

# REFLEXIONES SOBRE LA LEY DE MONTES 43/2003

Concepción Jiménez Shaw  
Doctora en Derecho. Abogada

<b>I.- EL ORDENAMIENTO JURÍDICO FORESTAL .....</b>	<b>2</b>
I. 1.- La normativa forestal estatal.....	2
I. 2.- La normativa forestal autonómica .....	6
I. 3.- La aplicabilidad del Reglamento de Montes de 1962.....	7
<b>II.- PRINCIPIOS INFORMADORES DE LA LEY DE MONTES .....</b>	<b>8</b>
<b>III.- CONCEPTO DE MONTE.....</b>	<b>9</b>
III.1.- Concepto nuclear.....	10
III.2.- Precisiones que quedan para el legislador autonómico.....	11
<b>IV.- COMPETENCIAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS .....</b>	<b>12</b>
IV. 1.- De la Administración General del Estado.....	12
IV. 2.- De las CCAA .....	13
IV. 3.- Competencias de los entes locales .....	14
<b>V.- CLASIFICACIÓN DE LOS MONTES .....</b>	<b>14</b>
V. 1.- Clases de Montes: Públicos y Privados, Protectores y Protegidos .....	14
V. 2.- Montes públicos <b>REMISIÓN A LA 2ª PONENCIA</b> .....	15
V. 3.- Montes privados .....	15
V.3.1.- Los montes privados y el Registro de la Propiedad .....	16
V.3.2 Dº adquisición preferente .....	16
V.3.3 .Estatuto de la Propiedad forestal <b>REMISIÓN A LA 4ª PONENCIA</b> .....	16
<b>VI.- LA GESTIÓN FORESTAL SOSTENIBLE .....</b>	<b>17</b>
VI.1.- Planificación <b>REMISIÓN A LA 3ª PONENCIA</b> .....	17
VI.2.- Ordenación.....	17
VI.2.1.Tipos.....	18
VI.2.2. Obligatoriedad, plazos, consecuencias.....	19
VI.3.- Los aprovechamientos forestales .....	20
VI. 4.- La Certificación .....	20
<b>VII.- LA DEFENSA DEL MONTE.- MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA PERSISTENCIA DEL USO FORESTAL .....</b>	<b>21</b>
<b>USO SOCIAL DEL MONTE.- REMISIÓN A LA 4ª PONENCIA.....</b>	<b>24</b>
<b>EL FONDO PARA EL PATRIMONIO NATURAL.- REMISIÓN A LA 4ª PONENCIA.....</b>	<b>24</b>
<b>EL RÉGIMEN SANCIONADOR.- REMISIÓN A LA 5ª PONENCIA.....</b>	<b>24</b>

La presente intervención pretende ofrecer una introducción y un marco para las siguientes, que se van a ceñir a las cuestiones específicas que se han considerado más relevantes de la Ley de Montes, hayan sido o no modificadas por la Ley 10/2006.

Es decir se trata aquí de ofrecer una visión de las cuestiones generales de la Ley, incluida la situación del derecho forestal autonómico, o la aplicabilidad de las normas reglamentarias anteriores, para pasar más adelante a examinar, aunque sea brevemente lo que considero novedades más importantes incorporadas bien por la Ley 43/2003 de 21 de noviembre, bien por su modificación de 2006 (aprobada por Ley 10/2006 de 28 de abril), pero sin entrar como es lógico en las que van a ser objeto de desarrollo pormenorizado en otras ponencias.

## **I.- EL ORDENAMIENTO JURÍDICO FORESTAL**

### **I. 1.- La normativa forestal estatal**

En la materia forestal, al Estado corresponde la legislación básica, y las Comunidades Autónomas, en virtud de lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía, pueden dictar leyes forestales respetando las normas básicas estatales.

La Ley de montes, por lo tanto, establece las normas básicas en materia forestal, y las leyes que aprueben en esta materia las Comunidades Autónomas deben respetar lo dispuesto en la ley estatal.

La primera cuestión que se puede plantear a este respecto es si al promulgarse la Ley 43/2003, o cuando más adelante, en 2006, se modificó aquella, el Estado ha superado lo que se debe considerar básico (es decir, una regulación general, estable, permanente, que debe ser uniforme en todo el territorio) pues en ese caso, la ley sería inconstitucional, por excederse en su regulación, entrando en un campo que era competencia de las Comunidades Autónomas.

Además, en este caso concreto, la Ley estatal se ha retrasado tanto, que existían ya varias leyes forestales autonómicas anteriores. En efecto, varias Comunidades autónomas no esperaron a la normativa básica estatal, sino que se dictaron con fundamento en la aplicación de una conocida doctrina del Tribunal Constitucional, según la cual *“los principios o criterios básicos, estén o no*

*formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente”*

Pues bien, a pesar de los esfuerzos del legislador estatal de 2003 para no colisionar con lo establecido en las leyes autonómicas preexistentes, e incluso es evidente que el texto se consensuó en muchos puntos, lo cierto es que se dan supuestos en que lo establecido en las leyes forestales autonómicas choca con la nueva ley estatal.

En estos supuestos ha de tomarse en consideración que la legislación básica estatal prevalece sobre la de las Comunidades Autónomas (el artículo 149.3 de la Constitución establece que las normas del Estado “prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las normas de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas”) por lo que las normas autonómicas que no sean compatibles con la Ley 43/2003 han de entenderse desplazadas en esos puntos concretos en que se produce la colisión.

