

REVISTA DE

DERECHO URBANÍSTICO *y medio ambiente*

DIRECTOR DON FRANCISCO JOSÉ ALEGRÍA MARTÍNEZ DE PINILLOS

URBANISMO

FRANCISCO GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO

¿Es libre el justiprecio fijado por mutuo acuerdo?

FRANCISCO DE COMINGES CÁCERES

Los efectos de la anulación judicial de un plan general. La necesaria modulación de la equiparación de planes urbanísticos y disposiciones reglamentarias. Propuestas de mejora del sistema

FRANCISCO MERINO MATA

Nuevas reflexiones sobre la valoración del suelo rural, a la vista de las reformas efectuadas por la nueva Ley de Carreteras, y de que, con una de ellas, parece haberse encontrado la solución definitiva a la controversia sobre la tasación de los terrenos que se encuentran en situación básica rural y tienen asignado aprovechamiento urbanístico (...aunque en insólita oposición a la Ley del Suelo)

MEDIO AMBIENTE

ANNA PALLARÈS SERRANO

Estudio sobre las fortalezas y debilidades de la planificación de montes

ALBERTO IBORT FRANCH y PAZ PARDO SIEIRO

La regulación de los Montes y los Parques Nacionales. A propósito del centenario de la primera Ley de Parques Nacionales y de la última modificación de la Ley de Montes

AÑO LI • NÚM. 314 • JUNIO 2017

RDU

ESTUDIO SOBRE LAS FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA PLANIFICACIÓN DE MONTES

Por ANNA PALLARÈS SERRANO*
Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo
(Acreditada Titular de Universidad)

SUMARIO

- I. CONSIDERACIONES PREVIAS.
- II. ASPECTOS DE LA REGULACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN DE MONTES QUE APUNTAMOS COMO FORTALEZAS.
 1. LOS DIFERENTES TIPOS DE PLANES.
 2. LOS OBJETIVOS DE LA PLANIFICACIÓN FORESTAL.
 3. LOS INCENTIVOS EXISTENTES ALREDEDOR DE LA PLANIFICACIÓN FORESTAL.
 4. LA INTERRELACIÓN ENTRE LA PLANIFICACIÓN FORESTAL Y EL RESTO DE PLANIFICACIONES QUE ORDENAN EL MEDIO FÍSICO.
- III. ASPECTOS DE LA PLANIFICACIÓN DE MONTES QUE ESTIMAMOS COMO DEBILIDADES O AMENAZAS.
 1. LA EXISTENCIA DE POCOS PLANES DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES APROBADOS.
 2. LAS LAGUNAS EN LA REGULACIÓN ORDENADORA DE LOS MONTES.
 3. LA ESCASA APROBACIÓN DE PLANES O INSTRUMENTOS DE GESTIÓN FORESTAL A NIVEL DE FINCA O MONTE.
 4. LAS CONSECUENCIAS DE LA FALTA DE PLANIFICACIÓN.
 5. LA REBAJA DE LAS EXIGENCIAS LEGALES PLANIFICADORAS.
 6. LA EXCESIVA AMPLIACIÓN DE LOS PLAZOS PARA LA ORDENACIÓN DE LOS MONTES.

* La Dra. Anna Pallarès Serrano es profesora de la Universitat Rovira i Virgili e investigadora del CEDAT (Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona).

IV. OPORTUNIDADES, RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS DE FUTURO.

1. EL PAPEL DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES Y LA IMPORTANCIA DE SU APROBACIÓN.
2. LA NECESIDAD DE CREAR LAS CONDICIONES PARA QUE LA REALIZACIÓN DE UN INSTRUMENTO DE ORDENACIÓN FORESTAL SEA SOSTENIBLE EN TODOS LOS SENTIDOS Y, EN PARTICULAR, ECONÓMICAMENTE VIABLE.

R E S U M E N

Partiendo de la premisa que es necesario planificar el monte para poder conseguir su multifuncionalidad en su máxima expresión, nos dedicamos a estudiar cuales son los puntos fuertes, las amenazas y debilidades existentes sobre dicha planificación, para acabar proponiendo de *lege ferenda* una serie de cambios normativos y unas líneas de actuación de los poderes públicos para conseguir el objetivo pretendido. Defendemos, entre otras cuestiones, que la realización de planes a nivel de finca no sea costoso para el propietario; facilitar una economía de escala en la explotación forestal que pueda dar beneficios; impulsar la demanda de productos forestales; incentivar las externalidades ambientales de los montes ordenados; y utilizar los instrumentos basados en el mercado con las cautelas correspondientes.

Palabras clave: Planificación de montes, Planes de Ordenación de los Recursos Forestales, multifuncionalidad, desarrollo sostenible, externalidades ambientales.

A B S T R A C T

Based on the premise that it is necessary to plan the forest to get its multifunctionality at its best, we are dedicated to study what are the strengths, threats and weaknesses of such planning, to finish proposing *lege ferenda* a series of regulatory changes and lines of action of public authorities to achieve the intended purpose. We defend, among other things, that the implementation of plans at the property level shouldn't have any cost or be expensive for the owner; facilitate economies of scale in forestry that can give benefits; boost demand for forest products; encourage environmental externalities of planned forests; and using market-based instruments with appropriate safeguards.

Keywords: Forest Planning, Management Plans Forest Resources, multifunctionality, sustainable development, environmental externalities.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

Antes de empezar a abordar de pleno los asuntos anunciados, relativos a la planificación forestal, es importante detenernos en algunas cuestiones previas para comprender los temas que se van a tratar en toda su dimensión¹.

¹ Para adentrarse en el derecho forestal más allá de los límites de este trabajo *vid.*, entre otros, CALVO SÁNCHEZ (Coord.), *Comentarios sistemáticos a la Ley*

Hemos de ser conscientes que España es el segundo Estado miembro de la Unión Europea que cuenta con más superficie forestal². En total 27,7 millones de hectáreas, de las cuales 18,4 millones de hectáreas son arboladas y 9,3 millones de hectáreas son de superficie desarbolada. Además, es el tercer Estado miembro en superficie forestal arbolada y el cuarto Estado en cuanto a ocupación forestal respecto a su extensión territorial³.

Asimismo, consideramos fundamental resaltar el valor y la multitud de funciones que pueden cumplir los montes⁴. En este sentido, la Declaración que surge de la 19 sesión especial de la Asam-

43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. *Estudios de Derecho forestal, estatal y autonómico*, Cizur Menor, Aranzadi, 2005; LÓPEZ RAMÓN, *Principios de Derecho Forestal*, Cizur Menor, Aranzadi, 2002 y *Sistema jurídico de los bienes públicos*, Cizur Menor, Aranzadi, 2013, pp. 285-311; MORENO MOLINA, «Protección jurídica de los montes» en PAREJO ALFONSO, PALOMAR OLMEDA (Dir.), *Derecho de los bienes públicos*, Tomo II, Cizur Menos, Aranzadi, 2013, pp. 391-420.

² Suecia es el Estado miembro de la Unión Europea que cuenta con más superficie forestal.

³ Consultar el estudio «Diagnóstico del Sector Forestal Español» Análisis y Prospectiva – Serie Agrinfor/Medioambiente núm. 8, p. 1, editado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en octubre 2014.

⁴ En nuestra normativa, el concepto de monte lo encontramos en el artículo 5 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, que expresa:

«1. A los efectos de esta Ley, se entiende por monte todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas. Tienen también la consideración de monte:

- a) Los terrenos yermos, roquedos y arenales.
- b) Las construcciones e infraestructuras destinadas al servicio del monte en el que se ubican.
- c) Los terrenos agrícolas abandonados que cumplan las condiciones y plazos que determine la Comunidad Autónoma, y siempre que hayan adquirido signos inequívocos de su estado forestal.
- d) Todo terreno que, sin reunir las características descritas anteriormente, se adscriba a la finalidad de ser repoblado o transformado al uso forestal, de conformidad con la normativa aplicable.
- e) Los enclaves forestales en terrenos agrícolas con la superficie mínima determinada por la Comunidad Autónoma.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en los demás apartados de este artículo, no tienen la consideración de monte:

- a) Los terrenos dedicados al cultivo agrícola.
- b) Los terrenos urbanos.
- c) Los terrenos que excluya la Comunidad Autónoma en su normativa forestal y urbanística.

blea General de la ONU, de junio de 1997 (denominada Rio+5), afirma que «la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques son fundamentales para el desarrollo económico y social, la protección del medio ambiente y los sistemas sustentadores de la vida en el planeta. Los bosques son parte del desarrollo sostenible». Nuestra legislación básica objeto de estudio también destaca la multifuncionalidad de los montes expresando que «los montes, independientemente de su titularidad⁵, desempeñan una función social relevante, tanto como fuente de recursos naturales y sustento de actividades económicas como por ser proveedores de múltiples servicios ambientales, entre ellos, de protección del suelo y del ciclo hidrológico; de fijación del carbono atmosférico; de depósito de la diversidad biológica y como elementos fundamentales de la conectividad ecológica y del paisaje»⁶. Es por ello que nuestra normativa se inspira en el principio de «la consideración de los montes como infraestructuras verdes para mejorar el capital natural y su consideración en la mitigación del cambio climático»⁷. Se parte de la base que los montes, como infraestructura verde, han de servir para prestar servicios ecosistémicos. En aras a conseguir la multifuncionalidad de estos bienes, se proyectan sobre ellos intensas potestades administrativas.

Como hemos podido apreciar, en este ámbito se utilizan dos sustantivos que no son sinónimos. La ONU⁸ y la Unión Euro-

3. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con las características de su territorio, podrán determinar la dimensión de la unidad administrativa mínima que será considerada monte a los efectos de la aplicación de esta Ley.

4. Las plantaciones de especies forestales de turno corto en régimen intensivo sobre terrenos agrícolas estarán sometidas a lo dispuesto en esta ley durante la vigencia de los turnos de aprovechamiento previamente establecidos, a menos que la Comunidad Autónoma decida expresamente un periodo más corto decidiendo su titular una vez finalizado dicho periodo sobre el aprovechamiento de dicho terreno.»

⁵ Los montes pueden ser de titularidad pública o privada. En España la superficie forestal privada representa algo más que dos tercios de la superficie forestal total. De manera que cerca del 70% del territorio forestal está en manos privadas y el resto, aproximadamente el 27%, es de titularidad pública, principalmente de las entidades locales. *Vid.* «Diagnóstico del Sector Forestal...», *op.cit.*, p.7.

⁶ *Vid.* art. 4 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

⁷ *Vid.* art. 3.1) Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

⁸ *Vid.* La Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas 66/288. El futuro que queremos, que hace suyo el documento final de la

pea⁹ utilizan el término «bosque» y en nuestra normativa se utiliza el término «monte». Ello es debido a que en nuestra normativa el concepto de monte integra algunos espacios que cumplen diversas funciones señaladas por la normativa¹⁰ y comprende no solo bosques o especies forestales, como podemos ver en la transcripción del artículo 5 en nota a pie de página número 4, sino también, entre otros, pastizales, especies de «matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas».

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Cumbre Rio+20), pp. 42 y 43.

⁹ Así, por ejemplo; el Reglamento (CE) n. 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); la Decisión n. 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el sexto programa de acción comunitario en materia de medio ambiente, establece que hay que «aplicar y seguir desarrollando estrategias y medidas sobre los *bosques* que se ajusten a la estrategia forestal para la Unión Europea (...), y que incorporen», entre otros aspectos, «la mejora de medidas comunitarias existentes de protección de los *bosques* y el desarrollo de una gestión sostenible de los *bosques*, entre otras cosas mediante programas forestales nacionales, en conexión con planes de desarrollo rural, con especial hincapié en el control de las múltiples funciones de los *bosques*, de acuerdo con las recomendaciones de la Conferencia Ministerial sobre Protección de los *Bosques* en Europa, el Foro sobre los *Bosques* de las Naciones Unidas, el Convenio sobre la Biodiversidad y otros foros»; la Decisión n.1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta», establece, en el anexo, que para conseguir el objetivo de proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión es fundamental el papel que juegan los *bosques* multifuncionales y por ello hay que reforzar y mejorar la resiliencia de los *bosques* frente al cambio climático, los incendios, las tormentas, las plagas y las enfermedades. La cursiva es nuestra. Al respecto, señalamos que la Unión Europea no tiene competencia directa sobre la materia forestal pero incide a través de otras materias como, por ejemplo, la ambiental y la Política Agraria Común, regulando, básicamente, en este último caso, el otorgamiento de subvenciones y ayudas a la silvicultura. Sobre el papel de la Unión Europea en el sector forestal, en general, y sobre la elaboración de la Estrategia Forestal Europea, en particular, *vid.* MORCILLO SAN JUAN, *El Sector Forestal y la Unión Europea. Situación actual de la política forestal en Europa*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa, 2001.

