

## **LEY 21/2015, DE 20 DE JULIO, POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 43/2003, DE 21 DE NOVIEMBRE, DE MONTES: PRINCIPALES NOVEDADES**

**Autora:** Eva Blasco Hedo, Responsable del Área de Formación e Investigación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

**Fuente:** BOE Núm. 173, de 21 de julio de 2015

<http://www.boe.es/boe/dias/2015/07/21/pdfs/BOE-A-2015-8146.pdf>

Cuando escribo estas líneas, compruebo los últimos datos oficiales facilitados por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente que arrojan un resultado a fecha 23 de agosto de 2015 de 65.057 hectáreas de espacios forestales calcinadas, sin haber contabilizado el incendio ocurrido en el sur de la provincia de Orense, donde el fuego ha arrasado más de 3.000 hectáreas. Aproximadamente un 0,236% del territorio nacional se ha quemado en lo que va de año. Los montes están ahí para el disfrute de todos, aunque en más ocasiones que las deseadas nos acordamos de la naturaleza únicamente cuando ha sido dañada y comenzamos a especular sobre las posibles causas no novedosas de estas catástrofes: altas temperaturas, intencionalidad manifiesta, abandono o falta de limpieza.

No podemos afirmar que la modificación de la norma forestal básica vaya a solucionar de plano la problemática de los espacios forestales, pero por su novedad conviene que nos detengamos en el análisis de la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, precedida de azarosas controversias en torno al devenir de los terrenos forestales quemados, que no son las únicas.

Una de las aportaciones más sobresalientes es haber incluido entre sus principios inspiradores “la consideración de los montes como infraestructuras verdes para mejorar el capital natural y su consideración en la mitigación del cambio climático”, a la misma altura de otros anteriores como el de la “gestión sostenible”. En principio, el vocablo “infraestructura” nos traslada a su definición por la RAE, que la refiere a “un conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización cualquiera”. En efecto, no es de recibo una visión aislada del monte sino integradora, a modo de adición de todos sus componentes y de sus respectivas funciones. Si aquella infraestructura se tiñe de verde, entonces nos vemos obligados a remitirnos a la definición incluida en la Comunicación de la Comisión sobre Infraestructura verde: mejora del capital natural de

Europa; en la que se define como una red de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales, planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos (COM (2013) 249 final).

Esta norma continúa basándose en el logro del equilibrio de la multifuncionalidad que caracteriza al espacio forestal, si bien en su art. 4 se incluye la novedad de considerar los montes “sustento de actividades económicas”, decantándose claramente hacia su rentabilidad. Afirmación que no debe jugar en detrimento de la conservación y protección de los ecosistemas forestales. Aun así, el motor del aprovechamiento económico resulta imprescindible para garantizar el objetivo de conservación; sobre todo, en el caso de los propietarios forestales privados que, en lugar de tender hacia el abandono de sus montes con los riesgos que conlleva, los contemplarían como bienes dignos de protección al reportarles un beneficio directo.

En lo que respecta al contenido del término “monte”, se añade que no tienen esta consideración las plantaciones de especies forestales de turno corto en régimen intensivo sobre terrenos agrícolas, que únicamente estarán sometidas a lo dispuesto en esta Ley durante la vigencia de los turnos de aprovechamiento previamente establecidos. Resulta oportuno matizar que un monte no es un cultivo agrícola aunque algunas de estas plantaciones se destinen directamente a su aprovechamiento energético.

Tal y como aparece en su Exposición de Motivos, esta ley no abandona la clasificación de los montes según su titularidad en públicos y privados, aunque seguidamente se clasifican por su afección a un interés general, que marca las peculiaridades de la gestión a la que deben someterse. Debo matizar que toda clase de montes contribuyen en mayor o menor medida a la preservación del interés general. En sede sistemática, y por si a estas alturas existiese alguna duda, se dice expresamente que los montes vecinales en mano común son “montes privados”.