Si bien la Sentencia del Tribunal Constitucional 1/2003, en un caso similar, vino a mantener el criterio de que la Ley Autonómica que colisionaba con la Ley estatal posterior debía ser declarada inconstitucional por el TC, que tiene la exclusiva para llevar a cabo el juicio de constitucionalidad de todas las leyes posteriores a la Constitución, los votos particulares de la sentencia recogían la tesis que se viene aplicando en la práctica: no se considera preciso que sea el TC quien se pronuncie (resolviendo la pertinente cuestión de constitucionalidad) sobre si la ley autonómica es o no inconstitucional, pues la Ley estatal posterior la desplazaba en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.3 de la Constitución.

En el supuesto que nos ocupa, lo que sí se ha planteado es si la Ley estatal se había excedido de lo que se pudiera considerar básico. En relación con la 43/2003, dos Comunidades Autónomas (Andalucía y Cataluña), plantearon recurso de inconstitucionalidad en relación con los artículos en los que consideran que el Estado, ha regulado una cuestión que no es básica, y que tampoco tiene apoyo en otros títulos competenciales del Estado.

Mientras que el recurso de la Comunidad andaluza, tan solo versaba sobre los artículos los arts. 7.2.h); 46.1 y 47.3 de la Ley, el recurso de la Generalidad catalana era muy amplio, impugnándose los siguientes: 7, apartados 1 letra a), 2 letras c), g) y h) y 3 letra b); 18, apartado 4 inciso «...excepción de los declarados como de interés general por el Estado»; 21, apartados 2, 4 y 7; 32; 36, apartado 5, en la medida en que exige que el informe sea favorable; 37, en

cuanto a la regulación del silencio y de la motivación que efectúan sus apartados a) y b); 42; 46, apartados 1 y 2; 47, apartados 1 y 3; 49, apartado 2 último inciso; 56, apartado 1; 63; disposición adicional primera; disposición transitoria tercera; y disposiciones finales segunda y tercera, de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

Pero el de los montes y aprovechamientos forestales no es el único título competencial en que se apoya la Ley 43/2003. Como se desprende de lo establecido en la Disposición final segunda, hay preceptos que se consideran básicos también, pero a tenor de las competencias que ostenta el Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, que garantizan a los administrados un tratamiento común ante ellas -149.18-. Y otros artículos se dictan en función de competencias exclusivas del Estado (legislación civil – 149.1.8- , hacienda –149.1.14-, fomento y coordinación de la investigación – 149-1-15.) y no son susceptibles de desarrollo autonómico.

En cualquier caso, en tanto el Tribunal Constitucional no declare, en su caso, que algunos preceptos de la nueva Ley estatal son inconstitucionales por haberse excedido en sus competencias, los preceptos de las leyes autonómicas que ofrecen una solución incompatible con la de la Ley estatal han de entenderse desplazados por esta, lo que ha traído consigo las necesarias adaptaciones de los textos, o cuando menos, su interpretación conforme a lo dispuesto en la Ley 43/2003, que ha de prevalecer.

La Ley 43/2003 entró en vigor a principios de 2004, y cuando en marzo de 2004 se produjo un cambio en el Gobierno central, enseguida se empezó a tener noticia de la intención del nuevo gobierno socialista de impulsar un proyecto de Ley que modificara la Ley de Montes.

Las modificaciones, finalmente aprobadas como Ley 10/2006 se enmarcarían, fundamentalmente, en tres líneas:

- ◆ Las relativas a los supuestos excesos del Estado en lo que habría de considerarse básico, que habían dado lugar a los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por Andalucía y Cataluña. Este objetivo no se ha logrado por completo, pues si bien el recurso de la Comunidad de Andalucía fue retirado, no ha ocurrido lo mismo con el de la Generalidad de Cataluña, pues ésta considera que sus expectativas no quedaban totalmente satisfechas.
- ◆ Ofrecer un régimen más conservacionista de los montes. En esta línea se enmarcarían las siguientes modificaciones:

- La inclusión de dos nuevos tipos, montes protectores y con figuras de especial protección, categorías que pueden darse tanto en montes públicos como privados
- en materia de incendios, la limitación a 30 años para la reclasificación de un monte afectado por un incendio
- ◆ La creación de un Fondo para el patrimonio natural de apoyo a la gestión forestal sostenible, a la prevención estratégica de incendios forestales y a la protección de espacios forestales y naturales en cuya financiación participe la Administración General del Estado. Con ello se venía a paliar la práctica ausencia de medidas de fomento de la Ley 43/2003.

Mención aparte merecen las disposiciones adicionales aprobadas. En un caso se ha añadido a la Ley 43/2003 una nueva disposición adicional, que será la undécima, en la que se prevé que el Gobierno prepare en dos años el **Estatuto de la Propiedad Forestal**.

Pero en el resto de los supuestos se ha acudido a la técnica legislativa de aprobar disposiciones adicionales de la propia Ley 10/2006. En la primera, la creación del **Fondo para el patrimonio natural**, al que se acaba de hacer referencia.

También mediante Disposición Adicional de la Ley 10/2006, la otra de las innovaciones destacables de la reforma es que se ha modificado el Estatuto del Ministerio Fiscal, con el nombramiento de un **Fiscal Especial** y la creación de **Secciones de Medio Ambiente en las Fiscalías** de los Tribunales Superiores de Justicia y de las Audiencias Provinciales. Esta modificación no está ligada sólo a la protección de los montes, pues se trata de Fiscalías especializadas en delitos relativos a la ordenación del territorio, la protección del patrimonio histórico, los recursos naturales y el medio ambiente, la protección de la flora, fauna y animales domésticos, y los incendios forestales. Sin embargo, precisamente por su importancia práctica indudable para la persecución del delito de incendio forestal, se ha aprovechado la modificación de la Ley de Montes para su inclusión.

