

La gestión sostenible de los montes y la preservación del uso forestal frente a otros usos. ¹

Comentamos algunos conceptos generales de la reciente ley 43/2003 de montes como: qué es un monte, sus funciones, clases y usos, la gestión sostenible de la propiedad forestal y la reparación de los daños a los montes como presupuesto básico para nuestra implicación en su preservación.

1. Concepto y funciones del monte

El concepto de monte en la ley 43/2003 de 21 de noviembre de montes es tan amplio que casi podría decirse que monte es todo el suelo que no sea agrícola ni urbanizado pues comprende 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, incluidos los terrenos yermos, roquedos y arenales, los terrenos agrícolas abandonados que cumplan las condiciones y plazos que determine la comunidad autónoma, y siempre que hayan adquirido signos inequívocos de su estado forestal. Las comunidades autónomas pueden determinar la unidad mínima de terreno para que pueda ser considerada monte.

Partiendo del conocimiento de que el suelo constituye la interfase entre la litosfera, la hidrosfera y la atmósfera, recibe, transforma y transmite continuamente radiación solar, energía procedente del interior de la tierra y flujos de agua solutos y elementos en suspensión; que su condición de reactor o transformador de energía es la que condiciona el resto de sus múltiples funciones como la de constituir el hábitat de los organismos vivos del planeta, funciones de regulación, funciones de utilización y funciones culturales, *¿Cuál es el terreno no urbano o agrícola que no cumpla ninguna función ambiental? ¿Qué se entiende por función ambiental?*

De interpretarse literalmente - según la anterior definición de suelo - el concepto de terreno forestal como todo aquel que "cumpla o pueda cumplir funciones ambientales" resultaría que su conservación y protección, su restauración, mejora y racional aprovechamiento, apoyándose en la solidaridad colectiva, sería una obligación para todos y una responsabilidad para los poderes públicos por disponerlo así el artículo 1 de la ley de montes en relación con el artículo 45 de la Constitución.

¹ Artículo editado en el boletín ACIMA INFORMA N° 13 en fecha 28 de julio 2004.

Esta interpretación se apoya también en la ley 4/1989 que establece que la utilización del suelo con fines agrícolas, forestales y ganaderos deberá orientarse al mantenimiento del potencial biológico y capacidad productiva del mismo, con respecto a los ecosistemas del entorno debiendo las Administraciones Públicas en materia forestal orientarse a lograr la protección, restauración, mejora y ordenado aprovechamiento de los montes, cualquiera que sea su titularidad, prevaleciendo en todo caso el interés público sobre el privado.

Esta necesidad de protección amplia de todos los montes se explica sobre todo cuando conocemos las múltiples funciones de los bosques que según la propia Estrategia Forestal Española son:

Ecológicas:

- Regulación del ciclo del agua, protegiendo las tierras de inundaciones, avenidas y aludes y su calidad.
- Freno de procesos de erosión, especialmente en la cabecera de las cuencas
- Protección de embalses frente a la colmatación
- Freno de procesos de desertificación
- Regulación del intercambio de gases atmosféricos, absorbiendo gases perjudiciales como el CO₂, fijando el carbono y generando oxígeno.
- Fijación del polvo atmosférico y de otros sólidos en suspensión en el aire.
- Salvaguardia de la biodiversidad de las propias especies forestales y del resto de especies de flora y fauna.
- Conservación y configuración del paisaje.

Sociales:

- Asentamiento y fijación de poblaciones, principalmente en zonas desfavorecidas.
- Usos recreativos y satisfacción del ocio.
- Usos educativos y culturales
- Generación de empleo en labores forestales y en otras, que sin serlo, sólo se dan cuando hay bosques.
- Mejora de la habitabilidad y del desarrollo ecológico del medio rural aledaño.

Económicas:

- Producción de bienes (maderas, leñas, resinas, corcho, pastos para ganado, frutos como piñones, hongos, bellotas, castañas, etc) y servicios como los del sector turístico
- Gestión económica sostenible del medio natural, en sí misma.
- Proveedor de materias primas a un sector industrial.