Dentro de las formas comunitarias de propiedad forestal privada se incluye una nueva categoría en el art. 27 bis), los denominados montes de socios, traspasando al articulado lo que en la Ley forestal de cabecera se contemplaba en la Disposición adicional 10ª sobre “la gestión de los montes pro indiviso”. En el precepto se definen como “aquellos cuya titularidad corresponde, en pro indiviso, a varias personas y algunas de ellas son desconocidas, con independencia de su denominación y de su forma de constitución”. Este precepto responde a la necesidad de resolver el problema de la identificación de la propiedad en esta categoría de montes (cuya superficie alcanza alrededor de millón y medio de hectáreas), que dificultaba enormemente su gestión cuando no su abandono. A partir de esta norma, cualquiera de los

copropietarios, con independencia de cuál fuera su cuota de participación, puede promover la constitución de una junta gestora, que será el órgano de gobierno y representación, a la que se le asignará identificación fiscal para su funcionamiento en el tráfico. Se detallan las funciones de estas juntas, sobre las que se hace recaer la promoción de los expedientes de investigación de la titularidad de las cuotas vacantes, y solo para el caso de que no resulte posible determinar quién es el dueño de la cuota, será la Dirección General del Patrimonio del Estado quien realice sus pesquisas. Si finalmente se demuestra la existencia de cuotas vacantes, se entenderán afectadas “por ministerio de la Ley al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente”, y sobre ellas podrá iniciarse un procedimiento de enajenación. Este poder intervencionista de la Administración y su forma de devenir en propiedad de montes junto con la capacidad de enajenación de cuotas vacantes, dará pie a más de un comentario crítico. En definitiva, resulta plausible la incorporación de la regulación de esta clase de montes, una figura híbrida entre el derecho público y privado susceptible de un estudio más detallado, sobre todo en lo referente a la naturaleza jurídica de la cuota y la posibilidad de emprender la división de cosa común.

En este recorrido normativo, con la supresión de la remisión a los arts. 24 y 24 bis) sobre declaración de montes protectores y otras figuras de especial protección, se aclaran las características (o al menos se sitúan en el precepto adecuado) que deben cumplir los montes para que las CCAA puedan incluirlos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública. Al mismo tiempo, se recoge expresamente que la declaración de utilidad pública de un monte no prejuzga ninguna cuestión de propiedad y se añade un nuevo precepto que permite a la Administración titular de una finca que sea objeto de afectación parcial al dominio público forestal, segregarse la parte demanial de la parte patrimonial.

Conseguir la rentabilidad de un espacio forestal conlleva una gestión real y eficaz. No podemos afirmar con rotundidad que hasta ahora los instrumentos de gestión hayan dado los resultados vaticinados, máxime cuando un alto porcentaje de montes, mayoritariamente los privados, están desprovistos de aquellos. A través de esta nueva norma se introduce una distinción de matiz en relación con la gestión de los montes privados. En el anterior art. 23 se decía que “los montes privados se gestionan por su titular” y ahora se dice “en la forma que disponga su titular, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación específica y en el Código Civil”, que en cierta manera marca límites imprecisos y genéricos e incertidumbre en la remisión normativa. A falta de estos instrumentos, si el titular pretende gestionar su espacio, se verá abocado a la autorización previa.

Se mantiene la figura de los montes protectores cuya declaración abarca los montes o terrenos forestales de titularidad privada que cumplan algunas de las condiciones que se establecen para los catalogados de utilidad pública.

A través de la apuesta por la planificación, debemos traer a colación que una de las figuras estelares de la Ley de Montes de 2003 (LM) fueron precisamente los Planes de Ordenación de Recursos Forestales (PORF), que prácticamente ni se han confeccionado ni por supuesto se han aplicado. Fueron pensados para constituir una herramienta en el marco de la ordenación territorial, de contenido obligatorio y ejecutivo. Si bien no desaparecen, lo cierto es que su ámbito territorial ya no va a ser de extensión comarcal o equivalente, que a mi entender estaba bien pensado, pero que el legislador ha decidido suprimir.

