Prevención de incendios forestales y restauración de terrenos forestales degradados; y Ayuda al amparo de la Red Natura 2000 y de la Directiva Marco de Aguas (vid. los arts. 22 a 24 y 30 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo).*

Medidas dirigidas a la consecución de una economía hipocarbónica y capaz de adaptarse a los cambios climáticos

Estas medidas se encuentran previstas en el Segundo Pilar (fondo FEADER): *Inversiones para incrementar la capacidad de adaptación y el valor ambiental y socioeconómico de los sistemas forestales; Inversiones en nuevas tecnologías forestales y en la transformación y comercialización de productos forestales: Dan soporte a iniciativas productivas para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, con especial tratamiento a la*

movilización de la biomasa forestal para usos energéticos, y por último, esta medida apoya a la Certificación Forestal y a la «cadena monte-industria»; y, para finalizar, *Pagos por servicios silvoambientales y climáticos y conservación de los bosques* (vid. los arts. 25, 24 y 34 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo).

2. INTRODUCCIÓN AL ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 43/2003, DE MONTES

Ha de señalarse que el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley Básica de Montes que a continuación se analiza, ha sido el fruto de un trabajo sostenido desde 2012 por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, que especialmente se ha intensificado en 2014 hasta que el día 9 de enero de 2015 ha sido aprobado por el Consejo de Ministros y remitido a las Cortes, con la leyenda de una Ley que «contribuirá a la conservación de la biodiversidad, la lucha contra los incendios forestales y el cambio climático y al aprovechamiento económico de los recursos forestales». Se señala en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley que su finalidad es adaptar el Texto de la Ley (tanto el original de 2003, como el modificado en 2006) a las nuevas normas autonómicas y a las nuevas circunstancias de los montes con el fin de contar con el «mejor instrumento posible para la gestión sostenible de las masas forestales españolas».

Las principales modificaciones introducidas se ciñen a los siguientes aspectos, que a continuación se analizan: Ampliación de ámbito de aplicación de la Ley y del Concepto de Monte; Introducción de un nuevo principio inspirador: Los montes como infraestructuras verdes; Clasificación más concreta de los montes: los montes sólo podrán pertenecer a una categoría; Simplificación de los instrumentos de gestión; Potenciación de la Certificación Forestal; Regulación más extensa de los montes de socios y creación de las Sociedades Forestales; y por último, se estudiarán un conjunto de medidas que se incluye bajo el epígrafe: Otras medidas.

3. AMPLIACIÓN DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY Y DEL CONCEPTO DE MONTE

En cuanto a la delimitación del concepto de monte, el Proyecto de Ley determina que los terrenos agropecuarios que se dediquen temporalmente

a cultivos de especies forestales estarán sometidos a esta ley de montes durante dicho periodo, con todas las características de los montes, hasta que termine el turno de aprovechamiento previamente establecido, en el que pueden recuperar su condición anterior de terrenos dedicados a la agricultura o la ganadería (se aplica la Ley de Montes al vuelo y no al suelo, modificación del art. 5.4 LM). Del mismo modo, se establece que entran dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Montes tanto los terrenos de condición mixta agrosilvopastoral, en particular los terrenos adhesionados, los montes vecinales en mano común, y los montes incluidos en espacios naturales protegidos: los terrenos de condición mixta agrosilvopastoral en lo relativo a sus características y aprovechamientos forestales (Modificación del art. 2.2 LM); a los montes vecinales en mano común, se les aplicará lo dispuesto para los montes privados (Modificación del art. 11.4 LM); y los montes incluidos en un espacio natural protegido, se rige por su legislación específica, así por las disposiciones de la Ley de Montes, que no sean contrarias a aquella (Modificación del art. 2.3 LM). Del mismo modo, el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes (Modificación del art. 31.8 LM) establece para los montes que constituyan o formen parte de un espacio natural protegido que, cuando exista un plan de ordenación de recursos naturales (PORN, u otro plan equivalente autonómico), la parte forestal de estos planes podrá tener el carácter de PORE, siempre y cuando cuenten con el informe favorable del órgano forestal competente.

4. CONCEPCIÓN DEL MONTE COMO INFRAESTRUCTURA VERDE

El Proyecto de Ley de Modificación de la Ley Básica de Montes consagra como nuevo principio inspirador de esta ley la consideración de los montes como «Infraestructuras verdes para mejorar el capital natural y su consideración en la mitigación del cambio climático» (letra “I” añadida al art. 3.). El término «Infraestructura Verde» ya había sido recogido en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones COM (2013) 249 final de 6 de mayo de 2013 denominada «Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa», puesto que constituyen unos sistemas naturales prestadores de servicios ambientales de primer orden. Esta concepción del monte como infraestructura verde, ya se encontraba incorporada en la Legislación autonómica posterior a la Ley de Montes de 2003, así por ejemplo, el art. 4.2 de la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón, califica a los montes como «infraestructuras naturales básicas de la Comunidad Autónoma».

La concepción del monte como Infraestructura Verde, contempla a los montes desde las externalidades o servicios ambientales, como parte de su multifuncionalidad, que ofrecen a toda la sociedad (Modificación del art. 4) lo que conduce a uno de los objetivos del Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes, que es contribuir a la imbricación del territorio forestal como una parte muy importante del mundo rural, al que pertenece, y a cuyo desarrollo ha de coadyuvar de forma activa por su multifuncionalidad. Dicha multifuncionalidad tiene que ser potenciada por la gestión forestal que sólo podrá considerarse que es sostenible cuando se logre con dicha gestión el equilibrio entre las funciones económicas, ecológicas y sociales, incluyendo las culturales (materiales e inmateriales), sin que ninguna de ellas vaya en detrimento de las demás. Y dicha gestión forestal tiene que existir adaptada a las diferentes clases de montes, y para tal fin, el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes, ha introducido una nueva regulación en lo que se refiere a la clasificación de los montes, así como, ha recogido medidas ya contenidas en la normativa autonómica dirigidas a la simplificación de los instrumentos de gestión, para favorecer su implantación.

5. CLASIFICACIÓN MÁS CONCRETA DE LOS MONTES: LOS MONTES SÓLO PODRÁN PERTENECER A UNA CATEGORÍA

El Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes modifica profundamente la clasificación de los montes simplificándola (se suprimen los artículos 12 bis, 24 bis y 24 ter, se modifican los artículos 13 y 24, y el art. 24 quater pasa a ser 24 bis, modificándose su redacción, y, por último, se modifica la letra b) del apartado 1 del artículo 25), pasando los montes a clasificarse únicamente en cuatro categorías, con el fin de facilitar su tratamiento, organización y determinación del tipo de gestión más adecuado a su naturaleza. De tal forma, el Texto del Proyecto de Ley establece una clasificación de los montes en grupos disjuntos, primero según su titularidad pública o privada, y seguidamente por su afección o no a un interés general o servicio público, que es el factor que determina las características de la gestión de que deben ser objeto (la especial importancia de estos montes, ya sean públicos o privados, derivada de los valores singulares que incorporan, les hace acreedores de una peculiaridad que justifica la adopción de una regulación y unos registros propios, diferentes para cada titularidad, a través de los cuales las Administraciones puedan velar por su especial protección y salvaguarda).

En virtud de estos criterios, los montes sólo podrán pertenecer a una sola categoría o clasificación de las siguientes:

- Los montes que cumplen una *función de interés general*, si son *públicos*, integran el *Dominio Público Forestal*, y pueden ser Montes de Utilidad Pública, montes Comunales u otros que hayan sido afectados a un uso o servicio público. Si son *privados* y cumplen una función de interés general, se declaran *protectores*, que se redefinen como aquellos montes privados que cumplen alguna de las condiciones que se exige a los montes públicos para declararse de utilidad pública. Esto significa que se amplía el concepto vigente.

Entre los montes privados, se mantiene la figura de los protectores (aunque persiste la denominación, se redefinen como aquellos montes privados que cumplen alguna de las condiciones que se exige a los públicos para declararse de utilidad pública, ampliando, por tanto, el concepto y afectando al monte de una manera secundaria a un servicio público, lo que permitirá la preferencia en la compensación de sus externalidades positivas).

- Los montes que *no cumplen esa función de interés general*, si son *públicos*, son los montes *patrimoniales* y, si son *privados*, son los *montes particulares o los montes vecinales en mano común*.

6. SIMPLIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE LOS MONTES PRIVADOS. MODELOS TÉCNICOS DE GESTIÓN

6.1. LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN FORESTAL

La Ley Básica de Montes 43/2003 reguló la obligación de la aprobación de la planificación forestal a escala general, y consagró la existencia de la *Estrategia Forestal Española y del Plan Forestal Español* (ambos ya aprobados en 2000 y en 2002, respectivamente). En un segundo escalón planificador se sitúan los *Planes forestales autonómicos*, y en un tercer escalón se encuentran los *Planes de Ordenación de los Recursos Forestales (PORF)*, éstos representan la novedad planificadora más importante que aporta la Ley de Montes. Los PORF “se configuran como instrumentos de planificación forestal, constituyéndose en una herramienta básica en el marco de la ordenación del territorio” (art. 31.1), de carácter obligatorio, reiterado en la normativa autonómica forestal (*vid.* art. 61.2 de la Ley 15/2006, de 28 diciembre, de Montes de Aragón; art. 30 de la Ley 3/2004, de 23 noviembre, de Montes de Asturias; y art. 40 de la Ley 3/2009, de 6 abril, de montes

de Castilla y León), sin embargo, hasta la fecha a penas se han aprobado PORFs. Dichos PORFs se sitúan como eslabón intermedio entre los planes forestales autonómicos y los instrumentos de ordenación o gestión a escala de monte (que ya no se pueden calificar propiamente como instrumentos de planificación, sino como instrumentos de gestión que ejecutan a escala de monte la planificación forestal contenida en el PORF; se trata de los *Proyectos de Ordenación del Monte, los Planes dasocráticos, o los instrumentos de gestión equivalente*).

6.2. LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN FORESTAL

La ordenación de montes supone la organización en el tiempo y espacio, técnicamente justificada, de los recursos forestales, todos los aprovechamientos del monte y las especificaciones técnicas para su gestión sostenible. La ordenación de la gestión de los montes, se debe llevar a cabo a través de un Proyecto de Ley de Ordenación de montes, Plan técnico, Plan Dasocrático o instrumento de gestión equivalente vigente.

Lo que se entiende por “gestión” se define en el art. 6 de la Ley Básica de Montes de 2003, como “el conjunto de actividades de índole técnica y material relativas a la conservación, mejora y aprovechamiento del monte”. La Ley Básica de Montes de 2003 impone que dicha gestión ha de ser sostenible (art. 32.1), definida en el art. 6.e) como: “la organización, administración y uso de los montes de forma e intensidad que permitan mantener su biodiversidad, productividad, vitalidad, potencialidad y capacidad de regeneración, para atender, ahora y en el futuro, las funciones ecológicas, económicas y sociales relevantes en el 1995 ámbito local, nacional y global, y sin producir daños a otros ecosistemas”. Y como no podía ser de otra forma, en los mismos términos se ha recogido en la normativa forestal autonómica. La planificación y gestión será sostenible si el monte se ordena y explota, teniendo en cuenta todo su potencial multifuncional (KARRERA EGIALDE, 2014). Esta es la orientación de las más recientes actuaciones europeas en la materia, como el denominado Eje Bosques (Reglamento (CE) núm. 2152/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, sobre el seguimiento de los bosques y de las interacciones medioambientales en la Comunidad –*Forest Focus*– y Reglamento (CE) núm. 1737/2006 de la Comisión, de 7 de noviembre de 2006, que estableció disposiciones de aplicación del Reglamento 2152/2003) y el Plan de acción de la UE para los bosques (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 15 de junio de 2006, COM 2006 302 final).

Algunos autores y técnicos en materia forestal, así como agentes del sector forestal (*vid.* Las propuestas sobre “gestión forestal”, presentadas por ASEMFO en el Congreso, con fecha de 8 de enero de 2013) están promoviendo un salto del concepto de “gestión sostenible” a “gestión integral” del monte, como “criterio de gestión”, concibiéndose como aquella gestión del monte que integre los aspectos ambientales con las actividades económicas, sociales y culturales, con la finalidad de conservar el medio natural, al tiempo que generar empleo y colaborar al aumento de la calidad de vida y expectativas de desarrollo de la población rural. Este concepto también ha sido recogido en la normativa autonómica, sobre todo, en la aprobada más recientemente: art. 34 de la Ley 3/2004, de 23 noviembre, de Montes de Asturias; art. 43 de la Ley 3/2009, de 6 abril, de montes de Castilla y León; y art. 77.1 de la Ley 7/2012, de 28 junio, de Montes de Galicia.

6.3. LA OBLIGATORIEDAD DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN FORESTAL

La Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, dispone que los montes catalogados de utilidad pública, los montes protectores y los demás montes públicos o privados deben contar con un instrumento de ordenación forestal (arts. 32.3 y 33) estableciendo la Ley Básica de montes estatal (en su modificación de 2006), un plazo de 15 años desde su entrada en vigor para la ordenación de todos los montes españoles (públicos y privados), que acaba el 22 de febrero de 2019. Además, en la Ley se establece otro importante plazo de 10 años, que ha rematado el 22 de febrero de 2014, pasado el cual los montes privados no ordenados no podrán acogerse a los incentivos de las administraciones públicas, salvo que se incluyan en el territorio de un plan de ordenación de recursos forestales (PORF).

El Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes introduce un cambio en la regulación, pues aunque mantiene la apuesta general por la planificación como mejor vía para garantizar la gestión forestal sostenible, modifica el art. 33.5, flexibilizando el carácter obligatorio de la ordenación de los montes, dejando en manos de las Comunidades Autónomas la decisión sobre en qué supuestos será obligatorio que los montes privados no protectores y públicos no catalogados cuenten con un instrumento de gestión. Sólo el Proyecto de Ley mantiene la obligatoriedad de ordenación para los montes catalogados de utilidad pública y los montes protectores, es decir para los montes que cumplen una función de utilidad pública (art. 33.2).

Del mismo modo, el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes, amplía los plazos tanto en lo referido al plazo para poder acogerse a los incentivos económicos en el caso de montes no ordenados, así como al plazo que tienen los montes no ordenados, con obligación de disponer de un instrumento de gestión forestal, para que cuenten con un plan de ordenación. En lo referente al primer plazo, se establece un plazo de 15 años desde la entrada en vigor de la Ley (DT 3^a). En lo concerniente al segundo plazo, se dispone un plazo de 25 años desde la entrada en vigor de la nueva Ley de Montes (DT 2^a). Esta ampliación se justifica por el cambio de las condiciones; pues no son los mismos montes los que tienen que tener dicho plan de gestión, así como la previsión de la elaboración de modelos tipo de gestión forestal que hace más fácil la planificación, pero que llevará un tiempo su implantación.

Ha de decirse, que quizás la nueva regulación no es la solución. La mejor medida no pasa por relajar el carácter obligatorio de la ordenación de los montes, porque su aplicación ha sido un fracaso, sino que, muy al contrario, debe el legislador introducir medidas normativas que incentiven y posibiliten que los montes aún no ordenados cuenten con un plan de gestión (que por otro lado, prevé el Propio Proyecto de Ley, modificación del art. 63.3). Esperemos, que dado que el Estado deja la decisión a las Comunidades Autónomas, la regulación autonómica siga apostando por el fomento de la ordenación forestal.

La situación de la que se parte presenta un alto porcentaje de superficie forestal privada en España: una media cercana al 70% de la superficie forestal nacional; en algunas regiones el porcentaje de montes privados asciende al 93% (Baleares) y Galicia, comunidad con el mayor porcentaje de superficie forestal privada del Estado (97,8%), unida al hecho de que no se cuenta en la gran mayoría del Derecho interno español con una regulación que adecúe la regulación de los instrumentos de ordenación de los montes a la realidad de los montes privados descrita.

