

Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley de Montes de Castilla y León

Habiéndose solicitado por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León, con fecha de registro de entrada en el Consejo el 4 de marzo de 1999, Informe Preceptivo y Previo al amparo de la Ley 13/1990 de 28 de noviembre.

VISTO que en el escrito remitido de la citada Consejería se solicita la tramitación conforme a lo establecido en el artículo 35 del Decreto 2/1992, de 16 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES.

La elaboración del Informe Previo fue encomendada a la Comisión de Trabajo de Inversiones e Infraestructuras, que en sus sesiones de los días 24 de marzo y 8, 14 y 20 de abril de 1999, elaboró el oportuno Informe Previo en el plazo legal, que fue debatido y aprobado por unanimidad en la sesión plenaria del día 12 de mayo de 1999.

Antecedentes

Antecedentes normativos

Legislación básica

- Ley de Montes, 8 de junio de 1957,
- Decreto 485/1962, de 22 de febrero por el que se aprueba el Reglamento de Montes.
- Ley de Fomento de Montes Arbolados, de 16 de mayo de 1994.

Legislación complementaria

- Ley 81/1968, de 6 de diciembre, sobre Incendios Forestales.
- Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.
- Ley 40/1997, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

Normativa forestal de Castilla y León

- Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de Castilla y León.
- Ley 5/1994, de 16 de mayo, de Fomento de Montes Arbolados.
- Decreto 22/1992, de 13 de febrero, que regula el anticipo de rentas a los propietarios que realicen plantaciones forestales con especies de crecimiento rápido.

- Decreto 4/1995, de 12 de enero, de la Junta de Castilla y León, por el que se regula la circulación y práctica de deportes, con vehículos a motor, en los montes y vías pecuarias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.
- Decreto 14/1996, de 25 de enero, por el que se establece el régimen de roturación de terrenos forestales para su destino al cultivo agrícola (suspendida su aplicación por auto del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 27 de junio de 1996).
- Decreto 63/1985, de 27 de junio (Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes). Normas sobre la prevención y extinción de incendios forestales.
- Orden de 29 de diciembre 1970 (Ministerio de Agricultura, B.O.E 11 febrero 1971). Instrucciones Generales para la Ordenación de los Arbolados.
- Orden de 26 de octubre de 1995 (Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio) REPOBLACIÓN FORESTAL. Normas para la gestión y tramitación de las ayudas destinadas a fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias.
- Orden de 5 de febrero de 1996 (Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio) MONTES. Autorizaciones para aprovechamientos de pastos en los afectados por incendios forestales.
- Orden de 26 de junio de 1995. (Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio) INCENDIOS FORESTALES. Normas básicas de actuación y competencias y obligaciones de los técnicos en su extinción.
- Orden de 27 de marzo de 1992, por la que se aprueban los Modelos de las Bases de los Contratos en Aplicación del Decreto 22/1992, de 13 de febrero.
- Orden conjunta de 22 de febrero de 1990, de las Consejerías de Economía y Hacienda y Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se determina las normas económicas, técnicas y facultativas que han de regir en los aprovechamientos forestales con participación económica de la Junta de Castilla y León así como la gestión, recaudación y contabilidad de los ingresos generados por dichos aprovechamientos.

Normativa forestal de otras Comunidades Autónomas

- Ley 6/1988, de 30 de marzo, de Ordenación Forestal en Cataluña.
- Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal en Navarra.
- Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía.
- Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana.

- Ley 2/1995, de 10 de febrero, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal en la Rioja.
- Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza en la Comunidad de Madrid.

Observaciones Generales

1. Los bosques en el contexto internacional

En todos los países, pero especialmente en los más industrializados, la opinión pública se muestra cada vez más sensibilizada por la degradación del medio ambiente y ello tiene un claro reflejo en los foros internacionales. En todos estos foros y tratados, se ha reconocido el importante papel que los bosques y su pérdida por diferentes motivos, desempeñan en ellos.

Desde la década de los 80, se celebran reuniones internacionales para tratar los bosques y sus problemas. Algunas corresponden a foros mundiales propios del sector forestal, como los Congresos Forestales Mundiales, el Comité de Montes de la FAO, etc. Otras se han organizado expresamente, como las Conferencias Ministeriales sobre protección de los bosques en Europa (Estrasburgo 1990; Helsinki 1993).