La incertidumbre que acarreaba determinar cuándo un Plan de Ordenación de Recursos Naturales (PORN) podía reconvertirse en un PORF, se ha saldado con que el primero debe abarcar el mismo territorio forestal que el seleccionado para la aplicación de un PORF –hasta aquí ninguna novedad-, pero únicamente la parte forestal del PORN puede tener el carácter de PORF. En la práctica, resultará más que complicado discernir este extremo dentro del contenido del PORN.

Nos parece un gran avance el hecho de que el órgano autonómico competente pueda (no es obligatorio) aprobar modelos tipos de gestión forestal para aquellos montes cuyas características lo permitan así como modelos de adhesión a los mismos, máxime cuando en estos casos, la adhesión comportará la consideración de “monte ordenado”, con las ventajas que conlleva (nuevo apartado 4 del art. 32). Queda en manos de las CCAA implantar este modelo dentro de un plazo prudencial.

Se rebaja la exigibilidad de contar con un proyecto de ordenación, plan dasocrático u otro instrumento de gestión equivalente a los montes declarados de utilidad pública y los montes protectores. Sin embargo, a renglón seguido, se permite al órgano competente de la CA -si bien no especifica cuál – determinar los casos en que puede ser obligatorio disponer de un instrumento de gestión para los montes privados no protectores y públicos no catalogados. Ambos apartados resultan contradictorios; si bien en principio estos instrumentos no parecen ser obligatorios para estas dos últimas categorías, a continuación se permite a la CA establecer lo contrario. Hubiera sido de recibo fijar los criterios en virtud de los cuales las CCAA pudieran decantarse por esta opción. Lo que debemos hacer ahora es preguntarnos si a través de esta fórmula la Administración no está reconociendo, al menos tácitamente, su propio fracaso en la puesta en marcha de los instrumentos de ordenación, con el fin de desembocar directamente en el aprovechamiento económico, dejando al margen la ordenación. Fracaso que

persiste cuando en la propia Disposición transitoria segunda se otorga un nuevo período, de nada menos que de 25 años a partir de la entrada en vigor de esta nueva norma, para disponer de un instrumento de gestión forestal, cuando ya se había establecido un plazo más que razonable y prolongado en la norma forestal de cabecera.

La integración de la economía verde en esta norma se logra, en una línea continuista, a través de la posibilidad que se brinda al órgano de contratación para incluir entre las consideraciones de tipo ambiental que se establezcan en los procedimientos de contratación, las relativas a las condiciones de legalidad del aprovechamiento de la madera y sus productos derivados en origen.

La nueva ley no ofrece una definición de lo que debe entenderse por aprovechamiento forestal como hubiera sido deseable. En términos semejantes a la LM, es la titularidad del monte la que incide directamente en la propiedad de los recursos forestales producidos en aquel espacio. A la hora del ejercicio de los aprovechamientos maderables y leñosos, la intervención administrativa se hace depender de la existencia de un instrumento de gestión o de su inclusión en el ámbito de un PORF, que en caso de que estuviera vigente, se traducirá en la exigencia de una declaración responsable. En ausencia de estos instrumentos, se precisa autorización administrativa. Tal y como indica la propia ley, se prevé una excepción que no estaba contemplada con anterioridad. Es el caso de los aprovechamientos maderables o leñosos a turno corto (aquéllos cuyo turno sea inferior a 20 años) o de menor cuantía (los inferiores a 10 metros cúbicos de madera o a 20 estéreos de leña, salvo que las CCAA establezcan para su territorio cuantía menores), para cuyo ejercicio el titular de la explotación deberá comunicar, mediante una nueva declaración responsable, que concurren las circunstancias por las que no es necesaria dicha autorización; una carga que el legislador debería haber descifrado. A pesar de ello, persiste la obligación de que estas actividades, en caso de ser necesario, se sometan con carácter previo al procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

En otro orden, respecto a la delimitación del uso forestal en el planeamiento urbanístico, esta nueva norma apuesta por evitar la transformación mediante urbanización de los montes de dominio público forestal, que a los efectos de lo dispuesto en la normativa estatal de suelo los considera “suelo en situación rural”.