Los actuales instrumentos de ordenación forestal resultan inadecuados, tanto por su coste como por sus contenidos, dando lugar a que la mayor parte de la superficie forestal privada de pequeña extensión no disponga de instrumento de ordenación, y ello sumado a que muchos montes aún no cuentan con un PORF, da el resultado de que la gran mayoría de los montes privados de pequeño tamaño no estén ordenados. Esta ausencia de planificación supone una falta de criterios o referentes técnicos de gestión para el pequeño propietario forestal que, en muchas ocasiones, no sabe qué hacer con su monte. Si a esto se une que la legislación forestal

exige un mayor control administrativo para las actuaciones en montes sin instrumento de planificación, el resultado es la ausencia total de gestión o abandono. La situación actual es que solamente un 6,5% de los montes de titularidad privada españoles cuentan con algún tipo de instrumento de ordenación, el resto de los montes puede decirse que se encuentran en un estado de abandono. Esta falta de gestión ocasiona graves problemas en nuestros montes, pues por un lado, no se pueden realizar labores preventivas contra los incendios forestales y la propagación de enfermedades y plagas, por otro lado, no se mejora la calidad de los montes, así como no se genera riqueza (por ejemplo, la biomasa), y, por ende, no se genera empleo en el medio rural.

A ello ha de añadirse el hecho de que a lo largo del territorio español apenas se han desarrollado instrumentos de planificación forestal, que tienen que ser aprobados por las Comunidades Autónomas (PORFs) y en la gran mayoría de las Comunidades Autónomas no existen Instrucciones de ordenación de los montes autonómicas actualizadas sobre los contenidos y requerimientos que tienen que observar los planes de gestión, es decir, no hay un modelo formal de referencia para la ordenación de la gestión de los espacios y recursos forestales, y dichas instrucciones tampoco se encuentran actualizadas en el ámbito estatal, pues no se han aprobado las «Directrices básicas comunes para la ordenación y el aprovechamiento de los montes» (previstas en el art. 32.2 LM). Las instrucciones estatales que aún siguen vigentes son las Instrucciones Generales para la Ordenación de Montes Arbolados aprobadas por Orden del Ministerio de Agricultura, de 29 de diciembre de 1970.

6.4. INSTRUMENTOS AUTONÓMICOS PARA FOMENTAR LA IMPLANTACIÓN DE PLANES DE GESTIÓN EN LOS MONTES PARTICULARES

Revertir la situación de claro abandono de nuestros montes debe constituir *el gran reto para el sector forestal nacional, pues es el medio para facilitar a los propietarios de montes pequeños un uso múltiple y sostenible de sus recursos forestales, poniéndolos en valor, además de dar soporte a la creciente demanda de Certificación Forestal. Téngase en cuenta que el primer requisito que exige la Certificación Forestal es que el monte cuente con un plan de gestión, es decir, que se trate de un monte ordenado. Al mismo tiempo de que estos propietarios puedan estar en disposición de poder optar a las ayudas de la PAC 2014-2020, que exige en todo caso, la ordenación del monte.*

Ante esta realidad algunas Comunidades Autónomas están acometiendo reformas para revitalizar e impulsar el sector forestal, siguiendo la senda de la Comunidad Autónoma de Cataluña que desde el año 1991 inició una etapa de fomento de la planificación de los montes, con muy buenos resultados: el 29% de su superficie forestal se encuentra ordenada.

Los instrumentos puestos en marcha por Cataluña han sido la consolidación normativa de los instrumentos de Ordenación Forestal (IOF): Planes Técnicos de Gestión y Mejora Forestal (PTGMF) y Planes Simples de Gestión Forestal (PSGF), como herramientas prácticas y útiles para el gestor, para ello se han realizado diferentes actualizaciones de las Instrucciones que regulan el contenido, redacción, gestión y aprobación de los instrumentos de ordenación. Se han aprobado cuatro Órdenes legislativas diferentes para regular el contenido, aprobación, revisión y el seguimiento de los PTGMF y PSGF (años: 1991, 1994, 1998 y 2003) y sus respectivas instrucciones de redacción. Al tiempo, con el fin de facilitar, tecnificar y mejorar los planes de gestión, desde el Centro de la Propiedad Forestal de Cataluña se desarrollaron programas informáticos gratuitos para ayudar en la redacción y que al mismo tiempo, una vez aprobados, sirviesen para agilizar y facilitar los trámites administrativos en la ejecución y seguimiento de los trabajos. Las aplicaciones informáticas se concretaron en el programa «Metabosc», el cual facilita la redacción del PTGMF o PSGF. Este se vincula automáticamente al sistema de información geográfica «Miramon», el cual permite hacer la cartografía de gestión en base digital. También se ha desarrollado el programa «Lifor», el cual también se vincula automáticamente al Metabosc y permite procesar y gestionar la información que resulta de los inventarios de campo. (FARRIOL ALMIRALL y ABIÁN PERRUCA, 2013).

No obstante, en 2013 Cataluña aprobó una nueva Orden por la que se regulan los instrumentos de ordenación forestal (Orden AAM/246/2013, de 14 de octubre), para adaptar las figuras de planificación forestal a las actuales necesidades y demandas del sector forestal, buscando una mayor agilidad y simplificación de los trámites para ofrecer una mejor respuesta a las personas que se dedican a la silvicultura, a la Administración forestal o cualquier otro agente vinculado con la gestión forestal. Esta Orden AAM/246/2013, en un ejercicio de simplificación normativa, ha integrado la regulación del contenido y procedimiento de aprobación de todos los instrumentos de ordenación forestal, independientemente de la titularidad de los terrenos forestales, en una misma disposición el contenido y el procedimiento de aprobación de los Proyectos de ordenación forestal, cuyos objetivos deberán ser concordantes con las figuras de planeamiento de rango superior.

Se ha tenido muy en cuenta la modificación sustancial que ha experimentado el Sector forestal, tanto con respecto a los aspectos económicos y productivos, como a los de conservación y sociales. La demanda de nuevos productos forestales como la biomasa para usos energéticos, la mayor conciencia social de los servicios ambientales que producen las masas forestales, como reguladoras del ciclo hidrológico, el control de la erosión, o conservación de la biodiversidad, así como también la aparición de modelos de pago por los servicios ambientales, ha llevado a la revisión de los modelos de ordenación, reforzando estas funciones, de forma que la propiedad pueda ver compensado el gasto de gestión para maximizar la producción de estos servicios.

Por otra parte la nueva Orden regula la posibilidad de la planificación conjunta mediante PTGMF de fincas de diferentes titulares con el fin de agilizar la adhesión a la planificación de las personas propietarias de fincas de pequeña superficie. Ello posibilita una acción conjunta en objetivos de gestión de prevención de incendios, producción forestal, lo que se apuesta en que se traduzca en una mayor eficiencia en la consecución de los objetivos de planificación. Al mismo tiempo, con esta nueva Orden se han simplificado técnicamente, económicamente y administrativamente los contenidos de los instrumentos de ordenación forestal y su procedimiento de aprobación. Esta medida también facilita la gestión de la información contenida en los instrumentos de ordenación. Para ello se está impulsando el uso de aplicaciones informáticas y bases de datos vinculadas a sistemas de información geográfica, por parte de la Administración gestora, que, supondrá una importante reducción de costes de redacción y revisión de los documentos de ordenación. En especial, esta nueva Orden ha puesto el acento en las tipologías de inventario, los documentos de referencia a la planificación y la simplificación de contenidos, y se basa de forma prioritaria en el uso de documentos de referencia que ayudaran y darán cobertura a las propuestas de planificación (CERVERA, *et al*, 2004; y PIQUÉ, *et al*, 2011). Ha de señalarse que una medida similar ya se había regulado en la Ley 3/2009, de 6 abril, de montes de Castilla y León (arts. 41 y 41 bis), que más adelante en este trabajo se expone.

6.5. MEDIDAS PARA LA ADECUACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN A LOS MONTES PRIVADOS

Estas medidas vienen muy marcadas por la regulación que viene aplicando la Comunidad Autónoma de Cataluña, y que de forma resumida se acaba de exponer. Se tratan de medidas dirigidas a simplificar

los documentos (sobre todo el inventario) y flexibilizar la planificación, apoyándose en la existencia de planes forestales comarcales o PORF y en las nuevas tecnologías. Así, una medida común que se encuentra en la normativa de nueva generación de las Comunidades Autónomas de Galicia y Castilla y León, es la simplificación de los instrumentos de ordenación forestal para los montes de superficie igual o menor a 25 hectáreas. Así por ejemplo, la Ley 7/2012, de 28 de junio, de Montes de Galicia, fija la cifra frontera a la hora de exigir un Proyecto de Ley de ordenación en 25 hectáreas. Cuando se trate de montes particulares, agrupaciones de montes o montes vecinales de superficie inferior o igual a estas 25 hectáreas, se simplifica la exigencia, y únicamente habrán de dotarse de un documento simple de gestión, o bastará con la adhesión expresa a referentes de buenas prácticas (dichos «Manuales de buenas prácticas de Gestión Forestal» también se recogen en el Plan Forestal de Baleares de 2013) y a los modelos silvícolas orientativos, según especies o formaciones forestales, de acuerdo con lo regulado en la propia ley forestal gallega (*vid.* art. 77.5 y 6 de la Ley 7/2012, de 28 de junio, de Montes de Galicia). Estos “Sistemas de Adhesión” es lo que algunos autores han denominado *Planificación subsidiaria forestal*, indicada para la pequeña propiedad privada forestal, que se consideran las propiedades de menos de 25 hectáreas, al igual que viene siendo considerando por la Administración Forestal catalana. (Bengoia *et al.*, 2013).