¹⁰ *Vid.* Exposición de motivos de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

Por lo tanto, forma parte del concepto de monte tanto la superficie arbolada, que se puede considerar bosque, como la desarbolada cuando estemos ante terrenos no dedicados al cultivo agrícola¹¹.

Es evidente que este potencial que tienen los montes, como parte del desarrollo sostenible en su triple vertiente social, económica y ambiental, difícilmente se puede materializar en su máxima expresión sino es a través de la correspondiente planificación de los montes. El legislador del 2003 fue consciente de la trascendencia de la ordenación o planificación de los montes y la configuró, ya en su momento, como uno de los elementos clave de la nueva legislación postconstitucional¹². Así, en la exposición de motivos de la Ley 43/2003 se expresa que, para garantizar la gestión de los montes, «la Ley pretende el impulso decidido de la ordenación de montes, a través de instrumentos para la gestión como los proyectos de ordenación de montes, planes dasocráticos, planes técnicos o figuras equivalentes, siendo éste uno de los elementos clave de la nueva legislación»¹³.

En este trabajo se utiliza el término planificación, tal como se contempla en nuestro Derecho Administrativo, como proceso de racionalización a través del cual, a partir del conocimiento de una realidad, se identifican los objetivos que se pretenden conseguir en un ámbito determinado y en un tiempo determinado, y se fijan los medios para su consecución. Por tanto, es un concepto más amplio que el que utiliza la Ley de Montes, que diferencia entre planificación y ordenación y dentro de ésta última rúbrica incluye a los planes dasocráticos y a los proyectos de ordenación de montes,

¹¹ Sobre el concepto de monte en general *vid.* CALVO SÁNCHEZ y COLOM PIAZUELO, «Las cuestiones generales de la nueva ley», en CALVO SÁNCHEZ (Coord.), *Comentarios sistemáticos a... op.cit.*, pp. 396-423. Sobre los problemas que genera la no diferenciación en nuestro ordenamiento de los conceptos de «bosque» y «monte» y sobre la necesidad de deslindar ambos conceptos por ser realidades distintas *vid.* SARASIBAR IRIARTE, «La necesaria construcción de un concepto jurídico independiente de bosque», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 28, 2006, pp. 11-36.

¹² Sobre la importancia del papel de la planificación forestal y sobre la reivindicación de su necesidad e inclusión en la ley básica estatal de montes, *vid.* DE VICENTE DOMINGO, *Espacios Forestales. Su ordenación jurídica como recurso natural*, Madrid, Civitas, 1995, pp. 153-184, 209-210.

¹³ *Vid.* art. 6, 29-33 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

que reúnen los elementos que forman parte del concepto de planificación de nuestro Derecho Administrativo¹⁴.

Hemos de aclarar que, en el ámbito del reparto competencial en esta materia, el Estado tiene atribuida, a través del artículo 149.1.23 de la CE, la función de establecer la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y protección del medio ambiente¹⁵. Por lo tanto, está en manos del Estado regular sobre todo lo que forma parte del mínimo necesario, suficiente y homogéneo en relación a los montes, a su planificación y a su protección¹⁶. En sede de las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) se residencia toda la normativa sobre niveles de protección más altos, ampliaciones, complementos y desarrollo normativo de la legislación básica, para adaptarla a las políticas y circunstancias de cada Comunidad Autónoma. No podemos olvidar que la función ejecutiva se encuentra en manos autonómicas¹⁷.

A lo largo de este trabajo no hemos podido apoyar nuestro discurso en referencias jurisprudenciales, a causa de que prácticamente no existe jurisprudencia relevante sobre la planificación objeto de estudio. Esta realidad nos puede indicar muchas cosas, entre otras, que la apuesta del legislador por la planificación es relativamente reciente, que no se han aprobado de manera generalizada, como veremos, Planes de Ordenación de los Recursos Forestales (en adelante, PORF), que es baja la proporción de montes privados que se han dotado del correspondiente instrumento ordenador y que la planificación aprobada no ha suscitado conflictividad a nivel jurisdiccional.

¹⁴ De esta opinión también es GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, «La ordenación de los montes: gestión sostenible, instrumentos de ordenación y certificación forestal», en CALVO SÁNCHEZ (Coord.), *Comentarios sistemáticos a... op.cit.*, p. 877.

¹⁵ *Vid.* disposición final segunda titulada habilitación competencial.

¹⁶ El Estado también tiene otros títulos competenciales, como el artículo 149.1.18, 149.1.8, 149.1.15 y 149.1.14, en los que se amparan algunos preceptos de la vigente Ley de Montes 43/2003, donde el legislador estatal aborda la regulación del dominio público forestal, regulación civil relativa a los montes, aspectos sobre la investigación forestal y la tributación de las entidades orientadas a la gestión forestal sostenible respectivamente.

¹⁷ Al respecto, *vid.* LÁZARO BENITO, *La ordenación constitucional de los recursos forestales*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 21-134.

II. ASPECTOS DE LA REGULACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN DE MONTES QUE APUNTAMOS COMO FORTALEZAS

Desde el punto de vista de la consideración de los montes como elemento fundamental para la consecución del desarrollo sostenible, en su triple vertiente ambiental, económica y social, detectamos una serie de aspectos en la regulación de la planificación forestal que estimamos como puntos fuertes.

1. LOS DIFERENTES TIPOS DE PLANES

La normativa contempla la existencia de un Plan Forestal Español, de Planes Forestales Autonómicos, de PORF de ámbito territorial inferior al autonómico y los instrumentos de ordenación y gestión forestal a nivel de finca o monte, que deberán tener como referencia, en caso de existencia, el PORF en cuyo ámbito se encuentre el monte. Como instrumentos de gestión forestal a nivel de monte la normativa establece los proyectos de ordenación de montes y a los planes dasocráticos. Pasamos a hacer una breve referencia de cada uno:

— Plan Forestal Español¹⁸: Lo elabora el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, con la participación de las CCAA, teniendo en cuenta los planes forestales de éstas y, como instrumento de planificación a largo plazo de la política forestal española, desarrolla la Estrategia Forestal Española¹⁹.

— Plan Forestal Autonómico²⁰: Es una figura no regulada en la legislación básica de montes más allá de su mención como instru-

¹⁸ El Plan Forestal Español se aprobó por Consejo de Ministros en su sesión del 5 de julio de 2002 y su vigencia se proyecta hasta 2032.

¹⁹ Según el artículo 29 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, la Estrategia Forestal Española «contendrá el diagnóstico de la situación de los montes y del sector forestal español, las previsiones de futuro, de conformidad con sus propias necesidades y con los compromisos internacionales contraídos por España, y las directrices que permiten articular la política forestal española». La Estrategia Forestal Española la elabora el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, oídos los ministerios afectados, con la participación de las CCAA y previo informe favorable de la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural. Su aprobación se realiza mediante acuerdo del Consejo de Ministros.

²⁰ Todas las CCAA han aprobado el correspondiente plan forestal de ámbito autonómico: Plan General de Política Forestal de Cataluña, Plan de Acción Te-

mento que se ha de tener en cuenta para elaborar el Plan Forestal Español²¹.

— PORF: Es un instrumento de planificación de la ordenación del territorio que pueden elaborar las CCAA, cuyo contenido es obligatorio y ejecutivo en materia de montes, con un ámbito territorial más amplio que el de finca o monte, que han de concretar las CCAA en función de determinadas características, y con un contenido que, mas allá de los aspectos de inventario, descriptivos y de zonificación, incorpora las acciones necesarias para cumplir con los objetivos fijados en el plan y las directrices de ordenación y aprovechamiento de los montes incluidos en el plan²².

— Proyecto de ordenación de montes: «documento técnico que sintetiza la organización en el tiempo y el espacio de la utilización sostenible de los recursos forestales, maderable y no maderables, en un monte o grupo de montes, para lo cual debe incluir una descripción pormenorizada del terreno forestal en sus aspectos ecológicos, legales, sociales y económicos y, en particular, un inventario forestal con un nivel de detalle tal que permita la toma de decisiones en cuanto a la silvicultura²³ a aplicar en cada una de las unidades del monte y a la estimación de sus rentas»²⁴.

rritorial Forestal de la Comunidad Valenciana, Plan Forestal Andaluz, Plan Forestal de Cantabria, Plan Forestal de Canarias, Plan Forestal de Galicia, Plan Forestal de Aragón, Plan Forestal Vasco, Plan de Conservación del Medio Natural de Castilla-La Mancha, Plan de Conservación de Castilla y León, Estrategia Forestal de la Región de Murcia, Plan Estratégico de Conservación del Medio Natural-Plan Forestal de La Rioja, Plan Forestal de la Comunidad de Madrid, Plan Forestal de las Islas Baleares, Plan Forestal de Navarra, Plan Forestal de Extremadura, Plan Forestal de Asturias. Un análisis sobre estos planes autonómicos, en sus versiones correspondientes, y el Plan Forestal Español lo encontramos en MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, *Planificación Forestal en España*, Madrid, Organismo Autónomo Parques Nacionales, 2006, pp. 15-213.

²¹ *Vid.* artículo 30 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

²² *Vid.* artículo 31 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Para un estudio en profundidad sobre los PORF *vid.* PÉREZ ANDRÉS, «Los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales», en CALVO SÁNCHEZ (Coord.), *Comentarios sistemáticos a... op.cit.*, pp. 749-787.

²³ La silvicultura es el «conjunto de técnicas que tratan de la conservación, mejora, aprovechamiento y regeneración o, en su caso, restauración, de las masas forestales». *Vid.* apartado d) artículo 6 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

²⁴ *Vid.* apartado n) artículo 6 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

— Plan dasocráticos o plan técnico: «proyecto de ordenación de montes que, por su singularidad —pequeña extensión; funciones preferentes distintas a las de producción de madera o corcho; masas inmaduras (sin arbolado en edad de corta), etc.— precisan una regulación más sencilla de la gestión de sus recursos. En consonancia, el inventario forestal podrá ser más simplificado, si bien será necesario que incorpore información sobre espesura en el caso de montes arbolados»²⁵.

Las instrucciones de ordenación y aprovechamiento de montes que han aprobado las CCAA²⁶ determinan el contenido de los proyectos de ordenación de montes y planes dasocráticos.

En definitiva, estamos ante un diseño de la planificación forestal en cascada, coherente y flexible, donde la falta de un plan superior no impide la probación de un plan inferior y donde no se han de aprobar necesariamente todas las figuras reguladas. Además, los PORF, que elaboran y aprueban las CCAA, sirven para cubrir la falta de ordenación de montes a nivel territorial de finca/s o monte/s. Por otro lado, en el caso de la existencia de estos últimos²⁷, su aprobación se ha de realizar teniendo como referencia lo establecido en el PORF en cuyo ámbito se encuentre el monte²⁸.

Por último, señalamos que del análisis de la normativa se llega a la conclusión que los tres últimos tipos de planes mencionados —PORF, Proyecto de ordenación de montes, Plan dasocráticos o plan técnico— son planes que tienen carácter obligatorio y ejecutivo²⁹

²⁵ *Vid.* apartado ñ) artículo 6 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

²⁶ A su vez, el contenido mínimo de estas instrucciones vendrá establecido por las Directrices Básicas Comunes de gestión forestal sostenible, pendientes de aprobar por el Gobierno del Estado previa consulta de las CCAA. *Vid.* artículo 32 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Sobre el papel de estas Directrices están llamadas a cumplir *vid.* ADELL ALMAZÁN y FERNÁNDEZ CENTENO, «Las Directrices Básicas Comunes de gestión forestal sostenible: una herramienta para facilitar la gestión de los montes en España», *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*, núm. 37, 2013, pp. 23-34.

²⁷ Nos referimos a la aprobación de proyectos de ordenación de montes y planes dasocráticos.

