

JORNADA SOBE LA REFORMA DE LA LEY DE MONTES DE 2006



El acceso motorizado al monte
El Fondo para el Patrimonio Natural
La futura ley reguladora del Estatuto
de la Propiedad Forestal

Eduardo Rojas Briales
UPV, CIM-CV

La regulación del acceso motorizado al monte

- Artículo 54bis
- Grupo minoritario (CiU) en las Cortes presenta esta enmienda entre varias proponiendo un artículo específico para regular el acceso motorizado (54bis) que es aceptada en el último momento (igual que Natura 2000 en 2003)
- Ni la ley de montes (43/2003), ni la reforma que salió del MIMAM, ni la ley de espacios naturales (4/89) regulaban de ninguna forma el acceso motorizado o no y el uso social del monte/espacios naturales (se había considerado)
- En derecho comparado un apartado central de legislación forestal/espacios naturales

Antecedentes: importantes cambios socioeconómicos

- Regulaciones de acceso limitadas a la legislación civil (servidumbres, vecindad, usucapión) diseñadas para la sociedad rural (origen derecho romano, reformuladas a finales del S. XIX)
- Aparición y generalización de los vehículos a motor (1960-)
- Vaciamiento y terciarización del territorio
- Derecho de acceso (+/- precario) se traslada de pie a vehículo motorizado (mundo rural en proceso de hundimiento)

Nuevos factores de riesgo



- Dejan de ser de tipo horizontal (agricultura subsistencia, ganadería extensiva, carboneo, etc.)
 - Para pasar a ser puntuales (basureros, líneas eléctricas, infraestructuras, incendios, etc.)
- > Desfase legislativo inercia anterior (tanto derecho civil como administrativo)

Países nuestro entorno



- Regularan en positivo la totalidad del acceso al medio natural (a pie, vehículos, apropiación social de productos menores/volátiles)
 - Respetan los derechos de propiedad, cohesión territorial y calidad ambiental
- > es un hecho cultural asumido dejar el coche en cuando dejamos el asfalto en Europa

El problema se origina por una falta de coraje político en afrontarlo (a tiempo)



Varios intentos parciales

- Ley de acceso motorizado al medio natural (Catalunya, 1995)
 - Decretos, Ordenes (CC.AA.)
- > regulación en negativo
 - > limitada a evitar los aspectos más críticos o sobre determinadas zonas (ENP, montes públicos)
 - > desventaja de señalización en negativo (imagen, vandalismo, inviabilidad)
 - > ninguna norma de espacios protegidos o forestal de las presentadas (LBM x 2, L. ENP lo preveía) pese a ser más ambiciosas y restrictivas que las de nuestro entorno
 - > populismo pese a la gravedad de la situación (más fácil restringir a una población marginal que hacerse impopular hacia la mayoritaria población urbana) lo que explica en parte el rechazo de la población local a los espacios protegidos (falta de credibilidad)

Ejes básicos de la nueva regulación

- Regulación mediante el derecho administrativo del acceso (superar chantaje, aplicación generalizada, unificación a escala española)
- Delimitación nítida entre la red de carreteras (Código de Circulación) respecto de la red de caminos rurales (falta zonas agrícolas) con un régimen legal diferenciado
- La obertura de caminos forestales al tránsito se convierte en el hecho excepcional siempre y cuando se den unos requisitos previos:
 - adecuación vial (técnico: dimensión, características)
 - señalización del acceso (positivo, vandalismo)
 - aprobación propiedad
 - responsable del mantenimiento
 - responsabilidad civil
 - estacionalidad
 - autorización administrativa (cumplimiento requisitos)
- Excepción: actuación administrativa y de emergencias y gestión agroforestal y servidumbres
- + Limitación general en momentos **de alto riesgo** (distracción de medios, exclusión de sistemas de lucha contra el fuego)

Consecuencias

- Forma más efectiva de delimitar la apropiación social de aquella que supone una actividad económica aunque generalmente de tipo informal (setas, verde decorativo, piñas, musgos, etc.)
- Prioridad de los usuarios no motorizados (peatonalización, pacificación)
- Supera prevención a la mejora de la red vial necesaria para una correcta gestión y extinción al desacoplar la mejora de la red de acceso de una mayor presión por los vehículos de motor
- El acceso básico por pistas de tierra a ermitas, aldeas o resorts de turismo rural es perfectamente posible, solo hace falta seguir el proceso previsto (en positivo)
- Vandalismo no juega a favor del acceso motorizado
- Seguridad jurídica (seguros de automóviles)



Conclusiones

El medio rural no es un caso diferente del patrimonio histórico. Cuando visitamos una iglesia de forma espontánea respetamos su destino original (ropa, ruido, compostura) pese a ser en muchos casos mucho más importante hoy su función turística.

