

# Apuntes sobre las nuevas claves para la regulación jurídica de la ordenación de los montes, considerados como infraestructura verde estratégica para el medio rural

**Blanca Rodríguez-Chaves Mimbrero**

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

## EL FALSO TÓPICO DE QUE LOS MONTES EN ESPAÑA NO TIENEN VALOR ECONÓMICO

España, después de Suecia y Finlandia, es el tercer Estado que más superficie forestal arbolada tiene en la Unión Europea<sup>1</sup>. 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 por 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. La variedad, la complejidad y la 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. Los montes españoles se caracterizan por su heterogeneidad y diversidad, y son, por lo tanto, muy complejos en su ordenación (San Miguel, 2009).

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

<sup>1</sup> España cuenta con cerca de 18 millones de hectáreas de monte arbolado.



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 cumplen funciones ambientales que son las que de forma directa o indirecta favorecen la regulación del régimen hídrico, la atenuación de procesos erosivos, mitigación del cambio climático y la fijación de CO<sub>2</sub> es decir, se obtienen productos de uso indirecto o de no uso. 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, consi-

derada 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 una 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

Los montes son multifuncionales o plurifuncionales, es decir, ofrecen simultáneamente diferentes funciones a la sociedad para fines económicos, sociales y medioambientales. Parque Natural Urbasa-Andía. Foto: Álvaro López.

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”. 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”.

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.

## PLANIFICACIÓN FORESTAL GENERAL Y ORDENACIÓN DE LOS MONTES

### 1. Los instrumentos de planificación forestal

La Ley Básica de Montes 43/2003 constata la necesidad de la planificación forestal a escala general, y consagra la existencia de la *Estrategia Forestal Española y del Plan Forestal Español*<sup>2</sup>.

El Plan Forestal Español se sitúa en un primer escalón planificador, siendo el instrumento de planificación a largo plazo de la política forestal, y aplica en el tiempo y el Espacio la Estrategia Forestal Española (art. 30.1). Este plan pretende estructurar las acciones necesarias para el desarrollo de una política forestal española basada en los principios de desarrollo sostenible, multifuncionalidad de los montes, contri-

bución a la cohesión territorial y ecológica y la participación pública y social en la formulación de políticas, estrategias y programas, proponiendo la corresponsabilidad de la sociedad en la conservación y la gestión de los montes.

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)*, estos 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<sup>3</sup>. Los PORF pretenden completar el amplio vacío existente entre los planes forestales estratégicos a escala regional y los proyectos de ordenación a nivel de monte, y vincular la planificación y gestión forestal con el decisivo ámbito de la ordenación territorial, como se afirma en la propia Exposición de Motivos de dicha ley. La elaboración y aprobación de los PORF corresponde a las Comunidades Autónomas, que determinarán la documentación y contenido de los mismos (art. 31.6).

Dichos PORF 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*).

### 2. La planificación de los montes que constituyan o formen parte de un Espacio Natural Protegido

Hoy no se discute que los montes que estén incluidos en un Espacio Natural Protegido (en

<sup>2</sup> Ambos ya aprobados en 2000 y en 2002, respectivamente.

<sup>3</sup> 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.



adelante ENP) o que constituyan un espacio protegido tienen que ser gestionados. La conservación de los valores naturales y de sus servicios ecosistémicos, así como los valores culturales asociados a un bosque, necesitan de una gestión forestal sostenible. La no gestión es una opción de gestión, siempre que se integre en un esquema planificado, de lo contrario es abandono. Algunos grupos sociales han percibido durante tiempo que algunas de las funciones que se esperan de los ENP, a simple vista, no requieren gestión, como por ejemplo, protección de la fauna y la biodiversidad.

La disyuntiva gestión-no gestión ha sido ampliamente debatida en el pasado reciente y tiene su origen en la consideración de los sistemas forestales como sistemas naturales con dinámicas propias e independientes del hombre. Pero lo

cierto es que los sistemas forestales han evolucionado bajo influencia antrópica desde muy antiguo y tienen mucho de paisaje cultural, hasta el punto de que prácticamente nada de cuanto nos rodea es explicable de forma satisfactoria sin contar con el hombre y su acción secular, directa e indirectamente (Casas Grande, 2013).

No es difícil encontrar en territorio español Espacios Naturales Protegidos con terrenos forestales abandonados que han acumulado mucha biomasa en los últimos decenios y que actualmente son muy vulnerables a los incendios forestales y a los efectos del cambio climático. Los técnicos forestales vienen alertando sobre la necesidad y urgencia de gestionar estos espacios con una gestión que sea capaz de satisfacer los diferentes intereses y objetivos que convergen en un ENP de manera efectiva y eficiente, siempre

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. Sierra de Andujar. Foto: Álvaro López.