En este ámbito, es de resaltar la innovación normativa contenida en la Ley 3/2009 de Montes de Castilla y León (PIQUE *et al.*, 2009), que ha sido inspiradora de la última Orden AAM/246/2013, de 14 de octubre, por la que se regulan los instrumentos de ordenación forestal de Cataluña, ya tratada. Esta Ley de Montes de Castilla y León regula la elaboración de un instrumento destinado a trasladar determinados criterios de gestión a los titulares de los terrenos forestales. Se trata de las denominadas “Normas Forestales”, que tienen carácter obligatorio para todos los montes que no disponen de instrumento de planeamiento u ordenación forestal en vigor, e incorporarán las condiciones y directrices en cuyo marco deben efectuarse los aprovechamientos y usos de los montes. Serán objeto de publicación en el boletín oficial correspondiente, con previa sujeción a información pública (art. 40).

Del mismo modo, esta Ley 3/2009, regula la aprobación de “Referentes o Modelos Selvícolas”, entendiendo como tales a la relación ordenada y cuantificada de las actuaciones forestales a llevar a cabo para garantizar una gestión forestal sostenible de las diferentes formaciones en montes de superficie inferior a 100 hectáreas, así como los procedimientos de adhesión a los mismos que conlleven un compromiso de seguimiento por parte

de sus titulares. Dichos referentes selvícolas tendrán la consideración de instrumentos de ordenación forestal (art. 40 bis).

Todos estos ejemplos normativos, parten de un concepto de planificación, entendida en sentido amplio, como una vía para fomentar la implantación de técnicas adecuadas en la gestión forestal. Con este planteamiento se desvincula la “Planificación forestal” de la “Programación de Actuaciones”, reduciéndola a la simple adopción de determinadas pautas o modelos de gestión forestal (BENGOA *et al*, 2013). En esto se materializaría la llamada “Planificación subsidiaria”. Con la adhesión a esta planificación subsidiaria, el titular del terreno forestal se compromete al cumplimiento de determinadas condiciones técnicas en su gestión y, como contrapartida, se ve beneficiado en determinados procedimientos administrativos. Quizás ésta sea una solución ponderada para conjugar el adecuado aprovechamiento de los recursos forestales con la conservación de los valores naturales, y al mismo tiempo, la puesta en valor de los montes, con las consecuencias tan favorables que ello puede tener de cara a la prevención de los incendios forestales (la propiedad forestal debe resultar rentable económicamente para su propietario, y con ello se logrará su mejor conservación: *«el monte rentable no arde»*). La simplicidad y menor coste, hará menos necesarios muchos incentivos administrativos para los propietarios de montes, y por ello, puede suponer una buena oportunidad para que a un número considerable de nuevos montes privados se les aplique buenas prácticas forestales.

Estas fórmulas de “planificación subsidiaria” o “Sistemas de Adhesión”(adhesión a un modelo tipo de gestión forestal debidamente aprobado, que incluya series de actuaciones selvícolas aplicables a los diferentes tipos de monte a la escala apropiada), se ha consagrado con carácter general para todo el territorio nacional, al ser recogidas como fórmulas de ordenación de los montes de pequeño tamaño en el actual Proyecto de Ley de Ley de Modificación de la Ley 43/2003, de Montes, siempre que las Comunidades Autónomas así lo permitan. En efecto, en el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes se establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas aprueben unos modelos técnicos de gestión, a los que se pueden adherir voluntariamente los propietarios forestales de montes de reducida superficie, que cumplan con las condiciones que marquen las autoridades autonómicas competentes, considerándose estos montes ordenados. De este modo, se simplifican los procedimientos actualmente vigentes y se eliminan los costes asociados (nuevo apartado 4 del art. 32 LM).

A la par de las reformas anteriormente expuestas, en la normativa autonómica más reciente (*vid.* normativa forestal de Cataluña, Galicia, Aragón, y Castilla y León) y en el actual Proyecto de Ley de modificación de la Ley 43/2003, de Montes, se adoptan también medidas para posibilitar a los selvicultores que puedan agrupar las pequeñas superficies forestales para su ordenación y gestión conjunta mediante nuevas figuras societarias o comunitarias de gestión forestal compartida (RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., 2014).

Ha de tenerse muy presente que para que los selvicultores o propietarios de los montes puedan beneficiarse de las medidas forestales que prevé la PAC, es requisito indispensable que cuente con un plan de gestión. Este requisito reafirma la urgencia de que se adopten medidas para impulsar que la mayoría de los montes españoles (incluidos los montes privados, aunque sean de pequeño tamaño), cuenten con un plan de gestión o instrumento equivalente.

Todos los ejemplos normativos de «planificación subsidiaria», parten de un concepto de planificación, entendida en sentido amplio, como una vía para fomentar la implantación de técnicas adecuadas en la gestión forestal. Con este planteamiento se desvincula la «planificación forestal» de la «Programación de Actuaciones», reduciéndola a la simple adopción de determinadas pautas o modelos de gestión forestal (BENGOA MARTÍNEZ DE MANDOJANA, J.; BENEITEZ LÓPEZ, J. M.; y ESPINOSA RINCÓN, J. R., 2013). Por ello, es cuestionable que estos modelos de adhesión a la planificación subsidiaria tengan la suficiente entidad para cumplir el requisito de ordenación del monte que demanda la PAC 2014-2020, salvo que se traten de modelos técnicos de gestión muy elaborados incluidos, por ejemplo en Instrucciones Autonómicas de gestión de Montes, a partir de un inventario muy exhaustivo de los montes (lo más costoso), a los que los propietarios de los montes ya inventariados en la Instrucción autonómica se pueda adherir. En otro caso, quizás las medidas más eficaces en esta materia puedan venir mejor de la mano del fomento de las agrupaciones de propietarios forestales (asociacionismo) con apoyo en la cooperación y el asesoramiento para la ordenación de esos montes agrupados.

En este sentido, el «Plan de Activación Socioeconómica del Sector Forestal», adoptado en enero de 2014, recoge como una de sus principales finalidades aumentar el número de explotaciones forestales ordenadas a través del asociacionismo y agrupación de fincas, y lograr de esta manera, superficies económicamente eficientes para una gestión forestal sostenible.

Pues bien, en esta línea se debería seguir avanzando, dado que estos objetivos de fomento de asociacionismo forestal está en plena sintonía con las medidas forestales recogidas en el Segundo Pilar de la PAC 2014-2020: *Cooperación y Creación de agrupaciones y organizaciones de productores, incluido selvicultura* (vid. el arts. 28 y 35 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013, de 17 de diciembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por el que deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo).

7. REGULACIÓN MÁS EXTENSA DE LOS MONTES DE SOCIOS Y CREACIÓN DE LAS SOCIEDADES FORESTALES

La disposición adicional décima de la Ley de Montes de 2003, supuso un punto de inflexión para los llamados «Montes de Socios», esta disposición fue desarrollada por algunas Comunidades Autónomas (como la DA 8ª, de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León), aunque en la gran mayoría del territorio nacional, a excepción del Principado, las Juntas Gestoras no han tenido una aplicación práctica, y menos aún un avance normativo (MEDRANO CEÑA, P. A., MARÍN GUTIÉRREZ, A., GRACIA JIMÉNEZ, P., 2013).

El Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes introduce un nuevo artículo 27 bis (en sustitución de a disposición adicional décima), en el que se regula de una manera mucho más extensa los montes de socios con el fin de consolidar su régimen jurídico.

