

**ALEGACIONES DEL COLEGIO DE INGENIEROS DE MONTES AL BORRADOR DE MODIFICACIÓN  
DE LA LEY DE MONTES (versión 6.3)**

Ilmo. Sr.:

D. CARLOS DEL ÁLAMO JIMÉNEZ, en nombre y representación del **COLEGIO DE INGENIEROS DE MONTES**, en su calidad de decano de esta Corporación, con domicilio a efectos de notificaciones en Madrid, C/ Cristóbal Bordiú 19-21, 2º, 28003, ante V.I. comparezco y como mejor proceda en Derecho, DIGO

Dentro del plazo de información pública conferida, la Corporación a la que represento formula las siguientes alegaciones, confiando en que sean atendidas habida cuenta la solvencia técnica de quienes las han redactado.

Las modificaciones tienen en consideración la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su STC 49/2013 que se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de la Ley 43/2003, en unos casos por ser suficiente la modificación operada por Ley 10/2006, en otras por considerarse que el texto que fue aprobado entonces, queda amparado por los diversos títulos competenciales que ostenta el Estado respecto de la materia regulada, y singularmente por el de legislación básica de montes.

Como en la anterior versión (4.1) a la que se formularon propuestas, el Colegio entiende que en algunos casos los cambios propuestos no son oportunos y en otros, deben introducirse mejoras que no figuran en el Proyecto. Además, se considera que se deben perfilar algunos de los preceptos que se pretenden modificar, a fin de que satisfagan mejor el interés general.

Hay que advertir también que únicamente se recogen en este escrito aquellas propuestas que se consideran imprescindibles. Habría otras, que se han puesto de relieve con la aplicación cotidiana de la Ley, y sin duda su corrección supondría un avance en calidad técnica global. Pero las presentes alegaciones se llevan a cabo sin ánimo de exhaustividad, y se han dejado al margen cambios que se consideraban poco importantes o simples mejoras de redacción.

## ALEGACIONES

### Contenido

1. Acerca de la modificación del artículo 3 (“Principios inspiradores de la Ley”).	5
APARTADO F).	5
APARTADO L).	5
AÑADIR OTROS APARTADOS	5
2. Acerca de la modificación del artículo 4 (“Multifuncionalidad de los montes”).	7
3. Acerca de la modificación del artículo 5 (“Concepto de monte”).	8
APARTADO 1.	8
APARTADO 1.a)	8
APARTADO 5.1.d)	8
APARTADO 4.	9
4. Acerca de la modificación del artículo 6 (“Definiciones”).	10
APARTADO N	10
APARTADO Ñ	10
APARTADO L	10
5. Acerca de la modificación del artículo 7 (“Administración General del Estado”).	11
APARTADO 1.B	11
APARTADO 2.C	11
6. Observaciones sobre el art. 9 (“Administración local”).	12
APARTADO B	12
7. Observaciones sobre los arts. 11 y 12 (“Montes públicos y montes privados; Montes de dominio público y montes patrimoniales”).	13
ARTÍCULO 11.5	13
ARTÍCULO 12.1 b)	13
ARTÍCULO 12 BIS	13
8. Acerca de la modificación del artículo 13 (“Montes catalogados de utilidad pública”).	14

9. Observaciones sobre el art. 16 (“Catálogo de Montes de Utilidad Pública”).	15
10. Observaciones sobre el art. 17 (“Desafectación de montes demaniales”).	16
11. Observaciones sobre el art. 18 (“Efectos jurídicos de la inclusión de los montes en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública”).	17
APARTADOS 1 A 4 QUE SUSTIUIRÍAN 1 Y 2.	18
APARTADO 3.	19
12. Acerca de la modificación del art. 20 (“Investigación y recuperación posesoria de los montes públicos”).	20
APARTADO 1.	20
APARTADO 2.	20
13. Acerca de la modificación del art. 21 (“Deslinde de montes de titularidad pública”).	22
APARTADO 3.	22
APARTADO 5.	22
APARTADO 8.	22
14. Observaciones sobre el art. 23 (“Gestión de los montes privados”).	24
15. Acerca de la modificación del art. 24quáter. (“Gestión de montes protectores”).	25
16. Acerca de la modificación del art. 28 (“Estadística Forestal Española”).	26
APARTADO 1.	26
17. Acerca de la modificación del art. 29 (“Estrategia Forestal Española”).	28
APARTADO 3.	28
18. Acerca de la modificación del art. 30 (“Plan Forestal Español”).	29
APARTADO 1.	29
APARTADO 3.	29
AÑADIR UN NUEVO APARTADO O UN NUEVO ART. 30 BIS Planes Forestales de las Comunidades Autónomas.	30
19. Acerca de la modificación del art. 31 (“Planes de ordenación de los recursos forestales”).	31
20. Acerca de la modificación del art. 32 (“La gestión forestal sostenible. Directrices básicas comunes de ordenación y gestión forestal sostenible “).	35
APARTADO 1.	35

APARTADO 2.....	35
APARTADO 4.....	35
21. Acerca de la modificación del art. 33 (“Proyectos de ordenación de montes y planes dasocráticos”).....	36
APARTADO 2.....	36
22. Acerca de la modificación del art. 37 (“Aprovechamientos maderables y leñosos”). .....	37
APARTADO B .....	37
23. Observaciones sobre el artículo 39 (“Delimitación del uso forestal en el planeamiento urbanístico”).....	39
24. Observaciones sobre el artículo 40 (“Cambio del uso forestal y modificación de la cubierta vegetal”). .....	40
25. Observaciones sobre el artículo 46 (“Organización de la extinción de los incendios forestales”). .....	41
APARTADO 1.....	41
APARTADO 2.....	41
26. Observaciones sobre el artículo 50 (“Mantenimiento y restauración del carácter forestal de los terrenos incendiados”). .....	44
27. Observaciones sobre el artículo 54bis (“Acceso público”).....	46
28. Observaciones sobre el artículo 75 (“Proporcionalidad.”).....	48
29. Observaciones sobre el artículo 77 (“Reparación del daño e indemnización”).....	49
30. Propuesta de una nueva Disposición Adicional (Duodécima).....	50
31. Propuesta de una nueva Disposición Adicional (Decimotercera) .....	51
32. Sobre la disposición derogatoria.....	52

## **1. Acerca de la modificación del artículo 3 (“Principios inspiradores de la Ley”).**

### **APARTADO F)**

El actual apartado f) reza “La conservación, mejora y restauración de la biodiversidad de los ecosistemas y especies forestales”, lo cual es una visión muy parcial, puesto que se refiere a uno sólo de los indicadores sobre los ecosistemas forestales, como es el de la biodiversidad, sin atender a otros, como por ejemplo la cercanía al clímax vegetal. Podría redactarse del modo siguiente:

Propuesta:

***- f) “La conservación, mejora integrada y la no pérdida neta de ecosistemas forestales, fomentando su evolución hacia la vegetación climática y la maximización de los beneficios directos e indirectos producidos por el monte y su biodiversidad”***

(ver, p. ej, arts. 2.d y 2.f) Ley 2/1995, de 10 de febrero, de protección y desarrollo del patrimonio forestal de La Rioja, en adelante LPFR).

Téngase en consideración, en todo caso, que la biodiversidad ya está contemplada en los apartados g) y j) por lo que creemos fundamental completar este apartado en el sentido de la propuesta.

### **APARTADO L)**

Se introduce el nuevo apartado l), que incorpora como nuevo principio “l) *La consideración de los montes como infraestructuras verdes y su consideración en la mitigación del cambio climático*”.

Se propone una corrección en la redacción que clarifique y complete el principio:

Propuesta:

***-l. La consideración de los montes como infraestructuras verdes prestadoras de servicios ambientales y, como tales, su papel en la mitigación del cambio climático, el desarrollo sostenible y la ordenación del territorio.***

### **AÑADIR OTROS APARTADOS**

De otro lado se echa en falta la incorporación, entre los principios de la Ley y en consonancia con diversas leyes autonómicas, de los siguientes:

***- “La defensa de la propiedad forestal pública”***

(véase art. 3.c Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón en adelante LMA y art. 4.e) Ley 3/2009, de de 6 de abril, de montes de Castilla y León en adelante LMCYL).

- ***“El fomento del conocimiento y del respeto de los montes y de los árboles”***(véase art. 3.f LMA y art. 4.j) LMCYL).

## **2. Acerca de la modificación del artículo 4 (“Multifuncionalidad de los montes”).**

El borrador debería recoger en sus modificaciones un reconocimiento expreso a la necesidad de valorar adecuadamente los servicios ambientales de los montes con el fin de garantizar su conservación y mejora añadiendo un párrafo al final:

*Artículo 4. Multifuncionalidad de los montes.*

.....

*El reconocimiento de estos recursos y externalidades, de los que toda la sociedad se beneficia, obliga a las Administraciones públicas a velar en todos los casos por su conservación, protección, restauración, mejora y ordenado aprovechamiento. **Deberán por tanto facilitar, entre otros, el desarrollo de instrumentos basados en el mercado que aborden eficazmente tanto la conservación y mejora de los activos naturales como la valoración de los servicios que estos prestan.***

### **3. Acerca de la modificación del artículo 5 (“Concepto de monte”).**

El borrador no recoge los siguientes cambios, que serían muy necesarios en la Ley:

#### **APARTADO 1.**

- El apartado 5.1 define como 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”. El uso del término “forestal” en esta definición es claramente tautológico, de acuerdo con el art. 6.a) de la misma Ley, según el cual “forestal” es “todo aquello relativo a los montes”, por lo que se produce una definición concatenada.

Por otra parte, la observación de que esas especies “cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas” resulta inane e induce a confusión. Se propone la siguiente redacción:

#### **Propuesta:**

***- “A los efectos de esta Ley, se entiende por monte todo terreno en el que vegetan especies arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que no sean características de forma exclusiva del cultivo agrícola o fueren objeto de él”***

(ver art. 4 Reglamento de Montes de 1962; en adelante RMT).

Por otro lado, las funciones que cumplen o puede cumplir las especies que habitan los montes y que aparecen en la definición de monte podría recogerse en el artículo 4. Multifuncionalidad de los montes, en aquellos aspectos que no se encuentren ya presentes.