Pues bien, la Ley 10/2006 ha sido a su vez objeto de dos nuevos recursos de inconstitucionalidad, uno por parte de la Comunidad Autónoma de La Rioja y otro planteado por la de Castilla León. En ambos se cuestiona la competencia del Estado, para dictar los arts. 50 y 54 bis., el primero es el que contiene la imposición a las Comunidades Autónomas del plazo de 30 años en el que se prohíbe el cambio de uso de los terrenos incendiados, y el segundo el que versa

sobre el acceso público al monte, y contiene la prohibición de circulación de vehículos a motor por pistas forestales.

Lo cual significa que dentro de unos años tendremos un pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre la Ley 43/2003, que resolverá el recurso de la Generalidad catalana, y dentro de unos años más, otro, correspondiente a la Ley 10/2006, siempre que estos recursos no se retiren por algún motivo. Así pues en un tiempo se podrá conocer el criterio del alto Tribunal sobre el alcance que ha de tener lo básico en concreto en la materia forestal, complementando así el que viene manteniendo en otras sentencias anteriores.

## **I. 2.- La normativa forestal autonómica**

A la fecha en que se aprobó la Ley 43/2003 disponían de ley forestal autonómica:

- Cataluña, Navarra, Andalucía, Comunidad Valenciana, La Rioja, y Comunidad de Madrid (por orden cronológico).
- a las que había que añadir las tres Normas Forales dictadas en cada uno de los Territorios Históricos del País Vasco, que no tienen rango de ley formal.

Tras la aprobación de la Ley estatal en 2003 se aprobó la Ley del Principado de Asturias.

Y tras la modificación de la Ley 10/2006 se ha dictado la Ley de Aragón, y se han modificado la de Navarra, y las Normas Forales de Guipúzcoa y Vizcaya.

Se recoge a continuación una tabla de la situación actual, a la que habrán de añadirse, en la columna de la derecha, tanto las modificaciones de las leyes autonómicas preexistentes para adaptarse a lo establecido por la Ley estatal, como las nuevas leyes en aquellas Comunidades que no habían dictado legislación forestal.

<b>Ámbito</b>	<b>Antes Ley 43/03</b>	<b>Tras Ley 43/03</b>	<b>Tras Ley 10/06</b>
Álava	N Foral 13/1986		

Cataluña	Ley 6/1999		
Navarra	L Foral 13/1990		L Foral 3/2007
Andalucía	Ley 2/1992		
C. Valenc.	Ley 3/1993		
Vizcaya	N Foral 3/1994		N Foral 3/2007
Gipuzkoa	N Foral 6/1994		N Foral 7/2006
La Rioja	Ley 2/1995		
Madrid	Ley 16/1995		
Asturias		Ley 3/2004	
Aragón			Ley 15/2006

En ambos casos resulta importante que se lleve a cabo esta tarea por el legislador, en el caso de las Comunidades que no tienen aún Ley sobre la materia, porque la Ley estatal resulta insuficiente para regular muchas de las cuestiones imprescindibles, y la solución de aplicar el Reglamento de 1962 trae consigo problemas, como se verá a continuación. Y en las que ya tenían ley, porque las novedades introducidas tanto en 2003 como en 2006 crean una situación de inseguridad jurídica sobre la aplicabilidad de lo dispuesto en una u otra, ya que requiere un contraste de incompatibilidad, no siempre fácil de hacer para el operador jurídico.

### **I. 3.- La aplicabilidad del Reglamento de Montes de 1962**

Otra cuestión que merece la pena destacar es la del juego del Reglamento de 1962. El bloque Ley-Reglamento de Montes venía a jugar como una suerte de Código Forestal, de cuerpo único. Ahora bien, una vez derogada la Ley de Montes, el Reglamento sigue teniendo un juego importante.

En efecto, la Disposición derogatoria única de la nueva Ley establece, en su apartado segundo, que *“las normas reglamentarias dictadas en desarrollo de los textos derogados continúan vigentes en tanto no se opongan a lo previsto en esta ley, hasta la entrada en vigor de las normas que puedan dictarse en su desarrollo”*. De las normas reglamentarias a las que afecta esta disposición, la más importante es el Reglamento de la Ley de Montes, que continúa siendo aplicado en diversos ámbitos, y ello a pesar de que la nueva Ley, obedece a principios y a una óptica muy distinta en muchos aspectos. Ello supone que, si bien es difícil determinar a priori cuales son los preceptos que se encuentran en vigor, a la vista del caso concreto es posible establecer cuales han de ser aplicados.

Así pues, la aplicación del Reglamento de 1962 resulta imprescindible tanto en las Comunidades Autónomas que no han dictado aún su propia legislación forestal, como en relación con aquellos aspectos de la Ley de Montes que en la misma no aparecen pormenorizados, y que se dictan en virtud de títulos competenciales exclusivos del Estado.

## **II.- PRINCIPIOS INFORMADORES DE LA LEY DE MONTES**

Estos principios son los que el legislador reconoce como los que han inspirado la norma, por ello sirven a la hora de interpretarla y aplicarla, al igual que la Exposición de Motivos (la utilización de los principios informadores como criterio de interpretación de la Ley se denomina “interpretación auténtica”).

Los citados por el artículo 3 como tales son los siguientes:

- Gestión forestal sostenible
- Multifuncionalidad
- Integración de la planificación forestal en la ordenación del territorio
- Fomento de la producción forestal (compatibilizar con conservación—gestión sostenible)
- Desarrollo medio rural
- Conservación biodiversidad
- Integración en política internacional sobre protección del medio (desertificación cambio climático y biodiversidad)
- Colaboración y cooperación de Admones públicas (explicar diferencia)
- Participación de implicados

Dicha relación de principios se ha visto incrementado con ocasión de la reforma aprobada por Ley 10/2006, con dos apartados nuevos en los que se insiste en dos ideas que ya estaban recogidas en el texto del artículo 3, pero en las que se pretende hacer hincapié: biodiversidad y cambio climático.