teniendo muy presente el entorno socio-económico donde se encuentra el espacio protegido. Por eso, es importante que el responsable de la planificación y el responsable de la gestión del ENP, conozcan la población del lugar, sus características socio-económicas y la relación que mantiene esta con el ENP. Así pues, la planificación del ENP tiene como reto la multifuncionalidad, incluso más que en otros espacios forestales, puesto que muchas zonas consideradas como espacios protegidos son productivas y de propiedad privada, y por ello, debe realizarse un gran esfuerzo en compatibilizar la conservación de los espacios con el aprovechamiento forestal. En muchos casos, estos ENP constituyen bosques relativamente jóvenes, fruto de la colonización natural, de antiguos campos de cultivos y zonas de pasto, producida progresivamente desde mediados del siglo XX y repoblaciones realizadas. A la vez, a menudo las formaciones forestales presentan situaciones de elevada densidad, estancamiento del crecimiento e inestabilidad, por falta de gestión o gestión de baja calidad, lo que confiere estructuras forestales complejas de gestionar que necesitan de tratamientos selvícolas de mejora y, además, muy vulnerables a los incendios forestales, por presentar gran acumulación de combustible y continuidad de vegetación tanto horizontal como vertical. En cambio, en zonas, preferentemente de montes públicos que se encuentran o constituyen ENP, que han sido gestionadas mediante proyectos de ordenación forestal, desde inicios del siglo XX, se advierte que no se da esta complejidad y disparidad de estructuras, y que, por lo tanto, se encuentran en mejor estado en relación a su vitalidad, estabilidad, riqueza y vulnerabilidad a los posibles efectos del cambio climático. (Piqué Nicolau, 2013).

Para que la planificación y gestión de un ENP cumpla los objetivos que se acaban de trazar, es imprescindible evitar las disfuncionalidades que pueden generar que diferentes planes confluyan sobre un mismo ENP. En todo caso, deben integrarse y armonizarse los diferentes planes que confluyan sobre un Espacio Protegido, siendo lo deseable que se evite la duplicidad de planificación sobre un mismo espacio protegi-



do, derivada, tanto de la aplicación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad: Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG), como de la aplicación de la Ley Básica estatal 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes: Plan de Ordenación de los Recursos Forestales (PORF).

En estos casos, lo funcional es que exista un único instrumento de planificación, que puede



A menudo las formaciones forestales presentan situaciones de elevada densidad, estancamiento del crecimiento e inestabilidad, por falta de gestión o gestión de baja calidad, lo que confiere estructuras forestales complejas de gestionar que necesitan de tratamientos selvícolas de mejora y, además, muy vulnerables a los incendios forestales, por presentar gran acumulación de combustible y continuidad de vegetación tanto horizontal como vertical. Foto: Álvaro López.

ser tanto un PORN como un PORE. Otro problema de más difícil solución es gestionar el área protegida, cuando forma parte de la Red Natura 2000, con la continuidad que demanda la Directiva Hábitats, respondiendo a una concepción de conjunto de espacios protegidos que forman parte de una misma unidad, y no como “espacios estanco”.

Ya en el año 1989, el legislador andaluz advirtió las disfuncionalidades que podía causar la duplicidad de planificaciones, y adoptó los PORN como planes forestales de ámbito comarcal<sup>4</sup>. En algunas Comunidades Autónomas

<sup>4</sup> Art. 7 de la Ley 2/1992, de 15 junio, de Montes de Andalucía.

se ha optado por seguir un modelo cercano al de la Ley de Montes de Andalucía<sup>5</sup>, optando por una solución intermedia, que consiste en establecer que cuando en el ámbito territorial de una determinada comarca exista o se haya iniciado el procedimiento para la aprobación de un plan de ordenación de los recursos naturales que abarque el mismo territorio, el PORN podrá incluir los contenidos necesarios de un plan de ordenación de los recursos forestales (PORF)<sup>6</sup>. Por esta misma solución se opta en el actual Proyecto de Ley de modificación de la Ley 43/2003, de Montes (2014), art. 41.

En otras Comunidades Autónomas se ha apostado, siguiendo la opinión mayoritaria de los ingenieros forestales por la planificación forestal como única, tanto para la planificación de los recursos forestales como para la planificación exigida por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad.<sup>7</sup> Según Piqué Nicolau, gestionar la superficie del territorio español comprendida en los ENP y/o Red Natura 2000 es una oportunidad para poner la selvicultura al servicio de la conservación de los valores naturales. De hecho, actualmente ya existen muchos ejemplos de gestión de espacios de la Red Natura 2000, como es el bosque de Valsain en Segovia, pero todavía es mucha la superficie protegida que requiere de una planificación y gestión para su conservación. La Ordenación Forestal permite afrontar una planificación integral con el objetivo de preservar los valores ecológicos y compatibilizando los usos y aprovechamientos que se dan en la zona, desde la perspectiva de un gestión forestal sostenible. Los PORF son perfectamente válidos para planificar la gestión de ENP y zonas de la Red

Natura 2000 desde la regulación contenida en la Directiva Hábitats, para ello es importante incorporar medidas y criterios de conservación de la biodiversidad y servicios ambientales en la gestión silvícola.

Pero, en el caso de existir un PORN y un PORF sobre un mismo terrero forestal ¿Cómo deberían armonizarse? La respuesta más acorde con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional<sup>8</sup> debería ser la siguiente: la prevalencia de las disposiciones del PORN respecto de los planes forestales de segundo escalón (comarcales) solo regirá en lo concerniente a las disposiciones de los PORN ligadas directamente a la preservación, conservación y mejora de los recursos naturales (la fauna, flora, ecosistemas, bosques y espacios forestales, paisajes, etc.) y no con relación a los aspectos de la acción administrativa propiamente forestal, con la utilización de técnicas específicas de ordenación o gestión forestal. (Castanyer Vila, 1991 y De Vicente, 1995) A este criterio responde la regulación de las leyes forestales autonómicas que prevén la aprobación tanto de un PORN como de un PORF para la planificación de terrenos forestales que constituyan o formen parte de un espacio protegido. Por ejemplo, el art. 7.1 de la Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de Navarra, dispone: “Los montes o terrenos forestales que constituyan espacios naturales protegidos, o formen parte de los mismos, así como sus zonas de protección, se regularán por su legislación específica. No obstante, en aquellos espacios protegidos en que se admitan usos o acciones de índole forestal, estos quedarán sometidos a lo dispuesto en la presente Ley Foral, en lo que no se oponga a su régimen especial”. Una regulación muy parecida se encuentra en otras normas forestales como la Norma Foral

<sup>5</sup> Este modelo se ha adoptado en Baleares, en cuyo Plan Forestal de Baleares de 2003 expresamente se afirma que el PORN de la Serra de Tramuntana, tiene la consideración de PORF.