En la Cumbre de la Tierra (Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo) celebrada en Río de Janeiro en 1992, los bosques adquirieron un protagonismo singular y, aunque no se logró establecer una convención vinculante para ellos, como en el caso del cambio climático o de la biodiversidad, se llegó a la conocida "Declaración de Principios para un Consenso Mundial sobre Bosques" (sin fuerza jurídica obligatoria). Además el capítulo 11 del Programa 21, define las directrices que deben seguir los países para combatir la deforestación.

Algunos de los aspectos más relevantes englobados en los Principios de Río y en otras iniciativas internacionales sobre bosques son:

- La gestión sostenible, la conservación, el desarrollo y la expansión de la superficie bajo cubierta forestal.
- Los bosques como fuentes de materia prima y energía renovable.
- Desarrollo de la investigación y la información sobre bosques.
- Reforzar las capacidades de los actores locales.
- Integrar las acciones del sector forestal en las políticas globales de ordenación del territorio.

Estos aspectos deberán integrarse necesariamente en las políticas actuales y futuras de la Unión Europea y de sus Estados miembros. Además se encuentran en discusión una serie de indicadores e índices que deberán servir para contrastar y evaluar los objetivos marcados en ellos.

Además, los últimos acontecimientos que están influyendo en el comercio internacional y que en lo que respecta a los productos forestales van a influir en las políticas del sector, como por ejemplo los acuerdos del GATT, están ya teniendo sus primeras consecuencias en la reforma de la PAC que está desarrollando la Unión Europea y que al influir en el régimen tradicional de cultivos, tienen consecuencias en las masas forestales actuales y en las nuevas a crear.

Otra importante implicación de los acuerdos del GATT proviene de la difícil compatibilidad de los principios de libre comercio con los principios de protección del medio ambiente, puesto que pueden llegar a tener una fuerte repercusión en las políticas comerciales, no sólo en países en vías de desarrollo, sino en todos aquellos en los que el sector forestal representa un capítulo importante. Se intenta garantizar que el origen de los productos forestales que salen a los mercados internacionales provenga de bosques ordenados según los principios de gestión sostenible. Al tiempo, los países importadores se verán también afectados.

2. Los bosques y el sector forestal en la Unión Europea

Aunque en la actualidad la Unión Europea ha desarrollado una estrategia conjunta para el sector forestal, la realidad es que el sector no fue considerado como trascendental hasta hace relativamente pocos años, ni para la conservación de los valores naturales, ni como pieza clave en el mantenimiento de rentas en el medio rural ni como alternativa a los excedentes de la producción agraria. La política forestal no figura de forma expresa en el Tratado de Roma ni en ningún otro de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas. Las sucesivas incorporaciones de distintos países con realidades muy diversas fue poniendo en evidencia esta carencia.

A lo largo de los años 60 y sobre todo de los 70, la Comunidad intervino en favor de los bosques comunitarios, si bien la mayoría de las medidas adoptadas tenían un carácter accesorio respecto a otras acciones, cuyo objetivo principal era generalmente la agricultura. Así se desarrolló toda una normativa basada en:

- el desarrollo de las explotaciones forestales.
- la mejora de la calidad genética del material reproductor forestal.
- la prevención de plagas en las masas forestales.
- la protección de los bosques contra la contaminación atmosférica.
- la protección de los bosques contra los incendios forestales.

Sin embargo, se carecía de una concepción global, de una programación a largo plazo y de suficientes recursos financieros.

Ante la inexistencia de una política forestal propiamente dicha, distintas Instituciones Comunitarias se pronuncian en favor de una estrategia forestal común para toda la Comunidad, manifestando su inquietud ante la reducción de los bosques a escala mundial y destacando el potencial forestal europeo que podría haberse considerado para reducir el déficit de madera y a proteger más eficazmente el medio ambiente.

En 1978, la Comisión presentó al Consejo una propuesta de Resolución sobre los objetivos y principios de la política forestal (COM 78/621 final), que contó con el apoyo del Parlamento pero fue rechazada por el Consejo.

Posteriormente la Comisión presentó un "Memorándum sobre la acción de la Comunidad en el sector forestal" (COM 85/792 final y COM 86/26 final). El Parlamento lo rechaza a través de una Resolución de 23 de octubre de 1986 (DOCE C 297 de 24.11.86), por considerar que el documento no reflejaba la idea de una política forestal integrada que persiguiera de forma simultánea y equilibrada el aprovechamiento del potencial forestal en sus diversas funciones: ecológica, regeneradora, económica y recreativa.