El nuevo apartado j) recoge el principio de precaución, recogido en el artículo 174 del Tratado de la Unión europea, que se plasma aquí ligado a la biodiversidad, y que consistiría en la necesidad de adoptar medidas aunque no haya pruebas científicas de que se trata de una amenaza para la biodiversidad.

*k) Adaptación de los montes al Cambio Climático, fomentando una gestión encaminada a la resiliencia y resistencia de los montes al mismo.*

Por su parte el nuevo apartado k) se refiere a la adaptación de los montes al cambio climático, y emplea un término “resiliencia”, que significa respuesta en términos de recuperación.<sup>1</sup>

### **III.- CONCEPTO DE MONTE**

Una de las principales cuestiones que se regulan en la Ley es la relativa al concepto de “monte”, pues es a estos terrenos forestales a los que se aplica la Ley.

El concepto de monte está en el art. 5, que vemos enseguida, pero también hay que tener en cuenta lo establecido en el art. 2 (ámbito de aplicación de la ley) que establece que se aplica también a los montes vecinales en mano común, a los que se encuentren en espacios naturales protegidos y a las vías pecuarias, en estos tres casos en lo que no se contradiga con la legislación específica; y a las dehesas en cuanto a sus características y aprovechamientos forestales.

El concepto legal de monte que se recoge en la Ley 43/2003 no se aparta sustancialmente del de la Ley de 1957 y su Reglamento, si bien es más amplio.

---

<sup>1</sup> En ingeniería, equivale a elasticidad, capacidad de volver a la posición inicial. En ecología, la cantidad de perturbación que puede sufrir el sistema sin perder la funcionalidad (evaluación riesgo= vulnerabilidad + peligro – resiliencia)

La doctrina ha señalado, tradicionalmente, dentro del concepto de monte un concepto nuclear, esencial, al que se añaden una serie de elementos no esenciales, que se deben al criterio del legislador.

### III.1.- Concepto nuclear

El concepto nuclear que recogía la Ley de Montes de 1957 es el de “*tierra en que vegetan especies arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, siempre que no sean características del cultivo agrícola o fueran objeto del mismo*”.

Es decir, se trataba de una formulación negativa, que ha sido criticada.

A este se añadían los terrenos que hubieran quedado adscritos a la finalidad de ser repoblados y transformados en forestales, y se excluían en cambio los prados, las praderas cantábricas y los terrenos en una finca agrícola en los que existen algunas especies forestales destinadas al sostenimiento del ganado.

Pues bien, la nueva Ley recoge un **concepto nuclear** similar, en el artículo 5. 1

La formulación, sin embargo es de tipo positivo, en base a:

- ◆ Especies (como en Ley del 57)
- ◆ funciones (como en las Leyes de Andalucía y Valencia)

*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.  
(...)*

La Ley incorpora el criterio de las múltiples funciones que puede cumplir el monte, pero de otro lado, y como éste no es suficiente, lo completa añadiendo otros casos en que sin cumplir estas funciones, también se trata de montes (terrenos yermos, arenales, terrenos agrícolas abandonados...)

*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. (como pueda ser el del suelo adscrito a la finalidad de ser transformado al uso forestal, caso que se da por ejemplo con las subvenciones para reforestación de tierras agrícolas, frecuentes en el marco de la PAC)*  
(...)

Además, con la reforma, se incluye en la consideración legal de monte los enclaves forestales en terrenos agrícolas con superficie mínima determinada por la comunidad autónoma que hasta ahora no eran considerados como monte, dado que se encuentran excluidos de dicha consideración tanto los terrenos urbanos como agrícolas.

Por lo demás sigue siendo un concepto de tipo residual: aquel terreno que no es agrícola ni urbano, en que vegetan especies forestales.

*2. No tienen la consideración de monte:*

*a) Los terrenos dedicados al cultivo agrícola.*

*b) Los terrenos urbanos y aquellos otros que excluya la comunidad autónoma en su normativa forestal y urbanística.*

Así pues, el resultado es un concepto es más amplio, ya que una serie de exclusiones quedan a la decisión del legislador autonómico, como se examina a continuación:

### **III.2.- Precisiones que quedan para el legislador autonómico**

El campo que queda al legislador autonómico es el siguiente:

- ◆ 5.1.c) plazo y condiciones para que se consideren como tales los terrenos agrícolas abandonados
- ◆ 5.2.b) exclusiones que puede llevar a cabo la CA en su normativa forestal - por ejemplo los prados y praderas- o en su normativa urbanística, por ejemplo los suelos urbanizables. Entendemos que estas exclusiones no podrían vulnerar el concepto básico, nuclear al que se ha aludido más arriba.
- ◆ 5.3. las dimensiones mínimas de un terreno para que se considere monte.

*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.*

En suma que la Ley establece un concepto esencial, en base a un criterio positivo y a otro negativo, y permite que las Comunidades Autónomas lo precisen a su vez en algunos puntos.

Por último hay que recordar que monte no es lo mismo que bosque. Lo cual es relevante por ejemplo en relación con el Reglamento Forest Focus (Eje Bosques), que establece un criterio de fracción de cubierta de arbolado.

Sin embargo la Ley introduce cierta confusión cuando en la Exposición de Motivos empieza haciendo alusión a los bosques, al transcribir una declaración de la Asamblea de la ONU.

## **IV.- COMPETENCIAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

### **IV. 1.- De la Administración General del Estado**

En el artículo 7 se recogen las competencias de la AGE, en un primer apartado las exclusivas, en un segundo apartado, las que le corresponden en colaboración con las CCAA y en el tercero las que tiene en coordinación con las CCAA.