#### **APARTADO 1.a)**

- El artículo 5.1.a. dice que también es monte: “Los terrenos yermos, roquedos y arenales”. Convendría incluir los terrenos de carácter forestal de las riberas de los ríos y las costas, que estarían por tanto sometidos a una doble afectación, así como otros terrenos no poblados de especies vegetales, pero de carácter forestal. Se propone esta redacción:

#### **Propuesta:**

***“a) Los terrenos de carácter forestal de las riberas y de las costas, así como los terrenos yermos, los roquedos, los glaciares, los arenales y los humedales. Todo ello, sin perjuicio de la aplicación concurrente de las leyes sectoriales que sean de aplicación a los mismos”.***

#### **APARTADO 5.1.d)**

- El apartado 5.1.d. dice hoy que es monte: “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". Para aclarar las consecuencias de este precepto, convendría redactarlo así:

**Propuesta:**

**- "d) Todo terreno que, sin reunir las características descritas anteriormente, se adscriba o se haya adscrito a la finalidad de ser repoblado o transformado al uso forestal, de conformidad con la normativa aplicable. En particular, todos los terrenos pertenecientes a un monte declarado de utilidad pública tienen la consideración de monte, aunque su uso o destino actuales no sean forestales".**

#### **APARTADO 4**

En relación con la introducción de un nuevo apartado 4 en el artículo 5 según el cual también tienen consideración de monte "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", valoramos muy positivamente la incorporación de este precepto pero consideramos que debería completarse.

Además consideramos que la Comunidad Autónoma podrá establecer otro periodo pero este no tiene por qué ser necesariamente más corto.

Por tanto, se propone la siguiente:

**Propuesta:**

**"Las plantaciones de especies forestales de turno corto en régimen intensivo sobre terrenos agrícolas para producción de madera, leñas, frutos o varas, o bien de otras especies forestales leñosas o herbáceas para obtención de productos aromáticos, condimentarios o medicinales, 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 y de forma motivada otro distinto. Si el cultivo forestal se encuentra dentro de los márgenes del dominio público hidráulico, su condición de monte será permanente".**

Este último inciso subraya que dentro del DPH puede hablarse de la existencia de monte, lo que subraya lo que se ha señalado antes sobre las riberas de los ríos y las costas. Véase también art. 2 de la Ley del Patrimonio Forestal del Estado de 10 de marzo de 1941, en adelante LPFE, aunque esté derogada.

#### **4. Acerca de la modificación del artículo 6 (“Definiciones”).**

Como comentario general, creemos que la lista de definiciones debe ordenarse alfabéticamente para facilitar la lectura y localización de los conceptos definidos.

##### **APARTADO N**

En relación con la definición 6. n. Proyecto de ordenación de montes debería decir documento **técnico** en vez de documento para una mayor precisión en el término.

**Propuesta:**

*n. Proyecto de ordenación de montes: documento **técnico** que sintetiza ....*

##### **APARTADO Ñ**

Por otro lado en el punto 6.ñ. Plan dasocrático o plan técnico debe eliminarse la palabra arbóreos en relación a los recursos, pues los recursos forestales tal y como se viene viendo en el texto de la norma excede sobradamente a los arbóreos por lo que no debe constreñirse la redacción de estos instrumentos a la gestión de los mismos.

**Propuesta:**

*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.....*

##### **APARTADO L**

En relación a la definición del art. 6.l) parece incorrecta, y resulta ambigua ya que : un cambio de uso forestal puede consistir (en realidad, la literalidad así parece indicarlo) en que se dé a un monte un uso distinto del que actualmente tiene, pero igualmente forestal (es decir, cambiemos el “uso forestal”, sin perder la condición de éste), cuando esta expresión en realidad (según la definición ) se refiere a una “**pérdida del uso forestal**”, que sería la expresión correcta ya que define dicho Cambio del uso forestal como “toda actuación material o acto administrativo que haga perder al monte su carácter de tal”. Además, por ende debiera incorporar también los casos (como las roturaciones en montes de UP), en los que se realicen usos no forestales en terrenos que sigan teniendo la consideración de monte.

**Propuesta:**

*l. **Pérdida del uso forestal**: toda actuación material o acto administrativo que haga perder al monte su carácter de tal, **así como la realización de usos no forestales en terrenos con la consideración de monte.***

## **5. Acerca de la modificación del artículo 7 (“Administración General del Estado”).**

### **APARTADO 1.B**

El texto debería recuperar, como apartado 1. b), la competencia exclusiva de la AGE para la gestión de los montes de su titularidad hecho que nos parecía un gran acierto.

**Propuesta:**

***b. La gestión de los montes de su titularidad, conforme con la legislación autonómica aplicable***

### **APARTADO 2.C**

En relación con el apartado 7.2 c) en el en el que corresponde al Estado, en colaboración con las comunidades autónomas “El establecimiento de las directrices comunes para la normalización de los medios materiales y de los equipamientos de personal de extinción de incendios forestales en todo el territorio español, así como el despliegue de medios estatales de apoyo a las comunidades autónomas, para la cobertura de los montes contra incendios.” Creemos que debe ampliarse esta función en el establecimiento de un sistema común de gestión de emergencias y además, para evitar confusiones se propone añadir “incendios forestales” justo tras la referencia al sistema de común de gestión de emergencias y suprimirlo más adelante para evitar reiteración. Además creemos que debe sustituirse la palabra “cobertura” por defensa.

**Propuesta:**

***7.2. c “La aprobación de unas directrices comunes para el establecimiento de un sistema de gestión de emergencias por incendios forestales y para la normalización de los medios materiales y de los equipamientos de personal de extinción de incendios forestales en todo el territorio español, así como el despliegue de medios estatales de apoyo a las comunidades autónomas, para la ~~defensa~~defensa de los montes contra incendios.”***

## **6. Observaciones sobre el art. 9 (“Administración local”).**

### **APARTADO B**

A pesar de la modificación propuesta, el régimen de los montes catalogados de U.P ha de considerarse básico por lo que parece un contrasentido que la legislación autonómica pueda dejar en manos de los entes locales su gestión, por lo que sería conveniente derogar el apartado b) de dicho precepto.

## **7. Observaciones sobre los arts. 11 y 12 (“Montes públicos y montes privados; Montes de dominio público y montes patrimoniales”).**

No se contempla ningún cambio en estos artículos de la Ley. Sin embargo, se propone lo siguiente:

### **ARTÍCULO 11.5**

- Introducir en el artículo 11 el texto de los arts. 10 y 18 RMt de 1962, referido a los montes sometidos a enfiteusis (véase D.A. 9ª LMA y art 5.1 LPFR). Es un caso residual, pero que necesita con urgencia que se recoja en la legislación básica forestal.

#### **Propuesta: nuevo apartado 11.5**

***11.5. “Los montes cuyo dominio útil o parte de él corresponda a cualquier entidad pública se considerarán públicos a los efectos de esta Ley, aunque el dominio directo pertenezca a un particular. Si el dominio útil de un monte corresponde a una entidad pública, podrá su dueño ofrecer al de dominio directo el rescate del canon, haciéndose la redención por el precio convenido o mediante equitativo aprecio del valor, capitalizando su importe al cuatro por ciento”.***

### **ARTÍCULO 12.1 b)**

- El actual art. 12.1.b) solo introduce confusión al hablar de “Los montes comunales, pertenecientes a las entidades locales, en tanto su aprovechamiento corresponda al común de los vecinos”. Los montes comunales, para serlo necesitan de manera imprescindible las dos cosas (art. 79.3 Ley de Bases del Régimen Local): ser de propiedad municipal y que su aprovechamiento corresponda al común de los vecinos. Es decir, hay una tautología, que se resolvería muy sencillamente sin más que hablar de “Los montes comunales”.

#### **Propuesta:**

***12.1.b) Los montes comunales***

### **ARTÍCULO 12 BIS**

- Por otra parte, se observa que se suprime el actual art. 12bis, supresión que es todo un acierto, al eliminar la inútil categoría de “otras figuras de especial protección”, y suprimir la posibilidad, inútil también y además confusa, de que existan montes protectores públicos.

## **8. Acerca de la modificación del artículo 13 (“Montes catalogados de utilidad pública”).**

Se observa que la reforma hace desaparecer algunas de las características que justificaban la catalogación de los montes y que eran muy útiles, por lo que se propone **recuperar algunas, unas se pueden incluir en la redacción actual, y si no, en un apartado específico.**

### **Completar el apartado b)**

#### **Propuesta.**

*b) Los situados en cabeceras de 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.*

### **Completar el apartado e)**

#### **Propuesta.**

*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 u otras figuras legales de protección, **o que estén situados en áreas declaradas de protección dentro de un Plan de Ordenación de Recursos Naturales o de un Plan de Ordenación de Recursos Forestales**, así como los que constituyan elementos relevantes del paisaje.*

### **Añadir otros supuestos:**

#### **Propuesta:**

*g) **Por la especial significación de sus valores forestales.***

*h) **Los que contribuyan a la mejora de la calidad del aire en las áreas periurbanas.***

## 9. Observaciones sobre el art. 16 (“Catálogo de Montes de Utilidad Pública”).

No se contempla ningún cambio en este artículo de la Ley. Sin embargo, dada la trascendencia del Catálogo, se propone una redacción que ayude a la conservación de la propiedad de los montes catalogados. Se considera incorrecto que la exclusión se pueda dar (art. 16.4), *cuando haya perdido las características por las que fue catalogado*, pues podría cumplir otros motivos que, aun no habiendo sido contemplados en la catalogación original, justificaran en la actualidad su inclusión. Si no, se daría el absurdo de descatalogar un monte que cumple los requisitos para estar catalogado.

### Propuesta:

*4. La exclusión de un monte del Catálogo de Montes de Utilidad Pública sólo procederá cuando haya perdido las características por las que fue catalogado **yno cumpla ninguna otra de las características previstas en la presente Ley para la declaración de utilidad pública de los montes. Dicha exclusión se regulará por el procedimiento descrito en el apartado anterior.***

## **10. Observaciones sobre el art. 17 (“Desafectación de montes demaniales”).**

No se contempla ningún cambio en este artículo de la Ley. Sin embargo, no es correcto, en modo alguno, lo que actualmente afirma el art. 17.1: “La desafectación de los montes catalogados del dominio público forestal requerirá, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 18.4, su previa exclusión del catálogo”. Puede darse perfectamente una desafectación de la comunalidad de un monte (si se dan los supuestos previstos para ello en la legislación de régimen local) sin que éste tenga por qué ser excluido del Catálogo. O se le puede retirar una afectación concurrente a un uso o servicio público de carácter no forestal, sin que conlleve su descatalogación.