Dos años después la Comisión presenta una nueva propuesta "Estrategia y acciones de la Comunidad en el sector forestal" (COM 88/ 255 final) basada en el principio de que:

"los bosques responden a una importante demanda de materias primas, proporcionan actividad económica y trabajo a regiones generalmente menos prósperas y apoyan la actividad y el empleo de las industrias que utilizan la madera y otros productos. Juegan también un papel vital en el mantenimiento del equilibrio ecológico, en la contribución a la calidad del medio ambiente, en la prevención de la erosión y de la extensión de zonas desérticas y en las actividades recreativas y demás ocupaciones de tiempo libre de los habitantes de la Comunidad".

La Estrategia perseguía ocho objetivos fundamentales:

- Participar plenamente en el acondicionamiento del territorio y promover el futuro del mundo rural.
- Garantizar la seguridad de los aprovisionamientos de la Comunidad en materias primas renovables.
- Contribuir a la mejora del Medio Ambiente.
- Dar al sector forestal una dinámica propia.
- Salvaguardar el patrimonio forestal.
- Extender el papel del bosque como marco de descanso y recreo, pero también de cultura.
- Participar en las regiones más desfavorecidas contribuyendo al aprovechamiento de sus recursos forestales y a la lucha contra el empobrecimiento del suelo y su vegetación.
- Dar toda su importancia al bosque y al sector forestal en la formulación y puesta en marcha de las políticas comunitarias.

Para el cumplimiento de estos objetivos, la Estrategia proponía un total de once campos de acción: infraestructura forestal, estructuras forestales, técnicas silvícolas y de transformación de los productos forestales, reglamentación, implantación industrial, organización, desarrollo de ciertos

aspectos sobre el aprovechamiento de productos secundarios, inventarios y previsiones forestales, investigación forestal y desarrollo tecnológico, educación y sensibilización del público y formación e información forestales.

Se enumeraban también los medios a emplear para la consecución de los mismos: fomento de determinadas medidas o prácticas forestales mediante incentivos financieros generales; realización de acciones forestales específicas con participación comunitaria y coordinación de las políticas forestales nacionales. Para la aplicación de la estrategia se preveían instrumentos administrativos y financieros que debían ponerse en marcha mediante una serie de reglamentos, directivas o decisiones específicas con arreglo a los artículos 43, 130 A, E y R del Tratado CEE.

Con esta base, la Comisión presentó un Programa de Acción Forestal que trata de reforzar la acción comunitaria tanto desde el punto de vista sectorial como de desarrollo rural. Se identifican las zonas propicias para el desarrollo forestal y se buscan soluciones financieras apropiadas para resolver los problemas de las inversiones iniciales y de no rentabilidad durante el periodo de crecimiento de los árboles (COM 88/501).

Este programa de Acción Forestal, primera etapa de la Estrategia (1989-1992) se enfocó hacia cinco campos prioritarios:

- Repoblación de tierras agrarias.
- Desarrollo y aprovechamiento de los bosques en zonas rurales.
- Programa del corcho.
- Protección del bosque.
- Medidas de acompañamiento.

El marco jurídico propuesto por la Comisión para la realización de este programa comprendía un paquete de siete reglamentos y una decisión. Son los siguientes:

- Reglamento (CEE) nº 1609/89 del Consejo, de 29 de mayo, por el que se modifica en materia de repoblación forestal de las superficies agrarias, el Reglamento (CEE) nº 797/89, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias.
- Reglamento (CEE) nº 1610/89 del Consejo, de 29 de mayo, por el que se establecen normas de desarrollo del Reglamento (CEE) nº 4256/88 en lo relativo a la acción de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en las zonas rurales de la Comunidad.
- Reglamento (CEE) nº 1611/89 del Consejo, de 29 de mayo, relativo a la aplicación del artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 355/77 en el sector del corcho.
- Reglamento (CEE) nº 1612/89 del Consejo, de 29 de mayo, por el que se establecen medidas provisionales para la mejora de las condiciones de transformación y de comercialización de los productos silvícolas.

- Reglamento (CEE) nº 1613/89 del Consejo, de 29 de mayo, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 3528/86, relativo a la protección de los bosques de la Comunidad contra la contaminación atmosférica.
- Reglamento (CEE) nº 1614/89 del Consejo, de 29 de mayo, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 3529/86, relativo a la protección de los bosques de la Comunidad contra los incendios.
- Reglamento (CEE) nº 1615/89 del Consejo, de 29 de mayo, por el que se crea un sistema europeo de información y comunicación forestal (EFICS)
- Decisión 89/367/CEE del Consejo de 29 de mayo, por la que se crea el Comité Forestal Permanente.