²⁸ *Vid.* apartado 4 artículo 33 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

²⁹ En relación a la naturaleza jurídica de estos instrumentos, GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ argumenta que los PORF tienen carácter normativo y el resto (proyecto de ordenación de montes, plan dasocrático o plan técnico) no son normas, sino que son actos o acuerdos de la Administración. *Vid.* «La ordenación de los montes...», *op. cit.*, pp. 834-835.

y su incumplimiento esta tipificado como infracción administrativa³⁰.

2. LOS OBJETIVOS DE LA PLANIFICACIÓN FORESTAL

La planificación de montes tiene como objetivo conseguir una «gestión forestal sostenible»³¹ que integre los aspectos ambientales en las actividades económicas, sociales y culturales que se basen en el uso del monte, «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»³². En definitiva, se diseña la planificación forestal como instrumento para conseguir que el bosque cumpla con su multifuncionalidad.

Nosotros consideramos que esta multifuncionalidad se consi-gue en su vertiente ambiental de manera más o menos satisfac-toria a través de las diversas figuras de protección de los mon-tes que establece la normativa estatal³³ —nos referimos a los montes catalogados de utilidad pública³⁴, a los montes protecto-

³⁰ *Vid.* artículos 23.3, 31.2, apartados 2, 3, 5 y 7 del artículo 36, 37.2.a), 67 c), i), l) Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

³¹ Se define la gestión forestal sostenible como: «la organización, administración y uso de los montes de forma e intensidad que permita 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». *Vid.* apartado e) artículo 6 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

³² *Vid.* apartado 1 artículo 32 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

³³ A través de estas figuras el legislador y las administraciones vigilan la protección y la custodia de los montes afectados por dicha clasificación. Por ejemplo, si los instrumentos de planeamiento urbanístico afectan a montes catalogados (forman parte del dominio público forestal) o protectores requerirán, durante su tramitación, de un informe de la Administración forestal que tiene el carácter de vinculante. Además, se determina que «los montes pertenecientes al dominio público forestal tendrán la consideración de suelo en situación rural, a los efectos de los dispuesto por la legislación estatal de suelo, y deberán quedar preservados por la ordenación territorial y urbanística, de su transformación mediante la urbanización». *Vid.* art. 39 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

³⁴ Los montes incluidos en el catálogo de montes de utilidad pública forman parte del dominio público forestal y, según el art. 13 de la Ley 43/2003, de montes, se han de comprender en alguno de los siguientes supuestos:

res³⁵—, a pesar de que exista una escasa intervención forestal³⁶. La asignatura pendiente es, por un lado, conseguir atender a las funciones económicas de los montes, para así contribuir al desarrollo de la población local, y, por otro lado, reconocer económicamente las externalidades ambientales de los montes planificados. En definitiva, el reto consiste en hacer rentable la explotación forestal de manera sostenible³⁷. La consecución de este reto no es fácil teniendo en cuenta que contamos con una orografía muy

«a) Los que sean esenciales para la protección del suelo frente a los procesos de erosión

b) Los situados en las cabeceras de las cuencas hidrográficas y aquellos otros que contribuyan decisivamente a la regulación del régimen hidrológico, incluidos los que se encuentren en los perímetros de protección de las captaciones superficiales y subterráneas de agua, evitando o reduciendo aludes, riadas e inundaciones y defendiendo poblaciones, cultivos e infraestructuras, o mejorando el abastecimiento de agua en cantidad o calidad.

c) Los que eviten o reduzcan los desprendimientos de tierras o rocas y el aterramiento de embalses y aquellos que protejan cultivos e infraestructuras contra el viento.

d) Los que sin reunir plenamente en su estado actual las características descritas en los párrafos a), b) o c) sean destinados a la repoblación o mejora forestal con los fines de protección en ellos indicados.

e) Los que contribuyan a la conservación de la diversidad biológica a través del mantenimiento de los sistemas ecológicos, la protección de la flora y la fauna o la preservación de la diversidad genética y, en particular, los que constituyan o formen parte de espacios naturales protegidos, zonas de especial protección para las aves, zonas de especial conservación, lugares de interés geológico u otras figuras legales de protección, así como los que constituyan elementos relevantes del paisaje.

f) Aquellos otros que establezca la Comunidad Autónoma en su legislación».

³⁵ La Administración de la Comunidad Autónoma correspondiente puede declarar montes protectores aquellos montes o terrenos forestales de titularidad privada que cumplan algunas de las condiciones establecidas en el artículo 13, que se exigen para incluir los montes públicos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública. *Vid.* art. 24 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

³⁶ El artículo 34, de la normativa objeto de estudio, nos señala los fines ambientales que han de guiar la gestión de los montes protectores y de los montes catalogados de utilidad pública. *Vid.* art. 34 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

³⁷ Este planteamiento está en sintonía con el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Rio de Janeiro en junio de 2012, (Cumbre de Rio+20) que se refiere a la necesidad de desarrollar una economía ecológica o una economía verde. *Vid.* La resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas 66/288. El futuro que queremos, que hace suyo el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible.

montañosa, que dificulta la explotación forestal, y que la calidad de la madera que producen la mayoría de nuestros montes mediterráneos es de poca o de baja calidad para las utilidades sobre las que existe más demanda actualmente³⁸. En definitiva, a pesar de la gran superficie forestal con la que cuenta nuestro país, hemos de importar madera para cubrir las necesidades existentes.

Para llegar a este objetivo mencionado, de hacer rentable la explotación forestal de manera sostenible, manteniendo los parámetros de regeneración del bosque, su biodiversidad, su productividad, vitalidad y potencialidad, es necesario, por un lado, llevar a cabo este proceso de racionalización que representa la planificación, en general, y la de montes, en particular, y, por otro lado, reconocer el valor económico de las externalidades ambientales que prestan los montes que son gestionados de forma sostenible.

En coherencia con lo que acabamos de expresar, la normativa objeto de estudio vincula de manera directa los aprovechamientos de los recursos forestales —sean estos maderable o no maderables— con la planificación³⁹.

3. LOS INCENTIVOS EXISTENTES ALREDEDOR DE LA PLANIFICACIÓN FORESTAL

Con esta idea de abordar el aprovechamiento económico del

³⁸ Al respecto, hemos de decir que, por un lado, no ha habido voluntad política de reforestar con especies que producen madera de calidad, entre otros motivos, porque los réditos políticos los ven dos o tres generaciones posteriores y, por otro lado, desde los centros tecnológicos forestales, en general, se ha investigado poco en las posibilidades y utilidades de la madera que producen nuestros bosques para poderle ofrecer mayores salidas en el mercado y de mayor valor añadido. En el sentido antes apuntado, la Estrategia Forestal Española establece que se ha de fomentar el crecimiento sostenible del sector maderero apostando por el aumento de la producción de madera de calidad a través de las correspondientes reforestaciones.

³⁹ Según el apartado 2 del art. 36:»2. Los aprovechamientos de los recursos forestales se realizarán de acuerdo con las prescripciones para la gestión de montes establecidas en los correspondientes planes de ordenación de recursos forestales, cuando existan. Se ajustarán también, en su caso, a lo que concretamente se consigne en el proyecto de ordenación de montes, plan dasocrático o instrumento de gestión equivalente vigente». En el apartado 3 del mismo artículo se afirma que los aprovechamientos no maderables «deberán estar, en su caso, expresamente regulados en los correspondientes instrumentos de gestión forestal o PORF en cuyo ámbito se encuentre el monte en cuestión».

monte de manera sostenible, la legislación establece una serie de facilidades e incentivos sobre aquellas masas forestales dotadas de planificación. Así, la existencia de un proyecto de ordenación de montes, de un plan dasocrático o de un PORF reporta una serie de ventajas para el propietario: la intervención administrativa sobre los aprovechamientos de los montes privados se limita a una simple declaración responsable⁴⁰; los aprovechamientos en los montes afectados por las zonas de servidumbre, policía o los dominios públicos sectoriales no requerirán de la autorización de los órganos competentes de dichos dominios cuando el plan forestal haya sido informado favorablemente por los citados órganos⁴¹; permite ser beneficiario de incentivos⁴² y contratos⁴³; y posibilita la consecución de la certificación forestal y las ventajas de competitividad dentro del mercado que ofrece este sistema⁴⁴. En cambio, en caso de no existir dichos instrumentos planificadores es muy difícil disponer de estas ventajas y facilidades y, además, la intervención administrativa se intensifica y se traduce en el requerimiento de una autorización administrativa previa⁴⁵.

⁴⁰ Los aprovechamientos maderables y leñosos de montes de titularidad privada requieren de la remisión de una declaración responsable al órgano forestal de la Comunidad Autónoma cuando el monte esté incluido en el ámbito de aplicación de un PORF o cuando el monte este dotado de un proyecto de ordenación, plan dasocrático o instrumento de gestión equivalente, para que la Administración pueda comprobar la conformidad del aprovechamiento con lo dispuesto en los citados instrumentos de planificación. *Vid.* artículo 37.2.a) Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

⁴¹ *Vid.* artículo 36.7 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

⁴² La normativa estatal establece que cuando los incentivos (subvenciones, inversiones de la Administración, ofrecimiento relación contractual, créditos) se financien con los Presupuestos Generales del Estado se destinaran con prioridad sobre los montes ordenados o planificados. *Vid.* artículos 63-66 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

⁴³ *Vid.* apartado 3 artículo 65 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

⁴⁴ Se entiende por certificación forestal 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». *Vid.* artículos 6.p), 35, 35 bis Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Es evidente que lo que se pretende, con este sistema de certificación forestal, es que el consumidor se decante y elija productos procedentes de montes planificados y gestionados de manera sostenible. Objetivo que requiere de la susodicha ordenación o planificación.

⁴⁵ *Vid.* artículos 23.3 y 37.2.b) Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

Por otro lado, en aras a conseguir el máximo de superficie forestal plantificada u ordenada, la normativa establece que durante un plazo de 15 años⁴⁶, desde la entrada en vigor de la Ley de 43/2003 de Montes, es decir hasta el 22 de febrero de 2019⁴⁷, se podrá subvencionar o dar crédito a los propietarios de montes no planificados para que elaboren el correspondiente instrumento de gestión forestal. A partir de la fecha indicada se denegará de oficio a los propietarios cualquier incentivo de cualquier tipo hasta que dispongan del correspondiente instrumento de gestión o los terrenos se incluyan en el ámbito de un PORF. Se especifica que si durante este periodo de 15 años se produce un cambio de propiedad, el plazo para el nuevo propietario comienza a computar desde el momento de la transmisión de la propiedad⁴⁸. Se trata, en definitiva, de impedir que una transmisión de la propiedad en un momento avanzado del plazo imposibilite otorgar ayudas para llevar a cabo la operación ordenadora/planificadora deseada por el legislador.

En esta misma línea impulsadora de la planificación forestal, se introduce, a través de la última reforma operada en la Ley de Montes⁴⁹, un mecanismo simplificador y facilitador de la planificación que consiste en establecer la posibilidad de que en sede autonómica se aprueben modelos tipo de gestión forestal a los que se puedan adherir montes que reúnan las características que delimiten las CCAA, como, por ejemplo, los montes de reducida superficie. La adhesión a estos modelos de gestión comporta la obligación, por parte del titular del monte, de seguirlos⁵⁰. Nos encontramos ante la

⁴⁶ Este plazo es fruto de la última reforma operada por la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, para posibilitar la operatividad de las medidas incentivadoras de la planificación de los montes no ordenados.

⁴⁷ Hasta esta fecha porque, según la disposición final sexta, la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, entró en vigor el 22 de febrero de 2004.

⁴⁸ *Vid.* disposición transitoria tercera de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

⁴⁹ Reforma materializada a través de la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

⁵⁰ *Vid.* art.32.4 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Mucho más explícito, sobre la justificación y el funcionamiento de estos modelos tipo de gestión forestal, es el preámbulo de la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, que expresa: «Manteniéndose la apuesta general por la planificación como mejor vía para garantizar la gestión forestal sostenible, se simplifica y se hace posible este prin-

incorporación de una práctica ya consolidada y avalada por su éxito en el ámbito forestal de Cataluña⁵¹.

4. LA INTERRELACIÓN ENTRE LA PLANIFICACIÓN FORESTAL Y EL RESTO DE PLANIFICACIONES QUE ORDENAN EL MEDIO FÍSICO

Es importante que nos refiramos a esta cuestión porque, entre otros motivos, como ya hemos señalado con anterioridad, el contenido de la planificación forestal es obligatorio y ejecutivo en relación a la materia forestal y se proyecta sobre el mismo territorio sobre el que se proyectan otras planificaciones que ordenan el medio físico.