### **Propuesta:**

***17.1 La exclusión de un monte del Catálogo de los de Utilidad Pública conlleva su desafectación del dominio público forestal, salvo que existan afectaciones concurrentes al dominio público que persistan tras dicha exclusión. Podrá desafectarse un monte catalogado del uso comunal o de cualquier uso o servicio público al que esté afecto, siguiendo para ello lo previsto en la legislación patrimonial que sea de aplicación, sin que conlleve su exclusión del Catálogo de los de Utilidad Pública.***



## **11. Observaciones sobre el art. 18 (“Efectos jurídicos de la inclusión de los montes en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública”).**

No se contempla ningún cambio en este artículo de la Ley. Sin embargo son necesarios los siguientes cambios que redundarán en la protección que ofrece el Catálogo MUP:

**1º) Recuperar la presunción posesoria inherente al Catálogo de Montes de U.P.** El artículo 10 de la Ley de Montes de 1957 y el 65 del Reglamento de Montes de 1962 recogían la ya clásica presunción posesoria de un monte catalogado a favor de la entidad a la que el CMUP asigna su pertenencia, presunción creada por el Real Decreto de 1 de febrero de 1901, y que constituye una salvaguarda básica de la posesión de los montes de utilidad pública. En efecto, el CMUP funcionó durante 102 años, desde el punto de vista exclusivamente jurídico, como un “Registro de la Propiedad de los montes públicos” (en realidad, más bien un Registro de la posesión), fuertemente reforzado por la jurisprudencia: la sentencia del TS de 19 de diciembre de 1986 señala que, caso de que haya una doble inmatriculación que afecte a terrenos de un monte catalogado, la presunción posesoria derivada del artículo 38 de la Ley Hipotecaria en perjuicio de cualquiera de las partes es inoperante, pero subsiste la presunción derivada de la inscripción en el Catálogo derivada del artículo 10 de la Ley de Montes de 1957. Es decir, las presunciones posesorias que origina el Registro por los artículos 35 y 38 de la Ley Hipotecaria se anulan con la que genera el Catálogo de Montes de UP.

Sin embargo, sin motivo ni justificación alguna, la Ley 43/2003 derogó expresamente la totalidad de la Ley de 1957 sin incorporar en su articulado referencia alguna a dicha presunción posesoria, que en primer lugar se vio relegada sólo al rango reglamentario (art. 65 del Reglamento de Montes), para luego, además, ser expresamente derogada (aunque sólo para las Comunidades con normativa propia), por el artículo 2 del Real Decreto 367/2010, de 26 de marzo, de modificación de diversos reglamentos del área de medio ambiente para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley de libre acceso a actividades de servicios y su ejercicio.

**2º) Aclarar que la nulidad por falta de litisconsorcio pasivo necesario alcanza a los pleitos de propiedad sobre Montes de U.P., y la exención del cumplimiento de las sentencias cuando no se haya respetado.**

La Ley establece en el art. 21.10 que la nulidad por falta de emplazamiento se refiere *a los procedimientos judiciales a que se refiere este artículo*, es decir, a los que se alcen contra los deslindes y amojonamientos. Pero esta regla genera confusión al no recogerse en el artículo 18, para los juicios ordinarios declarativos de propiedad.

En estos casos además se debía eximir de cumplimiento las sentencias que se dicten sin emplazamiento en la Ley, pues resulta difícil de sostener con normas de rango reglamentario (arts. 50 a 54 del Reglamento de 1962, y el 70 del Reglamento de 1943 para los Abogados del Estado), si se tiene en cuenta lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial (artículo 17.2

de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial: *Las Administraciones Públicas, las autoridades y funcionarios, las corporaciones y todas las entidades públicas y privadas, y las particulares, respetarán y, en su caso, cumplirán las sentencias y las demás resoluciones judiciales que hayan ganado firmeza o sean ejecutables de acuerdo con las Leyes)*

Por eso, se propone la siguiente redacción para los primeros apartados del artículo 18 (que sustituiría a los actuales apartados 1 y 2).

## **APARTADOS 1 A 4 QUE SUSTITUIRÍAN 1 Y 2.**

**Propuesta:**

***“Artículo 18. Efectos jurídicos de la declaración de utilidad pública de un monte.***

- 1. La declaración de utilidad pública de un monte no prejuzga ninguna cuestión de propiedad, pero constituye una presunción de posesión a favor de la entidad a la que el Catálogo otorga su pertenencia. En todo caso y mientras no recaiga sentencia firme en juicio declarativo ordinario de propiedad, dicha posesión será mantenida y, si procede, asistida para su recuperación por las autoridades competentes. Esta posesión no puede ser combatida ante los Tribunales de Justicia por medio de interdictos ni de procedimientos especiales***
- 2. No se admitirá por los Juzgados y Tribunales demanda alguna en que se planteen cuestiones relacionadas con la propiedad de todo o parte de un monte declarado de utilidad pública, sin que se acredite haberse agotado previamente la reclamación previa a la vía judicial civil contra la Comunidad Autónoma, la cual resolverá previa audiencia de la entidad propietaria, y sin estar vinculada en modo alguno por un allanamiento de ésta.***
- 3. La titularidad que el Catálogo de Montes de Utilidad Pública asigne a un monte sólo podrá impugnarse en juicio declarativo ordinario de propiedad ante los tribunales civiles y previa la reclamación a la que se refiere el apartado anterior, no permitiéndose el ejercicio de las acciones reales del artículo 250.1.7 de la Ley de Enjuiciamiento Civil ni ningún otro procedimiento especial. En los casos en que se promuevan estos juicios, será parte demandada la Comunidad Autónoma, además de la entidad titular del monte.***
- 4. Se acordará por los Jueces y Tribunales la nulidad de actuaciones en dichos procedimientos judiciales cuando no haya sido emplazada a su debido tiempo la representación de la Comunidad Autónoma, cualquiera que sea el estado en que los indicados procedimientos se encuentren. No se procederá judicial ni administrativamente al cumplimiento de las sentencias recaídas en dichos juicios de no haber sido emplazado en tiempo y forma la representación de la Comunidad Autónoma”.***

### **APARTADO 3**

Adicionalmente, sería muy conveniente cambiar el actual apartado 18.3 (que sería, si se acepta lo anterior, el nuevo apartado 5), para dejar claro que se puede inmatricular un monte o su exceso de cabida SIN presentar certificación catastral, sino con la cartografía del Catálogo, en uso de la excepción prevista en el artículo 53.9 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, según el cual “lo establecido en los apartados anteriores [la exigencia de la certificación catastral] se entiende sin perjuicio de lo establecido en la legislación urbanística y agraria”. En efecto, si la Ley de Montes lo establece, podría jugar, como ley agraria que es, como *lex specialis* respecto de la 13/1996 y la del Catastro. Adicionalmente, debería suprimirse la referencia contenida en el actual artículo 18.3 de la LMT a la Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario, puesto que ha sido derogada íntegramente por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. Se propone por tanto sustituir el nuevo apartado 3 por éste (que sería el nuevo 5):

#### **Propuesta:**

- 5. “La Administración titular o la gestora inscribirá los montes declarados de utilidad pública, así como cualquier derecho sobre ellos, en el Registro de la Propiedad, mediante certificación acompañada por un plano topográfico del monte o el levantado para el deslinde, a escala apropiada. En la certificación expedida para dicha inscripción se incluirá la referencia catastral del inmueble o inmuebles que constituyan el monte catalogado, de acuerdo con Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, sin que sea preciso aportar certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, ni tenga que darse coincidencia entre la descripción catastral y la incluida en el Catálogo. De igual manera se procederá para el acceso al Registro de los demás actos inscribibles, en especial para la práctica de los excesos de cabida”.***

## **12. Acerca de la modificación del art. 20 (“Investigación y recuperación posesoria de los montes públicos”).**

### **APARTADO 1**

Las modificaciones que se plantean en el borrador suponen nada menos que la negación de la potestad investigadora de la Administración Forestal autonómica en materia de propiedad de los montes de U.P. En efecto: mientras el texto actual deja clara la existencia de una competencia concurrente (“Los titulares de los montes demaniales, junto con la Administración gestora en los montes catalogados, investigarán la situación de terrenos que se presuman pertenecientes al dominio público forestal...”), el borrador sólo reconoce la competencia a las entidades propietarias, dejando a la Administración Forestal la única tarea de “instar” dicha investigación cuando se trata de montes catalogados. El daño que causa esta reforma es gravísimo, puesto que en la actualidad es la Administración Forestal prácticamente la ÚNICA que investiga la propiedad de los montes, y las entidades titulares carecen casi siempre de medios –e incluso en muchos casos de voluntad- para ello. Se propone por tanto la siguiente redacción:

#### **Propuesta**

***“1. Corresponde indistinta y separadamente tanto a la Administración Forestal de la Comunidad Autónoma como a las entidades públicas propietarias de los montes declarados de utilidad pública, la potestad de investigación de la situación legal de terrenos que se presuman pertenecientes a dichos montes, cualquiera que sea su titularidad. Dicha potestad corresponde, en el caso de los montes públicos no declarados de utilidad pública, a las entidades propietarias. La investigación se hará según lo establecido en el art. 41 y siguientes de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre del Patrimonio de las Administraciones Públicas, a cuyo efecto se podrán recabar todos los datos e informes que se consideren necesarios”.***

### **APARTADO 2**

Sería bueno, además, aprovechar para cambiar la defectuosa redacción del art. 20.2, eliminando la confusa expresión “junto con”, que puede inducir a pensar que la Administración Forestal sólo tiene competencia para recuperar montes catalogados si la ejerce de manera conjunta con las entidades titulares. Se propone por tanto la siguiente redacción:

#### **Propuesta**

***“2. Corresponde indistinta y separadamente tanto a la Administración Forestal de la Comunidad Autónoma como a las entidades públicas propietarias de los montes declarados de utilidad pública el ejercicio de la potestad de recuperación posesoria de los terrenos poseídos indebidamente por terceros. Dicha potestad corresponde, en el caso de los montes demaniales no declarados de utilidad pública, a las entidades propietarias. La recuperación posesoria de los montes demaniales no está sometida a***