La misma actitud es de esperar respecto de los altamente valorados espacios naturales/forestales

Conclusiones (...)

- Propuesta del sector (propiedad forestal) y no del Ministerio o un partido político (a remolque)
- Riesgo de que una parte del sector o gobiernos autonómicos (confrontación partidista) sean instrumentalizados para vaciar este artículo de su contenido por sectores que ven el monte como un objeto de usar y tirar
- Competencia estatal evidente: frontera Código de Circulación/espacios forestales
- España se homologa a su entorno
- Espacios forestales accesibles igualmente, pero de forma planificada, no sobre bases precarias
- CC.AA. Deben integrar y desarrollar el contenido del art. 54bis, incluida base legal para situaciones de emergencia
- CV tiene en proceso un Decreto coincidente con 54bis

Fondo para el Patrimonio Natural

- Disposición adicional 1^a (Ley 10/2006)
- Iniciativa del MIMAM
- Apareció al final del proceso
- En 2003 las medidas de fomento fueron diluyéndose a lo largo del proceso
- Anteproyecto de Ley de Biodiversidad desarrolla en más extensión

Contenido

- Destinado a sustentar la política de fomento (GFS, prevención de incendios, protección espacios, asociacionismo, externalidades)
- Nivel: Estado
- Finalidad: reproducción a escala autonómica (no se puede exigir formalmente)
- Plurianualidad
- Cofinanciación (europea)
- Gestión autonómica (fondos)
- Participación CC.AA. gestión
- Real Decreto desarrollo (pendiente)

Experiencia

- Fondo de Mejoras: EE.LL. CUP: financiación estable (insuficiente) mantenimiento/reinversión
- FFN (F): financiación forestal post-guerra basada en tasa sobre transformación madera, liquidado por sentencia Tribunal Europeo por tratamiento discriminatorio tasa (eq. Ecotasa balear)
- FF (N): tasa sobre cortas devuelta con desgravación fiscal una vez conseguida la regeneración
- FF (Cat): incluido en Ley 1988 y Ley CPF (1999) para montes privados, prácticamente no implementado
- FF (CR): financiación de inversiones forestales y pago por servicios ambientales, ingresos: emisiones de carbono, consumo de agua, visita ENP, salida país (turismo)

Limitación:

- Financiación sectorial/discriminatoria (N, F)
- Limitación suficiencia financiera (FM)

Contexto economía ambiental

- **Macrodecoupling:**
Cuanto mayor sea la proporción de externalidades + del output total de los bosques menor será la tasa de reinversión para su mantenimiento (gorroneo de la generación actual sobre ahorros de las pasadas)
- Asignación óptima de recursos mediante internalización de externalidades + o - (reconocidas en la Ley 43/2003)
- Reconocido (Ley FCACyL 94, LFM 95) no aplicado
- Enfoque excesivo en el gasto, no en los ingresos estables para evitar indigencia efectiva
- Fomento siempre último título leyes forestales (antes de disciplina), no obstante Sentencia TSJC declara parte sustantiva no graciable (1998)
- Principio “el beneficiario de servicios ambientales, paga”
- Plena integración de costes (agua), rotura caja única
- Largo plazo, inercia temporal, minoría social afectada frena interés serio clase política (limitación a aspectos paliativos/sintomáticos o propaganda)
- Clave son flujos permanentes que aseguren mantenimiento, no primas únicas de capital (m^2/m^2)

**Vertical: sostenibilidad
del recurso
(transgeneracional)
-> imposición derecho
administrativo**

**Horizontal: multifuncional
entre grupos sociales y/o
territorios
-> compensación/equidistribu-
ción de cargas y beneficios**