Se entiende como «montes de socios» aquellos montes en proindiviso en los que algunos de los copropietarios o comuneros no están identificados. Esta figura especial tiene el origen en los montes desamortizados de los que no se conocen todos los propietarios. Se requeriría para su aplicación una ley completa, pero en aras de la simplificación sólo se regulan en un artículo. Este artículo establece un procedimiento (regulando una junta gestora y sus funciones) que permitirá a los titulares conocidos proceder a su gestión evitando así el abandono y deterioro del monte, y desaprovechamiento de los recursos naturales y a la vez, esclarecer la titularidad de las cuotas vacantes, con el fin de posibilitar su gestión sin necesidad de identificación y unanimidad de todos sus titulares (al margen de los procedimientos existentes en la legislación civil).

Estos montes representan en España alrededor de 1,5 millones de hectáreas, por lo que promover la mejora de su gestión coadyuvará a la consecución de los objetivos perseguidos por esta Ley.

Se critica de la nueva regulación el hecho de que haya desaparecido la intervención de la Administración forestal que hasta ahora es garante de la legalidad del proceso.

La potenciación de los montes de propiedad en *pro indiviso*, en especial “Montes de Socios”, los “Montes Comunales”, y los “Montes Vecinales en Mano Común”, como vía para la integración de la gestión forestal y el desarrollo rural ya se venía regulando en la normativa forestal autonómica. En la normativa forestal europea se le otorga mucha importancia a estos montes. Existen iniciativas de potenciación de estos montes, como la puesta en marcha en 2010 por la “Asociación Forestal de Soria”, del Proyecto “Montes de Socios”, con el objetivo de extender el interés por recuperar y poner en valor este tipo de montes por todo el país. Dicho Proyecto fue aprobado dentro de la convocatoria de Proyecto un piloto de la Red Rural Nacional, con una actuación prevista para los años 2010 a 2013 y con un ámbito de trabajo definido para las comunidades de Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, y Castilla y León.

Por otro lado, el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes regula «la Sociedad Forestal», que se constituirá a iniciativa de los propietarios como instrumentos de gestión agrupada. El fomento del asociacionismo forestal ya era una medida presente en la normativa autonómica de última generación, como en este trabajo ya se ha expuesto. Se trata de promover la agrupación de los montes como instrumentos de gestión agrupada, sin pérdida de la titularidad, lo que permitirá poder aplicar economías de escala. A este respecto, el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes establece que estas sociedades tendrán como único objeto social la explotación y aprovechamiento en común de terrenos forestales cuyo uso se cede a la sociedad, para realizarlo mediante una gestión forestal sostenible, por un plazo cierto igual o superior a veinte años. Los socios mantienen todas las prerrogativas dominicales a excepción de la gestión forestal, que se entrega por un tiempo a la sociedad a cambio de una participación en los beneficios de los mismos. (Modificación de la Disposición Adicional quinta).

8. POTENCIACIÓN DE LA CERTIFICACIÓN FORESTAL

La planificación y ordenación de los montes junto con la certificación forestal es la base de la gestión forestal sostenible, al ser una herramienta fundamental para planificar y ejecutar el uso múltiple del monte, al mismo tiempo que se posibilita el valor competitivo de los productos forestales en el mercado europeo e internacional. Por ello, se establece en el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes que «Las

Administraciones públicas promoverán el desarrollo de los sistemas de certificación forestal voluntarios, transparentes y no discriminatorios» (Modificación de art. 35 LM).

Tanto el legislador estatal como el autonómico apuestan por esta certificación forestal, pero su aplicación dista mucho de ser mayoritaria; muy al contrario, el porcentaje de montes certificados es muy bajo, la razón sobre todo proviene del hecho de que para que la gestión de un monte se pueda someter a este proceso de certificación es requisito indispensable que se trate de un monte ordenado, es decir, que cuente con un plan de gestión vigente. Este requisito hace muy difícil que la mayoría de los montes privados puedan adherirse a un sistema de certificación forestal, pues la gran mayoría de los montes privados, hoy por hoy, carecen de ordenación. Una de las vías para corregir esta situación, es la promoción de instrumentos de planificación colectiva de montes privados, para que puedan acceder a los instrumentos de certificación. En este sentido, la entidad PEFC España, ha promovido Proyectos Pilotos, como «Desarrollo Forestal Sostenible 2013», que trabaja en el desarrollo de nuevos instrumentos de planificación colectiva, con el fin de promover la gestión forestal sostenible mediante la certificación forestal como herramienta de eco innovación del sector forestal. Este Proyecto de Desarrollo Forestal Sostenible tiene una duración de 4 años, con comienzo en el año 2010. El Proyecto piloto ha centrado su área de actuación en las “zonas rurales a revitalizar” situadas a lo largo de la cornisa cantábrica caracterizadas por presentar un alto porcentaje de superficie forestal arbolada y ratios elevados de micro propiedad forestal que dificulta aún más la gestión sostenible de las masas. Estas zonas son: Lugo Central, Montaña Lucense, Occidente Asturiano, Oriente Asturiano, Montaña Occidental Cántabra, Montaña Oriental Cántabra, Burgos Norte y Palencia Norte (SALVADOR DEL POZO *et al*, 2013).

Un buen indicador de situación de que la *gestión forestal es conforme con los criterios de sostenibilidad* es el nivel de certificación forestal. La Certificación Forestal Sostenible en España es “*el procedimiento voluntario por el que una tercera parte independiente proporciona una garantía escrita tanto de que la gestión forestal es conforme con criterios de sostenibilidad como de que se realiza un seguimiento fiable desde el origen de los productos forestales*” (Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes).

En la actualidad conviven en España dos sistemas de certificación forestal: FSC y PEFC, ambos de aplicación internacional, con el mismo cometido e igual validez, si bien de distinto origen y naturaleza. Sobre la aplicación del sistema FSC téngase en cuenta el documento publicado en enero de 2015,

«La certificación FSC en España y su contribución a la mejora de los servicios ecosistémicos», edición cofinanciada por el Fondo Social Europeo (FSE).

En la modificación introducida por el Proyecto de Ley, se establece además un sistema de trazabilidad para garantizar el comercio de madera legal, a partir del cual las Administraciones públicas controlarían la legalidad del origen de los productos forestales, poniendo todos los medios para evitar la introducción en el mercado europeo a través de nuestro país de madera y productos forestales cuyo origen no sea legal, de acuerdo con el Reglamento (CE) núm. 2173/2005 del Consejo, de 20 de diciembre de 2005, relativo al establecimiento de un sistema de licencias FLEGT aplicable a las importaciones de madera en la Comunidad Europea y el Reglamento (UE) núm. 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera.

Como medidas de apoyo, además, el Proyecto de Ley mejora la regulación de la tipificación de las sanciones aplicables a la tala ilegal de la madera, en función del daño causado, atendiendo tanto a la cuantía económica como al tiempo de recuperación, así como establece la inclusión en las cláusulas administrativas de contratación (de acuerdo con lo previsto en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011), de la exigencia de acreditación de la legalidad del aprovechamiento de madera, por instrumentos como puede ser la certificación forestal (Modificación del art. 35.bis, en relación con el art. 61 por el que se crea el Registro Nacional de Cooperativas, Empresas e Industrias Forestales, no como licencia o requisito previo para desarrollar su correspondiente actividad, sino con el carácter de instrumento de cumplimiento de la trazabilidad de los productos forestales y de la diligencia debida que deben tener a efectos de legalidad, así como fuente de información estadística, base para la planificación forestal a escala regional y nacional).

9. PROMOCIÓN Y DINAMIZACIÓN DEL APROVECHAMIENTO DE LA BIOMASA FORESTAL COMO FUENTE DE ENERGÍA RENOVABLE ALTERNATIVA

La biomasa forestal representa una alternativa viable de futuro para movilizar recursos forestales inmovilizados o infrautilizados, o madera, y obtener beneficios económicos para los montes.