Parte de este artículo fue impugnado por la Generalidad catalana y por Andalucía ante el Tribunal Constitucional, entendiendo que el Estado ha sobrepasado sus competencias. En la reforma han desaparecido los puntos que provocaron los citados recursos.

Hay que destacar que se ha suprimido la competencia del Estado para la gestión de los montes de su titularidad (art. 7.1.a) de la Ley 43/2003). En este sentido hay que señalar que si bien la mayor parte de los montes han sido transferidos a las Comunidades Autónomas, queda alguno de titularidad del Estado. Pues bien, el Tribunal Constitucional tiene sentado el criterio de que la titularidad no implica necesariamente el ejercicio de competencias de gestión. Éstas están únicamente justificadas si la titularidad de ciertos montes está relacionada con el ejercicio de competencias que son estatales. Esta regla se complementa con la Disposición Adicional 2ª de la ley 43/2003, que en su nueva redacción dada por la Ley 10/2006 ha suprimido la cogestión de los terrenos de titularidad estatal en los Parques Nacionales, para adaptarla a la Sentencia del Tribunal Constitucional 194/2004 de 4-1 sobre la Ley 4/1989.

En cuanto a la nueva redacción dada a la letra g) del artículo 7.1, como se verá en el punto relativo a la ordenación, tiene más sentido que el Estado dicte un reglamento de desarrollo de la Ley sobre ordenación y aprovechamiento de montes, que no unas instrucciones básicas, de carácter más técnico, que quedan como competencia de las CCAA y se sujetarán a la norma reglamentaria básica a la que se hace referencia detallada en el artículo 32.2

Por el contrario, no parece adecuado derogar el artículo 7.2. h), ya que ello viene a suprimir por completo las competencias de la Administración del Estado en relación con “actuaciones” de restauración hidrológico-forestal. Y ello porque el Estado tiene otros títulos competenciales distintos del de los montes para llevar a cabo estas actuaciones en colaboración con las Comunidades Autónomas, como son los que ostenta en las cuencas hidrográficas que excedan el ámbito territorial de una comunidad autónoma. Lo cierto es que la restauración hidrológico-forestal afecta a competencias de ejecución forestales (que son de las Comunidades Autónomas), e hidráulicas (que son del Estado en las cuencas extracomunitarias). Pero no se puede considerar que este segundo título competencial sólo alcance al estricto dominio público hidráulico. Asimismo el Estado tiene competencias en relación con las obras de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (artículo 149.1.24 de la Constitución.)

#### **IV. 2.- De las CCAA**

Las CCAA tienen la competencia de desarrollo legislativo de la normativa básica estatal, y las competencias de gestión: es la autoridad forestal por excelencia

Ahora bien, ha de tomarse en consideración la Disposición adicional sexta de la Ley: la referencia que se hace a la CCAA se entiende que incluye a los Territorios Históricos (las provincias) del País Vasco, a los Cabildos (Canarias) y Consejos Insulares (Baleares) y otras entidades locales con competencia en materia forestal reconocidas en la normativa autonómica.

En el País Vasco, incluso las competencias normativas corresponden a los Territorios Históricos, cada uno de los cuales ha aprobado una Norma Foral sobre montes.

En el caso de Canarias, estaban primero delegadas y luego transferidas a los Cabildos, pero solo son competencias ejecutivas, no normativas ni de planificación.

#### **IV. 3.- Competencias de los entes locales**

Los Entes Locales son propietarios de muchos montes (según la Estrategia Forestal española, el 28,33 de la superficie forestal total nacional, frente al 4,49 del Estado y CCAA). A pesar de lo cual, y como muestra de la desconfianza del legislador forestal, a estos únicamente les corresponde:

- La gestión de los montes de su titularidad no incluidos en el catálogo de montes de utilidad pública. La de los montes catalogados de su titularidad sólo cuando así se disponga en la legislación forestal de la Comunidad autónoma.
- La disposición del rendimiento económico de los aprovechamientos forestales de todos los montes de su titularidad.
- La emisión de un informe preceptivo en el procedimiento de elaboración de los instrumentos de gestión relativos a los montes de su titularidad incluidos en el catálogo de montes de utilidad pública.
- La emisión de otros informes preceptivos previstos en la ley, para montes de su titularidad.
- Otras que les atribuya la legislación forestal de la Comunidad Autónoma.

#### **V.- CLASIFICACIÓN DE LOS MONTES**

##### **V. 1.- Clases de Montes: Públicos y Privados, Protectores y Protegidos**

La Ley parte de una distinción entre montes públicos y privados, que ya es tradicional.

Con la modificación de 2006 se da entrada a una nueva tipología de montes: **los montes “protectores”** y los que tienen alguna otra figura de **“especial protección”**, ambos tipos pueden ser públicos o privados. Estas dos nuevas categorías se desprenden de los siguientes artículos: 12 bis, 13, y nuevo capítulo IV Bis (artículos 24, 24 bis, 24 ter, y 24 quáter).

Ello da lugar a una doble clasificación. En efecto, parece inútil integrar las dos clasificaciones que se desprenden hoy en día de la Ley, una derivada del tipo de

propiedad de que se trate –recogida en preceptos que no han sido modificados- , y la otra de la función que cumplen, que pretende distinguir entre montes protectores y protegidos –introducida por la Ley 10/2006-.

Así pues se proponen dos clasificaciones diferentes:

#### **A) Desde el punto de vista de la propiedad:**

1. Montes públicos (art. 11.2)
  - 1.1. Demaniales
    - 1.1.1. Catalogados (art. 12. 1. a)
    - 1.1.2. Comunales (art. 12. 1. b) (son de entes locales y aprovechan. vecinos)
    - 1.1.3. Afectados a un uso o servicio público (art. 12. 1. c)
  - 1.2. Patrimoniales (art. 12.2)
2. Montes privados (art. 11.3)
3. Montes vecinales en mano común (11.4)

#### **B) Desde la perspectiva de su funcionalidad:**

1. Protectores (art. 24)
2. Especialmente protegidos (art. 24. bis)
3. Resto.

En el bien entendido que cualquiera de los tipos de monte reseñados en la primera clasificación podrá ser también protector o especialmente protegido si cumplen las características de los artículos 24 ó 24 bis.