***plazo y respecto a ella no se admitirán acciones posesorias ni procedimientos especiales”.***

### **13. Acerca de la modificación del art. 21 (“Deslinde de montes de titularidad pública”).**

#### **APARTADO 3**

El apartado 3 de la Ley, que es incorrecto (“El deslinde de los montes no catalogados se ajustará al procedimiento que determinen las respectivas Administraciones públicas titulares”). En realidad, el procedimiento para deslindar montes de entidades locales está nítidamente señalado en la Legislación de Régimen Local; y para el Estado, en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas. Se propone la siguiente redacción de ese apartado:

***“3. El deslinde y amojonamiento de los montes declarados de utilidad pública se ajustará al procedimiento reglamentario que determinen las Comunidades Autónomas y, en su ausencia, a lo previsto en el Reglamento de Montes aprobado por Decreto 485/1962, de 22 de febrero. En el deslinde de montes de titularidad estatal será preceptivo el informe de la Abogacía del Estado. El deslinde de los restantes montes públicos se ajustará a lo previsto en la legislación patrimonial que sea de aplicación”.***

#### **APARTADO 5**

Si bien la redacción ha mejorado respecto de la versión anterior, al obviar las referencias a la posesión, se debe perfilar para los MUP, de un lado incluyendo una referencia al artículo 34 de la Ley Hipotecaria, y de otro lado, garantizando que son sentencias dictadas en un proceso del que ha tenido conocimiento la Administración autonómica.

##### **Propuesta**

***“5. Solamente tendrán valor y eficacia en el acto del apeo los títulos de dominio inscritos en el Registro de la Propiedad y sentencias firmes en juicio declarativo de propiedad. En el caso de los montes declarados de utilidad pública, solamente tendrán valor los títulos de dominio inscritos en el Registro de la Propiedad relativos a fincas o derechos amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, o las sentencias firmes dictadas en juicio declarativo ordinario de propiedad, siempre que se acredite que ha sido emplazada en tiempo y forma a la representación procesal de la Administración autonómica. ”.***

#### **APARTADO 8**

Se propone asimismo cambiar el apartado 8, de modo que la Orden aprobatoria del deslinde sea título suficiente para cancelar inscripciones registrales no amparadas por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria. Se propone esta redacción:

***“8. La resolución definitiva del expediente de deslinde es título suficiente, según el caso, para la inmatriculación del monte, para la inscripción de rectificación de la***

***descripción de las fincas afectadas, para la cancelación de las anotaciones practicadas con motivo del deslinde en fincas excluidas del monte deslindado, y para la rectificación de situaciones contradictorias con el deslinde que no se hallen amparadas por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, incluyendo el cambio de titularidad y la cancelación de inscripciones registrales”.***

#### **14. Observaciones sobre el art. 23 (“Gestión de los montes privados”).**

Parece correcto que la gestión de los montes privados se haga en la forma que disponga su titular, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación específica (porque si se trata, por ejemplo de de montes vecinales en mano común, o de montes con un consorcio o convenios, serán gestionados por la Administración Forestal). También resulta correcto lo que se establece en el apartado 2, aun cuando resulta una obviedad.

En cambio, la actual redacción del apartado 3 (“La gestión de estos montes se ajustará, en caso de disponer de él, al correspondiente instrumento de gestión o planificación forestal. La aplicación de dichos instrumentos será supervisada por el órgano forestal de la comunidad autónoma.”) no parece correcta, pues deja sin solución la gestión en caso de que no se disponga de instrumento de gestión o planificación forestal. Por lo que parece conveniente volver a la redacción anterior.

O bien añadir que en el supuesto de que no se disponga de instrumento de gestión o planificación forestal habrán de solicitarse las autorizaciones pertinentes. Asimismo podría tener sentido aquí hacer una llamada a lo dispuesto en una Disposición Adicional que se propone añadir, coincidente con la enmienda presentada por el PP en el procedimiento de modificación de esta Ley que terminó aprobándose como Ley 10/2006, según consta en el Boletín Oficial del Congreso de 11 de octubre de 2005. En dicha Disposición adicional se indican los titulados que deben suscribir algunos de documentos técnicos a los que alude la Ley en los que está justificado que se exija una garantía de solvencia técnica.

*3. La gestión de estos montes se ajustará, en caso de disponer de él, al correspondiente instrumento de gestión o planificación forestal. La aplicación de dichos instrumentos será supervisada por el órgano forestal de la comunidad autónoma. **En el supuesto de que el monte no cuente con uno de estos instrumentos, será precisa la redacción de los documentos técnicos que correspondan en cada caso, a cuyo efecto se tendrá en consideración lo dispuesto en la Disposición Adicional Decimotercera.***



## **15. Acerca de la modificación del art. 24quáter. (“Gestión de montes protectores”).**

El antiguo 24 quáter, hoy 24 bis, empieza “La gestión de los montes protectores corresponde a sus propietarios...” Sin embargo hay montes protectores que son montes vecinales en mano común (que son privados pero se gestionan por la Administración Forestal) y montes consorciados o conveniados con la Administración Forestal, por lo que en estos casos no es su titular quien gestiona en estos casos.

Propuesta:

***““La gestión de los montes protectores corresponde a sus propietarios, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación específica. El gestor deberá presentar a la Administración forestal de la comunidad autónoma el correspondiente proyecto de ordenación de montes o plan dasocrático, en caso de no disponer de instrumento de planificación de ordenación de recursos naturales o forestal vigente en la zona.”***

## **16. Acerca de la modificación del art. 28 (“Estadística Forestal Española”)**

### **APARTADO 1.**

Del mismo modo que se ha establecido para las estadísticas agrarias, se puede formalizar un Convenio Marco entre la Administración General del Estado (A.G.E.) y las Comunidades Autónomas (CC.AA.) como referencia para establecer instrucciones y criterios básicos comunes (plazos, sistemática, formatos, definiciones, terminología, indicadores,...) del que deriven convenios bilaterales para proporcionar las medidas de apoyo y establecer los procedimientos de coordinación administrativa entre los órganos competentes de la A.G.E. y las CC.AA.

Propuesta:

*El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente establecerá los acuerdos convenientes, los mecanismos de apoyo y procedimientos de coordinación coordinará con los demás órganos competentes de la Administración General del Estado y las comunidades autónomas necesarios para procurar la recogida y suministro de la información que permita la elaboración de la Estadística forestal española, que incluirá las siguientes materias: .....*

### **SUBAPARTADO f)**

La redacción es bastante deficiente (incluso parece errónea). Ante la falta de datos económicos de las actividades productivas en los montes se propone incluir en las estadísticas oficiales:

*f) Economía forestal: aprovechamientos de recursos forestales, cinegéticos y piscícolas, y de otros disfrutes y aprovechamientos que formen parte de la producción de los montes. Generación de empleo forestal en el sector primario. Recursos, inversiones y gasto público en los montes. Actividades de empresas e industriales forestales.*

### **SUBAPARTADO i)**

Añadir

*i) Caracterización del territorio forestal incluido en la Red Natura 2000 o en Espacios Naturales Protegidos y áreas protegidas por convenios internacionales. **Indicadores de desarrollo socioeconómico en las zonas rurales de influencia de los espacios forestales protegidos.***

### **SUBAPARTADO l)**

Añadir para completar el texto:

*l) **Prospecciones periódicas de la opinión ciudadana para evaluar la percepción social de los montes y de la realidad forestal española.***

### **SUBAPARTADO m)**

*m) Servicios ambientales **de los montes.***

**NUEVO SUBPARTADO n)**

*n) Relación inventarial de la normativa forestal española.*

## **17. Acerca de la modificación del art. 29 (“Estrategia Forestal Española”).**

### **APARTADO 3.**

Actualmente se está preparando en el MAGRAMA la 1ª revisión preceptiva del Plan Forestal Español (PFE) que llevará implícita necesariamente la revisión de la Estrategia Forestal Española, lo que se hará constar expresamente en el procedimiento formal de su aprobación, para facilitar lo cual sería conveniente que quedase amparado en la ley básica de montes.

#### **Propuesta:**

***La revisión periódica de la Estrategia Forestal Española podrá estar implícita en las sucesivas revisiones del Plan Forestal***

## **18. Acerca de la modificación del art. 30 (“Plan Forestal Español”).**

### **APARTADO 1.**

Naciones Unidas instado a los países a formular sus políticas y estrategias forestales de una forma planificada, comprometida y consensuada de modo que sea verificable mediante criterios e indicadores fiables y contrastables, o sea internacionalmente homologables. De hecho el texto que se propone añadir también se incluye en el Reglamento de ayudas FEADER al Desarrollo Rural para la adopción de as medidas relativas al sector forestal.

Además el texto previsto para culminar la negociación del Acuerdo jurídicamente vinculante sobre bosques que se pretende aprobar para la Conferencia Ministerial de Madrid (2015) en el capítulo segundo de provisiones generales, contempla en el artículo V apartado 4 la obligación acordada de: *“Desarrollo, implementación y actualización de programas forestales nacionales o equivalentes como herramienta para conseguir los objetivos y obligaciones de este Acuerdo a nivel nacional, teniendo en cuenta los principios de los programas forestales nacionales establecidos en el Anejo de Resolución 1 de Viena, o cualesquiera otros ulteriores que se elaboren según lo acordado por la COP (Conferencia de las Partes), en particular los que habiliten la participación de los agentes sociales implicados en el desarrollo e implementación de políticas forestales”*. Es el denominado “Enfoque Paneuropeo PFN” para la formulación de planes o Programas Forestales Nacionales.