Algunas Comunidades Autónomas han venido aprobado medidas para fomentar la valorización de la biomasa forestal. Así, por ejemplo, el Decreto 13/2013, de 26 de febrero de Extremadura, por el que se regula el

procedimiento administrativo para la realización de determinados aprovechamientos forestales, establece el régimen de los cultivos energéticos forestales y crea el Registro de Cultivos Energéticos Forestales, con el que se pretende solventar las dificultades para certificar el origen y sostenibilidad de la biomasa forestal con fines energéticos. En esta línea, la Comunidad Autónoma de Extremadura, ha previsto dentro de la propuesta de sus programas de desarrollo rural (PDR) 2015-2020, remitida a la Comisión Europea (herramienta cofinanciada con fondos europeos a través del segundo pilar de la Política Agrícola Común), destinar 1.187 millones de euros a diferentes medidas dentro de su PDR, entre las que destaca la biomasa, que de forma directa recibirá 15 millones de euros. No obstante, hay que esperar a que Bruselas dé el visto bueno a este PDR. Sin embargo, hay otras partidas que, tangencialmente, podrían afectar a la bioenergía. Se trata de los 8 millones que van a la modernización del olivar y los 3,2 millones para apoyo a la conservación y promoción de los servicios genéticos forestales.

De igual forma, se ha aprobado el Programa de Movilización de los Recursos Forestales en Castilla y León (2014-2022). Con anterioridad, se aprobó el Plan Regional de ámbito sectorial de la bioenergía de Castilla y León (*vid.* sobre este plan BLASCO HEDO, E., 2011). Del mismo modo, ha de tenerse también en cuenta el Decreto 50/2014, de 10 de abril, por el que se regulan los aprovechamientos madereros y leñosos, de corcho, de pastos y micológicos en montes o terrenos forestales de gestión privada en la Comunidad Autónoma de Galicia y el contenido, organización y funcionamiento del Registro de Empresas del Sector Forestal. Esta misma Comunidad, por Resolución de 26 de diciembre de 2014, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones a los proyectos dinamizadores de las áreas rurales de Galicia para proyectos de equipos térmicos de biomasa, cofinanciadas con el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

En lo que se refiere al ámbito de la Comunidad de Madrid ha de tenerse en cuenta la *Orden 665/2014, de 3 de abril, del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se aprueba la estrategia de calidad del aire y cambio climático de la Comunidad de Madrid 2013-2020. Plan Azul + (BOCM núm. 97, de 25 de abril)*. Entre los objetivos cualitativos este Programa introduce el control y reducción de las emisiones procedentes de fuentes naturales, así como la promoción del uso de los residuos forestales como combustible en zonas rurales del territorio y el impulso de la agricultura y ganadería ecológica y las prácticas de gestión forestal sostenible.

Pero el principal ejemplo lo encontramos en Navarra, que, hoy por hoy, puede considerarse la Comunidad en la que el empleo de la biomasa

como energía renovable alternativa es una realidad (*vid.* en esta Comunidad Foral, la Resolución 428E/2014, de 31 de diciembre, del Director General de Industria, Energía e Innovación, de la Comunidad Foral Navarra, se ha aprobado la “Convocatoria de 2015 de subvenciones a entidades locales que realicen inversiones en instalaciones térmicas que utilicen como combustible biomasa”). Sobre el potencial de la bioenergía forestal *vid.* FERNÁNDEZ DEL POZO, 2014).

En el ámbito estatal, se han adoptado medidas de especial importancia para la puesta en valor de la biomasa forestal en el «Plan de Activación Socioeconómica del Sector Forestal», aprobado por el Estado en enero de 2014, ya tratado en este trabajo. En la misma línea, el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes dispone que el Gobierno elaborará, en colaboración con las Comunidades Autónomas, una estrategia para el desarrollo del uso energético de la biomasa forestal, de acuerdo con los objetivos indicados en el Plan de Energías Renovables en España (Modificación DA 4^a). Del mismo modo se regula como criterio para el otorgamiento de incentivos “la cantidad de carbono fijada en la biomasa forestal del monte, así como de la valorización energética de su biomasa forestal aprovechable» (Modificación art. 65.2).

Por último, ha de señalarse en que en esta materia, la jurisprudencia también comienza a ser sensible, ello queda patente en la STSJ de Castilla y León (Sede de Burgos), de 20 de diciembre de 2013, en la que se analiza la legalidad de la Orden de 30 de enero de 2012 por la que autoriza la modificación relativa al cambio de combustible en la planta de generación eléctrica en régimen especial, titularidad de la empresa “Biomasa Miranda I, S.L.U.”. Dicha modificación del cambio de combustible consiste en la sustitución de las leñas negras por restos de podas forestales y cultivos energéticos, la Sala valora si el cambio aprobado conlleva una modificación sustancial de la original AAI, concluyendo que “no se ha acreditado que el cambio de combustible operado tenga mayor incidencia o repercusiones más importantes o perjudiciales en la seguridad, la salud de las personas o el medio ambiente que la actividad inicialmente autorizada, no probándose tampoco que el cambio suponga un incremento en la actividad productiva superior al 15% sobre lo inicialmente autorizado, como tampoco se ha acreditado que el nuevo cambio conlleve la producción de residuos peligrosos nuevos o que incremente en más de un 25% la producción de residuos no peligrosos, sobre todo cuando del contenido de la Orden impugnada resulta que la “planta de generación de energía eléctrica a partir de biomasa” supone un cambio que conlleva una mejora ambiental tanto desde el punto de vista de emisiones contaminantes a la atmósfera como

de generación de residuos disminuyendo su cantidad y peligrosidad, sin que por otro lado se haya practicado en autos informe pericial u otra prueba que desvirtúe tales conclusiones y valoración que realiza la autoridad administrativa competente en este ámbito (...).”

10. REGULACIÓN DE MECANISMOS QUE POSIBILITEN LA APLICACIÓN DE PAGO POR SERVICIO AMBIENTAL (PSA)

Para un buen mantenimiento de nuestros montes, resulta crucial la valoración de los activos ambientales del patrimonio forestal y el pago compensatorio por servicios ambientales. Para ello nuestro Derecho positivo articula dos instrumentos que constituyen sistemas PSA: Los Contratos Territoriales y la Custodia del Territorio (RODRÍGUEZ-CHAVES, 2013). Hoy en día se está promoviendo, y ya hay Proyectos en marcha, de pago a los terrenos forestales por dos externalidades ambientales: el monte como sumidero de carbono y el monte como regulador del recurso hídrico. En lo que se refiere al monte como sumidero de carbono (ha sido contemplado en la Ley estatal 2/2011, de 4 de marzo de economía sostenible, lo que ha propiciado iniciativas basadas en la compensación de emisiones a través de la forestación como “huella cero” y el Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones (SACE), en el marco de la silvicultura de carbono). En lo concerniente al monte como regulador del recurso hídrico, ha de señalarse que en algunas Comunidades Autónomas, como Cataluña, se está estudiando su implementación, a partir de las previsiones recogidas en la Orden AAM/246/2013, de 14 de octubre, por la que se regulan los instrumentos de ordenación forestal (PALERO y BAIGES, 2013, SARASIBAR, 2007).

El Tercer Inventario Forestal Nacional calcula por primera vez el valor productivo, recreativo y ambiental, con el objetivo de dar valor a productos que no tienen reflejo en el mercado y que, por tanto, son difícilmente evaluables pero que pueden tener un valor ambiental intrínseco, en algunos casos incluso superior al de productos de mercado como la madera (*vid. AyP_serie Medio Ambiente núm. 4 “Economía Ambiental y Valoración de los Recursos Naturales”*). En esta línea se ha establecido en el Proyecto de Ley que en la “Información Forestal Española» se incluirá, entre otras materias los “Servicios Ambientales» (Modificación del art. 28.1).

El Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes al respecto introduce cambios significativos, pues, además de incluir como criterio para el otorgamiento de incentivos las externalidades ambientales de los montes (Modificación del art. 65.2), dispone que dichos incentivos se podrán canalizar, entre otras vías, a través del “Establecimiento de una

relación contractual con el propietario o titular de la gestión del monte, o de cualquier aprovechamiento, siempre que esté planificado» (Modificación del art. 65.3). Parece que el legislador está pensando en los “contratos territoriales». Pero la principal aportación del Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes es el mandato dirigido a las Administraciones Públicas para que faciliten el desarrollo de instrumentos basados en el mercado para abordar eficazmente la conservación y mejora de los activos naturales o de los servicios que estos prestan (Modificación del art. 63.3). Esta regulación sólo supone un pequeño paso consistente únicamente en el reconocimiento de la utilidad de la existencia de mecanismos de mercado, como instrumento para compensar, o mejor dicho, para pagar a los selvicultores por los servicios ambientales o externalidades que generan sus montes, pero, nada más.