Por el papel central y de referencia que cumplen los PORF en la planificación forestal⁵², y por el carácter supletorio o subsidiario

cipio para aquellos montes de reducida superficie, muy frecuentes en nuestra geografía, para los que un procedimiento de ordenación o un plan técnico individualizado resulta muy costoso e inabordable por sus propietarios y gestores. La adhesión a un modelo tipo de gestión forestal debidamente aprobado, que incluya series de actuaciones silvícolas aplicables a los diferentes tipos de monte a la escala apropiada, puede reemplazar los instrumentos individuales siempre que las Comunidades Autónomas así lo permitan, favoreciendo la ordenación forestal mediante instrumentos flexibles y de bajo coste para montes pequeños. De esta forma, se abre la puerta a que las Comunidades Autónomas puedan establecer una serie de modelos-tipo de gestión forestal para cada una de las clases de monte que poseen en su territorio y que consideren que, por su tamaño, su simplicidad estructural o por cualquier otra razón, pueden ser objeto de un plan de gestión muy simple. El titular que por escrito se adhiere a uno de esos modelos aprobados se compromete a seguir lo que en dicho modelo se indica y su monte se puede considerar ordenado. Evidentemente, los servicios de inspección pueden comprobar que realmente se efectúan las acciones silvícolas prescritas en el modelo en el terreno que a ello se ha comprometido».

⁵¹ En el ámbito de la normativa forestal catalana, a finales del 2002, se regula el «plan simple de gestión forestal» como herramienta adecuada para la gestión de fincas forestales de superficie igual o inferior a 25 hectáreas. Este instrumento de ordenación no necesariamente ha de ser redactado por un ingeniero de montes o ingeniero técnico forestal, sino que también pueden ser redactados por la propiedad. Esta figura ha contribuido decisivamente a que actualmente exista un alto nivel de planificación de los terrenos forestales. *Vid.* 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.

⁵² Si existe un PORF aprobado que abarca el territorio de un Proyecto de ordenación de montes o un Plan dasocráticos o planes técnicos, éstos de han de elaborar teniendo como referencia el PORF existente. *Vid.* art. 33.4 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

que tienen los PORF, ante la inactividad de los propietarios de procurar el respectivo plan de gestión a nivel inferior de finca/s o monte/s⁵³, nos limitaremos a ver la interrelación entre los PORF y el resto de planificaciones que ordenan el medio físico⁵⁴.

Por un lado, se constituyen los PORF como una herramienta en el marco de la ordenación del territorio⁵⁵, de manera que los PORF se consideran un plan territorial sectorial⁵⁶ y, por otro lado, se considera a los PORF como planes de los recursos naturales a los que hay que aplicar los principios de sostenibilidad y conservación y los objetivos y contenidos señalados en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad⁵⁷.

Partiendo de la base que los PORF en materia forestal son obligatorios y ejecutivos y que se trata de planes sectoriales en el marco de la ordenación del territorio, tiene coherencia que el ordenamiento establezca mecanismos de coordinación para que su contenido se recoja y respete en los diferentes instrumentos de planeamiento general municipal. Así, se establece que en el caso que un instrumento de planeamiento urbanístico afecte a la calificación de terrenos forestales⁵⁸, será necesario que durante su pro-

⁵³ Por ejemplo, se establece que el gestor de los montes protectores no hará falta que presente el correspondiente proyecto de ordenación de montes o plan dasocrático en el caso de que se disponga en la zona de un PORF o un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) vigente. *Vid.* art. 24 bis de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

⁵⁴ Para posibilitar y facilitar la coordinación de estos planes con otros planes se establece que «la elaboración de estos planes incluirá necesariamente la consulta a las entidades locales y, a través de sus órganos de representación, a los propietarios forestales privados, a otros usuarios legítimos afectados y a los demás agentes sociales e institucionales interesados, así como los trámites de información pública». *Vid.* art. 31.7 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

⁵⁵ *Vid.* art.3 c) y 31.1 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

⁵⁶ En coherencia con este criterio se determina que el ámbito territorial de los PORF «se podrán adaptar a aquellas comarcalizaciones y divisiones de ámbito subregional planteadas por la ordenación del territorio (...)». *Vid.* 31.4 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

⁵⁷ *Vid.* artículo 16 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

⁵⁸ En el artículo 13 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, se afirma que en el suelo en situación rural, categoría en la que se incluye el terreno forestal, «las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar,

cedimiento de elaboración se evacue, por parte de la Administración competente en la gestión forestal, un informe que se tendrá que realizar, en su caso, de acuerdo con la planificación forestal aprobada⁵⁹. Dicho informe será vinculante si se trata de montes catalogados o protectores⁶⁰. Al respecto, conviene tener presente que, según la Ley de Montes, los PORF pueden incluir la zonificación por usos y vocación del territorio, objetivos, compatibilidades y prioridades.

Se establece la prevalencia de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (en adelante, PORN), de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, sobre los instrumentos de planificación y gestión forestal, en el sentido que, si coinciden los ámbitos territoriales y existe contradicción entre ambas planificaciones, se aplican las limitaciones y exigencias protectoras de los PORN⁶¹.

disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.

La utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice».

⁵⁹ Hay CCAA que siguen este esquema, como por ejemplo Galicia (art. 6 Ley 7/2012, de 28 de junio, de Montes de Galicia), pero hay otras que van más allá y exigen un informe vinculante de la Administración sectorial (forestal o ambiental) con independencia del tipo de montes, como por ejemplo Aragón (art. 33.3 Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón) y Navarra (art. 26.2 Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal).

⁶⁰ Al respecto, la normativa establece que los montes que forman parte del dominio público forestal tienen en todo caso la consideración de suelo rural y no se podrán urbanizar. *Vid.* art. 39 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. En este mismo sentido, *Vid.* art. 21.2a) del RDL 7/2015, de 30 de octubre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.

⁶¹ Se establece la prevalencia de la normativa de los espacios naturales protegidos sobre la normativa de montes en el caso de montes o fracciones de montes que estén incluidos en espacios naturales protegidos. *Vid.* art. 2.3 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. En referencia a la interrelación entre planes, en el art 19.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, se dice de manera categórica y clara: «cuando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. En tanto dicha adaptación no

Además, se determina que la parte forestal de los PORN también puede tener el carácter de PORF siempre y cuando cuenten con el informe favorable del órgano forestal, cuándo éste sea distinto del órgano que aprueba el PORN⁶². Los PORF también pueden tener un carácter supletorio importante ante los PORN⁶³, porque no todos los terrenos forestales disponen de un PORN por formar parte de un espacio natural protegido⁶⁴.

Asimismo, no podemos ignorar que los planes de restauración hidrológico-forestal⁶⁵, que realizan los órganos competentes de las CCAA en cooperación con los organismos de cuenca afectados⁶⁶, se tienen que incorporar, por coherencia y porque así lo establece la normativa, en los PORF⁶⁷ y en la planificación hidrológica de cuenca⁶⁸.

tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos».

⁶² Vid. art.31.8 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. En coherencia con esta línea de articular la necesaria interrelación entre los montes y los espacios naturales protegidos, en la disposición adicional tercera de la Ley se afirma que «en el procedimiento de declaración de montes como espacios naturales protegidos será preceptiva la participación del órgano forestal de la Comunidad Autónoma cuando éste sea distinto del órgano declarante».

⁶³ Según el art. 16 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, los recursos naturales, en general, han de ser objeto de planificación para aplicar en su gestión los principios de sostenibilidad y conservación que se recogen en el artículo 2 de la norma. Los planes de los recursos naturales que se aprueben, *con independencia de cómo se denominen*, tendrán los objetivos y contenidos señalados en esta norma. Por lo tanto, los PORF, en defecto de PORN, cumplirán de manera supletoria su función.

⁶⁴ El 40,5% de la superficie forestal nacional se encuentra en zonas protegidas según el estudio «Diagnóstico del Sector Forestal Español» Análisis y Prospectiva – Serie Agrinfo/Medioambiente núm.8, p.6, editado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en octubre 2014.

⁶⁵ Sobre el papel de la legislación forestal en la protección de las aguas, *vid.* RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, «La normativa forestal dirigida a favorecer la conservación y calidad del recurso hídrico. Virtualidad y propuestas ante el cambio climático», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 265, 2011, pp. 141-172.

⁶⁶ Sobre la relación agua-monte *vid.* DE VICENTE DOMINGO, *Espacios Forestales. Su ordenación jurídica como recurso natural*, Madrid, Civitas, 1995, pp. 67-74.

⁶⁷ Vid. art. 31.6.f) Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

⁶⁸ Según el artículo 42.1g)n') del Texto Refundido de la Ley de Aguas aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, forma parte del contenido de los planes hidrológicos de cuenca «los criterios sobre estudios, actuaciones y obras para prevenir y evitar los daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos».

Por otro lado, cuando una zona declarada de alto riesgo de incendio dispone de un PORF éste se considerará como un plan de defensa contra incendios si contempla las consideraciones establecidas en la normativa⁶⁹.

En definitiva, podemos afirmar que los PORF están bien coordinados e integrados con el resto de planificaciones que ordenan el medio físico.

III. ASPECTOS DE LA PLANIFICACIÓN DE MONTES QUE ESTIMAMOS COMO DEBILIDADES O AMENAZAS

Fruto del análisis de la ordenación y la planificación de montes detectamos una serie de realidades que debilitan la citada planificación y la alejan de su objetivo de devenir un elemento esencial en la consecución del desarrollo sostenible en su triple vertiente ambiental, económica y social.

1. LA EXISTENCIA DE POCOS PLANES DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES APROBADOS

Fruto de nuestra investigación, sabemos que algunos PORF están en fase de elaboración y que a fecha de 9 de mayo de 2016 se han aprobado los PORF del Principado de Asturias⁷⁰. Sin ánimo de exhaustividad, conocemos que están en fase de elaboración los siguientes: PORF de los Montes de Vitoria, PORF de Liébana y Nansa, PORF de la montaña occidental de León, PORF de la comarca de Almazan, PORF de la provincia de Valladolid, PORF del sur de Burgos, PORF de las Hurdes, PORF Gúdar-Javalambre, PORF el Ferrol, el Plan de producción Forestal de la comarca del Solsonés, el Plan Forestal de Demarcación de Alicante y de Castellón.

2. LAS LAGUNAS EN LA REGULACIÓN ORDENADORA DE LOS MONTES

El Estado aún tiene pendiente la aprobación de las Directrices

⁶⁹ *Vid.* apartado 3 del artículo 48 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

⁷⁰ Cangas de Narcea, Cangas de Onís, Grado, Luarca, Pola de Allande, Pola de Laviana, Pola de Siero, Pravia, Ribadesella, Vegadeo.

básicas comunes de gestión forestal sostenible que, entre otros aspectos, han de determinar el contenido mínimo de los proyectos de ordenación de montes y planes dasocráticos⁷¹ y el contenido mínimo de las Instrucciones de ordenación y aprovechamiento de montes que corresponde aprobar a las CCAA⁷². Ante este panorama como derecho supletorio están vigentes a nivel estatal las «Instrucciones generales para la ordenación de montes arbolados» y las «Normas generales para el estudio y redacción de los planes técnicos de montes arbolados» para montes de pequeña entidad, ambas publicadas en el BOE de 1971. Las CCAA sí que han aprobado las Instrucciones de ordenación y aprovechamiento de montes. Ahora bien, algunas normas autonómicas y las estatales se refieren, de manera general, a las masas arboladas y una considerable parte del territorio forestal está compuesto por masas no arboladas quedando, por tanto, algunas de estas últimas sin referentes sobre su ordenación.

3. LA ESCASA APROBACIÓN DE PLANES O INSTRUMENTOS DE GESTIÓN FORESTAL A NIVEL DE FINCA O MONTE

A pesar de su obligatoriedad formal para todos los montes hasta fechas muy recientes⁷³, la inmensa mayoría de montes privados no tienen elaborado su proyecto o instrumento de gestión, que se ha de realizar a instancias del titular del monte y aprobar por el órgano forestal de la CCAA. Consideramos que se tendría que explorar la posibilidad de reforzar esta obligatoriedad formal, existente actualmente con los montes protectores, con la tipificación del incumplimiento de esta obligación⁷⁴ como infracción administrativa⁷⁵ y a la vez ordenar

⁷¹ Vid. art. 33.4 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

⁷² Vid. art. 32.2 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

⁷³ Obligatoriedad para todo tipo de montes sin distinción hasta la reforma operada por la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

⁷⁴ Una vez transcurrido el plazo establecido por la normativa para cumplir con esta obligación. Plazo que con anterioridad a la reforma citada *ut supra* expiaba el 22 de febrero de 2019 y que la reforma lo alarga de manera excesiva hasta el 22 de febrero de 2029. Vid. disposición transitoria segunda Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

⁷⁵ Vid. art. 67-76 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, tanto en su redacción antes de la reforma realizada por la norma citada *ut supra* como en su redacción actual.

a la Administración el establecimiento de los apoyos económicos que se consideren convenientes, reconociendo las externalidades ambientales que general los montes planificados.