En el Reglamento (CEE) nº 1610/89, por el que se establecen las normas de desarrollo del Reglamento (CEE) nº 4256/88 en lo relativo a la acción de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en las zonas rurales de la Comunidad se incluyen medidas susceptibles de participación financiera por la Comunidad, tales como la creación y mejora de los viveros forestales necesarios para la aplicación de un programa operativo que establezca medidas forestales o la concesión de ayudas destinadas a contribuir a los gastos de gestión de asociaciones forestales constituidas para mejorar las condiciones económicas de producción, explotación y comercialización de los productos forestales y en especial de su madera. Estas medidas debían integrarse en un programa operativo regional, en aplicación de los Marcos Comunitarios de Apoyo Objetivo 1 y Objetivo 5b, contemplados en los Reglamentos (CEE) nº 2052/88 y 4256/88.

Este paquete normativo ha sido parcialmente modificado y actualizado por distintos reglamentos en años sucesivos, tanto en la protección de los bosques contra la contaminación como contra los incendios forestales.

Actualmente existe un amplio consenso para continuar trabajando en la consecución de una política forestal integrada basada en dos líneas de actuación: los bosques y la política forestal en la Unión Europea; y la Unión Europea y las selvas tropicales.

Los ejes prioritarios de intervención en favor de los bosques se basan en:

- Promover una gestión armoniosa del patrimonio.
- Proteger el bosque y desarrollar sus riquezas.
- Reforzar la red de aprovechamiento de los bosques europeos.

Esta nueva situación supone la adopción en los últimos años de una serie de normas ambientales y de la nueva situación planteada tras la reforma de la Política Agraria Comunitaria después de 1992 a través de tres Reglamentos, del que merece destacarse el que se refiere a la Forestación de tierras agrarias. Los fondos habilitados para sostener esta reforma, sobre todo el FEOGA-Garantía, el Fondo Social Europeo y posteriormente el Fondo de Cohesión, se aplican según objetivos que sirven para paliar problemas de retraso estructural.

3.- Principios orientadores de la política forestal a considerar.

- Agenda 21. Conferencia de Río 1992.
- La nueva tipología agrícola surgida tras la reforma de la PAC y los acuerdos del GATT: Hacia una Carta Rural Europea. Parlamento Europeo. Documento de trabajo. 1996
- Una Estrategia Comunitaria en el Sector Forestal. Parlamento Europeo. Documento de trabajo 1994.
- Quinto Programa de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia. 1997
- Propuesta de Reglamento CE /1998, de Desarrollo Rural.
- Borrador de la Estrategia Forestal Española.
- Estrategia Española para el uso y la conservación de la Diversidad Biológica.
- Acuerdo de 8 de febrero de 1999, del Gobierno de Navarra, por el que se aprueba la Estrategia Navarra para la conservación y el uso sostenible de la Diversidad Biológica y el Plan de Acción (1999-2004).
- Libro Verde del Medio Ambiente de Castilla y León.

Observaciones Particulares

Primera.- Dada la amplia concepción del término "Monte", la Ley debería especificar o concretar algunos de los términos empleados en ella, como son: ecosistema forestal, bosque, cultivo forestal, etc. y que pueden ser interpretados de distintas maneras en función de quien lo haga.

La definición dada por la Ley al "monte" es muy similar al concepto recogido en la Ley de Montes de 1957, como terreno rústico provisto de especies forestales o susceptible de tenerlas y no destinado a la agricultura. Sería interesante acentuar los aspectos funcionales y finalistas, incluyendo superficies en su sentido más amplio que cumplan funciones ecológicas protectoras, de producción, paisajísticas o recreativas. La consideración del monte como "ecosistema forestal", garantiza un marco de relaciones del monte con su entorno natural, los recursos que lo componen y el hombre. El tratamiento del monte de forma integrada dota de significado a su "aprovechamiento sostenible". Este concepto permite también una nueva concepción del monte, ya no sólo desde su titularidad o función, sino que busca la protección de un sistema, con independencia de la titularidad pública o privada que tenga.

La diversidad de aspectos relacionados con los montes exige el desarrollo posterior de la Ley. En su actual redacción, sólo se recoge en algunos apartados que la reglamentación particular se desarrollará de forma específica. Sería conveniente recogerlo de forma general.