### **V. 2.- Montes públicos REMISIÓN A LA 2ª PONENCIA**

#### **V. 3.- Montes privados**

En cuanto a los montes de titularidad privada, la Ley señala que son sus propietarios los responsables de su gestión técnica y material. Es decir, que aunque se trata de un tipo de propiedad intervenida, por la función social que cumple, su gestión sigue quedando en manos de los propietarios.

### *V.3.1.- Los montes privados y el Registro de la Propiedad*

También se regula el acceso de los montes privados al Registro de la Propiedad. Como es conocido, uno de los principales problemas que tienen los terrenos forestales es la dificultad de establecer sus linderos, sobre todo en el caso de grandes superficies. Para la protección de los montes demaniales de la usurpación por particulares que se pretendan aprovechar de esta dificultad, se establece una regla, según la cual cuando se pretenda inscribir un monte, o un exceso de cabida, en el Registro de la Propiedad, y se trate de una finca colindante con un monte demanial o ubicada en un término municipal en el que existan montes demaniales se requerirá el **previo informe favorable de los titulares del monte público, y si se trata de un monte catalogado, el del órgano forestal de la comunidad autónoma.**

Otra de las novedades dignas de elogio, también en relación con el Registro de la Propiedad, es la previsión de que al inscribir en éste los montes catalogados, se acompañe a la certificación un plano topográfico del monte o el levantado para el deslinde, a escala apropiada<sup>2</sup>.

### *V.3.2 Dº adquisición preferente*

Con la finalidad de aumentar la superficie de monte público se establece un derecho de adquisición preferente, que en principio corresponde a las Comunidades Autónomas, en caso de determinadas transmisiones de montes privados. La regulación de los derechos de tanteo y retracto no puede ser desarrollada por las Comunidades Autónomas, por dictarse al amparo de un título competencial exclusivo del Estado. A fin de garantizar este derecho se establece la obligación de Notarios y Registradores de exigir que se les acredite previamente que se ha cumplido con el requisito de la notificación de la transmisión.

En la modificación de 2006 se ha añadido a la Ley 43/2003 una nueva disposición adicional, que será la undécima, en la que se prevé que el Gobierno prepare en dos años el **Estatuto de la Propiedad Forestal.**

### *V.3.3 .Estatuto de la Propiedad forestal **REMISIÓN A LA 4ª PONENCIA.***

---

<sup>2</sup> No se puede considerar apropiada una escala inferior a 1:10.000.

#### **V. 4.-Los Montes Vecinales en mano común**

A diferencia de los comunales (titularidad municipal, y el aprovechamiento corresponde a los vecinos) estos son propiedad de los vecinos, pero es un tipo de propiedad muy especial, no indivisa) La Ley 43/2003 establece que les son aplicables los principios de indivisibilidad, inalienabilidad imprescriptibilidad e inembargabilidad, y que se les aplicará lo establecido en su legislación especial (Se trata de la Ley estatal 55/1980, de 11 de noviembre, en Galicia, la Ley 13/1989, de 10 de octubre, y en Asturias, el título II de la Ley de Montes 3/2004), y en lo no regulado por ésta, lo establecido en la Ley 43/2003 para los montes privados.

### **VI.- LA GESTIÓN FORESTAL SOSTENIBLE**

#### **VI.1.- Planificación **REMISIÓN A LA 3ª PONENCIA****

##### **VI.2.- Ordenación**

La planificación y la ordenación de los montes se plantea en la nueva Ley como una cuestión fundamental.

El establecimiento de los planes de ordenación de los recursos forestales (PORF) art. 31 en el marco de la ordenación territorial, y la regulación de distintos instrumentos de gestión, de ámbito menor (fundamentalmente proyectos de ordenación y planes dasocráticos), se configura como uno de los pilares de la nueva regulación de los montes.

##### **VI.1.1. Planificación.- REMISIÓN A LA 3ª PONENCIA.**

##### **VI.1.2. Ordenación**

En concreto la ordenación sostenible de los montes se ha considerado, con muy buen criterio, como una cuestión básica y es una de las materias que más ampliamente se regula en la ley, que incluso se remite a un desarrollo reglamentario.

La Ley 10/2006 ha cambiado tanto la denominación, como el órgano competente para aprobar la normativa básica sobre ordenación y aprovechamiento: será el Gobierno y no el Ministerio de Medio Ambiente, y no aprobará unas Instrucciones básicas para la Ordenación, sino unas Directrices Básicas Comunes para la ordenación y aprovechamiento de los montes (que lógicamente tendrán forma de Real Decreto), pero el contenido es el que la Ley

vigente hasta ahora establecía para las Instrucciones. Parece adecuado reservar el término Instrucción para unas normas técnicas que elaborarán las Comunidades Autónomas, y considerar norma reglamentaria la que apruebe el Gobierno.

Los proyectos de ordenación son la única actuación de índole técnica que se considera básica, y cuya regulación se aborda por la ley con cierto detalle. Pero los Proyectos de Ordenación, Planes Dasocráticos, Planes Técnicos, etc. son figuras ya conocidas, a diferencia de los PORF, por lo que fundamentalmente veremos lo que hay de novedoso.