En total, en España, del total de superficie forestal privada, solo el 7, 94% está ordenada. Cataluña es la CCAA con superficie forestal privada con un mayor índice de ordenación, un 30.27%⁷⁶, seguramente por la política de fomento, a través de subvenciones y del diseño de modelos tipo para gestionar una masa forestal a los que adherirse⁷⁷, llevada a cabo por la Generalitat de Cataluña⁷⁸.

Esta realidad, que se constata, trae causa de una orientación que afectó al sector forestal desde finales de los años ochenta y que vino de la mano de la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, y de las leyes autonómicas forestales, en su búsqueda del bosque autóctono, donde la función ecológica pasó a tener un valor absoluto que se tradujo en un rechazo a la intervención humana postulando que las masas forestales tenían que seguir sus «procesos ecológicos esenciales» y dejarse a su evolución natural. Esta corriente, junto a otros motivos, provocó una desconexión entre el hombre y el monte. La excepción a esta dinámica es la Ley 6/1988, de 30 de marzo, forestal de Cataluña que, partiendo de un uso sostenible del monte, en su primer artículo establece que «la presente Ley tiene por finalidad establecer el ordenamiento de los terrenos forestales de Cataluña para asegurar su conservación y garantizar la producción de materias primas, aprovechar adecuadamente los recursos naturales renovables y mantener las condiciones que permitan un uso recreativo y cultural de dichos terrenos». En el apartado dos del mismo artícu-

⁷⁶ Vid. MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, *Anuario de Estadística Forestal 2013*, Tabla 3.14: superficie forestal ordenada según titularidad y por Comunidad Autónoma, pàg.31. Este anuario es el último publicado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

⁷⁷ Vid. FARRIOL ALMIRALL, «La planificación de los montes privados de Cataluña: nuevas instrucciones de redacción», *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*, núm. 37, 2013, p. 81.

⁷⁸ Una manifestación de este impulso planificador de la propiedad forestal privada desarrollado tempranamente en Cataluña es la promoción de la información, las pautas y recomendaciones para elaborar los planes de gestión de las propiedades forestales por el Centro de la Propiedad Forestal de Cataluña a través, entre otros cauces, de publicaciones como la realizada por PITA ANDREU, *La planificació dels aprofitaments forestals*, Barcelona, Aedos, 1995.

lo se establece como objetivo «promover y mejorar de forma sostenida la función socioeconómica de las masas forestales, haciéndola compatible con la protección del medio físico»⁷⁹.

4. LAS CONSECUENCIAS DE LA FALTA DE PLANIFICACIÓN

Al fallar la planificación a nivel de los PORF y no tener el propietario un proyecto o instrumento de gestión —por la inercia de las tendencias normativas, por su coste y por no ver una rentabilidad económica clara— el propietario no sabe que hacer con el bosque, lo abandona⁸⁰, se pierde la posibilidad de realizar una gestión sostenible desde el punto de vista ambiental, económico y social, y se incrementan peligros como los incendios forestales y la propagación de plagas y enfermedades.

5. LA REBAJA DE LAS EXIGENCIAS LEGALES PLANIFICADORAS

La última reforma de la Ley de Montes, operada por la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, ha introducido un cambio relativo a la planificación que no nos convence. En concreto, se limita la obligación de disponer de un proyecto de ordenación, plan dasocrático a los montes declarados de utilidad pública⁸¹ y los montes protectores⁸², pudiendo las CCAA ampliar esta obligación⁸³. Antes de la reforma, la Ley de Montes establecía esta obligación tanto para los

⁷⁹ Vid. ESTEVE PARDO, José, *Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes (función ecológica y explotación racional)*, Madrid, Civitas, 1995, pp. 105-124.

⁸⁰ En palabras de MORENO MOLINA «Sólo si los bosques son rentables, los particulares, propietarios de la mayor parte de los bosques españoles, los cuidarán e invertirán en ellos. Eso sí, también es preciso tener en cuenta y valorar aquellos montes, como los mediterráneos, que proporcionan principalmente rentabilidades sociales en forma de valores ecológicos, paisajísticos, recreativos y culturales, y para cuya conservación y mejora deben concederse ayudas públicas a sus gestores», en *La protección ambiental de los bosques*, Madrid, Marcial Pons, 1998, pp. 228-229.

⁸¹ Es lo mismo que decir montes catalogados y que, evidentemente, son de titularidad pública.

⁸² Vid. art. 33.2 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Recordamos que esta figura de protección se utiliza para los montes privados.

⁸³ Vid. art. 33.5 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

montes públicos como los privados, sin distinción de clases de montes⁸⁴. De entrada, esta relajación de las exigencias como solución para evitar el incumplimiento de la normativa no nos parece una medida razonable. Es verdad que las CCAA pueden ampliar esta obligación, pero no tenemos tal garantía que esto ocurra. Solo se tendría que haber permitido la supresión de la obligación de contar con un proyecto de ordenación, de los montes que no estén ni catalogados ni sean protectores, en el caso de que las CCAA tuviesen aprobados los respectivos PORF o no los tuviesen aprobados pero fuera obligatorio su aprobación por las CCAA en un plazo de tiempo prudencial, para asegurarse el legislador que se dispone o se dispondrá, al menos, de un instrumento supletorio de ordenación forestal aplicable sobre aquellos terrenos concretos sobre los que, de entrada, se suprime dicha obligación.

Por otro lado, hemos de señalar que existe una cierta contradicción entre el mandato establecido a las Administraciones Públicas de que han de impulsar técnica y económicamente la ordenación de «todos» los montes con esta limitación de la obligación legal de disponer de un proyecto de ordenación, plan dasocrático u otro instrumento equivalente para «los montes catalogados y los protectores»⁸⁵.

6. LA EXCESIVA AMPLIACIÓN DE LOS PLAZOS PARA LA ORDENACIÓN DE LOS MONTES

La reforma de la Ley de Montes, citada con anterioridad, modifica el plazo establecido para cumplir con la obligación de dotar a

⁸⁴ En relación a la clasificación de los montes, nuestro ordenamiento diferencia, por su titularidad, entre montes públicos y montes privados. Dentro de los montes privados existe una categoría especial de montes, que son los montes declarados protectores, por cumplir alguno de los supuestos establecidos para incluir un monte en el catálogo de montes de utilidad pública (ver también notas a pie de página 34 y 35). Por otro lado, dentro de los montes públicos se diferencia entre los montes de dominio público y los montes patrimoniales. Asimismo, dentro de los montes de dominio público hay que distinguir entre montes comunales, los montes incluidos en el catálogo de montes de utilidad pública y aquellos montes que, sin reunir las características de los anteriores, estén afectados a un uso o servicio público. *Vid.* arts. 11, 12,13 y 24 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

⁸⁵ *Vid.* confrontar apartados 1 y 2 del art. 33 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

los montes del correspondiente instrumento de gestión forestal. El plazo se amplía pasando de 15 años, desde la entrada en vigor de la Ley de Montes, a 25 años desde la entrada en vigor de la Ley de Montes⁸⁶. De manera que el límite temporal, para dotarse de un instrumento de planificación, se amplía en 10 años y, por tanto, pasa del 22 de febrero de 2019 al 22 de febrero de 2029.

Aunque el legislador justifica esta ampliación, entre otros motivos, en la constatación de una baja proporción de montes dotados de su correspondiente instrumento de planificación y en la necesidad de dar tiempo a las CCAA para que puedan elaborar y aprobar los correspondientes modelos tipos de gestión forestal a los que poder adherirse⁸⁷, nosotros consideramos que esta ampliación tan dilatada posibilita que se eternice y se retrase considerablemente el cumplimiento de esta obligación de dotarse de un instrumento de gestión y, además, relaja la obligación, al transmitir el legislador su disposición a la ampliación de plazos en esta materia cuando exista una baja proporción de montes con instrumento de planificación vigentes.

IV. OPORTUNIDADES, RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS DE FUTURO

1. EL PAPEL DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES Y LA IMPORTANCIA DE SU APROBACIÓN

Nosotros postulamos la conveniencia de que la aprobación de los PORF no sea potestativa, sino que devenga un instrumento de necesaria aprobación por las CCAA, por varios motivos:

— Por la legitimidad ambiental y social de la que gozan estos planes fruto de su procedimiento de elaboración y aprobación. Es evidente que los PORF tienen la escala más adecuada para articular la participación pública (dando voz a las entidades locales, los propietarios forestales privados, a los sectores afectados e interesados y

⁸⁶ *Vid.* las dos versiones de la disposición transitoria segunda de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, la versión de antes de la reforma y la vigente actualmente.

⁸⁷ *Vid.* el punto VIII del preámbulo de la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

al público en general)⁸⁸ y la evaluación ambiental estratégica, en el caso que sea necesaria⁸⁹, como así lo determina la legislación objeto de estudio. El resto de planes o instrumentos de ordenación de montes contemplados no prevén, en la normativa básica de manera expresa, la participación pública⁹⁰ y es más difícil que se tenga que articular, por el tamaño de las extensiones en juego⁹¹, la evaluación ambiental estratégica y, por tanto, se pierde también la garantía de la participación pública que ordena este instrumento⁹².

— Porque sirven de paraguas a un conjunto amplio de acciones⁹³ y de espacios forestales⁹⁴, tengan o no instrumento de gestión y tengan o no arbolado. De manera que sirven para cubrir las lagunas y déficit en ordenación y planificación señaladas, al respecto, en epígrafes anteriores. En definitiva, son útiles para cubrir: el vacío existente en la ordenación del territorio rural en general; la falta de montes privados ordenados, entre otros motivos, por falta de rentabilidad; la planificación de los montes en los que la normati-

⁸⁸ En concreto, en el apartado 7 del art. 31 de la Ley de Montes, que regula los PORF, se expresa: «La elaboración de estos planes incluirá necesariamente la consulta a las entidades locales y, a través de sus órganos de representación, a los propietarios forestales privados, a otros usuarios legítimos afectados y a los demás agentes sociales e institucionales interesados, así como los trámites de información pública».

⁸⁹ Según la normativa de evaluación ambiental, será necesario someter el PORF a una evaluación ambiental estratégica siempre que incluya forestaciones que afecten a una superficie superior a 50 ha y talas de masas forestales con el propósito de cambiar a otro tipo de uso del suelo y también cuando estemos ante proyectos para destinar áreas incultas o áreas semi naturales al aprovechamiento forestal maderero que impliquen la ocupación de una superficie mayor de 10 ha. *Vid.* art. 6, anexo I, grupo 9, a) 2º y anexo II, grupo 1, b) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.

⁹⁰ No se prevé ni en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, ni en Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los Derechos de Acceso a la Información, de Participación Pública y de Acceso en la Justicia en materia de Medio Ambiente. En el artículo 17 de esta última norma se establece que la participación pública en la elaboración, revisión y modificación de planes y programas se extenderá a aquellas materias que establezca la regulación autonómica. En el caso de la regulación de los instrumentos de ordenación forestal de Cataluña no se contempla tampoco la participación pública.

⁹¹ *Vid.* nota a pie de página número 89.

⁹² *Vid.* PALLARÈS SERRANO, «La participación pública en materia de medio ambiente», en PIGRAU SOLE (Dir.), *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Barcelona, Atelier, 2008, pp. 318-321.

va vigente, actualmente, no exige planificación a nivel de finca o monte; y la falta de directrices y de instrucciones en el ámbito de las masas no arboladas.

— Por los contenidos conservacionistas y de sostenibilidad que tienen que incluir los PORF, de acuerdo con la legislación básica estatal⁹⁵, que los convierten en un referente ambiental para el resto de planes de finca o monte.