Fondos

- Plurianualidad: creación empleo estable (+ sistemas contratación, % subvenciones, volumen total)
- Mayor rigor control gasto (subvenciones)
- Posibilidad de incorporar aportaciones privadas (sponsors) sin recurrir a transacciones en especie (espacios protegidos)
- Cofinanciación de subvenciones de entes superiores (Estado, UE)
- Afección total de ingresos propios (montes CC.AA., tasas, sanciones), revierten en los montes realmente no financian deuda/PG (mayor interés unidades administrativas en recaptarlos)
- Afección parcial de tasas/impuestos ambientales (C o HC, agua, consumo suelo, turismo, aerogeneradores, aguas minerales, etc.)
- Segundo tramo indemnizatorio (a favor del medio ambiente)
- Garantías y avales (ejecución subsidiaria)
- Aumento responsabilidad unidades
- Transparencia gestión (participación, información)

Conclusiones

- Real Decreto
- Implementar a escala autonómica (eq. FEGA)
- Determinar ingresos afectos (CC.AA. y Estado)
- Engarce PDR/FEADER
- % de céntimo sanitario/ambiental
- Revisión directiva aguas: pleno coste ambiental (bosque como regulador de primer orden), no toda inversión en infraestructuras/hormigón

Futura Ley del Estatuto de la Propiedad Forestal

- Nueva disposición adicional (11ª)
- Plazo de 2 años (30.4.2008)
- Obliga en ese plazo a presentar a las Cortes por parte del Gobierno una Ley de bases del Estatuto de la Propiedad Forestal, respetando las competencias autonómicas
- Propuesta de CiU a iniciativa propietarios forestales
- Estrategia Forestal Española (1999) ya preveía (pag 102): *"Regular el Estatuto de la Propiedad Forestal privada y las opciones de graduales que las CC.AA, tendrán en relación con éste y con las potestades de ordenación y de policía forestal de los montes privados"* al mismo nivel que el CMUP

Antecedentes

- Ley forestal valenciana: solo deberes (Capítulo II, Título V: **De los deberes de los propietarios**)
- Ley EN (CV): requisitos indemnizatorios cuasi-imposibles
*“Las limitaciones al uso de los bienes derivados de la declaración de espacios naturales protegidos o los instrumentos de planificación previstos en esta ley dará lugar a indemnización cuando concurren **simultáneamente** estos requisitos:*
 - a) que incidan sobre derechos efectivamente incorporados*
 - b) que afecten a usos o aprovechamientos legal y efectivamente ejercidos en el momento de la imposición de la restricción*
 - c) que se produzca lesión patrimonial efectiva, actual y cuantificable en términos monetarios*
 - d) que se trate de limitaciones singulares no susceptibles de distribución entre los afectados.*
- Derecho constitucional a la compensación en el caso de prevalencia del interés social: laberinto, discrecionalidad (no automático)
- -> asimetría, atropello, excepcionalidad en el entramado postconstitucional

Contenido

- Catálogo de derechos y deberes ecuatoriano (ejemplo urbanismo)
- Participación privilegiada/corresponsabilidad
- Financiación estable (Fondo)
- Preferencia soluciones contractuales (F: Natura 2000)
- Centralidad de la planificación operativa (PTG/PdO)

Conclusiones generales (3)

- Introducción de aspectos sustantivos por terceros o de carambola
- Sustantividad de proyectos de ley (MIMAM) bajo dos administraciones diferentes siempre ha estado centrada en la aplicación del derecho administrativo de forma restrictiva pese a tratarse de externalidades positivas sin muchas diferencias
- Tan ineficiente como la quema de libros como instrumento del avance científico
- Razón: procesos “insider driven” que recetan siempre la misma medicina: la confusión del interés general con aumentar su cota de poder sin que la sociedad o sus representantes políticos sepan controlar la situación y determinar el enfoque del legislativo
- Insatisfacción legislativo sucesivas propuestas de la Administración: retraso hasta 2003 (25 años) LBM, reforma a los 2 años de LBM:

->incapacidad de responder a retos planteados