Desde hace unos años se viene demandando por los técnicos expertos en el sector forestal que el legislador regule instrumentos de mercado (mecanismos de compensación, subvenciones e incentivos verdes) que hagan posible el pago a agricultores, selvicultores y ganaderos por la provisión de bienes públicos y beneficios ambientales. Hoy por hoy ha de decirse que esta acción pública estatal para compensar los actuales fallos de mercado y contribuir a la mitigación del cambio climático y al desarrollo territorial equilibrado de nuestro país aún no se ha producido, simplemente se insta a las Administraciones Públicas a que facilite el desarrollo de dichos instrumentos, sin más, lo que puede quedar en un simple “canto al sol».

11. OTRAS MEDIDAS

En el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes se mantiene, con carácter general la prohibición expresa del cambio de uso forestal durante 30 años en un terreno incendiado (art. 50.1 LM). Precisamente, referente al carácter básico de este precepto es muy interesante la *STC 161/2014, de 7 de octubre de 2014*.

Sin embargo, el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes introduce una excepción a la prohibición de cambio de uso forestal cuando se ha producido un incendio forestal, para los terrenos en que concurren razones imperiosas de interés general de primer orden que resulten prevalentes sobre su carácter forestal. Dicha prevalencia debe ser definida por una norma con rango de ley (Modificación del art. 50 LM). No obstante, se establece expresamente que esta excepción en ningún caso se puede aplicar a los montes catalogados. Con esta nueva excepción se pretende evitar que, por medio de incendios, no se puedan llevar a cabo actuaciones

de interés público. Con este supuesto se pretende evitar, por ejemplo, que un propietario incendie su finca para evitar una expropiación por una situación de máximo interés general. Este nuevo supuesto excepcional a la prohibición de cambio de uso ha sido muy criticado por las asociaciones ecologistas. Lo cierto es que se trata de una “causa mínima” de incendio y, por lo que, no puede decirse que sea una medida que en sí misma garantice la protección contra incendios.

Por otro lado, ha de señalarse que el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes ha previsto que el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, con la participación de las Comunidades Autónomas, elaborare una *Estrategia Nacional de Gestión Cinegética*, para coordinar aquellos aspectos de la caza que afectan a más de una Comunidad Autónoma (periodos de veda, la regulación de caza de especies migratorias que pasan de una comunidad a otra, o la regulación de licencias de caza en varias Comunidades Autónomas). Del mismo modo, se crea un *Registro Español de Infractores de Caza y Pesca*, que va a facilitar el mecanismo de reconocimiento mutuo de licencias de caza y pesca entre Comunidades Autónomas.

De otro lado, el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes establece las sanciones correspondientes a la lucha contra la tala ilegal, incorporando la tipificación de las infracciones y sanciones correspondientes a los incumplimientos previstos en la legislación comunitaria, en materia de lucha contra la tala ilegal y la comercialización ilegal de la madera, que requieren rango de Ley, mejorando la tipificación de las infracciones y de la clasificación de las sanciones teniendo en cuenta como factor de ponderación de la gravedad de la sanción no sólo el tiempo que tarda el daño causado en recuperarse, sino también el coste económico de su reparación. Del mismo modo, en el capítulo de infracciones y sanciones se introduce una nueva infracción por violación de los preceptos derivados de la aplicación del Reglamento núm. 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre, sobre aseguramiento de la legalidad de los productos de madera, y la normativa europea derivada, cuestión que tiene reserva de ley. En este caso, el valor de la madera introducida en el mercado contraviniendo la normativa es el que define la gravedad de la infracción. Con el propósito de desincentivar la posibilidad de que la sanción se considere un coste más de una determinada operación forestal ilegal, se introduce el factor de que la sanción será la mayor de la prescrita o el doble del valor del daño causado (o de la madera comercializada, que, además, se confisca), junto con la obligación de reparar los daños. Por lo que los casos en los que,

a pesar, de la sanción, pueda resultar rentable una tala ilegal, se eliminan en su práctica totalidad.

En lo que se refiere a la regulación del acceso público a los montes, y, en especial, a las condiciones en que se permite la circulación de vehículos a motor por pistas forestales situadas fuera de la red de carreteras y a través de terrenos forestales, se establece que serán las Comunidades Autónomas las competentes para definir las condiciones en que se permite la circulación de vehículos a motor fuera de los viales existentes, pero tendrán que regularlo expresamente (Modificación del art. 54 bis).

Por otro lado, el art. 7 sistematiza las facultades que corresponden a la Administración General del Estado derivadas del vigente marco constitucional, de las que se destacan, entre otras, la coordinación de la elaboración y la aprobación de las directrices sobre distintos aspectos de la lucha contra incendios forestales, así como el despliegue de medios estatales de apoyo a las Comunidades Autónomas, independientemente de que ambas cuestiones se elaboren en estrecha coordinación con las Comunidades Autónomas.

En cuanto a los órganos de coordinación con las Comunidades Autónomas, la ley dota de flexibilidad a la Administración para adaptarse a las diferentes estructuras que a lo largo del tiempo pueda adquirir, obligando a la definición y regulación de los mismos, en el ámbito reglamentario, mucho más fácil de variar conforme las circunstancias lo vayan aconsejando. Por tanto, se mantiene la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural como órgano de coordinación, facilitando la configuración, funciones y objeto de los comités técnicos existentes y los que sean necesarios en el futuro mediante normas de rango menor (art. 10). De igual manera, recupera la figura de un órgano de participación de ámbito forestal mediante el establecimiento de un Consejo Forestal Nacional (suprimido por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad), cuyas funciones específicas, composición y funcionamiento también se regularán por la vía reglamentaria.

Lo cierto es que el legislador estatal en este Proyecto de Ley es muy poco ambicioso en la asunción de competencias básicas en materia de montes, centrándose en el ejercicio de competencias de coordinación con las Comunidades Autónomas, mientras que la regulación material o sustantiva de los principales instrumentos para lograr una gestión forestal sostenible la deposita en las Comunidades Autónomas.

12. BREVE RECAPITULACIÓN

Más de la mitad de la superficie total de España entra dentro de la definición legal de monte, y está sometida por tanto a la legislación sobre esta materia. Por ello, la legislación de montes ha sido en España, desde mediados del siglo XIX, una de las principales herramientas jurídicas para la conservación de la Naturaleza. El Catálogo de Montes de Utilidad Pública, la supervisión de los aprovechamientos forestales en todo tipo de montes por parte de la Administración Forestal, la instauración como principio general de la multifuncionalidad de los montes o del principio de persistencia de los recursos forestales, la protección de los patrimonios públicos medioambientales e incluso los Espacios Naturales Protegidos, han sido hitos jurídicos en la conservación de la Naturaleza en España que han tenido su origen y desarrollo en la legislación de montes. Resulta errónea, por tanto, la tradicional consideración de la legislación de montes como un ámbito “sectorial” del derecho; más bien es lo contrario: un ámbito en el que confluyen diferentes ramas del derecho (civil, administrativo, penal...) sobre un mismo terreno que posee importantes valores ambientales.

La Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, ha sido la tercera Ley nacional que pretendió regular de manera global el ámbito forestal, sustituyendo a la excelente Ley de Montes de 8 de junio de 1957. Esta Ley 43/2003 fue objeto de una amplia reforma en 2006, y, en el presente año 2015 se está tramitando una segunda reforma, igualmente amplia, que afecta a multitud de aspectos de gran relevancia para la conservación y mejora de los montes, y por tanto, para la conservación de la Naturaleza y la mejora del medio ambiente, no obstante, la Ley Básica de Montes, incluida la versión del actual Proyecto de Ley de Modificación continúa siendo demasiado sectorial y sin conexiones.

El Proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Montes “actualiza” la legislación sobre los montes en el sentido de incorporar los montes al capital natural de las infraestructuras verdes y la consideración de los servicios ambientales que prestan los montes como un activo que puede revitalizar la economía del monte. En este nuevo marco, el Proyecto de Ley de Modificación debería ser más ambicioso para dar una verdadera oportunidad a los servicios ambientales, que pueden tener un valor de mercado, si se crean dichos mercados (RODRÍGUEZ.-CHAVES, B., 2013). Todos los ciudadanos consumimos naturaleza que, en gran parte, está constituida por los montes españoles. El Proyecto de Ley contiene una aportación innovadora, pero que, por su indefinición, puede quedarse en nada al establecer que las

Administraciones Públicas facilitarán el desarrollo de instrumentos basados en el mercado.