— Porque su ámbito territorial es idóneo para tomar decisiones relativas a la prevención de los incendios forestales⁹⁶ y de las enfermedades y plagas animales y vegetales⁹⁷. Este ámbito territorial extenso también es idóneo para tomar decisiones relativas a la restauración hidrológico-forestal, las repoblaciones, etc.⁹⁸.

— Porque la obligada visión global de este tipo de planes permite establecer estrategias y prioridades y líneas de trabajo con más eficacia y eficiencia, en aras a conseguir la plena multifuncionalidad de los bosques.

— Porque su aprobación, incluyendo una serie de información, contenido y parámetros fundamentales, permite simplificar, minimizar, agilizar, facilitar y abaratar la planificación a nivel de finca o monte. En el caso de Navarra, la nueva estrategia de planifica-

⁹³ Estos planes tienen como contenido el establecimiento de unas pautas mínimas de actuación para ordenar y aprovechar los montes afectados garantizando que no se ponga en peligro la persistencia de sus ecosistemas y se mantenga su capacidad productiva. *Vid.* art. 31.6.h) Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

⁹⁴ Se parte de un ámbito territorial amplio al expresarse que: «El ámbito territorial de los PORF serán los territorios forestales con características geográficas, socioeconómicas, ecológicas, culturales o paisajísticas homogéneas. Se podrán adaptar a aquellas comarcalizaciones y divisiones de ámbito subregional planteadas por la ordenación del territorio u otras específicas divisiones administrativas propias de las Comunidades Autónomas». *Vid.* art. 31.4 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

⁹⁵ Ley de Montes y la Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad.

⁹⁶ En la línea señalada, se establece que cuando una zona de alto riesgo de incendio esté englobada en un territorio que disponga de PORF, éste podrá tener la consideración de plan de defensa contra incendios siempre que reúna una serie de requisitos. *Vid.* apartados 3 y 5 del art. 48 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

⁹⁷ *Vid.* apartado 3 del art. 52 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

⁹⁸ *Vid.* art. 31.6.f) Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

ción forestal se basa en la existencia del binomio «plan comarcal» —que incluye toda la normativa, información, parámetros necesarios, indicadores de certificación forestal de todo el territorio que abarca, directrices de gestión silvícola, etc.—, y un documento de planificación sencillo y con un contenido mínimo e imprescindible a nivel de monte denominado «plan de actuaciones»⁹⁹.

2. LA NECESIDAD DE CREAR LAS CONDICIONES PARA QUE LA REALIZACIÓN DE UN INSTRUMENTO DE ORDENACIÓN FORESTAL SEA SOSTENIBLE EN TODOS LOS SENTIDOS Y, EN PARTICULAR, ECONÓMICAMENTE VIABLE

Como es evidente que si no hay posibilidad de obtener rentabilidad económica no hay explotación, y tampoco hay iniciativa para dotarse de un instrumento de gestión, el legislador y las Administraciones Públicas han de poner los medios para que el propietario tenga un instrumento de ordenación sostenible en todos los sentidos, empezando por procurar que la realización de este instrumento no sea excesivamente costosa, y por establecer el marco idóneo para que la gestión del espacio forestal se realice siguiendo criterios ambientales pero sin dejar de ser económicamente viable. La solución al primer objetivo la analizamos en el punto a) y para conseguir el segundo objetivo hace falta abordar de manera simultánea diversas medidas, que se estudian a partir del punto b), que no siempre son fáciles de implantar.

a) *Procurar que la realización de este instrumento no sea costoso para el propietario*

En nuestro ordenamiento se pretende conseguir este objetivo utilizando varias medidas:

— La primera a la que hacemos referencia ya la hemos tratado en el punto II.3. Así, la reciente reforma de la ley de montes ha

⁹⁹ De manera que si hay cambios de normativa, de indicadores de certificación forestal, etc., solo hace falta que realice los cambios la Administración autonómica en el plan comarcal. *Vid.* OLABE VELASCO, «Nueva propuesta de planificación forestal», *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*, núm. 37, 2013, pp. 13-15; VAL HERNÁNDEZ, OLABE VELASCO y SOLA VIRTO, «Una respuesta a la demanda de los pequeños propietarios particulares», *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*, núm. 37, 2013, pp. 37-42.

explicitado la posibilidad de que las CCAA aprueben modelos tipo de gestión forestal, para aquellos montes que reúnan determinadas características, de manera que a través de la adhesión a los mismos el propietario tendrá el monte planificado y estará obligado a su seguimiento. De esta manera se abaratan enormemente los costes necesarios para dotarse de un instrumento de gestión. Este abaratamiento se incrementa aún más, en el ámbito de la normativa forestal catalana, cuando para fincas forestales de superficie reducida — igual o inferior a 25 hectáreas— se permite que el instrumento pueda ser redactado por la propiedad y no se requieran los servicios de un ingeniero de montes o de un ingeniero técnico forestal¹⁰⁰.

— La segunda medida se refiere al establecimiento del mandato legal de que se tiene que incentivar económicamente, de manera preferente, la implantación de proyectos de ordenación, planes dasocráticos u otros instrumentos de gestión en los montes públicos no catalogados y en los privados. Se evidencia aquí el interés que tiene el legislador de que «todos» los montes estén ordenados, con independencia de si existe o no una obligación legal al respecto¹⁰¹.

— La tercera medida consiste en ampliar los plazos para que los propietarios de montes no ordenados puedan beneficiarse de los incentivos económicos a los que acabamos de referirnos. Se especifica, además, que la elaboración del instrumento de gestión forestal puede ser objeto de subvención o crédito. Si la reciente reforma de la Ley de Montes no hubiera ampliado el plazo ahora quedaría barrado el acceso a cualquier incentivo para elaborar el correspondiente instrumento de ordenación forestal¹⁰².

— Por último, la planificación forestal que comprende y agrupa fincas de pequeños propietarios también puede servir para rebajar los costes que implica dotarse de un instrumento ordenador, desde el momento que se reparten los gastos entre los propietarios afectados¹⁰³.

¹⁰⁰ *Vid.* nota a pie de página número 51.

¹⁰¹ *Vid.* art. 63.3 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

¹⁰² *Vid.* disposición transitoria tercera Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. El plazo pasa de 10 a 15 años a contar desde la entrada en vigor de la ley. De manera que actualmente los propietarios pueden beneficiarse de las ayudas existentes hasta el 22 de febrero de 2019. Sino se hubiese ampliado el plazo éste hubiera expirado el 22 de febrero de 2014.

¹⁰³ *Vid.* art. 27 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

b) *Conseguir una economía de escala en la explotación forestal que pueda dar beneficios*

Un elemento que puede ayudar a conseguir esta economía de escala en la explotación forestal es la planificación conjunta de fincas de diferentes titulares. Esta planificación conjunta tiene varias virtualidades como: rebajar los, ya comentados, costes del propietario para dotarse de un instrumento planificador; conseguir una ordenación integrada de todos estos espacios dotándola de mayor coherencia y racionalidad; facilitar que se adhieran a la planificación un mayor número de propietarios, algunos con fincas de reducida superficie; y conseguir una mayor eficiencia a la hora de alcanzar los objetivos de la planificación —piénsese, por ejemplo, en la prevención de incendios y en, el tema que nos ocupa en este epígrafe, la gestión y producción forestal a una escala que sea económicamente rentable—¹⁰⁴.

La reforma de la Ley de Montes desvincula de manera clara la titularidad de la gestión. Con anterioridad existía la contradicción de que aunque se contemplaba la posibilidad de externalizar la gestión a través de un contrato¹⁰⁵, se afirmaba que «los montes privados se gestionan por su titular»¹⁰⁶. La normativa vigente actualmente modifica esta última formulación y establece que «los montes privados se gestionan en la forma que disponga su titular».

Esta última modificación de la ley de Montes, también, aporta como novedad una mínima regulación de las sociedades forestales, que con anterioridad solo se mencionaban en la disposición adicional 5ª como «sociedades de propietarios forestales», para establecer el mandato al Gobierno de remitir a las Cortes Generales en el plazo de dos años una propuesta de modificación de la legislación de sociedades que incorporase una nueva figura que se adecuara a las especificidades forestales. Este mandato no se ha cumplido, no se

¹⁰⁴ *Vid.* art. 27 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, y preámbulo y arts. 22 y 23 de la Orden del Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural 246/2013, de 14 de octubre.

¹⁰⁵ En el apartado 2 del artículo 23 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, se establece que «los titulares de estos montes podrán contratar su gestión con personas físicas o jurídicas de derecho público o privado o con los órganos forestales de las Comunidades Autónomas donde el monte radique».

¹⁰⁶ *Vid.* art. 23.1 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, en su redacción anterior a la última reforma.

ha realizado esta incorporación en la legislación de sociedades, y se ha aprovechado la reforma para articular mínimamente¹⁰⁷ las sociedades forestales y, así, conseguir impulsar económicamente el sector forestal, manteniendo los propietarios forestales las prerrogativas de dominio, a excepción de la gestión/explotación/aprovechamiento, que se cede a la sociedad forestal por un plazo de tiempo a cambio de una participación en los beneficios de la explotación. Para incentivar la creación de estas sociedades forestales se incorporan en su regulación deducciones¹⁰⁸ y regímenes fiscales especiales¹⁰⁹.

Otra cuestión destacable, en el establecimiento de medidas que pueden ayudar a generar una economía de escala en el ámbito forestal, es la consideración de las entidades (fundaciones, asociaciones) orientadas a la gestión forestal sostenible como entidades que persiguen fines de interés general¹¹⁰ y, por tanto, de acuerdo con la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, del Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo, son entidades sin fines lucrativos que tienen un régimen fiscal muy favorable, quedando una serie de rentas obtenidas por estas entidades exentas del impuesto de sociedades¹¹¹.

¹⁰⁷ En la misma disposición adicional quinta titulada «Sociedades forestales», en el punto 6, después de esta regulación mínima a la que hemos hecho referencia, se dice: «Las Sociedades Forestales se regirán por el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio».

¹⁰⁸ En la disposición adicional decimotercera titulada «Deducción en el Impuesto sobre Sociedades por gastos e inversiones de las sociedades forestales» se establece el derecho de estas sociedades a una «deducción en la cuota íntegra del Impuesto sobre Sociedades del 10 por ciento de los gastos o inversiones que realicen en el periodo impositivo en *la conservación, mantenimiento, mejora, protección y acceso del monte*». Se pretende incentivar, de esta manera, en estas sociedades, los trabajos de protección, mejora y conservación del monte que buscan su aprovechamiento sostenible.

¹⁰⁹ Se establece un régimen especial para evitar la tributación que se genera al ceder los propietarios los derechos de uso forestal de los terrenos forestales a la sociedad forestal a cambio de participaciones en la sociedad forestal a través de valores representativos del capital social de la sociedad forestal. *Vid.* apartado 7 de la disposición adicional quinta de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, que se remite al régimen fiscal especial establecido en el capítulo VII del título VII de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades.

¹¹⁰ *Vid.* disposición adicional novena Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

¹¹¹ *Vid.* arts. 1-6 de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, del Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos e Incentivos Fiscales al Mecenazgo.

Por último, a través de la última reforma de la Ley de Montes, se modifica la Ley de Industria añadiendo como objetivo, en los programas de promoción industrial, el fomento de manera específica de las industrias de transformación que utilicen como materia prima los recursos forestales¹¹². La existencia de estas industrias es importante para poder transformar y dar salida a los recursos que derivan de la gestión forestal sostenible ordenada en la planificación correspondiente.

c) *Impulsar la generación de demanda de productos forestales*

En este campo hay mucho por hacer y, junto a los programas de fomento industrial, esta demanda será fundamental para la creación, en las zonas donde se genere, de las industrias de transformación que utilicen como materia prima los recursos forestales.

Después de la cumbre de París, a quedado claro que la lucha contra el cambio climático es irreversible y urgente. Ante este nuevo reto, el sector forestal tiene un papel esencial¹¹³: adsorbiendo las emisiones de CO₂; emitiendo oxígeno; utilizando la madera en la construcción; implantando un nuevo concepto de urbanismo donde se integran los bosques en las ciudades para, entre otros motivos, conseguir bajar la temperatura; utilizando calderas domésticas alimentadas por biomasa (pellets); utilizando los residuos de fibras forestales, que antes se han utilizado para hacer tejidos y papel, en biorefinerías. En definitiva, se ha de cuidar, proteger y utilizar el bosque de manera sostenible, en vez de abandonarlo facilitando que sea pasto de los incendios, para conseguir una economía baja en carbono. No podemos ignorar que para conseguir este objetivo la tecnología y la innovación tienen un papel fundamental¹¹⁴, aunque también hemos de decir que hay muchas solu-

¹¹² Vid. disposición adicional duodécima Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

¹¹³ Sobre esta cuestión, en general, consultar la monografía de SARASIBAR IRIARTE, *El Derecho Forestal ante el Cambio Climático: Las Funciones Ambientales de los Bosques*, Cizur Menor, Aranzadi, 2007.