2. Clases de montes

Por razón de su propiedad, los montes pueden ser públicos o privados o en “mano común”, una institución gallega a mitad camino entre la propiedad privada o la pública, que implica que la propiedad del monte la ostentan todos los vecinos de forma privada y en común, en cuanto que son vecinos de un municipio, si bien no pueden venderla ni disponer de ella, tan solo aprovecharse o usarla conforme a los estatutos de la comunidad. A su vez, los montes públicos pueden ser “demaniales” o de dominio y uso público (ya sean propiedad del estado, comunidades o entidades locales) e integran del dominio público forestal, o “patrimoniales”. Los montes demaniales son inalienables (no se pueden vender), imprescriptibles (no se puede adquirir su propiedad por la posesión como ocurre con los patrimoniales) e inembargables y no pagan tributo alguno.

Por razón de su utilidad los montes públicos pueden ser “*de utilidad pública*” y los privados, “*protectores*” debiendo constar inscritos en sus correspondientes Registros. Así, cuando hablamos de montes *catalogados de utilidad pública* nos estamos refiriendo a montes de propiedad pública que han sido incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública por estar situados en las cabeceras de las cuencas hidrográficas, formar parte de espacios naturales protegidos, constituir elementos relevantes del paisaje, contribuir a preservar la biodiversidad biológica, a reducir desprendimientos de roca, el proceso de aterramiento de los embalses o por ser importantes para regular el ciclo hidrológico.

Los montes “*protectores*” son aquellos montes de propiedad privada que por cumplir algunas de las condiciones exigidas para los de “utilidad pública” según párrafo anterior son gestionados por la administración forestal y son incluidos en el Catálogo de Montes Protectores que a tal efecto gestionaran las comunidades autónomas.

3. La gestión sostenible de la propiedad forestal

Según la Estrategia Forestal Española aprobada en el año 1999 y por lo tanto, antes de la publicación de esta ley, mas de la mitad del territorio español es suelo forestal, y de

él, el 68% es propiedad particular, el 28% pertenece a los municipios y el 5% al Estado y comunidades autónomas.

Esta propiedad es de muy baja o nula rentabilidad, especialmente en la cuenca mediterránea, que ha dado lugar a una constante desinversión y descapitalización del monte, con un progresivo abandono por parte de sus titulares, constituyendo ésta una de las causas principales del despoblamiento del mundo rural y de los incendios.

Existe una clara conciencia de las externalidades de los montes y los bosques, del beneficio y utilidad que aportan a la vida en el planeta, pero ese valor no se corresponde en modo alguno con el apoyo, la dedicación y la protección que le han brindado los poderes públicos, tanto a escala europea como nacional. La política forestal ha sido un mero apéndice en todos los órdenes de la Política Agraria Común (PAC).

Existe una clara asociación conceptual entre monte, mundo rural e infra-desarrollo y esta falta de fe en la productividad del monte y sus valores extra-patrimoniales ha impedido hasta ahora llevar a cabo políticas sólidas de inversión a largo plazo. A excepción de Cataluña, Galicia y en general la cornisa cantábrica, en la que el sector forestal ocupa un lugar significativo en el PIB (en Galicia por delante de la pesca y la agricultura) en el resto del país existe un claro abandono de “nuestros” montes siendo muy pocos los que cuenten con un plan dasocrático o proyecto de ordenación.

Frente a este “desorden” se enfrenta la nueva ley con un modelo de “gestión sostenible de los montes” si bien no define (se hará posteriormente) bajo qué reglas se practicará ese ejercicio de prestidigitación de buscar la sostenibilidad. En todo caso, la gestión sostenible de los montes debe integrar los aspectos ambientales, las actividades económicas, las sociales y las culturales, deben generar empleo, aumentar la calidad de vida y las expectativas de desarrollo de la población rural, de todo lo cual se hace responsable al propietario del monte, bajo el claro control (hasta ahora meramente burocrático) y apoyo económico de esa gestión por parte de la administración.

4. Los instrumentos de la ley para la gestión sostenible del monte

Se establecen en función del ámbito de la gestión pudiendo citar los siguientes:

- *Estrategia Forestal Española y el Plan Forestal español*

Aprobados ambos instrumentos curiosamente antes que la ley, la Estrategia es un diagnóstico de la situación y estado de nuestras masas forestales, factores que le afectan, sus aprovechamientos y usos desde la perspectiva nacional, autonómica y europea con el fin de marcar objetivos en cumplimiento de los compromisos europeos e internacionales que contemplen la multifuncionalidad del bosque, la fijación y desarrollo de la población rural y el incremento de su productividad. Por otra parte el Plan se articula como instrumento de realización de la Estrategia y, aprobado en el 2002, deberá ser revisado a los 10 años.