Uno de los puntos que más controversia ha originado por el temor a resquebrajar la esencia de los montes o su protección, ha sido el de la restauración de los terrenos forestales incendiados. Se mantienen las prohibiciones establecidas en la LM relacionadas con el cambio de uso forestal y el ejercicio de toda actividad incompatible con la regeneración de la cubierta

vegetal, así como sus excepciones. Pero el reproche que se formula es hacia el contenido de un nuevo párrafo que se introduce en el apartado 1 del art. 50 y que transcribo a continuación:

*“Asimismo, con carácter excepcional las comunidades autónomas podrán acordar el cambio de uso forestal cuando concurran razones imperiosas de interés público de primer orden que deberán ser apreciadas mediante ley, siempre que se adopten las medidas compensatorias necesarias que permitan recuperar una superficie forestal equivalente a la quemada. Tales medidas compensatorias deberán identificarse con anterioridad al cambio de uso en la propia ley junto con la procedencia del cambio de uso. En el caso de que esas razones imperiosas de primer orden correspondan a un interés general de la Nación, será la ley estatal la que determine la necesidad del cambio de uso forestal, en los supuestos y con las condiciones indicadas en el párrafo anterior. En ningún caso procederá apreciar esta excepción respecto de montes catalogados”.*

No me atrevo a baremar si 30 años es un tiempo prudencial o excesivo para que el cambio de uso forestal quede prohibido, pero el apoyo en una razón imperiosa de interés público sin fijar límite temporal, que busca su anclaje en el carácter excepcional, causa cierto temor. La defensa del interés público debe redundar en beneficio de todos, por lo que la Administración no debiera convertirse en servidora de intereses privados permitiendo la reutilización de un terreno incendiado con la única finalidad de equilibrar la balanza económica. La tolerancia de cierto impacto sobre el recurso natural exige que los intereses públicos en juego sean realmente importantes y medir con sentido común y de forma clara la excepcionalidad. Se salvan de la excepción únicamente los montes catalogados de utilidad pública.

Otra de las cuestiones que ha suscitado controversia es el del acceso público a los montes, que ha pasado de la posibilidad (“podrá ser objeto”) a la obligación (“será objeto”) de regulación por las Administraciones públicas. El contenido del precepto es demasiado general. El legislador debiera haber especificado algunas condiciones para el acceso a los montes públicos ponderando el derecho de acceso de la población y la conservación del espacio natural. Se echa en falta la determinación de los permisos que las CCAA debieran exigir a la circulación de vehículos a motor por pistas forestales situadas fuera de la red de carreteras y a través de terrenos forestales.

Respecto a la política de fomento, continúa sin existir un mandato genérico dirigido a los poderes públicos que abarque todas las modalidades. Los montes ordenados, tanto de titularidad pública como privada gozan de prioridad en el otorgamiento de incentivos financiados con cargo a los presupuestos generales del Estado –lo que no significa que deba olvidarse el papel que representan las CCAA-. Para la consecución de este objetivo, la

nueva norma prevé que la implantación de estos instrumentos de ordenación se incentive con carácter preferente, lo que no deja de ser lógico, máxime teniendo en cuenta el escaso porcentaje de superficie forestal ordenada. Sin una referencia expresa al pago por servicios ambientales, resulta plausible la introducción de un segundo párrafo en el art. 63 a través del cual se exige a las Administraciones públicas que faciliten el desarrollo de instrumentos basados en el mercado con el fin de contribuir a la conservación y mejora de los activos naturales o de los servicios que prestan. Albergamos la esperanza de que efectivamente se pongan en marcha y se canalicen las ayudas. Al mantenimiento de las vías por las que se aportan los incentivos, se suma la posibilidad de formalizar una relación contractual no solo con el propietario del monte sino también con el titular de la gestión, o de cualquier aprovechamiento, siempre que esté planificado. En tal caso, entiendo que el propietario del monte debiera estar al corriente, para evitar futuros problemas.