<sup>6</sup> Vid. art. 61.6 de la Ley 15/2006, de 28 diciembre, de Montes de Aragón; art. 28.4 de la Ley 3/2004, de 23 noviembre, de Montes de Asturias; art. 29.7 de la Ley 3/2008, de 12 junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha.

<sup>7</sup> Vid. por ejemplo, el art. 39 de la Ley 3/2009, de 6 abril, de montes de Castilla y León, que dispone: “Los instrumentos de ordenación forestal tendrán la condición de planes de gestión específicos de las zonas incluidas en la Red Natura 2000 si su contenido cumple con las prescripciones exigidas en la correspondiente legislación sectorial”.

<sup>8</sup> El Tribunal Constitucional establece en sus sentencias, que ningún plan puede desbordar su contenido legalmente reconocido e invadir el ámbito material de otros planes ((SSTC 204/2002, FJ 7º y 15/1998, FJ 3º); y que en la materia de espacios protegidos no se encuadran cualquier tipo de actividad relativa a los recursos naturales forestales, sino la que directamente atienda a su preservación, conservación y mejora en determinados espacios por medio de una lista de prohibiciones y/o limitaciones (SSTC 64/1982, FJ 3; 102/1995, FJ 16; 195/1998, FJ 3; 38/2002, FJ 5; y 97/2002, FJ 4).



3/1994, de 2 de junio, de Montes y Administración de Espacios Naturales Protegidos de Vizcaya (art. 10).

### 3. 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 Ordenación de montes, Plan técnico, Plan Dasocrático o instrumento de gestión equivalente vigente. Un plan dasocrático o plan técnico es aquel proyecto de ordenación de montes que, por su singularidad, apreciada por su pe-

queña extensión, funciones preferentes distintas a las de producción de madera o corcho, masas sin arbolado en edad de corta u otras que se establezcan en las instrucciones de ordenación, precisan una regulación más sencilla de la gestión de sus recursos arbóreos. En consonancia, el inventario forestal podrá ser más simplificado (así queda definido en el art. 31.3 de Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha).

El Proyecto de Ordenación de montes presenta una mayor complejidad técnica y se suele regular como el instrumento de ordenación específico para los montes incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública y para los montes incluidos en el Catálogo de Montes Protectores, mientras para el resto de montes se exige como obligatorio la aprobación de un Plan Técnico o

Los terrenos forestales abandonados que han acumulado mucha biomasa en los últimos decenios son muy vulnerables a los incendios forestales. Foto: Álvaro López.



instrumento de gestión equivalente. Ha de reiterarse que estos instrumentos se sitúan no ya en el ámbito de la planificación sino en el de la ordenación o gestión técnica. Ahora bien, en ausencia de estos instrumentos, a efectos de gestión, será de aplicación, el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Forestales (PORF).

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): “Los montes deben ser gestionados de forma sostenible, integrando 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 (para mantener las poblaciones rurales)”. También en el art. 6.e) define el concepto de gestión sostenible 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 ámbito local, nacional y global, y sin producir daños a otros ecosistemas”<sup>9</sup>. La planificación y gestión será sostenible si el monte se ordena y explota, teniendo en cuenta todo su potencial multifuncional<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Y como no podía ser de otra forma, en los mismos términos se ha recogido en la normativa forestal autonómica: Vid. art. 61 de la Ley 2/1995, de 10 febrero, de Patrimonio Forestal de La Rioja; art. 74, Ley 16/1995, de 4 mayo, de protección forestal y la naturaleza de Madrid; y art. 30 de la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha, entre otras. Sobre la sostenibilidad como principio estructural de la ordenación ambiental (Ortega Álvarez, 2005).

<sup>10</sup> 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).



En la Ley de Montes de 1957, la planificación que se regulaba era de pequeña escala, cuyo objeto eran montes concretos o explotaciones forestales concretas. Se preveían planes administrativos de carácter dasocrático que perseguían básicamente la obtención de la mayor renta posible de los montes y su conservación para



Hoy no se discute que los montes que estén incluidos en un Espacio Natural Protegido o que constituyan un espacio protegido tienen que ser gestionados. Parque Nacional de Guadarrama. Foto: Álvaro López.

este fin económico y concebidos para ser aplicados a los montes públicos. La finalidad principal de estos planes era la consecución de una explotación del monte lo más rentable posible, sin comprometer –e incluso en la medida de lo posible mejorar– la productividad futura. Y todo ello, porque en la Ley de Montes de 1957

se partía de una concepción del monte como recurso natural susceptible de explotación, y, por lo tanto, se persigue que dicha explotación sea lo más rentable posible y con garantía de productividad futura. Para ello, los planes que regula incluyen medidas y procedimientos que garanticen una explotación racional del mon-



La superficie forestal privada en España alcanza una media cercana al 70% de la superficie forestal nacional. Foto: Álvaro López.