### *VI.2.1. Tipos*

La tipología de instrumentos de gestión se desprende de lo establecido en el artículo 6 de la Ley, que contiene las definiciones, de las que se transcriben a continuación las relacionadas con esta cuestión:

*m) Instrumentos de gestión forestal: bajo esta denominación se incluyen los proyectos de ordenación de montes, planes dasocráticos, planes técnicos u otras figuras equivalentes.*

*n) Proyecto de ordenación de montes: documento que sintetiza la organización en el tiempo y el espacio de la utilización sostenible de los recursos forestales, maderables 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 selvicultura a aplicar en cada una de las unidades del monte y a la estimación de sus rentas.*

*ñ) Plan dasocrático 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 arbóreos. En consonancia, el inventario forestal podrá ser más simplificado, si bien será necesario que incorpore información sobre densidades en número de pies y áreas basimétricas, en el caso de montes arbolados.*

*o) Monte ordenado: el que dispone de instrumento de gestión forestal vigente.*

El artículo 33 exige que su elaboración se dirija y supervise por profesionales con titulación forestal universitaria, por lo que será exigible que sean suscritos por Ingenieros de Montes o Ingenieros Técnicos Forestales, bien porque los hayan elaborado personalmente, bien como directores del equipo pluridisciplinar que los haya redactado.

#### *VI.2.2. Obligatoriedad, plazos, consecuencias*

La ordenación era obligatoria para los montes públicos a partir de una superficie que fijarán las Comunidades Autónomas. Para cumplir con esta obligación se abre un período transitorio de quince años. En la modificación de 2006 se establece también la obligatoriedad de ordenación para todos los montes privados. Sin embargo, en tanto no se han modificado las disposiciones transitorias segunda y tercera de la Ley 43/2003, el régimen actual sería el siguiente:

- En teoría, todos los montes han de estar ordenados en un plazo de 15 años (DT 2<sup>a</sup>). Entendemos que para los privados, el plazo empieza a contar desde la entrada en vigor de la modificación de 2006. Se trata de una imposición no solo difícil de cumplir, sino absurda en los casos de montes que por sus características no requieran de ordenación (recuérdese el amplio concepto de monte que se desprende del artículo 5 de la Ley).
- Transcurridos 10 años desde la entrada en vigor de la Ley 43/2003, solo se concederán subvenciones a los montes ordenados o que se incluyan en un PORF.

Si bien la Ley favorece a quien tiene el monte ordenado, por ejemplo desde el punto de vista de los aprovechamientos (solo comunicar), hay que pensar que se trata de una obligación que se incumplirá masivamente, por lo que cabe plantearse cuales son las consecuencias previstas por la Ley una vez transcurran los 15 años. De un lado, como se ha visto, los montes no ordenados no podrán disfrutar de incentivos (D.T. 3<sup>a</sup>). Pero además, el incumplimiento de una obligación establecida en la Ley está tipificado como falta leve (art. 68.3.b) en relación con el artículo 67 q), y castigado con multa de 100 a 1000 €

Por último, se prevé que los instrumentos de gestión de los montes catalogados, protectores y especialmente protegidos contemplen, en su caso, corredores biológicos a través de vías de comunicación natural, con el fin de evitar el aislamiento de sus poblaciones, y de fomentar el trasiego de especies y la diversidad genética.

### **VI.3.- Los aprovechamientos forestales**

Si se toma en consideración que el título competencial del Estado recogido en el artículo 129.1.23º se refiere expresamente a los aprovechamientos forestales, no es extraño que la Ley se haya detenido en este punto, enmarcándolo como era lógico en la gestión forestal sostenible.

En cuanto a los aprovechamientos maderables, el régimen establecido distingue entre dos supuestos, dependiendo que exista o no instrumento de gestión forestal (proyecto de ordenación, plan dasocrático...) o el PORF lo prevea.

Art. 37

- Si se ha aprobado un instrumento de gestión o el PORF lo prevé, se prevé un régimen de notificación (cabe la denegación o condicionamiento pero dentro de un plazo, que establece la Comunidad Autónoma, y si no hay resolución en el plazo se entiende que existe silencio positivo).
- Cuando no hay instrumento de gestión aprobado es precisa autorización, que regulará la Comunidad Autónoma.

### **VI. 4.- La Certificación**

La certificación forestal se introdujo en la Ley 43/2003, y ha sido modificada en la Ley 10/2006, recogiendo que las Administraciones públicas deben promover el desarrollo de los sistemas de certificación, garantizando que sea un proceso voluntario, transparente y no discriminatorio, y velar por que estos sistemas de certificación forestal establezcan requisitos en relación con los criterios ambientales, económicos y sociales que permitan su homologación internacional.

En 2006 se ha añadido un artículo sobre compra responsable de productos forestales, que establece que en los procedimientos públicos de contratación la Administración adoptará medidas para evitar la adquisición de madera y productos derivados de talas ilegales de cualquier país, favoreciendo la adquisición de aquellos productos procedentes de bosques certificados y fomentando el consumo responsable entre los ciudadanos mediante campañas de divulgación.

## **VII.- LA DEFENSA DEL MONTE.- MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA PERSISTENCIA DEL USO FORESTAL**

De un lado el artículo 39 exige que los instrumentos de planeamiento urbanístico que afecten a la calificación de terrenos forestales sean necesariamente informados por la autoridad forestal, informe que será vinculante en caso de montes catalogados o protectores. Adviértase que si bien el precepto no ha sido modificado en 2006, tiene a partir de la reforma un mayor alcance a la vista de la amplitud con que se contempla en la actualidad la categoría de monte protector.

El informe preceptivo de la autoridad forestal parece una buena solución, a la vista del carácter residual del monte. En efecto, pueden existir terrenos que tengan esta consideración pero que no sea imprescindible salvaguardar del proceso urbanizador. El órgano con competencia en materia forestal de la Comunidad Autónoma es quien dispone de los técnicos adecuados que podrán determinar la presencia o no de valores que determinen la conveniencia de su preservación.