¹¹⁴ Según MARC PALAHÍ, director del Instituto Forestal Europeo, «la celulosa y la lignina, las dos moléculas más abundantes de la tierra, lideraran los nuevos tejidos. La fibra forestal será una de las grandes vetas del mercado». Vid. «La Contra» en *La Vanguardia*, del jueves, 14 de abril de 2016.

ciones contrastadas y viables que nos ofrece la tecnología que no se han implantado de manera generalizada porque falta voluntad política para poner en marcha este mercado bajo en emisiones¹¹⁵.

En este ámbito la normativa objeto de estudio no va más allá de referirse a la cooperación entre la Administración del Estado, las CCAA y agentes para el establecimiento de programas de divulgación de la importancia de los montes, de su gestión sostenible y de sus productos como recursos naturales renovables¹¹⁶ y del mandato del Gobierno a elaborar, en colaboración con las CCAA, una estrategia para el desarrollo del uso energético de la biomasa forestal de acuerdo con los objetivos del Plan de Energías Renovables¹¹⁷.

d) *Incentivar las externalidades ambientales de los montes ordenados*

La regulación, al respecto, la encontramos en el artículo 65 de la ley de Montes y podemos decir que, al analizarla, hallamos, entre otras cosas, una versión de lo que se entiende por «pago por servicios ambientales»¹¹⁸, donde, en este caso, la Administración es

¹¹⁵ Es evidente que hay muchos intereses ocultos que han frenado y retrasado esta transición, capturando el regulado al regulador a través de varias vías como pueden ser las puertas giratorias donde podemos ver muchos expresidentes y exministros como consejeros de empresas energéticas que operan básicamente con combustibles fósiles. Así se explicaría, entre otros motivos, la retirada de las primas a la energía renovable y el desincentivo a la producción y al autoconsumo de energía.

¹¹⁶ *Vid.* art. 57.2 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

¹¹⁷ *Vid.* disposición adicional cuarta Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

¹¹⁸ Según SVEN WUNDER, el «pago por servicios ambientales» es aquella transferencia monetaria o en especie que se realiza voluntariamente, para obtener un servicio ambiental claramente definido, en donde interviene al menos un comprador y un proveedor del servicio, y que se concreta de forma condicional, es decir, solo si se asegura la provisión del servicio ambiental. Por tanto, para que pueda hablarse de (PSA) se han de dar los siguientes requisitos:

- La transacción es voluntaria y vinculante
- El servicio ambiental o el uso del suelo para prestar dicho servicio está debidamente definido/valorado
- Un mínimo de un comprador/usuario del servicio
- Un mínimo de un vendedor/proveedor del servicio ambiental
- Los pagos están sujetos a la provisión continuada de los servicios ambientales por parte del vendedor/proveedor (condicionalidad).

Vid. El trabajo del autor titulado *Payments for Environmental Services: some nuts and bolts*, Jakarta, Center for International Forestry Research. Occasional Paper, núm. 42, p. 3.

la que aporta el pago a través del establecimiento de una relación voluntaria y contractual con el propietario o titular de la gestión del monte, o de cualquier aprovechamiento, siempre que esté planificado, y donde se tienen en cuenta diferentes servicios ambientales, como:

— La conservación, restauración y mejora de la biodiversidad en ecosistemas y especies forestales y del paisaje en función de las medidas específicamente adoptadas para tal fin.

— La fijación de dióxido de carbono en los montes como medida de contribución a la mitigación del cambio climático, en función de la cantidad de carbono fijada en la biomasa forestal del monte¹¹⁹, así como de la valorización energética de su biomasa forestal aprovechable.

— La conservación de los suelos y del régimen hidrológico en los montes como medida de lucha contra la desertificación, en función del grado en que la cubierta vegetal y las prácticas silvícolas contribuyan a reducir la pérdida o degradación del suelo y la mejora de los recursos hídricos superficiales y subterráneos.

— La mejora de la calidad del aire y la disminución de ruidos.

¹¹⁹ Esta función de sumidero de los montes se corrobora en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que, en sintonía con la Ley de Montes, establece en el artículo 89.2 un mandato a las Administraciones Públicas de promover el aumento y mejora de sumideros vinculados al uso forestal sostenible. Para ello se establece que las Administraciones fomentarán acciones que den valor tanto a las producciones inmediatas como a las externalidades positivas que las áreas forestales producen y especialmente, y entre otras, las siguientes:

a) La planificación y ordenación forestal a través de los planes y proyectos de gestión forestal sostenible.

b) La agrupación de propietarios forestales para el desarrollo de explotaciones forestales como unidades de gestión planificada sostenible.

c) La producción y comercialización de productos forestales procedentes de explotaciones nacionales con certificado de gestión forestal sostenible, así como productos derivados con certificación en su proceso productivo nacional.

d) La conservación y mejora de la variabilidad genética de los recursos forestales.

e) La prevención de los incendios forestales y otros daños, como plagas, tormentas, riadas y otros, y su impacto sobre el patrimonio natural y la biodiversidad.

f) El uso de la biomasa forestal en el marco de la generación de energía de fuentes de origen renovable.

Se contemplan, también en el artículo citado, otras vías para incentivar las externalidades ambientales especificadas, que no entran dentro de los que se entiende por «pago por servicios ambientales», como son la subvención al propietario de los trabajos orientados a la gestión forestal sostenible y la inversión directa por la Administración.

Nuestro ordenamiento, para promover el desarrollo sostenible del medio rural, ha regulado el contrato territorial¹²⁰, que permite acoger en su seno un conjunto de compromisos acordados entre una Administración Pública y el titular de una explotación, o de su gestión o aprovechamiento, para orientar e incentivar la actividad de estos últimos hacia un modelo que genere externalidades positivas¹²¹. Por el interés público de estas externalidades el legislador establece que las Administraciones Públicas otorgan unas contraprestaciones a dichos titulares, con independencia de la retribución que reciben por la venta de sus productos en el mercado. La regulación básica¹²² de este instrumento formal contempla como parte y beneficiario de los contratos, no solo a los titulares de explotaciones agrarias, sino también a los titulares de la gestión y aprovechamiento de montes o terrenos forestales¹²³. Por lo tanto, tenemos articulado un tipo de contrato de carácter voluntario aplicable al ámbito forestal que ha servido para cumplir con el mandato establecido, en el artículo 65 de la Ley de Montes, de que las administraciones regulen los mecanismos y las condiciones para incentivar las externalidades ambientales de los montes ordenados/planificados.

¹²⁰ Al respecto, *vid.* M.^a TERESA CANTÓ LÓPEZ, «El régimen jurídico de los contratos territoriales del medio rural», en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 21, 2012, pp. 125-153.

¹²¹ RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO también considera que los contratos territoriales son una manifestación del «pago por servicios ambientales» en el derecho interno español. *Vid.* «Pago 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, 2013, pp. 97-101.

¹²² La disposición final primera del Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, que regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural, establece que el real decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13 de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

¹²³ *Vid.* art. 5.1 del Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, que regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural.

Toda esta normativa estatal se inspira y deriva, en parte, de la Política Agraria Común (PAC) de la UE¹²⁴, con instrumentos como el Reglamento (UE) 1305/2013, de 17 de diciembre, Relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)¹²⁵, que establece, en el considerando 20, que «la silvicultura forma parte integrante del desarrollo rural y la ayuda para la utilización sostenible y no nociva para el clima de las tierras debe incluir el desarrollo de las zonas forestales y la gestión forestal sostenible»¹²⁶. En coherencia con esta afirmación se continua expresando, en el considerando 28, que «procede seguir concediendo pagos a los titulares forestales que presten servicios silvoambientales o climáticos asumiendo compromisos para reforzar la biodiversidad, conservar los ecosistemas forestales de alto valor, mejorar su potencial de mitigación del cambio climático y de adaptación al mismo y reforzar el valor protector de los bosques con respecto a la erosión del suelo, el mantenimiento de los recursos hídricos y los riesgos naturales». En definitiva, lo que se pretende es potenciar y extender los servicios ambientales de los bosques planificados sin descuidar el desarrollo social de las áreas rurales. Para conseguirlo se instaure este régimen de ayudas, que exige que el bosque esté planificado, que permitirá que las explota-

¹²⁴ Sobre las medidas de la PAC aplicables al sector forestal *vid.* RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, «La ordenación de los montes como infraestructura verde estratégica en el marco de la política agraria común (PAC 2015-2020)», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 29, 2014, pp. 133-151.

¹²⁵ Deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo.

¹²⁶ En el considerando 20 se continua afirmando: «En aras de la simplificación, pero también para permitir a los beneficiarios diseñar y realizar proyectos integrados con un mayor valor añadido, es preciso que una única medida cubra todos los tipos de ayuda a las inversiones en silvicultura y su gestión. Esta medida debe abarcar la ampliación y la mejora de los recursos forestales a través de la reforestación de tierras y la creación de sistemas agroforestales que combinen la agricultura extensiva con sistemas forestales, la restauración de bosques dañados por incendios u otros desastres naturales y catástrofes, así como medidas de prevención pertinentes; las inversiones en tecnologías forestales y en el sector de la transformación, movilización y comercialización de productos forestales destinadas a mejorar el comportamiento económico y ambiental de los titulares forestales e inversiones no lucrativas que mejoren la capacidad de adaptación a los ecosistemas y al cambio climático y el valor ambiental de los ecosistemas forestales (...). En las zonas clasificadas por los Estados miembros como zonas con riesgo de incendio medio o alto deben aplicarse medidas preventivas contra los incendios. Todas las medidas preventivas deben formar parte de un plan de protección de los bosques (...)».

ciones forestales con instrumento de gestión sean rentables para el titular y/o gestor, a pesar de focalizar y orientar las actuaciones e intervenciones en la consecución de resultados ambientales por encima de los económicos¹²⁷.

e) *Desarrollar instrumentos basados en el mercado*

En la línea con lo que se entiende por «pago por servicios ambientales», la normativa establece de manera genérica que «las administraciones facilitarán 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»¹²⁸. Esta calificación de los instrumentos jurídicos como «basados en el mercado» hace que el legislador esté realizando una llamada a articular y utilizar instrumentos que no se basen en la coacción y la sanción, sino que se basen en la voluntariedad y en el mercado. Nosotros pensamos que, en el ámbito objeto de estudio, estos instrumentos tienen sus limitaciones y creemos que solo podrán ser operativos y positivos para reconocer económicamente estas externalidades ambientales en los montes privados, con independencia que sean protectores¹²⁹ o no, y en los montes públicos no catalogados y que no estén afectados a un uso o servicio público¹³⁰.

Este nuevo epígrafe del artículo 63, que se introduce en la última reforma de la Ley de Montes, realizada a través de la Ley 21/

¹²⁷ Sobre la necesidad de atribuir un valor económico a las externalidades medioambientales que presentan los bosques *vid.* RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, «La normativa forestal...», *op. cit.*, pp. 172-183.

¹²⁸ *Vid.* art. 63.2 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Este epígrafe se introduce a través de la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

¹²⁹ En el artículo 24 bis de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, se expresa: «Las limitaciones que se establezcan en la gestión de los montes protectores por razón de las funciones ecológicas, de protección o sociales que cumplen podrán ser compensadas económicamente en los términos previstos en el capítulo III del título VI».

¹³⁰ Opinamos de esta manera porque los montes catalogados y los afectados a un uso o servicio público son bienes de dominio público y, por tanto, son bienes inembargables, imprescriptibles e inalienables que están fuera del comercio de los hombres. Son bienes con una titularidad y un sentido que hace que sobre ellos no se contemple el vector económico y, por tanto, no quepa en ellos el juego de estímulos basados en el mercado.

2015, de 20 de julio, nos hace pensar que aquí el legislador está integrando en la legislación de montes y abriendo la puerta, entre otros posibles instrumentos, a los mercados voluntarios de carbono y a los bancos de conservación de la naturaleza, respectivamente.