te y están destinados para los montes públicos (Grau S., 1966). Con la entrada en vigor de la Constitución, en aplicación del art. 45.2 CE, en la normativa forestal autonómica que se va aprobando se experimenta una transformación del principio rector de la regulación forestal de 1957 “explotación racional del monte” en “gestión sostenible del monte”, que comporta en todo caso, posibilitar que el monte despliegue todo su potencial multifuncional o plurifuncional. La Ley Básica 43/2003, de Montes, recogiendo la regulación presente a lo largo de toda la normativa autonómica forestal, y en cumplimiento del art. 45.2 CE, abandona ese diferente régimen de ordenación de los montes en función su carácter público o privado y prevé la utilización de los instrumentos o planes de gestión tanto para los montes públicos como privados, en detrimento de la intervención ad-

ministrativa posterior y puntual, además de regular un instrumento de planificación general de ámbito comarcal (el PORF) (Esteve Pardo, J, 1995).

Algunos autores y técnicos en materia forestal, así como agentes del sector forestal<sup>11</sup> 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

<sup>11</sup> Propuestas sobre “gestión forestal”, presentadas por ASE-MFO en el Congreso, con fecha de 8 de enero de 2013.

la población rural. Este concepto también ha sido recogido en la normativa autonómica, sobre todo, en la aprobada más recientemente<sup>12</sup>.

El instrumento válido a nivel estatal para redactar los planes de ordenación forestal son las "Directrices básicas comunes para la ordenación y el aprovechamiento de montes"<sup>13</sup>, pero después de más de diez años, las instrucciones 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<sup>14</sup>. Estas instrucciones responden a la concepción de Monte contenida en la Ley de Montes de 1957, y están diseñadas fundamentalmente para cubrir y planificar el aprovechamiento maderero, principal producto con mercado de los montes de antaño.

Siendo muy conscientes las Comunidades Autónomas de la importancia que tiene contar con unas Instrucciones que ajusten los instrumentos de ordenación y gestión a la realidad y necesidades actuales de los montes y a los nuevos intereses de la sociedad respecto a la necesaria valorización del monte, han decidido no esperar a dichas Directrices básicas comunes y han venido aprobando sus propias Instrucciones para aplicar a su ámbito autonómico, en virtud de los artículos 32.3 y 33 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, que determinan que son las Comunidades Autónomas las competentes para aprobar las instrucciones de ordenación forestal. Así, en virtud del mandato dispuesto en el artículo 78 de la Ley 7/2012, de 28 de junio, de montes de

Galicia, el Consello de la Xunta ha aprobado recientemente las Instrucciones Generales de Ordenación y de Gestión de montes de Galicia, aprobadas por Decreto 52/2014, de 16 de abril, del mismo modo, Cataluña aprobó la Orden AAM/246/2013, de 14 de octubre, por la que se regulan los instrumentos de ordenación forestal<sup>15</sup>.

#### 4. La obligatoriedad de los instrumentos de ordenación forestal

Los montes catalogados de utilidad pública<sup>16</sup>, los montes protectores y los demás montes públicos o privados deben contar con un instrumento de ordenación forestal (arts. 32.3 y 33 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes) estableciendo la Ley Básica de montes estatal de 2003 (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). Para salvar esta situación, en el actual Proyecto de Ley de modificación de la Ley 43/2003, de Montes (2014), se recoge una prórroga de 15 años desde la entrada en vigor de la reforma de la Ley, para posibilitar que los

<sup>12</sup> Con anterioridad ya se habían aprobado cuatro Órdenes legislativas diferentes en Cataluña (años: 1991, 1994, 1998 y 2003) y sus respectivas instrucciones de redacción.

<sup>13</sup> En los casos en los que no se haya aprobado instrumento de gestión alguno, la gestión de los montes catalogados se someterá en todo caso, a lo que se establezca en los Planes Anuales de Aprovechamiento que, en su caso, deberá adecuarse al correspondiente plan de ordenación de los recursos forestales. Este Plan Anual de Aprovechamientos establecerán las condiciones técnico-facultativas que hayan de regir la adjudicación y explotación de los aprovechamientos en los montes catalogados, y que se ajustarán en lo económico a la legislación en materia de patrimonio y de contratación administrativa que resulte en cada caso de aplicación. Vid. arts. 64 y 78 de la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón; art. 37 de la Ley 3/2004, de 23 de noviembre, de Montes de Asturias; art. 49 de la Ley 3/2009, de Montes de Castilla y León; art. 54 de la Ley 6/1988, de 30 de marzo, de Montes de Cataluña; y art. 81 de la Ley 16/1995, de 4 de mayo, de Protección Forestal y la Naturaleza de Madrid.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Vid. art. 32.2 de la Ley Básica de Montes de 2003 (en la redacción dada por la Ley 10/2006). Estas Directrices básicas comunes serán aprobadas por el Gobierno, previa consulta del Consejo Nacional de Bosques, la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza y las Comunidades Autónomas (arts. 33.4 y 32.2). Las Directrices básicas comunes determinarán el contenido mínimo de los proyectos de ordenación de montes y de los planes dasocráticos en todo el territorio español.

<sup>14</sup> Además debe tenerse en cuenta la Orden del Ministerio de Agricultura de 29 de julio de 1971, por la que se aprueban las normas generales para el estudio y redacción de los planes técnicos de montes arbolados.

propietarios de montes ordenados puedan seguir acogiéndose a ayudas, hasta contar con un instrumento de ordenación forestal (DT 3ª).