Y en el mismo sentido, debería apostarse más por el capítulo de incentivos que mejoren la economía forestal y posibiliten que los propietarios privados encuentren una vía de compensación a su patrimonio y eso genere empleo en el medio rural y actividad económica, como alguna Comunidad Autónoma está haciendo. Algunos agentes del sector forestal, como COSE viene promoviendo la implantación de una bonificación del 30% en la cuota de IRPF o IS en las inversiones de la gestión forestal sostenible. Todos nos beneficiamos de las inversiones que se realicen para una gestión forestal sostenible o responsable, que dé respuesta a los servicios ambientales generados por la gestión forestal no internacionalizados por los selvicultores: Sumidero de carbono; Regulador del ciclo hídrico; Mantenimiento de la biodiversidad; corrección de la desertificación y erosión del suelo; Disfrute de la ciudadanía de la naturaleza; Disfrute del paisaje, y Generación de economía y empleo en el medio rural.

De otro lado, ha de decirse que se trata de un Proyecto de Ley poco ambicioso y parco en lo concerniente al desarrollo de la competencia básica estatal en materia forestal, lo que va a dar lugar a que siga existiendo 17 muy diferentes políticas autonómicas inconexas, con la consiguiente desvertebración de la unidad de gestión del medio natural (forestal, Red Natura 2000, biodiversidad, espacios naturales protegidos...). Lo que da lugar a que, por ejemplo, se deje en manos de las Comunidades Autónomas el hecho de que se aprueben los PORE, o la decisión sobre qué montes (públicos o privados) que no cumplan una función de interés general deben contar con un plan de gestión forestal.

Es de esperar que la tramitación parlamentaria de la reforma “mejore el texto”, y atienda a las demandas formuladas por los agentes intervinientes en el sector forestal, con el fin de que se apruebe finalmente una Ley moderna y realista que realmente satisfaga las necesidades que tienen los montes españoles, que son muchas.

13. BIBLIOGRAFÍA

ABREU Y PIDAL, J. M^a: Propiedad, titularidad y funcionalidad de los terrenos forestales, ICONA, Madrid, 1995, pp. 33 a 37.

BENGOA MARTÍNEZ DE MANDOJANA, J.; BENEITEZ LÓPEZ, J. M; y ESPINOSA RINCÓN, J.R.: Planificación subsidiaria forestal para la pequeña propiedad

- privada, SECF, Actas del 6º Congreso Forestal, 10 a 14 de junio de 2013, Vitoria-Gasteiz.
- BLASCO HEDO, E., La biomasa, una energía renovable que escala peldaños. A propósito del Plan Regional de ámbito sectorial de la bioenergía de Castilla y León, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 22 de junio de 2011, pp. 1 a 10.
- CASAS GRANDE, J.: Una reflexión sobre la contribución de los montes al desarrollo rural de la España actual, *Foresta*, núm. 56 (2013), pp. 96 a 105.
- CASTANYER VILA, J.: La planificación de espacios protegidos: un mandato legal, en *Prácticas para la planificación de espacios naturales*, ICONA, Madrid, 1991, p. 23.
- CERVERA, T.; FARRIOL, R.; MUÑOZ, A. y RABASCALL, X.; Instruccions de Redacció i l'Inventari Forestal. Centre de la Propietat Forestal. Departament de Medi ambient i Habitatge, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2004.
- ESTEVE PARDO, J.: Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes (función ecológica y explotación racional), Madrid, 1995, p. 277.
- FARRIOL ALMIRALL, R. y ABIÁN PERRUCA, J. L.: Nuevos modelos de Instrumentos de Ordenación Forestal, una necesidad del sector forestal en Catalunya, SECF, Actas del 6º Congreso Forestal, 10 a 14 de junio de 2013, Vitoria-Gasteiz.
- FERNÁNDEZ DEL POZO, L.: La gestión forestal frente a un nuevo contexto energético, *Revista Ambienta*, núm. 108, 2014, pp. 80 a 92.
- GONZÁLEZ, J. M.; PIQUÉ, M. y VERICAT, P.: Manual de ordenación por rodales: gestión multifuncional de los espacios forestales, 2ª ed. Organismo autónomo Parques Nacionales, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid, 2011.
- MARTÍNEZ DE ANGUITA D' HUART, P.; IRIARTE, I.; BUENDÍA, M.: De la planificación a la gestión: la necesaria simplificación de la Ordenación de Montes, *Spanish journal of rural development*, vol. 3, nº 4, 2012, pp. 51-62.
- MEDRANO CEÑA, P. A., MARÍN GUTIERREZ, A., GRACIA JIMENEZ, P.: Montes de Socios: un ejemplo de gestión forestal al servicio del desarrollo rural, *Revista Ambienta*, núm. 104, septiembre 2013.
- KARRERA EGIALDE, M. M.: Sobre la función de los montes y su planificación, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100, Mayo-Diciembre 2014, pp. 1795-1803.

- OLABE VELASCO, F. y BAEZA OLIVA, E.: Adecuación de la legislación a las necesidades del sector forestal en la Comunidad Foral, SECF, Actas del 6º Congreso Forestal, 10 a 14 de junio de 2013, Vitoria-Gasteiz.
- OLABE, F., VAL, Y.: La Red Natura 2000, una oportunidad para el sector forestal, *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*, núm. 21 (2007), pp. 113-118,
- PALERO MORENO, N.; BAIGES ZAPATER, T.: Primera aproximación a la implementación de un sistema de Pago por Servicios Ambientales (PSA) en relación al agua y a la gestión forestal de montes privados en Cataluña, SECF, Actas del 6º Congreso Forestal, 10 a 14 de junio de 2013, Vitoria-Gasteiz).
- PIQUÉ NICOLAU, M.: Planificación forestal en espacios naturales protegidos: herramientas integradoras en un contexto de cambio, SECF, Actas del 6º Congreso Forestal, 10 a 14 de junio de 2013, Vitoria-Gasteiz.
- PIQUÉ, M.; VERICAT, P.; SAURA, S.; TORRAS, O. y CERVERA, T.: Establecimiento de tipologías forestales como herramienta para la elaboración de orientaciones regionales de gestión forestal, SECF, Actas 5º Congreso Forestal Español, 2009, Ávila.
- PIQUE, M.; VERICAT, P.; CERVERA, T.; BAIGES, T. y FARRIOL, R.: Tipologies forestals arbrades. Orientacions de gestió forestal sostenible per a Catalunya (ORGEST). Centre de la Propietat Forestal. Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2011.
- RABASCALL MORERA, X.: Los planes técnicos forestales en Cataluña. Análisis de la planificación y gestión forestal, SECF, Actas del 6º Congreso Forestal, 10 a 14 de junio de 2013, Vitoria-Gasteiz.
- RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B.: Pagos por Servicios Ambientales (PSA) en el Derecho Europeo y en el Derecho interno español. Apuntes sobre su situación actual y perspectivas, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 24 (enero-abril), 2013, pp. 82-127.
- Apuntes sobre las nuevas claves para la regulación jurídica de la ordenación de los montes, considerados como infraestructura verde estratégica para el medio rural, *Revista Ambienta*, núm. 108 (septiembre), 2014, pp. 20-43.
 - La ordenación de los montes como infraestructura verde estratégica en el marco de la Política Agraria Común (PAC 2014-2020), *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 29, 2014, pp. 111-151.

- SALVADOR DEL POZO, M.; NORIEGA BRAVO, A.; PÉREZ OLEAGA, A.: Planificación colectiva. Desarrollo Forestal Sostenible, SECF, Actas del 6º Congreso Forestal, 10 a 14 de junio de 2013, Vitoria-Gasteiz.
- SAN MIGUEL, A.: La gestión de los montes que no son bosques: nuevos paradigmas para viejos paisajes culturales, *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*, núm. 31 (2009), pp. 103-112.
- SARASÍBAR IRIARTE, M., El derecho forestal ante el cambio climático: las funciones ambientales de los bosques, Aranzadi, Pamplona, 2007.
- VERICAT, P., PIQUÉ, M.: Utilización del método de ordenación por rodales para compatibilizar la gestión forestal y la conservación de la biodiversidad, *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*, núm. 21 (2007), pp. 125-133.
- DE VICENTE DOMINGO, R.: Espacios Forestales (su ordenación jurídica como recurso natural), Madrid, 1995, pp. 111 y 112.