#### **Propuesta**

***El Plan Forestal Español, como instrumento de planificación a largo plazo de la política forestal española, desarrollará la Estrategia Forestal Española, de forma que tenga en cuenta los requerimientos y procedimientos exigibles para su formulación, así como el cumplimiento de los compromisos internacionales suscritos por el Estado español y, en particular, los contraídos por las Conferencias Ministeriales sobre la protección de los bosques de Europa, asumidos por la Unión Europea y los demás Estados miembros. En particular, el Plan Forestal Español se elaborará de conformidad con la normativa aplicable sobre información y participación pública y de evaluación ambiental estratégica de planes y programas.***

### **APARTADO 3.**

#### **Propuesta**

***El Plan Forestal Español será revisado cada 10 años, o en un plazo inferior cuando las circunstancias así lo aconsejen. La revisión se tramitará y aprobará con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 y llevará implícita la revisión de la Estrategia Forestal Española.***

En caso de incluir este añadido recomendado podría suprimirse el apartado 3 del anterior artículo 29

## **AÑADIR UN NUEVO APARTADO O UN NUEVO ART. 30 BIS Planes Forestales de las Comunidades Autónomas**

Resulta imprescindible dotar a los planes forestales autonómicos del amparo legal necesario como instrumentos de planificación estratégica de su política forestal conforme a sus competencias, de acuerdo con los criterios, requisitos y compromisos internacionales al respecto y los procedimientos exigibles por la normativa vigente (evaluación ambiental estratégica de planes y programas, información y participación pública de los actores implicados).

### **Propuesta:**

*Las Comunidades Autónomas deberán formular sus propios planes forestales como instrumentos de planificación a largo plazo de su política forestal de acuerdo con sus competencias al respecto, en el marco del Plan Forestal Español y de conformidad con los requerimientos y procedimientos exigibles para su formulación, en particular, de acuerdo con la normativa aplicable sobre información y participación pública y sobre evaluación ambiental estratégica de planes y programas.*

## **19. Acerca de la modificación del art. 31 (“Planes de ordenación de los recursos forestales”).**

Con esta propuesta se pretende adecuar el artículo 31 para proporcionar mayor flexibilidad y amplitud a los PORF en su concepción y aplicación. Esta redacción consolidaría estos instrumentos como documento técnico de referencia para la ordenación y gestión de espacios y recursos forestales, con la posibilidad de su empleo alternativo como instrumento de ordenación del territorio, con carácter subsidiario y/o complementario de otros instrumentos de ordenación del territorio y de planeamiento urbanístico cuando se trate de suelo rústico no urbanizable de carácter forestal o agroforestal.

Se proporcionan valores añadidos a los contenidos posibles de los PORF, en especial los referidos a la aproximación inventarial y cuantificación de recursos forestales, a la tipificación de las masas forestales, al establecimiento de directrices, prescripciones técnicas, criterios y modelos de gestión tipo según sus fines, de modo que sirvan de **referentes técnicos comarcales** disponibles para su certificación forestal.

La flexibilidad en su ámbito de aplicación permite su ampliación a agrupaciones de propiedades forestales con dimensiones eficientes de gestión (cesión de terrenos para una gestión forestal compartida) y facilitar además su aplicación como “documento paraguas” que sirva de **referente técnico común** previo a la ordenación de la gestión a escala de monte o finca.

El planteamiento progresivo que se propone con los artículos 30, 30 bis y 31 supone desarrollar una agregación sucesiva (en cascada) de normas (instrucciones y prescripciones técnicas y facultativas) e instrumentos de planificación, ordenación y gestión forestal sostenible que corresponden a sucesivas escalas de planificación y ámbitos competenciales de decisión (Estado/ CC.AA.; comarcas o zonas forestales; monte o finca). Se trata de un proceso en cadena de normalización forestal que sugiere añadir algunas observaciones en los siguientes artículos 32 y 33.

También se pretende reducir los procedimientos para facilitar la tramitación administrativa a titulares o gestores de montes o fincas forestales incluidas en el ámbito del PORF, principalmente para solicitar subvenciones y autorizaciones con un compromiso de aceptación y cumplimiento de las prescripciones del PORF.

### **Propuesta:**

*1. Las comunidades autónomas podrán elaborar los planes de ordenación de recursos forestales (PORF) como instrumentos de planificación forestal y como referentes técnicos para la gestión de los montes y recursos forestales de su ámbito de aplicación, que podrán constituirse constituyéndose en una herramienta en el marco de la ordenación del territorio para ordenar el régimen de usos del suelo de carácter forestal o agroforestal.*

2. El contenido de estos planes será obligatorio y ejecutivo **respecto a** las materias reguladas en esta Ley. Asimismo, **sus determinaciones** tendrán carácter indicativo respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales, **puediéndose aplicar con carácter supletorio en ausencia de otras disposiciones aplicables o de otros instrumentos de ordenación territorial, ambiental o forestal, en lo que se refiera a espacios y recursos forestales.**

3. Con carácter previo a la elaboración de los PORF, las comunidades autónomas definirán los territorios que, de acuerdo con esta Ley y con su normativa autonómica, tienen la consideración **legal** de monte.

4. El ámbito territorial **objeto** de los PORF será **el que determinen las comunidades autónomas** en territorios forestales con características geográficas, socioeconómicas, ecológicas, culturales o paisajísticas homogéneas, de extensión comarcal o equivalente. 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, **o bien a agrupaciones de terrenos forestales que constituyan dimensiones eficientes para su adecuada ordenación y gestión conjunta, con la superficie mínima que establezcan al efecto las comunidades autónomas.**

5. Las comunidades autónomas, a propuesta de su órgano forestal **competente**, delimitarán los territorios forestales a los que se deberá dotar de su correspondiente PORF, cuando las condiciones de mercado de los productos forestales, los servicios y beneficios generados por los montes o cualquier otro aspecto de índole forestal que se estime conveniente sean de especial relevancia socioeconómica en tales territorios.

6. Las comunidades autónomas, a propuesta de su órgano forestal **competente**, elaborarán y aprobarán los PORF y determinarán la documentación y contenidos que, con independencia de su denominación, podrán incluir **entre otros** los siguientes **aspectos:**

a. Delimitación del ámbito territorial objeto **del plan** y caracterización **de los factores más representativos o significativos** del medio físico y biológico.

b. Descripción y análisis de los montes, **de la tipología de las principales formaciones vegetales** y los paisajes **forestales o agroforestales** existentes en ese territorio, **de sus usos y aprovechamientos actuales y potenciales**, en particular de los usos tradicionales. **Aproximación inventarial que cuantifique las existencias, crecimientos y renovación de los recursos forestales, diferenciando aquellos que puedan ser objeto de aprovechamiento con fines productivos para obtener rendimientos económicos.**

c. Aspectos jurídico-administrativos: titularidad, régimen **administrativo o catalogación de los montes, dominio público, usos comunales o vecinales, mancomunidades, agrupaciones de propietarios, así como las figuras de**



**protección existentes, incluyendo las vías pecuarias, de los proyectos de ordenación u otros instrumentos de gestión o planificación vigentes.**

d. **Características socioeconómicas del área de influencia del ámbito territorial del plan:** demografía, disponibilidad de mano de obra especializada, tasas de paro, **empresas e industrias forestales, incluidas las dedicadas al aprovechamiento energético de la biomasa forestal y las destinadas al desarrollo del turismo rural.**

e. **Zonificación por usos y vocación del territorio según sus valores y riesgos ambientales, las actividades productivas y aprovechamientos de recursos forestales de especial interés socioeconómico, para el establecimiento en cada zona de objetivos, compatibilidades y prioridades de usos y actividades incidentes en los espacios y recursos forestales.**

f. **Planificación de las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos fijados en el plan para el adecuado mantenimiento y gestión de los montes y recursos forestales, incorporando las previsiones de conservación de las especies y hábitats forestales de interés natural o ecológico, regeneración y repoblación o restauración hidrológico-forestal, prevención y extinción de incendios, lucha contra plagas o enfermedades forestales, ordenación y regulación de usos múltiples de los montes, incluyendo modelos y criterios para la ordenación de los aprovechamientos de recursos forestales maderables y no maderables, y en particular de los recursos pascícolas, micológicos y cinegéticos, o de los usos recreativos cuando proceda.**

h. **Establecimiento de las prescripciones técnicas, directrices y criterios orientadores para la ordenación, manejo, tratamiento y aprovechamiento de los montes y los recursos forestales, garantizando que no se ponga en peligro su regeneración y persistencia sostenida, o la conservación de los ecosistemas y se mantenga la capacidad productiva de los montes. Modelos de gestión de las masas forestales dominantes que proporcionen criterios e itinerarios selvícolas para cada tipo de masa forestal dominante o principal, según objetivos preferentes de producción, protección o conservación.**

g. **Establecimiento del marco en el que podrán suscribirse acuerdos, convenios y contratos entre la Administración y los propietarios para la gestión de los montes, así como para la constitución de agrupaciones de gestión forestal compartida.**

i. **Establecimiento de plazos para la ejecución y revisión del plan, así como de criterios e indicadores básicos para su control, seguimiento y evaluación.**

7. **La elaboración de estos planes incluirá necesariamente la consulta a las entidades locales afectadas, a través de sus órganos de representación, a los**

*propietarios forestales privados, a otros usuarios legítimos **interesados** y a los demás agentes sociales e institucionales **implicados**, así como los trámites **preceptivos** de información pública y **evaluación ambiental requeridos por la normativa específica aplicable.***

*8. Cuando exista un plan de ordenación de recursos naturales de conformidad con la Ley 42/2007 de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, u otro plan equivalente de acuerdo con la normativa autonómica, que abarque el mismo territorio forestal que el delimitado según el apartado 5, estos planes podrán tener el carácter de PORF, siempre y cuando cuenten con el informe favorable del órgano forestal, cuando éste sea distinto del órgano que aprueba el PORN.*

*9. Los titulares o gestores de montes o fincas forestales incluidas dentro de los límites del ámbito de aplicación de estos planes podrán comprometerse al cumplimiento de las prescripciones técnicas y modelos de gestión que les afecten, al objeto de tener la consideración de "monte ordenado", sin perjuicio de las condiciones técnicas y facultativas particulares que establezca el órgano competente en materia forestal de las comunidades autónomas al objeto de solicitar subvenciones y autorizaciones que permitan ejecutar actuaciones para las que sea exigible la disposición de un plan de ordenación de montes o instrumento de gestión forestal equivalente.*

## 20. Acerca de la modificación del art. 32 (“La gestión forestal sostenible. Directrices básicas comunes de ordenación y gestión forestal sostenible”)

No conviene prescindir del termino ordenación cuando se trata de montes y recursos forestales, por mucho que se identifique con el concepto de gestión forestal sostenible (“*sustainable forests management*”) internacionalmente admitido.