Los instrumentos de ordenación forestal nacieron para los montes de utilidad pública, que están gestionados por la Administración Pública forestal, que deben atender a unos requisitos derivados de su utilidad pública (y actualmente de su demanialidad), y que normalmente tienen superficies de varios cientos o incluso miles de hectáreas. De tal forma, el proyecto de ordenación forestal es un instrumento administrativo destinado a que esos montes cumplan las funciones por las que fueron declarados de utilidad pública y otras que se les ha ido agregando con posterioridad. En un momento posterior, esta misma figura de ordenación se exportó o adaptó a otros montes gestionados por la Administración forestal, como eran los montes repoblados mediante consorcios o convenios con la administración forestal y en los que debían realizarse labores selvícolas (planes dasocráticos). La conservación y mejora de los recursos forestales (principio de persistencia) y su aprovechamiento sostenido guiaban a estos instrumentos de ordenación. Tanto los proyectos de ordenación como los planes dasocráticos y otros instrumentos de ordenación forestal han ido incorporando diversos requisitos establecidos por la normativa forestal y de conservación del patrimonio natural y algunas directrices derivadas de las actuales políticas forestales y de conservación de la naturaleza, el paisaje, etc. El siguiente paso ha sido que en la Ley Básica estatal 43/2003, se ha extendido la obligación de ordenación a todos los montes, incluidos los montes privados. A pesar de esta regulación y de la promoción activa de las Administraciones forestales, la ordenación solo ha llegado a un número reducido de montes privados, pues las circunstancias que rodean a los montes gestionados por la administración forestal y a los montes de gestión privada son bastante distintas. (Bengoa, *et al.*, 2013).

A ello ha de añadirse el hecho de que a lo largo del territorio español apenas se han desarrollado instrumentos de planificación forestal, y en la gran mayoría de las Comunidades Au-

tónomas 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 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.

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) 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 REGULACIÓN DEL SECTOR FORESTAL EN CATALUÑA: UN REFERENTE PARA LAS DEMÁS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La Comunidad Autónoma de Cataluña, desde la aprobación de su Ley Forestal (1988), ha apostado con determinación por el sector forestal, siendo sus resultados evidentes: La

consolidación de los instrumentos de ordenación forestal: Plan Técnico de Gestión y Mejora Forestal (PTGMF)<sup>17</sup> y Plan Simple de Gestión Forestal (PSGF)<sup>18</sup> como herramienta de planificación y gestión en el ámbito privado es un

<sup>17</sup> El Plan Técnico de Gestión y Mejora Forestal (PTGMF) es el principal instrumento de ordenación forestal (IOF) utilizado en fincas de titularidad privada en Catalunya. Aproximadamente el 30% de la superficie forestal privada dispone de un PTGMF (Rabascall Morera, 2013).

<sup>18</sup> La Ley 31/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, que modifica la Ley 7/1999, de 30 de julio, del Centro de la Propiedad Forestal, establece el plan simple de gestión forestal como la herramienta adecuada para la gestión de fincas forestales con superficie inferior a 25 hectáreas y al mismo tiempo establece que los instrumentos de ordenación forestal son los proyectos de ordenación, los planes técnicos de gestión y mejora forestal y los planes simples de gestión forestal. Esta normativa, a pesar del paso del tiempo, ha contribuido a alcanzar y dar coherencia al elevado nivel de planificación actual de los terrenos forestales tanto públicos como privados.

Los montes proveen de numerosos productos como la resina, el corcho, las plantas medicinales, las setas, los frutos, la caza, etc. Foto: Álvaro López.

hecho, que queda constatado con el dato de que el 29% de la superficie forestal privada de Cataluña está ordenada<sup>19</sup>.

Dicho con más precisión, desde 1991 se inició en Cataluña una etapa de fomento de la planificación de los montes mediante los instrumentos de Ordenación Forestal (IOF): Planes Técnicos de Gestión y Mejora Forestal (PTGMF) y Planes Simples de Gestión Forestal (PSGF). Desde su origen, el objetivo de los IOF ha estado ser herramientas prácticas y útiles para el gestor, las cuales, delante las diferentes realidades del sector y la propiedad forestal, facilitarían dar respuesta a las propuestas de gestión, al mismo tiempo que ser útil a la Administración forestal, 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 **Miramón**, 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).

<sup>19</sup> Una cifra de 2885 PTGMF (con 423030 hectáreas) y 259 PSGF (con 3132 hectáreas). Esta superficie planificada también representa, según el año, entre el 60 a 80% de la producción en maderas y leñas y el 95% de la producción de alcornoque.

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.

#### 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.

#### 1. Medidas de simplificación de los instrumentos de ordenación forestal adoptadas por la normativa forestal

En la normativa forestal autonómica se han adoptado medidas consistentes en prorrogar los plazos de vigencia de los instrumentos de ordenación<sup>20</sup>. De igual forma, se han regulado medidas de flexibilización centradas en la determinación de la extensión mínima de la finca forestal para eximir a los montes de la obligación de contar con un instrumento de ordenación forestal (art. 33.2 en la Ley Básica de Montes de 2003). 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 ordenación en 25 hectáreas. De tal manera, dispone en su art. 77.4: “Los montes públicos, los montes protectores y los de gestión pública habrán de dotarse de un proyecto de ordenación, así como todos los montes de particulares superiores a 25 hectáreas en coto redondo para una misma propiedad. El plazo para dotarse del correspondiente proyecto de ordenación no podrá superar lo establecido en la legislación básica”.