Los bancos de conservación de la naturaleza¹³¹ se introducen en nuestro ordenamiento a través de la disposición adicional octava de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental. Esta disposición, entre otras muchas cuestiones, establece que los bancos de conservación de la naturaleza son un conjunto de títulos ambientales o créditos de conservación, otorgados por la Administración, que representan valores naturales creados o mejorados en determinadas fincas, teniendo sus titulares una serie de obligaciones de conservación. Estos créditos *se podrán transmitir en régimen de libre mercado* y pueden constituir las medidas compensatorias o complementarias previstas en la legislación de evaluación ambiental, de responsabilidad medioambiental o sobre patrimonio natural y biodiversidad, con el objetivo de equilibrar los efectos negativos realizados a un valor natural por los efectos positivos generados al mismo o semejante valor natural, que reconoce el título o crédito. El punto 7 de esta disposición adicional octava dice «el régimen general, organización, funcionamiento y criterios técnicos de los bancos de conservación de la naturaleza se desarrollarán reglamentariamente». Hemos de tener presente que la escasa regulación existente sobre este nuevo instrumento, que se ha introducido recientemente en nuestro ordenamiento a través de la disposición adicional de una ley, hace que no pueda entrar en funcionamiento hasta que no tengamos el correspondiente desarrollo reglamentario. No se ha establecido una fecha límite para su desarrollo y esta realidad puede eternizar esta situación.

Los mercados voluntarios de carbono se regulan en el artículo 90 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, donde se determina que las personas que lo desean podrán comprar títulos que acrediten inversiones en incremento y mantenimiento de masas forestales y otros programas para poder compensar sus emisiones de CO₂. Al respecto se afirma que «el Ministerio de Medio

¹³¹ Sobre su articulación y límites *vid.* GARCÍA URETA, «Protección de la biodiversidad, mercados, compensación por daños y bancos de conservación», *Revista de Administración Pública*, núm. 198, 2015, pp. 313-327.

Ambiente, y Medio Rural y Marino, previo informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente y de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, establecerá los criterios de compensación, verificación y obligaciones de mantenimiento e información asociadas, así como las inversiones que se considerarán a efectos de compensación».

Sin negar sus virtualidades, en general, no nos entusiasman estos instrumentos «basados en el mercado» desde el momento que consideramos que, en un caso, permiten relajar la óptima actuación, opción o decisión desde el punto de vista ambiental, como podría ser abogar por la alternativa cero en la evaluación ambiental, y, en el otro caso, permiten ralentizar la evolución hacia un modelo productivo y energético bajo en carbono. Por lo tanto, la utilización de dichos instrumentos tendría que venir acompañada de cautelas que eviten dichos peligros.

f) *Abrirse a la utilización de figuras contractuales y categorías jurídicas de reciente presencia en nuestro ordenamiento*

En diversas disposiciones de la Ley de Montes se recurre a la figura contractual, a los convenios y a los acuerdos, entre el propietario forestal y la Administración u otros sujetos, para abordar diferentes cuestiones:

— En relación a la gestión de los montes, se contempla la posibilidad de que el titular del monte pueda determinar, *a través de un contrato*, que la gestión la puedan realizar los órganos forestales de la Comunidad Autónoma donde radique el monte u otros sujetos de derecho público o privado¹³².

— Se contempla, como contenido de un PORF, el establecimiento del marco en el cual podrán suscribirse estos *contratos y los acuerdos y convenios que se consideren*, entre la Administración y los propietarios, para la gestión de los montes¹³³.

— El Plan de Defensa de las zonas de alto riesgo de incendios ha de considerar los trabajos preventivos que sea necesario realizar y las modalidades de ejecución de tales trabajos que, en fun-

¹³² Vid. art. 23.2 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

¹³³ Vid. art. 31.6.g) Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

ción del estado legal de los terrenos, podrá ser *mediante convenios, acuerdos o cesión temporal* de los terrenos a la Administración¹³⁴.

— En el ámbito de los incentivos aportados por las Administraciones Públicas por las externalidades ambientales que generan los montes planificados, ya hemos visto, en la letra d) de este trabajo, que una manera de canalizarlos es a través del establecimiento de una *relación contractual* entre la Administración y el propietario o titular de la gestión del monte o de cualquier aprovechamiento¹³⁵.

— La Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, prevé la posibilidad de que las CCAA puedan sustituir los existentes consorcios y convenios de repoblación «suscritos, entre la Administración y los propietarios de montes, por *otras figuras contractuales* en las que no sería exigible una compensación económica a favor de la Administración o condonar su deuda, siempre que se cuente con el acuerdo de los propietarios y, o bien el propietario se comprometa a conservar la masa forestal mediante la aplicación de un instrumento de gestión, o bien los beneficios indirectos y el interés social que genere su mantenimiento sea superior a las rentas directas del monte, o bien se da otra condición que se haya fijado por la normativa de la Comunidad Autónoma¹³⁶.

Recogidas las llamadas que hace la normativa a la utilización de figuras contractuales y otras categorías jurídicas, se trata de analizar si las que pensamos que pueden ser útiles encajan en los contextos descritos. En este sentido, consideramos que hemos de hacer referencia a los contratos territoriales, la custodia del territorio¹³⁷, los acuerdos voluntarios¹³⁸ y el pago por servicios ambientales:

¹³⁴ Vid. art. 48.3 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

¹³⁵ Vid. art. 65.3.b) Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

¹³⁶ Vid. disposición adicional primera Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

¹³⁷ Nosotros creemos que una definición del instrumento de la custodia del territorio que integre los diferentes factores esenciales que la conforman quedaría como sigue: «conjunto de estrategias o técnicas jurídicas promovidas, generalmente, por las entidades de custodia y valoradas, negociadas y adoptadas voluntariamente, por los propietarios y usuarios del territorio y las entidades de custodia, a través de un acuerdo de custodia del territorio mediante el cual se implica a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación y uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos. Las entidades de custodia pueden realizar, según el acuerdo adoptado, labores de asesoramien-

— Hemos avanzado que la relación contractual definida en el artículo 65, para articular incentivos por las externalidades ambientales, se subsume en lo que se entiende por pago por servicios ambientales y que en nuestro ordenamiento se articula y concreta, en el ámbito forestal, a través del contrato territorial.

— La posibilidad de que el titular del monte utilice un contrato para que la gestión del monte la realicen otros sujetos de derecho público o privado es un supuesto que entra dentro de la definición amplia de custodia del territorio.

— Para realizar los trabajos preventivos que se contemplan en el plan de defensa de las zonas de alto riesgo de incendios se puede utilizar el instrumento de los acuerdos voluntarios.

— Los negocios jurídicos que se pueden celebrar entre la Administración y los propietarios, de acuerdo con el marco establecido en un PORF para la gestión de los montes, son los contratos territoriales y los acuerdos voluntarios.

— Estas «otras figuras contractuales», a las que hace referencia el legislador para sustituir, siguiendo unas pautas, los consorcios o convenios de repoblación suscritos entre los propietarios y la Administración, podrían ser perfectamente los acuerdos voluntarios.

En el ámbito de la contratación pública y en el marco de la premisa de que es necesario ordenar el monte para que sea sostenible, desde la vertiente económica, social y ambiental, se ha in-

to, ordenación, ejecución, gestión, apoyo y seguimiento, entre otras, relativas al cumplimiento del acuerdo. Esta definición, que acabamos de presentar, es más amplia de lo que parece, en el sentido que entre las estrategias y técnicas jurídicas que se pueden utilizar en el ámbito de la custodia del territorio nos encontramos con algunas fórmulas que implican la transmisión de la propiedad. Es decir, en el acuerdo de custodia se puede convenir una compraventa, donación, permuta, etc..., y es, por tanto, a través de este acuerdo de transmisión que se implicará la entidad de custodia, como propietaria o usuaria, en la conservación y uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos del terreno obtenido en propiedad». En relación a las entidades de custodia la normativa básica estatal establece una definición amplia donde se incluyen como entidades de custodia tanto a las organizaciones privadas sin ánimo de lucro como a las organizaciones públicas sin ánimo de lucro. PALLARÈS SERRANO, «El recurso a la custodia del territorio y a los acuerdos voluntarios en el ámbito del patrimonio natural y la biodiversidad», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 41, 2010, pp. 225-226.

roducido¹³⁹, en sede de los montes demaniales, una nueva figura contractual del sector público¹⁴⁰ para facilitar y posibilitar la colaboración privada en el manejo sostenible del monte de acuerdo con

¹³⁸ Los acuerdos voluntarios ambientales, denominados acuerdos ambientales, se definen como «aquellos negocios jurídicos celebrados por una o varias Administraciones con una o varias personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, de naturaleza jurídica convencional, previstos o no en la legislación, que tienen como finalidad común establecer una relación jurídica propia entre las partes, para mejorar la protección del medio ambiente». Los acuerdos voluntarios sirven a la Administración para administrar de una manera diferente y complementaria a la exclusivamente basada en normar, ordenar y mandar, incorporando a los sujetos privados en dicho proceso a través de la participación en el convenio, sin que la Administración pierda o renuncie a las potestades que le otorga la normativa y sin que pueda olvidar la finalidad pública que ha de perseguirse a través de la utilización de dicho instrumento. De acuerdo con esta lógica, de instrumento en manos de la Administración para la consecución y persecución de determinados intereses públicos, los acuerdos voluntarios se consideran como pactos o negocios de derecho administrativo. Vid. de SÁNCHEZ SÁEZ la voz «Acuerdos voluntarios», en ALONSO GARCÍA y LOZANO CUTANDA (Dir.), *Diccionario de Derecho Ambiental*, Madrid, Iustel, 2006., p. 31. ALENZA GARCÍA y GALILEA SALVATIERRA parten, para definir los acuerdos voluntarios, de la definición que contiene la *Llei catalana 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'Administració ambiental*. Vid. «Los Convenios Ambientales en la legislación española: un análisis económico y jurídico (y II)», *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, núm. 49, 2003, p. 19. PAREJO ALFONSO, «El artículo 88 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre: el pacto, acuerdo, convenio o contrato en el procedimiento administrativo», en VVAA, *Convención y arbitraje en el Derecho tributario*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, Marcial Pons, 1996, pp. 73-74. PALLARÈS SERRANO, «El recurso a la custodia...», *op.cit.*, pp. 236-237.

¹³⁹ A través de la reforma operada por la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

¹⁴⁰ Según el art. 36 de la Ley de Montes «5. La Administración gestora de los montes demaniales podrá enajenar productos o servicios de los mismos, bajo el régimen de aprovechamientos forestales, *con sujeción* a las cláusulas técnico-facultativas y económico-administrativas que se establezcan y a los instrumentos de gestión vigentes. Como contraprestación, además o en lugar del precio, podrá establecerse o aceptarse la realización de determinadas mejoras del monte, que *deberán sujetarse al instrumento de gestión correspondiente*, a las condiciones específicas que se establezcan y a la aprobación del titular del monte.

6. En los contratos que celebren las Administraciones gestoras o titulares de montes demaniales para la realización de actuaciones de mejora de dichos montes, en las que se generen productos forestales con valor de mercado, estos podrán quedar a disposición del adjudicatario de los trabajos y el precio estimado de su venta constituir un elemento dentro del presupuesto de la actuación». La cursiva es nuestra.

las cláusulas técnico-facultativas que se establezcan y los instrumentos de gestión vigentes. Nos referimos a los contratos públicos especiales de aprovechamientos, obras y servicios forestales¹⁴¹.

¹⁴¹ En el preámbulo de la ley de reforma se afirma: «Se determina en este texto que los contratos públicos de aprovechamientos forestales, diferentes en esencia de las concesiones de uso, se deben regir en sus términos generales por el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, bajo la figura de contratos especiales, puesto que deben estar sometidos a la legislación sectorial forestal. Por esta razón, se faculta al Gobierno a regular reglamentariamente el régimen básico de estos contratos».

Cursos Octubre

- *Nociones de urbanismo*
- *Urbanismo y registro*
- *Urbanismo de iniciación. III Convocatoria (3 días)*

Cursos Noviembre

- *Figuras contractuales del urbanismo*
- *Curso superior de utilización del suelo (3 días)*

CONSULTE NUESTRA PÁGINA WEB PARA INFORMARSE
SOBRE TODA NUESTRA OFERTA FORMATIVA



www.rdu.es



 Síguenos en twitter (@Revista_rdu)