### APARTADO 1

*Los montes deben ser **ordenados y gestionados de forma sostenible**, integrando los aspectos ambientales con **los económicos** ~~las actividades económicas~~, sociales y culturales, ~~con la finalidad~~ **al objeto** de conservar el medio natural al tiempo que **procurar actividades productivas** que generen empleo y, colaborando ~~en~~ al aumento de la calidad de vida y **las** expectativas de desarrollo **socioeconómico** de la población rural.*

### APARTADO 2

*El Gobierno, previa consulta a las comunidades autónomas, a través de la Conferencia Sectorial, aprobará ~~las~~ directrices básicas comunes de **ordenación y gestión forestal sostenible** que sirvan de referencia en relación con los siguientes aspectos:*

*(...)*

*b. El contenido mínimo de las instrucciones e instrumentos de **planificación, ordenación** y ~~aprovechamiento de montes~~, para ~~garantizar su~~ gestión forestal sostenible. **Las comunidades autónomas podrán disponer diferentes tipos de planes, completos o simplificados, en función de las características, tamaño y régimen administrativo de la propiedad forestal, así como según los objetivos de la ordenación y gestión de los montes, o de las actuaciones que se pretendan.***

*c. El desarrollo de normas o cláusulas de **prescripciones técnicas y facultativas** que permitan a las comunidades autónomas regular los trabajos, obras, infraestructuras, usos y actividades en los montes, así como los tratamientos y aprovechamientos de los recursos forestales, de acuerdo con sus características y necesidades.*

### APARTADO 4

*El órgano autonómico competente podrá aprobar **prescripciones técnicas facultativas y establecer** modelos tipo de gestión forestal **para determinadas actuaciones** en aquellos montes cuyas características así lo permitan, así como procedimientos de adhesión a los mismos que conlleven un compromiso de seguimiento por parte de sus titulares. ~~Si así se establece, en estos casos la adhesión~~ lo que comportará la consideración de monte ordenado **a los efectos procedentes.***

## 21. Acerca de la modificación del art. 33 (“Proyectos de ordenación de montes y planes dasocráticos”).

### APARTADO 2

La reforma pretende limitar la obligación de ordenar los montes a los MUP y los montes protectores, lo que parece no razonable ni congruente con los planteamientos que hace la Ley en general en relación a la ordenación y la gestión sostenible.

En efecto, el interés por la ordenación del legislador ha determinado que sea una de las materias que más ampliamente se regula en la ley, que incluso se remite a un desarrollo reglamentario, debiendo el Gobierno aprobar unas Directrices Básicas Comunes de gestión forestal sostenible. Es más, los PORF y 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.

Por lo tanto, no es congruente con este planteamiento que se quede limitada la obligación de contar con uno de estos instrumentos a los MUP y protectores.

Es cierto que el nuevo art. 33.5, viene a recoger lo dispuesto en el art. 209 del RMt, previendo que sea la CA la que pueda exigir, en determinados supuestos, -por ejemplo que un monte no catalogado y no clasificado como protector, cuya importancia forestal, económica y social sea importante-, que el propietario encargue la redacción de un Proyecto de Ordenación o Plan Técnico, pero esto no se considera suficiente.

Recordemos que la redacción original de la LMt 2003 establecía el principio general de que todos los montes públicos debieran contar con un proyecto de ordenación o plan técnico vigente (art. 33.2 LMt 2003), y las Administraciones “impulsarían” la ordenación de los demás (33.1). En la LMt 2006 el objetivo fue más ambicioso extendiendo la necesidad de contar con instrumento de gestión tanto a los montes públicos como privados.

Somos conocedores de las dificultades existentes para el cumplimiento del precepto, y del bajo ritmo al que se incrementan los montes con instrumento de gestión vigente, pero evidentemente la solución no pasa por eliminar la obligación ante la incapacidad actual de cumplir con el objetivo, sino por proponer en las directrices básicas instrumentos accesibles a todas las modalidades de propiedad existente y que faciliten su incorporación a la consideración de monte ordenado.

En consecuencia, creemos que **no debe modificarse** el artículo 33.2. limitando a los MUP y Protectores la obligación de contar con instrumento de gestión.

## **22. Acerca de la modificación del art. 37 (“Aprovechamientos maderables y leñosos”).**

### **APARTADO B**

Merece una reflexión la aplicación precipitada de la declaración responsable en materia de montes. Como se sabe, la declaración responsable para el inicio de determinadas actividades es una posibilidad que está contemplada en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC). La simple presentación de la declaración permite, según el citado artículo 71bis LRJPAC, “el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas”. Este precepto parte de la base de que tal actuación, aun en el caso de hacerse de manera inadecuada, no tiene serias repercusiones sobre el medio ambiente, ya que el artículo 7.3 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, señala que en la legislación podrá exigirse una autorización previa para una actividad de servicios “*cuando esté justificado por una razón imperiosa de interés general, resulte proporcionado y no discriminatorio*”, y el artículo 3.11 de la misma norma aclara que por “*razón imperiosa de interés general*” se entiende entre otras, “*la protección del medio ambiente*”.

En el sector forestal, el que se permita la realización de una actividad que puede ser altamente dañosa para el medio ambiente y difícilmente reversible, desde el mismo día de la presentación de un escrito en cualquier registro de los muchísimos previstos en el artículo 38.4 LRJPAC, resulta peligroso, y por ello desaconsejable.

Por otro lado se observa que en la modificación no se hace mención a especies de crecimiento rápido haciendo referencia exclusivamente a turno corto, hecho que nos parece un error que debe subsanarse.

Si estamos de acuerdo en facilitar los aprovechamientos de las especies de crecimiento rápido, y quizá una buena solución sería la de recuperar el sistema previsto en el art. 231 RMT: la presentación de una notificación ante la Administración Forestal con anticipación mínima de quince días al comienzo del aprovechamiento, pudiendo esta Administración prohibir o condicionar la operación anunciada, antes de su iniciación, de forma motivada, estableciendo el silencio positivo en este caso.

Esta solución viene a coincidir prácticamente con la llamada notificación previa con veto, a la que se ha referido la STC 49/2013, y que se prevé en el apartado a) para los aprovechamientos de montes no ordenados.

Por otro lado, sería bueno que la reforma recogiera la gran flexibilidad prevista para los aprovechamientos domésticos de leñas de escasa cuantía en el artículo 229.2 del RMT.

Igualmente debería recogerse el listado de especies con consideración de crecimiento rápido rescatando el texto de RMt art.231 para el caso de que la Comunidad Autónoma no haya legislado al respecto con el fin de facilitar su interpretación a efectos fiscales o de tasas y sobre los que recogemos numerosas consultas en este Colegio.

**Propuesta de modificación del apartado b) y eliminación del c) y del nuevo 3.:**

***37. b) “En caso de no existir dichos instrumentos, estos aprovechamientos requerirán autorización administrativa previa, salvo que se trate de aprovechamientos de madera de especies forestales de crecimiento rápido, o aprovechamientos de leñas para uso doméstico realizados por los propietarios en sus fincas. En estos casos, los interesados habrán de notificar al órgano forestal de la Comunidad Autónoma, de forma fehaciente, el aprovechamiento que se pretende realizar, con una anticipación mínima de quince días, pudiendo el órgano forestal prohibir o condicionar la operación anunciada, durante dicho plazo, de forma motivada, que en caso de silencio se entenderá autorizado.***

***Las Comunidades Autónomas determinarán qué especies forestales pueden considerarse de crecimiento rápido. En caso contrario tendrán dicha consideración las siguientes: álamos, alisos, chopos, eucaliptos, pino «insignis» y «pinaster» en el Norte de España, y sauces. En ningún caso se considerarán como tales aquellas cuyo turno sea superior a 20 años.***

***Igualmente, las Comunidades Autónomas determinarán la cuantía máxima de los aprovechamientos de leña que pueden considerarse destinados a uso doméstico”.***

### **23. Observaciones sobre el artículo 39 (“Delimitación del uso forestal en el planeamiento urbanístico”).**

No se contempla ningún cambio en este artículo de la Ley. Sin embargo, debería preverse que todos los montes declarados de utilidad pública o protectores DEBEN ser calificados en todos los planeamientos urbanísticos como SUELOS NO URBANIZABLES de especial protección.

**Propuesta:**

***“1. Los montes declarados de utilidad pública y los montes protectores tendrán la condición de suelo no urbanizable de protección especial a los efectos del correspondiente planeamiento urbanístico.***

***2. La modificación de la calificación urbanística a suelo urbano o urbanizable de los montes de utilidad pública o protectores, o de parte de ellos, requerirá, su previa descatalogación o la previa exclusión del Registro de montes protectores, según los artículos 16 y 24 de esta Ley.***

***3. En los procedimientos de aprobación de los distintos instrumentos de planeamiento urbanístico se emitirá, con carácter previo, informe del órgano forestal de la Comunidad Autónoma, que será vinculante cualquiera que sea la titularidad de los montes a los que se refiera”.***



## **24. Observaciones sobre el artículo 40 (“Cambio del uso forestal y modificación de la cubierta vegetal”).**

No se contempla ningún cambio en este artículo de la Ley.

Sin embargo, procede señalar que la utilización de la expresión “cambio de uso forestal”, que reiteradamente hace la vigente Ley (arts. 6.l, 40, 50.1, 67.a) es poco afortunada.

En primer lugar, porque es ambigua: un cambio de uso forestal puede consistir (en realidad, la literalidad así parece indicarlo) en que se dé a un monte un uso distinto del que actualmente tiene, pero igualmente forestal (es decir, cambiemos el “uso forestal”, sin perder la condición de éste), cuando esta expresión en realidad (según la definición dada por el art. 6.l) se refiere a una “pérdida del uso forestal”, que sería la expresión correcta. Ya se ha indicado en la alegación 4ª que la definición del art. 6.l) parece incorrecta.

Además, se echa de menos una previsión legal que impida la asunción de hechos consumados, en materia de pérdida de uso forestal en los montes. Faltaría igualmente, una prohibición, o muy seria limitación, de nuevas roturaciones con fines agrícolas en los montes de utilidad pública y protectores.