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<sup>21</sup> y a los modelos silvícolas orientativos, según especies o formaciones forestales, de acuerdo con lo regulado en la propia ley forestal gallega<sup>22</sup>. Estos “Sistemas de Adhesión” es lo que algunos autores han denominado *Planifica-*

<sup>20</sup> Es el caso de 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, ha incluido una ampliación de quince años de la vigencia de los proyectos de ordenación y planes técnicos, así como la de los planes de ordenación de recursos forestales, desapareciendo el trámite de autorización de los aprovechamientos de montes privados que se ajusten al plan durante ese período.

<sup>21</sup> Dichos “Manuales de buenas prácticas de Gestión Forestal” también se recogen en el Plan Forestal de Baleares de 2013.

<sup>22</sup> Vid. art. 77. 5 y 6 de la Ley 7/2012, de 28 de junio, de Montes de Galicia.





La propiedad forestal privada debe resultar rentable económicamente para su propietario, para animar a su mantenimiento y conservación, sin necesidad de una dependencia fatal de las subvenciones y ayudas.  
Foto: Álvaro López.

*ción 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. (Bengoa *et al.*, 2013).

Otra regulación similar, dirigida a adaptar las figuras de ordenación a las peculiaridades de los montes pequeños, se encuentra en el procedimiento de “Planificación Subsidiaria Forestal” (Bengoa *et al.*, 2013) incluido en los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales (PORF)<sup>23</sup> de la comarca de Almazán y de la pro-

<sup>23</sup> Téngase en cuenta que en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, lo establecido para los montes privados en la Ley forestal regirá siempre que la determinación de la superficie mínima exigible para la tramitación de un instrumento de ordenación forestal no haya sido definida en el PORF vigente que sea de aplicación (Vid. art. 38.3 de la Ley 3/2009, de Montes de Castilla y León).

vincia de Valladolid<sup>24</sup>, que incluyen un documento denominado “Normativa” que establece los procedimientos para adherirse a la planificación subsidiaria y los derechos y obligaciones que ello conlleva y otro de “Referente técnico”, que albergan, entre otros contenidos, un sistema de planificación subsidiaria, al que pueden adherirse los propietarios de los terrenos forestales que tengan una superficie menor de 25 hectáreas. El referente técnico abarca diversas áreas, entre ellas y, con especial importancia, la selvícola. En este área, el referente incluye criterios y modelos de gestión con distintos grados de vinculación: 1) criterios vinculantes para las autorizaciones administrativas; 2) modelos de gestión para los terrenos que se acojan

<sup>24</sup> Estos dos PORF son los primeros que se han elaborado en la Comunidad de Castilla y León.

a la planificación subsidiaria; y 3) condiciones adicionales que deben cumplir las actuaciones para que tengan reconocida su contribución a la conservación de los valores Red Natura 2000 (Bengoa *et al.*, 2013). La adhesión a la planificación subsidiaria tiene lugar tras la solicitud por parte del titular de terrenos forestales y la correspondiente aprobación por la Dirección General del Medio Natural, conllevando dicha adhesión el cumplimiento de unas determinadas pautas o modelos selvícolas y, como contrapartida, otorga al propietario beneficios administrativos y, opcionalmente, económicos. En concreto, la adhesión a la planificación subsidiaria conlleva los siguientes derechos y deberes. Dicho terreno tiene la cobertura de planificación del PORF a los efectos previstos en los artículos 37 y 63 de la Ley 43/2003, de Montes, por lo que: 1) los aprovechamientos maderables y leñosos y las intervenciones selvícolas no requieren autorización administrativa, que queda sustituida por comunicación; 2). Su titular puede solicitar ayudas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado o de los Presupuestos Generales de la Junta de Castilla y León, cumpliendo con la condición exigida por el artículo 63.2 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre. En contrapartida, su titular se compromete a gestionar los terrenos de acuerdo con los modelos selvícolas a los que haya manifestado acogerse en la solicitud. Además los montes acogidos a la planificación subsidiaria de los PORF contarían con el respaldo técnico y documental regulado por el mismo para la certificación de la Gestión Forestal Sostenible.

Por último, en este ámbito, es de resaltar la innovación normativa contenida en la Ley 3/2009 de Montes de Castilla y León (Piqué *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). Estas “Normas forestales”, tienen un grado de vinculación mayor que las alternativas consideradas en el referente técnico de los PORF de la comarca de Almazán y de la provincia de Valladolid (antes analizados en este trabajo), ya que son obligatorias para todos los montes, que no disponen de instrumento de planeamiento u ordenación forestal en vigor. El carácter obligatorio de estas normas puede dificultar su elaboración, ya que deben ser adecuadas para todo tipo de situaciones, cosa que no ocurre con los “Sistemas de Adhesión” del PORF de la comarca de Almazán y de la provincia de Valladolid (Bengoa *et al.*, 2013).

Del mismo modo, esta Ley 3/2009, regula la aprobación de “Referentes o Modelos Selvícolas”, entendiéndose 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 determi-

nadas condiciones técnicas en su gestión y, como contrapartida, se ve beneficiado en determinados procedimientos administrativos. Quizás esta 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<sup>25</sup>. 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.