- Planes de ordenación de los recursos forestales (PORF)

Hay pocos planes de ordenación del territorio que incluyan la gestión forestal, - a excepción de Valencia- y si lo hacen tan solo se limitan a temas urbanísticos, quizás por esto la ley exige a las comunidades autónomas la redacción de estos PORF por comarcas de cierta homogeneidad. Estos planes son obligatorios y ejecutivos en la materia forestal y orientativos en el resto de las materias, debiéndose delimitar antes por las comunidades los terrenos que tienen la clasificación de monte. En los PORF se determinarán las directrices para la ordenación y aprovechamiento de los montes conforme a criterios de sostenibilidad. Cuando el monte esté incluido en un espacio natural protegido, el plan de ordenación de los recursos naturales del parque equivaldrá al PORF. La primera comunidad en redactar un PORF ha sido Galicia.

- Proyectos de ordenación de montes y planes dasocráticos

Los montes que quieran aprovecharse de las subvenciones y ayudas de la administración deberán contar con un proyecto de ordenación, para lo cual se les concede a los propietarios un plazo de 15 años. Para los montes públicos, los protectores y aquellos que la administración forestal acuerde, la ordenación será obligatoria.

La certificación forestal

De los dos sistemas de certificación forestal existentes en la actualidad, el **FSC** y el **PEFC**, la ley no se define por ninguno de ellos pero exige a las Administraciones públicas que procuren la transparencia, la voluntariedad, ausencia de discriminación y libre competencia entre ellos o cualesquiera otros que se establezcan.

La certificación por un auditor conforme a cualquiera de los dos sistemas de gestión equivale a demostrar que se sigue una explotación ordenada y sostenible, en la que se cumplen con los requisitos de respeto ambiental, rentabilidad económica y mejora de la calidad de vida de la población rural y garantiza la cadena de custodia. La certificación de la cadena de custodia de los productos del bosque, como es la madera, exige conocer su trazabilidad, es decir, saber si la madera que estamos usando o con la que están hechos los muebles que compramos, por poner un ejemplo, proceden de bosques gestionados de forma sostenible. El problema de la trazabilidad siempre está en la fase de transporte, donde el transportista puede mezclar maderas de bosques certificados con otros que no lo están, por eso es casi imposible certificar que el 100% de la madera procede de bosques bien gestionados.

Lamentablemente hoy por hoy no se paga más la madera certificada, a diferencia de los alimentos ecológicos, sino mas bien diríamos que las maderas que no se certifican pierden mercado, por lo que la gestión sostenible de los bosque viene a ser una nueva carga o gravamen para sus propietarios y por lo tanto una barrera a la certificación forestal sostenible.

5. Usos del monte. La urbanización del monte

Los montes demaniales pueden tener un uso público y sin ánimo de lucro pero cualquier uso intenso o que entrañe una utilización privativa del monte, que suponga peligro o que busque una rentabilidad económica deberá disponer de autorización de la administración gestora.

Los montes públicos catalogados de utilidad pública sólo pueden ser descatalogados cuando cesen las condiciones que llevaron a su catalogación.

*En general, el uso forestal de un monte, ya sea público o privado, no puede ser modificado a otro (agrícola o urbanístico) ni variada su cubierta vegetal **salvo por razones excepcionales o de utilidad pública**.* Es decir, si bien la ley no habla en ningún momento de aumentar la superficie forestal, si hace especial hincapié en su conservación, de suerte que todo planeamiento urbanístico que implique un cambio de uso forestal deberá contar con informe de la Administración forestal, no vinculante, en el que de alguna forma se justificará o rebatirá ese cambio de uso.

El cambio de uso forestal o la modificación de la cubierta forestal sin autorización que implique un daño al monte constituye una infracción castigada en función del tiempo que se tarde en reparar el daño.

Los montes públicos que deban cambiar de uso por las razones expuestas deberán pasar un procedimiento administrativo previo de desafectación y contar con un informe de la administración forestal, que sólo será vinculante en el supuesto de montes protectores o de utilidad pública. Los montes públicos catalogados, deberán además pasar por el procedimiento de descatalogación.

A la vista de este mandato de proteger y preservar “todo suelo forestal” entendemos modificada implícitamente la **Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del Suelo** (a la cual no hace alusión alguna la ley de montes) para la cual el suelo forestal puede ser en todo momento urbanizable siempre que no esté sometido a algún régimen especial de protección en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial o su riqueza forestal.