### **Propuesta:**

***“1. La pérdida del uso forestal de un terreno exigirá siempre una actuación administrativa previa que la autorice, de acuerdo con la legislación forestal. Dicha pérdida, cuando no venga motivada por razones de interés general, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 18.4 y de la normativa ambiental aplicable, tendrá carácter excepcional y requerirá en todo caso informe favorable del órgano forestal competente y, en su caso, del titular del monte.***

***La puesta en cultivo agrícola de superficies pertenecientes a montes catalogados solo podrá autorizarse por la Administración Forestal autonómica con carácter excepcional, por razones de conservación de especies o de prevención contra incendios forestales, siempre que se garantice la persistencia del suelo y la reversibilidad de la actuación, sin que en virtud de esta autorización pierdan la condición de monte ni su pertenencia al dominio público forestal. Las leyes autonómicas podrán prohibir por completo las nuevas roturaciones en montes de utilidad pública.***

***2. La Administración forestal competente podrá regular un procedimiento más simplificado para la autorización en aquellas plantaciones forestales temporales para las que se solicite una reversión a usos anteriores no forestales.***

***3. La Administración forestal competente regulará los casos en los que, sin producirse pérdida de uso forestal, se requiera autorización para la modificación sustancial de la cubierta vegetal del monte.***



## **25. Observaciones sobre el artículo 46 (“Organización de la extinción de los incendios forestales”).**

### **APARTADO 1**

La modificación del párrafo 1 del artículo 46 de la Ley 43/2003, introduciendo **“la implantación de un sistema de gestión de emergencias común”** es una medida sumamente interesante para mejorar la coordinación entre las distintas Administraciones con responsabilidad para la defensa contra incendios forestales.

En cambio es criticable la supresión de la referencia al Comité de lucha contra Incendios Forestales (CLIF), de carácter técnico, que durante más de dos décadas ha contribuido decisivamente a la coordinación de los Servicios técnicos encargados de la defensa contra incendios en las Comunidades autónomas y en la Administración del Estado. Aun cuando en la exposición de motivos de la Ley se dice que los órganos de coordinación se crearán reglamentariamente, dicha omisión equivale a una supresión, al menos durante un periodo que puede ser largo. Esta supresión puede crear problemas importantes de forma inmediata.

*“1. Para facilitar la colaboración entre los dispositivos de extinción de incendios forestales, de forma que sea posible la asistencia recíproca de las Administraciones competentes y la utilización conjunta de los medios personales y materiales, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en colaboración con las comunidades autónomas, a propuesta de la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza, asistida por el Comité de Lucha contra Incendios Forestales, establecerá las directrices comunes para la implantación de un sistema de gestión de emergencias común, la formación, preparación y equipamiento del personal y para la normalización de los medios materiales.”*

### **APARTADO 2**

Por lo que se refiere al apartado 2 sobre los requisitos del Director técnico de la extinción, la STC 49/2013 ha confirmado la constitucionalidad de este precepto, al dejar suficiente margen a la regulación autonómica. En concreto en el FD 12º, la sentencia lo considera amparado tanto en el título competencial de legislación básica de montes porque lo considera una regulación común mínima necesaria para garantizar eficiencia y seguridad en la extinción, que no agota la regulación por la Comunidad Autónoma, pues estas pueden definir qué se considera incendio de escasa entidad, o que se considera formación específica acreditada. Y desde el punto de vista de la seguridad pública considera que en este caso existe una exigencia superior de interés nacional en imponer un mando único y un director técnico con la necesaria preparación para la extinción de incendios en un país con gran masa forestal y que sufre incendios con frecuencia.

Sin embargo, se considera que la Ley puede establecer con más precisión quienes son los técnicos cualificados profesionalmente para desempeñar la labor de dirección técnica de la extinción: los Ingenieros de Montes y los Ingenieros Técnicos Forestales. Y ello sin exceder los

títulos competenciales de legislación básica de montes y seguridad pública. La razón estriba en que son éstos los únicos titulados universitarios que forma la Universidad española en materia de incendios, según se desprende de las Directrices Generales Propias de estas titulaciones, en las que aparece como materia troncal la Defensa del monte, es decir que ha de ser recogida en todos los Planes de Estudio conducentes a las citadas titulaciones que aprueben las distintas Universidades.

De otro lado, los nuevos Planes de Estudios adaptados al Espacio Europeo de Enseñanza Superior deben respetar lo establecido en la Orden CIN/324/2009, de 9 de febrero, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Técnico Forestal. En el punto 3. de dicha Orden, dentro de las competencias que los estudiantes deben adquirir figuran específicamente los incendios forestales. Asimismo en el *Apartado 5.* de dicha Orden que trata sobre la *Planificación de las Enseñanzas* se puede observar como en el apartado de Tecnología específica se habla directa y claramente sobre **“Prevención y lucha contra Incendios Forestales”**. Esta formación no se encuentra en ninguna otra formación reglada conducente a un título universitario oficial.

No es necesario insistir en la importancia de los incendios forestales desde el punto de vista de la seguridad de las personas y las cosas, ya lo ha hecho el Tribunal Constitucional en su sentencia. Pero la conclusión ha de ser que estas materias deben quedar en manos de auténticos expertos, ya que de lo contrario la Administración correría un riesgo que no debe asumir de ninguna manera. Y es que, lo mismo que para prevenir los incendios, para facilitar su extinción hay que conocer el terreno forestal, los materiales susceptibles de combustión que se encuentran en el mismo, así como una serie de obras civiles –cortafuegos, caminos, puntos de agua, casetas de vigilancia, helipuertos, pistas de aterrizaje- que solo quien es verdaderamente experto en el comportamiento del fuego en el monte puede controlar.

Por ello se propondrá que quienes accedan a esta responsabilidad sean personas con titulación forestal universitaria (por utilizar la misma terminología que emplea el artículo 33.4 de la Ley), que además, hayan recibido formación acreditada específica sobre comportamiento del fuego forestal y técnicas adecuadas para su extinción”.

De otra parte se echa en falta una modificación del precepto en la que se exija con claridad la condición de funcionario en el director técnico de la extinción, que es a la conclusión a la que se llega tras interpretar sus funciones.

En efecto, dado el carácter de agente de la autoridad que le otorga el art. 47.1 de la Ley, y sobre todo las funciones que se le encomiendan típicamente administrativas, que implican la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas, se concluye que el director o responsable técnico de las tareas de extinción debe ser necesariamente un funcionario, según establece en el art. 9.2 del EBEP. Tampoco se puede encomendar mediante un contrato de servicios, por impedirlo el TR Contratos del Sector Público (art. 301.1), ni cabe tampoco la encomienda de gestión, por prohibir la Ley 30/1992 la atribución de potestades administrativas a las entidades privadas, como son sin duda las mercantiles de capital público tipo Tragsa (artículo 15.5 Ley 30/1992).

Es cierto que el artículo 9.2 del EBEP se remite a lo que la ley de desarrollo de cada Administración Pública establezca, pero no existe objeción alguna, todo lo contrario, tendría todo el sentido a la vista de las funciones que desempeña el director de extinción, que sea la Ley básica estatal de montes la que configure la obligación de que sea necesariamente un funcionario, lo que supondría en definitiva una garantía para los particulares que han de sufrir esta intervención exorbitante, como no se le escapa al Tribunal Constitucional cuando declara, en el fundamento decimosegundo de la STC 49/2012, la constitucionalidad del artículo 46 que nos ocupa.

*“Las mismas razones son predicables de la regulación de las facultades del director técnico de la operación de extinción, aunque definidas con mayor grado de precisión. Se tratan, todas ellas, de **facultades exorbitantes imprescindibles para garantizar un nivel común de eficacia en la actividad de extinción de incendios** y, vistas desde la otra cara de la moneda, **garantizadoras de un tratamiento común de los afectados, al establecer unos límites comunes a los derechos de los particulares.**”*

**Propuesta:**

*“**46.2. (...) El director técnico de la extinción será un funcionario con titulación forestal universitaria, que haya recibido formación acreditada específica sobre comportamiento del fuego forestal y técnicas adecuadas para su extinción.**”*

## **26. Observaciones sobre el artículo 50 (“Mantenimiento y restauración del carácter forestal de los terrenos incendiados”).**

La reforma que se propone, además de tener una redacción ambigua, resulta inaceptable. Consiste en añadir un nuevo párrafo en el artículo 50 con el siguiente contenido:

*Asimismo, con carácter excepcional las comunidades autónomas podrá acordar cambio de uso forestal cuando concurra un interés general prevalente el cual deberá ser apreciado mediante ley, siempre que se trate de terrenos de titularidad pública y 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 ningún caso procederá apreciar esta excepción respecto de montes catalogados.*

En primer término hay que señalar que la redacción de este añadido es tan confusa, que no queda claro si la necesidad de que se apruebe una Ley se liga a que se trate de terrenos de titularidad pública, no siendo necesaria en los de titularidad privada, ni tampoco queda claro del texto si las medidas compensatorias serán exigibles en todos los casos. Por lo que la redacción propuesta debe ser corregida de manera que resulte clara y precisa la modificación que se pretende.

En segundo lugar, hay que reconocer que la reforma pretende corregir los efectos causados por la modificación de este artículo practicada por la Ley 10/2006, que prohibió, sin casi excepciones, el “cambio de uso forestal” (en realidad, la pérdida de uso forestal) durante 30 años de los terrenos incendiados de cualquier propiedad, independientemente de la causa del incendio, y aunque el propietario de los terrenos no tenga relación alguna con dicha causa.

Pero ha de tenerse en cuenta que, si bien lo relevante es que no se pueda autorizar la pérdida de uso forestal por razón de un incendio, en la práctica esto se ha revelado como insuficiente. La previsión ya recogida en el art. 50.1 de la primitiva LMT de 2003 (queda “prohibido el cambio del uso forestal por razón del incendio”) aunque parecía más adecuada para el fin que se persigue - era incluso más radical, al no establecer plazo alguno- se ha revelado como deficitaria a todas luces, y lo cierto es que la sociedad demanda una prohibición mucho más clara, por lo que no debería modificarse la redacción de 2006, aun cuando ello suponga que se puedan causar incendios que tengan como fin de lesionar legítimos derechos de terceros (quemar terrenos que, por ejemplo, se vayan, con toda legalidad, a roturar para uso agrícola).