La planificación y ordenación forestal de la propiedad privada impulsada por la Ley Básica de Montes de 2003 y por la legislación forestal autonómica ha estado motivada en parte por el intento de trasladar elementos propios de los montes de utilidad pública a los de gestión privada, para ejercer mejor la labor de control administrativo sobre las actuaciones forestales en estos terrenos y para dar un marco planificador a programas de subvenciones de actuaciones forestales. Sin embargo, quizás sea únicamente esta última razón (condicionalidad) la que pueda justificar suficientemente algunos instrumentos de ordenación de montes privados de pequeño tamaño; por lo que se hace necesario reconsiderar las necesidades de planificación en el sector privado (Bengoa *et al.*, 2013). No ha de olvidarse que con una propiedad forestal privada muy fragmentada y de pequeñas dimensiones, como es la mayoritaria en España, resulta difícil rentabilizar la gestión del monte para su mantenimiento, del tratamiento y aprovechamiento de recursos forestales, más aún con dificultades administrativas, cierta inseguridad jurídica y generalizado rechazo social, que perciben los propietarios forestales, a la hora de programar y solicitar autorización para efectuar los aprovechamientos forestales, especialmente condicionados cuando se trata de espacios naturales protegidos.

<sup>25</sup> La propiedad forestal debe resultar rentable económicamente para su propietario, y con ello se logrará su mejor conservación: “*el monte rentable no arde*”.

Estas fórmulas de “planificación subsidiaria” o “Sistemas de Adhesión”<sup>26</sup>, tienen visos de ser consagradas 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 modificación de la Ley 43/2003, de Montes (2014), siempre que las Comunidades Autónomas así lo permitan.

A la par de las reformas anteriormente expuestas, en la normativa autonómica más reciente<sup>27</sup>, se adoptan también medidas para posibilitar a los selvicultores que puedan agrupar las pequeñas superficies forestales para su ordenación y gestión conjunta. Para este fin se articulan medidas para propiciar la agrupación de terrenos forestales con dimensiones eficientes para su gestión mediante nuevas figuras societarias o comunitarias de gestión forestal compartida.

Con todo ello, la Administración forestal autonómica busca 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.

## **2. Otras medidas para revitalizar e impulsar la gestión sostenible e integrada de los montes españoles adoptadas por las Comunidades Autónomas y por el Estado**

La propiedad forestal privada debe resultar rentable económicamente para su propietario, para

<sup>26</sup> 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 (Vid. art. 44)

<sup>27</sup> Esta posibilidad de agrupación está presente además de en la normativa forestal de Cataluña y Galicia, en otras normas forestales autonómicas de última generación (vid. art. 66.4 de la Ley 15/2006, de 28 diciembre, de Montes de Aragón; art. 38.2 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de montes de Castilla y León) y en el actual Proyecto de Ley de modificación de la Ley 43/2003, de Montes (2014).

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<sup>28</sup>:

- **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. 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 proyectos 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. En el actual Proyecto de Ley de modificación de la Ley 43/2003, de Montes (2014), se dedica todo un capítulo (Capítulo VI) a su regulación, 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).

- **Fomento del asociacionismo forestal** (las Sociedades Forestales), tanto en la normativa autonómica de última generación como en el actual Proyecto de Ley de modificación de la Ley 43/2003, de Montes (2014), se regula con especial interés la agrupación de pequeños montes a efectos de gestión y se define el régimen jurídico de las “Sociedades Forestales”.
- **Apoyo a la Certificación Forestal**. 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 proyecto de ordenación 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”, se 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 ecoinnovación del sector forestal. Este Proyecto 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

<sup>28</sup> Muchas de estas medidas se encuentran recogidas en las propuestas sobre “gestión forestal”, presentadas por ASEMFO en el Congreso, con fecha de 8 de enero de 2013.

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).

- **Simplificación de los procedimientos de administración forestal.** Por ejemplo, una de las finalidades que persigue 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. Se simplifican algunos procedimientos administrativos, como los relativos a la circulación con vehículos a motor en montes catalogados, las modificaciones sustanciales de la cubierta vegetal, los aprovechamientos de leñas y de choperas en montes privados y las repoblaciones forestales en fincas privadas. Así, la autorización administrativa exigida hasta ahora se sustituye por una comunicación previa por parte de los interesados a la Administración pública en determinados supuestos de actuaciones en montes públicos no catalogados y privados. Esta simplificación ya está presente en la modificación de la Ley Básica de montes de 2003, por la Ley 10/2006, de 28 de abril, en cuyo art. 37 se establece que cuando se trate de un monte ordenado, el titular de la explotación del monte únicamente tendrá que notificar a la Administración competente previamente el aprovechamiento. En el caso de no existir instrumentos de ordenación o PORF, los aprovechamientos requerirán autorización.
- **Flexibilización y agilización de los procedimientos de enajenación de productos forestales.** La escasa flexibilidad de los procesos de licitación de los productos forestales es una de las más importantes barreras para la movilización de madera y leña. La industria forestal y los propietarios forestales demandan más estabilidad en cuanto al suministro o venta, respectiva-

mente, de productos maderables o leñosos así como mayor agilidad en los procesos de licitación y adjudicación de los lotes. Así por ejemplo, La Ley 3/2009, de 6 abril, de Montes de Castilla y León, regula en su art. 47 medidas para la agilización de los procedimientos de enajenación. Medidas en este sentido también se han adoptado por la normativa forestal de Navarra. (Olabe, A y Baeza E., 2013)

- **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 y obtener beneficios económicos para los montes. Algunas Comunidades Autónomas han 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. De igual forma, se ha aprobado el Programa de Movilización de los Recursos Forestales en Castilla y León (2014-2022). Por último, 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. En el ámbito estatal, se adoptan 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, y que se trata más adelante en este trabajo.