Es decir, a partir de la vigencia de la ley 43/2003 , en vez de partir del presupuesto de que todo suelo forestal es urbanizable salvo que cuente con una protección especial, la presunción del carácter urbanizable del suelo forestal ha sido invertida: ***“ningún suelo forestal es urbanizable salvo que se acredite la necesidad o utilidad pública de su cambio de uso u otra razón realmente excepcional”***.

6. La penalización y reparación de los daños al monte

La configuración de los tipos de infracción en la ley son mas bien escasos, poco delimitados e imprecisos, correspondiendo a las comunidades autónomas su desarrollo y detalle en aras la seguridad jurídica que esta ley no da. El único problema es que dada la elevada cuantía de sus multas, las comunidades no podrán elevarlas so pena de incurrir en desproporcionalidad.

Esa desproporción es especialmente significativa si se comparan sus cuantías con las de la ley 4/1989 de espacios naturales. Si consideramos que los montes protegidos por la ley de espacios naturales quedan fuera del ámbito de la ley de montes, por disponerlo así la ley 43/2003 pudiera darse el caso que una infracción cometida en un monte incluido en un espacio natural protegido tuviera menor sanción que si se cometiese en un monte común.

A continuación vemos como están penalizadas las infracciones en una u otra ley en función de su gravedad:

Infracciones en Ley 4/1989 de espacios naturales

Leves de 60,10 a 601,01 €

Menos graves de 601,02 a 6.010,12 €

Graves de 6.010,13 a 60.101,21 €

Muy graves de 60.101,22 a 300.506,05€

Infracciones en la Ley 43/2003 de monte

Leves de 100 a 1.000 €

Graves de 1.001 a 100.000 €

Muy graves de 100.001 a 1.000.000 €

Así, infracciones como almacenamiento de chatarra alterando la armonía del paisaje en un monte incluido en un espacio protegido puede ser castigado con multa de 60€ a 300.506€ dependiendo del daño ocasionado, mientras que si se hace en un monte que no se integre en espacio protegido alguno puede ser sancionado con multa de 100€ a 1.000.000. De la misma manera arrancar una especie forestal está mucho mas multada si es vulgar que si pertenece a una especie protegida o catalogada como vulnerable.

De entre las infracciones recogidas en la Ley de montes destacamos las siguientes:

- “cualquier” incumplimiento grave que afecte al normal desarrollo del monte,
- el incumplimiento del contenido de los proyectos de ordenación de montes, los planes dasocráticos o de aprovechamientos, así como el de sus correspondientes autorizaciones, sin causa técnica justificada y notificada al órgano forestal para su aprobación.

Todos estos incumplimientos están considerados como falta grave o menos grave, en función del tiempo que lleve la reparación de los daños que se produzcan al monte.

De todos modos, y aunque **la ley se aplica a todos los montes, ya sean públicos o privados** (salvo que estén incluidos en espacios naturales protegidos o sean vías pecuarias, en cuyo caso tan solo tendrá un carácter supletorio de las leyes que regulan estas materias) a la hora de fijar las infracciones, de forma implícita, parece que tan solo se contemplara la responsabilidad de los particulares no de los propietarios públicos. Es decir, las administraciones dueñas de los montes, como son los municipios en un 25%, no pueden infligir daños a los montes.

En cualquier caso la ley deja bien claro que cualquiera que causare un daño al monte está obligado a repararlo en la forma que determine la administración forestal y si incumpliere dicha obligación de reparación incurrirá en infracción grave y si la reparación no fuere posible se procederá a su indemnización (*¿a quién se deberá indemnizar cuando el autor del daño sea el propio dueño?*)

Muchas son las dudas y nebulosas que la ley de montes ha dejado sin resolver, despejar y concretar, quizás por el miedo a pasarse en la regulación en una materia que comparte con las comunidades autónomas (el difícil equilibrio de nuestro régimen autonómico). Corresponde ahora a las comunidades autónomas su desarrollo y concreción para la eficaz aplicación de una ley cuyo principal objetivo es lograr la no menos difícil tarea de lograr la sostenibilidad de nuestros bosques.

FUENTE

1ª Conferencia sobre los aspectos prácticos de la nueva ley de montes y la gestión forestal sostenible organizado por Institute for International Research el 5 y 6 de mayo de 2004