Otra razón que abogaría para que se mantuviera la actual redacción, aprobada por Ley 10/2006, es que resulta congruente con lo establecido en el artículo 355 del Código Penal:

*“En todos los casos previstos en esta Sección (de los incendios forestales), los Jueces o Tribunales podrán acordar que la calificación del suelo en las zonas afectadas por un incendio forestal no pueda modificarse en un plazo de hasta 30 años. Igualmente podrán acordar que se limiten o supriman los usos que se vinieran llevando a cabo en*

*las zonas afectadas por el incendio, así como la intervención administrativa de la madera quemada procedente del incendio”.*

En definitiva, y aun teniendo en cuenta los problemas de aplicación, **creemos que no debería modificarse la redacción de 2006**. En el caso de que el MAGRAMA insista en la modificación desoyendo la petición anterior, que sería lo más conveniente, creemos que esta debería expresarse en términos muy restrictivos convirtiéndose en una verdadera excepción y con garantía plena de la ejecución de las medidas compensatorias de manera que su no ejecución invalidara cualquier cambio.

## **27. Observaciones sobre el artículo 54bis (“Acceso público”).**

Numerosos defectos, ambigüedades e incorrecciones saltan a primera vista en el actual precepto:

- “El acceso público a los montes podrá ser objeto de regulación por las Administraciones Públicas competentes”. En todo caso, será a los montes públicos, ya que de los montes privados en modo alguno puede predicarse que estén abiertos al “acceso público”.

- Se habla de “pistas forestales situadas fuera de la red de carreteras”, lo cual, en primer lugar, es una evidente redundancia, ya que la red de carreteras abarca sólo, precisamente, carreteras, por lo que esa salvedad carece de sentido. Por otra parte, al no definirse el concepto de “pista forestal”, existe una imprecisión insalvable para la aplicación de este artículo.

- Se habla de “servidumbres de paso”, confundiendo de manera evidente el concepto de camino como bien público de carácter demanial por su uso público con el de servidumbre de acceso a través de una propiedad ajena.

- Se habla de “gestión agroforestal”, sin definir cuál sea ésta.

- Se habla de “las labores de vigilancia y extinción de las Administraciones Públicas competentes” y de “personas ajenas a la vigilancia, extinción y gestión”, sin aclarar que esa “extinción” se refiere a la de incendios forestales.

- Se habla de “la adecuación del vial” sin que se defina para qué debe ser adecuado (¿para cualquier tipo de vehículos, para todoterreno?), “la correcta señalización del acceso” (¿se refiere al acceso a la “pista” o al acceso al monte?; ¿qué señalización se considera “correcta”, dado que no es una carretera y no hay normas entonces sobre su señalización?), y de “la aceptación por los titulares, la asunción del mantenimiento y de la responsabilidad civil”, cuando es de suponer que quiere decir “la aceptación por los titulares de la responsabilidad del mantenimiento de la pista así como de la responsabilidad civil que se derive del uso de ésta”, idea que, de cualquier manera, sería susceptible de una crítica aún más profunda.

Sólo por esa llamativa incorrección en la redacción (en particular, por la indefinición absoluta del pretendido concepto de “pista forestal”), el art. 54bis de la Ley actual es completamente inaplicable, y de hecho está siendo inaplicado en toda España. Pero, además, y yendo al fondo de la cuestión, resulta evidente que no tiene sentido prohibir con carácter general (en todos los casos, en todos los montes, en todo tipo de propiedad, para todo tipo de vehículos a motor, para cualquier tipo de circulación de vehículos a motor, en todo el año) la circulación de vehículos a motor. Esa prohibición sólo tendría sentido si se demostrara que es totalmente incompatible con la conservación de cualquier monte, lo que es falso.

**Por tanto, se propone la siguiente redacción para el Capítulo V del Título IV:**

**“CAPÍTULO V.**

***Limitaciones al acceso a los montes.***

***Artículo 54 bis. Limitaciones al acceso a los montes.***

***1. La Administración Forestal autonómica podrá limitar o prohibir mediante resolución administrativa expresa, el acceso a los montes o a determinadas zonas de ellos, a pie o por cualquier otro medio, de personas ajenas a su vigilancia y gestión, siempre que sea preciso para la conservación de recursos o valores naturales o para la prevención de incendios forestales.***

***2. Queda prohibida la circulación de vehículos a motor recorriendo terrenos de monte de cualquier titularidad fuera de las infraestructuras existentes para tal fin, salvo por razones de gestión y vigilancia de los montes o previa autorización administrativa expresa de la Administración Forestal autonómica.***

***3. Las Comunidades Autónomas podrán regular las condiciones de circulación de los vehículos a motor por las infraestructuras existentes en los montes para tal fin”.***

## **28. Observaciones sobre el artículo 75 (“Proporcionalidad.”).**

La reforma pretende eliminar, entre los criterios de proporcionalidad en la imposición de las sanciones, el de “intensidad del daño causado”. Probablemente, porque lo considera comprendido dentro de la valoración del coste de reposición. No obstante, un daño intenso, con notable impacto ambiental, puede tener un coste de reposición no muy elevado, por lo que parece más adecuado no suprimir ese inciso, incluso complementarlo con una consideración sobre el grado de reversibilidad (puede haber casos en los que, aunque calculemos los costes de reposición, sea sólo a efectos teóricos, por ser la reparación imposible o muy difícil). Adicionalmente, convendría complementar, por ejemplo, el inciso b) contemplando también los supuestos de negligencia, y desde luego considerar, con carácter general, la comisión de infracciones en montes de UP o protectores como agravante. Por otra parte, el título más correcto de este artículo sería el de “graduación de sanciones”.

### **Propuesta:**

#### ***“Artículo 75. Graduación de sanciones.***

***1. Dentro de los límites establecidos en el artículo anterior, las sanciones se impondrán atendiendo a las siguientes circunstancias del responsable:***

***a) Intensidad y grado de reversibilidad del daño causado.***

***b) Grado de culpa, intencionalidad o negligencia.***

***c) Reincidencia.***

***d) Beneficio económico obtenido por el infractor.***

***2. La comisión de infracciones en montes declarados de utilidad pública o protectores tendrá siempre la consideración de agravante en la graduación de sanciones”.***



## **29. Observaciones sobre el artículo 77 (“Reparación del daño e indemnización”).**

No se contempla ningún cambio en este artículo de la Ley. Sin embargo, convendría establecer que las indemnizaciones que se perciban por las infracciones cometidas en los montes de UP debieran ingresarse íntegramente en los fondos de mejora de estos montes, de modo que se garantice que estas indemnizaciones por la parte no reparada de los daños, y/o por los perjuicios, van a emplearse en la mejora del monte que ha padecido el daño.

### **Propuesta nuevo apartado 5:**

***5. Se ingresará en el fondo de mejoras regulado en el artículo 38 de la presente Ley la totalidad de los pagos en concepto de daños y perjuicios establecidos por resolución firme en procedimientos sancionadores incoados por infracciones cometidas en montes declarados de utilidad pública***

### **30. Propuesta de una nueva Disposición Adicional (Duodécima)**

Se propone que se incluya en una nueva disposición adicional lo que ya contemplan leyes autonómicas como la de Galicia:

***El Gobierno facilitará el desarrollo de los instrumentos basados en el mercado para abordar eficazmente la conservación y mejora de los activos naturales o de los servicios que estos prestan.***

### **31. Propuesta de una nueva Disposición Adicional (Decimotercera)**

Se propone añadir una nueva Disposición Adicional, que sería la decimotercera, que coincide con la enmienda núm. 78 del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, publicada en el BOC de 11-10-2005.

**Propuesta:**

***La confección de los documentos técnicos a que se refieren los artículos 31(Planes de ordenación de los recursos forestales), 33 (Proyectos de ordenación de montes, planes dasocráticos e instrumentos equivalentes), 37 .2.b) (Proyectos de aprovechamiento), 41 (Planes de restauración hidrológico forestal, y 48.3) (Plan de defensa contra incendios en zonas de alto riesgo) será dirigida y supervisada por un titulado forestal universitario.***

En este sentido hay que señalar que la protección del medio ambiente es una de las razones que permiten supeditar el acceso de los prestadores de servicio a una actividad al cumplimiento de requisitos establecidos en la legislación sectorial aplicable. Se trataría de un requisito proporcionado, no discriminatorio y motivado en la necesidad de garantizar una solvencia técnica de los trabajos forestales. En todo caso, a tenor de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 17/2009 de transposición de la Directiva de Servicios, está cubierto, como excepción a la libre prestación de servicios, los requisitos que puedan establecer los Estados miembros por los que se reserva una actividad a una determinada profesión (art. 13.2. c).

Por lo que se refiere a la competencia del Estado para regular esta materia, el título competencial sería el incluido en el artículo 149.1.30 de la Constitución es el que atribuye al Estado la competencia para regular los títulos universitarios y las atribuciones que corresponden a los titulados. La determinación de los titulados que deben suscribir estos documentos debe figurar en la Ley, siempre que se trate de titulaciones oficiales, con validez en todo el territorio nacional.

### **32. Sobre la disposición derogatoria.**

Además de lo ya expresado sobre la conveniencia de derogar la Disposición adicional sexta del texto refundido de la Ley del Suelo, resultaría conveniente también que se aprovechara la reforma de la Ley de Montes para derogar el artículo 2 del Real Decreto 367/2010, de 26 de marzo, el cual deroga formalmente (en teoría para adaptarlo a la Directiva europea de Servicios) gran parte del Reglamento de Montes de 22 de febrero de 1962. Si bien es cierto que hace la salvedad de que esos preceptos siguen vigentes en las comunidades y ciudades autónomas que “no tengan normativa aprobada en la materia, en tanto no se dicte dicha normativa”, la mala redacción de esta salvedad (¿a qué “normativa” y qué “materia” se refiere?) crea una situación de inseguridad que no resulta aconsejable. Por otra parte, nada o muy poco tienen que ver los preceptos derogados en 2010 con el libre ejercicio de los servicios en el ámbito europeo, motivo que fundamentó la norma citada. Por todo ello, debiera ponerse nuevamente en vigor el Reglamento de Montes tal como se encontraba a fecha de entrada en vigor del citado RD 367/2010.

**Propuesta añadir a la lista:**

***f. Disposición adicional sexta del texto refundido de la Ley del Suelo***

***g. Artículo 2 del Real Decreto 367/2010, de 26 de marzo***