Por lo demás, resulta preciso traer a colación aquí lo dispuesto en la recientemente aprobada Ley de Suelo estatal (Ley 8/2007 de 28 de mayo), que entrará en vigor el próximo 1 de julio, y que sustituye las antiguas clases de suelo (suelo urbano, urbanizable y no urbanizable) por las llamadas situaciones básicas del suelo, distinguiendo entre dos situaciones: suelo rural y suelo urbanizado.

### *Artículo 12. Situaciones básicas del suelo.*

*1. Todo el suelo se encuentra, a los efectos de esta Ley, en una de las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado.*

*2. Está en la situación de suelo rural:*

*a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas,*

*ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística.*

La siguiente regla que establece la Ley como medida de protección del uso forestal, es el establecimiento en el artículo 40 de limitaciones para el cambio de uso y para la modificación de la cubierta vegetal. Ahora bien, el cambio de uso de los terrenos incendiados tiene una regulación particular, contenida en el artículo 50 que se examina más adelante.

El cambio de uso se considera por la Ley excepcional y requerirá informe favorable del órgano forestal competente. Las Comunidades Autónomas podrán regular un procedimiento más simplificado para la autorización del cambio de uso en aquellas plantaciones forestales temporales para las que se solicite una reversión a usos anteriores no forestales. Sin embargo éstas no podrán perder de vista el carácter excepcional al que se acaba de hacer referencia y que se recoge expresamente en la Ley, por lo que han de considerarse contrarias a derecho soluciones como la de la modificación de la Norma Foral de Bizkaia, por Norma Foral 3/2007 de 20 de marzo, que considera como terrenos forestales temporales los terrenos agrícolas que, conforme a los antecedentes catastrales disponibles, hayan tenido un uso agrícola en el pasado y circunstancialmente sean objeto de explotación silvícola (artículo 2), pues el juego conjunto de dicho precepto con la Disposición Adicional Primera que se refiere al Catastro de Rústica de 1956, puede suponer la pérdida de importantes superficies forestales de gran valor ecológico.

Por último el artículo 40 establece una remisión a la Comunidad Autónoma para que regule los supuestos en que, sin producirse cambio de uso forestal, se requiera autorización para la modificación sustancial de la cubierta vegetal del monte.

Como se ha anticipado, la Ley recogía una prohibición como regla general, del cambio de uso forestal tras un incendio (artículo 50), y la modificación de 2006 ha establecido una limitación temporal de 30 años, en lugar de dejar el lapso temporal a criterio de la norma autonómica. En todo caso, la prohibición de cambio de uso en estos supuestos solo tiene sentido si se liga a la obligación que se establece simultáneamente de restaurar los terrenos incendiados, recogida en el apartado 2 del precepto.

El Tribunal Constitucional tendrá que pronunciarse sobre la competencia estatal para imponer a las Comunidades Autónomas tanto el citado plazo como los requisitos que han de cumplirse para poder excepcionar la prohibición (que el cambio de uso estuviera previsto en un plan aprobado o pendiente de aprobación en determinados supuestos, o en una directriz agroforestal en ciertos casos en que estuviera previsto uso agrario o ganadero. Por cierto, que el empleo del término “agrario” es aquí errado, pues en lo agrario se incluye lo agrícola lo ganadero y lo forestal, por lo que debió utilizarse “agrícola”.)

Adviértase en todo caso, que la prohibición se ha visto reforzada, si cabe, por la Ley de Suelo 8/2007, antes citada, que en su Disposición adicional sexta, Suelos forestales incendiados, establece lo siguiente:

***1. Los terrenos forestales incendiados se mantendrán en la situación de suelo rural a los efectos de esta Ley y estarán destinados al uso forestal, al menos durante el plazo previsto en el artículo 50 de la Ley de Montes, con las excepciones en ella previstas.***

***2. La Administración forestal deberá comunicar al Registro de la Propiedad esta circunstancia, que será inscribible conforme a lo dispuesto por la legislación hipotecaria.***

***3. Será título para la inscripción la certificación emitida por la Administración forestal, que contendrá los datos catastrales identificadores de la finca o fincas de que se trate y se presentará acompañada del plano topográfico de los terrenos forestales incendiados, a escala apropiada.***

*La constancia de la certificación se hará mediante nota marginal que tendrá duración hasta el vencimiento del plazo a que se refiere el apartado primero. El plano topográfico se archivará conforme a lo previsto por el artículo 51.4 del Reglamento Hipotecario, pudiendo acompañarse copia del mismo en soporte magnético u óptico.*

Una de las cuestiones que ha suscitado la prohibición establecida en la Ley de Montes, ya desde la redacción de 2003, es si resultaba aplicable a los supuestos en que el incendio se hubiera producido con anterioridad a su entrada en vigor, pero la solicitud de autorización del cambio de uso se produjera posteriormente. A falta de disposiciones transitorias hay que entender que la prohibición

únicamente será aplicable a partir de la entrada en vigor de la Ley (de la Ley de 2003 si la Comunidad Autónoma ya tenía establecido el plazo de prohibición, y de la Ley de 2006 en caso contrario) y que el momento que se ha de considerar es el de producción del incendio. Por último, la inscripción registral prevista en la Disposición Adicional Sexta de la Ley de Suelo facilitará la publicidad frente a terceros de esta restricción, pero no resulta determinante para el cómputo del plazo establecido.

**USO SOCIAL DEL MONTE.- REMISIÓN A LA 4ª PONENCIA**

**EL FONDO PARA EL PATRIMONIO NATURAL.- REMISIÓN A LA 4ª PONENCIA.**

**EL RÉGIMEN SANCIONADOR.- REMISIÓN A LA 5ª PONENCIA**