- **Impulso a la cadena monte-industria<sup>29</sup>:** Investigación, información y participación. Creación de una plataforma intersectorial que sirva de nudo de enlace y posibilite la participación.
- **Regulación de mecanismos que posibiliten la aplicación de Pago por Servicio Ambiental (PSA).** Es 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 “huellacero” y el Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones (SACE), en el marco de la selvicultura 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 ordena-

Parque Natural del Gorbea. Foto: Álvaro López.

<sup>29</sup> Concepto definido en el art. 99.1 de la Ley 7/2012, de 28 de junio, de Montes de Galicia.

ción forestal (Palero y Baiges, 2013, Sarasibar, 2007).

Todas las medidas expuestas deben enfocarse para ser incluidas, en la mayor proporción posible, en el marco de los Programas de Desarrollo Rural financiados por el FEADER durante el periodo 2014-2020, mediante la incorporación de explotaciones agroforestales como núcleos dinamizadores del desarrollo rural, articulándose medidas específicamente dirigidas al sector forestal, mediante la integración de acciones de mejora de las condiciones sociales y productivas de las comarcas forestales. La programación de estas medidas se podrían ceñir: a la prevención de incendios forestales; restauración de terrenos forestales degradados; movilización de la biomasa forestal para usos energéticos; fomento de las agrupaciones de propietarios forestales; mejora de infraestructuras de las fincas forestales; soporte a iniciativas productivas para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales; apoyo a la transformación y comercialización de productos forestales, y, por último, incrementar al mismo tiempo el valor medioambiental y socioeconómico de los ecosistemas forestales. Todo ello sin desatender las posibilidades que la nueva PAC ofrece a los montes también en el Pilar I (pagos directos), que prevé para pago “verde” el 30% de la dotación nacional.

En esta línea, coincidiendo con el nuevo período de programación de desarrollo rural que se abre en el ámbito Europeo, con el horizonte temporal 2014-2020<sup>30</sup>, el Estado ha adoptado en enero de 2014, como medida para “impulsar con “Plan de Activación Socioeconómica del Sector Forestal”, como primera iniciativa aprovechando el cambio de orientación del Segundo pilar de la PAC y atraer fondos FEADER para medidas de conservación, protección y mejora del medio natural.

<sup>30</sup> 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.

Dicho Plan tiene como objetivos aprovechar la capacidad del sector forestal para impulsar la actividad socioeconómica y contribuir a la diversificación de la actividad económica del medio rural. Asimismo, busca incrementar el número de empleos relacionados con la actividad forestal, así como mejorar la renta de los trabajadores del sector forestal y las condiciones de vida de los habitantes del medio rural vinculados a esta actividad. También tiene como finalidad aumentar el número de explotaciones forestales ordenadas y gestionadas, incrementar la dimensión de la propiedad forestal y lograr superficies económicamente eficientes para una gestión forestal sostenible, además de contribuir a elevar el valor añadido de los productos forestales y aumentar la demanda de los mismos.

Para ello, se han definido 85 medidas, con la intención de priorizar las que contribuyan a desarrollar cuatro ejes fundamentales: 1) Comprometer un presupuesto mínimo de la programación FEADER para medidas forestales y definir las de manera útil para conseguir los objetivos del Plan; 2) Apoyar la valorización energética de la biomasa; 3) respaldar el asociacionismo y las organizaciones de productores para la movilización de los productos forestales; y 4) Impulsar la transformación, diferenciación y diversificación del uso de los aprovechamientos forestales.

Estas medidas se englobarán en dos tipos de iniciativas. Por una parte, las que se deberán realizar dentro del ámbito de funcionamiento de la Administración: como el diseño de la programación, el desarrollo de la normativa sobre propiedad forestal, la gestión sostenible de los terrenos forestales, la regulación fiscal, la coordinación entre las administraciones o el impulso de la cultura forestal de la sociedad a través de la información y la divulgación. Y, por otra parte, se encuentran las iniciativas para las que se requiere una participación activa del sector forestal, relacionadas con el aprovechamiento y movilización de los productos forestales y los sectores económicos, y las destinadas a mejorar la formación y la

calificación de los trabajadores, favoreciendo la capacitación profesional, la mejora de la productividad y la competitividad de las empresas del sector. Este Plan coordinador se enmarca en el Plan para la Diversificación de la Actividad Económica del Medio Rural, cuyo objetivo es mantener y ampliar la base económica del medio rural mediante la preservación de actividades competitivas y multifuncionales, y la diversificación de su economía con la incorporación de nuevas actividades compatibles con el desarrollo sostenible.

Valgan estos apuntes para seguir avanzando en la configuración de un modelo estatal de gestión forestal sostenible e integral, que parta de una consideración de los montes como infraestructuras verdes estratégicas para el desarrollo rural y para el bienestar de la sociedad, adaptado a la realidad ambiental y a las estructuras de la propiedad forestal imperante en cada territorio. ❀

## BIBLIOGRAFÍA

- Abreu y Pidal, J.M<sup>a</sup>: Propiedad, titularidad y funcionalidad de los terrenos forestales, ICONA, Madrid, 1995, págs. 33 a 37.
- Bengoá 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.
- Casas Grande, J.: Una reflexión sobre la contribución de los montes al desarrollo rural de la España actual, *Foresta*, núm. 56 (2013), págs. 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, pág. 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, pág. 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.
- 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, L.; 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, págs. 51-62.
- 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), págs. 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.
- Piqué, 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, 82-127.
- 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), págs. 103-112.
- Sarasibar 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), págs. 125-133.
- De Vicente Domingo, R.: Espacios Forestales (su ordenación jurídica como recurso natural), Madrid, 1995, págs. 111 y 112.