Dentro de las modificaciones que se introducen en el régimen sancionador, hubiera sido deseable una identificación más detallada de los supuestos de infracción y el ahorro de imprecisiones genéricas, tales como “la forestación o reforestación con materiales de reproducción que incumplan *los requisitos establecidos en la legislación vigente en la materia*”. Una de las novedades más sobresalientes, que a su vez enlaza con la aplicación del derecho comunitario, es la infracción consistente en el incumplimiento de las obligaciones impuestas por el Reglamento (UE) n° 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera. Se trata de hacer cumplir las previsiones del Plan de Acción FLEGT a través del cual se adquirieron compromisos con el fin de luchar internacionalmente contra la producción y comercialización de madera aprovechada ilegalmente.

A continuación, dentro de las disposiciones adicionales me voy a detener únicamente en la modificación introducida en la DA 5ª. Bajo el título “Sociedades forestales” se sustituye el anterior “Sociedades de propietarios forestales”, cuyo contenido previó la modificación de la legislación societaria para contemplar esta figura, que no llegó a ver la luz. Con esta modificación, el legislador otorga carta de naturaleza a estas sociedades y apuesta por la agrupación de los terrenos forestales únicamente a los efectos de su gestión, sin que el propietario pierda su derecho de propiedad sino que únicamente cede a la sociedad los derechos de uso forestal de forma indefinida o por plazo cierto igual o superior a veinte años. Se da entrada a la posibilidad de que formen parte de la sociedad otras personas físicas o jurídicas, si bien su participación no puede superar el 49% de las participaciones sociales, lógicamente para preservar su naturaleza forestal. Subyace en este caso el objetivo de conseguir una rentabilidad de los espacios forestales a través de su agrupación, que de otro modo no se conseguiría. Estas Sociedades forestales

se rigen por el Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio.

En la propia DA 6<sup>a</sup> de esta norma se regulan los Caminos Naturales, definidos como aquellos “itinerarios destinados a un uso público no motorizado, principalmente peatonal y ciclístico” que cumplan los requisitos establecidos en la propia disposición. Asimismo, se detallan los objetivos que debe cumplir la Red Nacional de Caminos Naturales.

Si lo anterior puede tener cierta repercusión en los espacios forestales, lo que no alcanzamos a comprender es que en una modificación de la norma básica forestal se incrusten cuestiones relacionadas con las reglas sobre la explotación del Trasvase Tajo-Segura (DA 5<sup>a</sup>), exista un pronunciamiento sobre el régimen transitorio de la modificación de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional (DT única) o se modifique esta norma (DF 2<sup>a</sup>). E incluso contiene una modificación de la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley sobre prevención y control integrados de la contaminación y la Ley de residuos y suelos contaminados (DF 4<sup>a</sup>). Por si fuera poco, la propia Disposición derogatoria se ciñe a la normativa sobre el Plan Hidrológico Nacional o al mantenimiento en vigor del Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase para el acueducto Tajo-Segura. Para el intérprete del derecho, los recovecos de las últimas disposiciones de una norma suelen generar perplejidad.

Hasta aquí, he tratado de mostrar las principales novedades que lleva aparejada esta norma. Con toda seguridad habrán quedado otras en el tintero y todas ellas serán susceptibles de análisis jurídicos más profundos que surgirán a medida que se aplique a partir del 21 de octubre de 2015, fecha de su entrada en vigor.