Segunda . En los objetivos de la Ley (artículo 3) hay varios apartados que deberían ser puntualizados:

Sobre el artículo 3.b) La protección de la flora y fauna que pueblan los montes debe ser un objetivo prioritario de la presente Ley, pero además deben serlo todos y cada uno de los ecosistemas de los montes de Castilla y León, caracterizados por su enorme diversidad y riqueza. Al decir flora y fauna no quedan incluidos elementos de enorme importancia que también deben ser objeto de conservación en sí mismos, como los suelos, el agua o la atmósfera. También hay que precisar la necesidad de conservar no sólo la flora y fauna, sino la importancia de la conservación de los montes, como hábitats de estas especies, con especial atención a los incluidos en la Directiva de Hábitats (Dir 92/43/CE).

Resulta de especial interés considerar en este caso a los montes en su multifuncionalidad y no sólo como superficies arboladas. Es preferible hablar de ecosistemas y valorarlos conforme a criterios aceptados: diversidad, madurez, rareza, singularidad, ect.

Debe garantizarse la protección y fomento también del patrimonio genético que albergan estos montes y de todos sus recursos.

Sobre el artículo 3.d) Los montes no deben considerarse como un sector independiente o desligado de otros recursos naturales y productivos, por lo que debe buscarse su integración con otras políticas sectoriales (agricultura, energía, turismo, etc.) como se recoge en el Quinto Programa de Acción Comunitario para el Medio Ambiente. Sería interesante destacar la necesidad o incluso la obligatoriedad de incluir la planificación y gestión de los montes en otros instrumentos de planificación territorial, planificación hidrológica...

Tercera : En el artículo 4, la consideración de Monte

- el punto d) del precepto, recoge yermos procedentes de cultivo agrícola. Sin embargo, el creciente abandono de tierras agrarias marginales, ofrece un interesante potencial para los montes que precisa ser ordenado, más considerando las ayudas que se dan desde la administración para la reconversión a montes de estos terrenos. Por lo general su valor de conservación es elevado.

- En el punto i), aun reconociendo que puede ser conveniente mantener en esta Ley la remisión normativa al concepto de ribera en la Ley de Aguas, conviene tener presente que la misma no tiene nada que ver con la "vegetación ribereña" que a menudo está fuera de ese espacio hidráulico por lo que es monte no solo ese terreno de dominio público hidráulico, sino también el terreno rústico sin cultivar que cuenta con especies vegetales sin determinar (no necesariamente árboles).

Cuarta. Capítulo II, artículo 5. Entre las atribuciones de la Comunidad de Castilla y León, se echan de menos:

o) La prevención y lucha (además de contra incendios y plagas forestales) contra otros elementos que pueden afectar o dañar de forma notoria a los montes, tanto fenómenos naturales (avalanchas, riadas, corrimientos de tierras...), como originados por la actividad humana, efecto de la contaminación, lluvia ácida...

- No se recoge de ninguna forma cómo la Junta de Castilla y León es la responsable de la conservación de sus montes, de todos en general y más en concreto de aquellos sometidos a algún régimen específico de protección. Resulta chocante que no aborde este punto, al margen de que exista en Castilla y León legislación específica sobre Estados Naturales Protegidos.
- Corresponde también a la Junta de Castilla y León establecer los mecanismos necesarios para compatibilizar los diferentes usos del monte: aprovechamientos forestales, aprovechamientos de pastos, caza y pesca, uso social y recreativo, conservación... En suma articular la potencialidad económica, social y ecológica de sus montes.

Quinta: En el Título III, "*de la conservación y protección de los Montes*" se echan de menos algunos conceptos ya recogidos por la legislación forestal de otras Comunidades Autónomas:

Las áreas de especial conservación parecen estar concebidas como algo excepcional, no teniendo por que tener ese carácter excepcional y en consecuencia debe suprimirse la expresión "excepcional". Sin embargo estas áreas deberían estar contempladas de forma general, no sólo en algunos tipos de montes (como los de utilidad pública o los protectores incluidos en espacios naturales declarados) y ordenadas en los planes de ordenación del propio monte independientemente de la titularidad del mismo.

Estas áreas de especial conservación podrían incluso tener una especial consideración en materia de subvenciones, medidas fiscales (como ocurría en la Ley de Agricultura de Montaña) en función de sus particulares circunstancias.

El Anteproyecto confunde el concepto de "área de especial conservación" y lo asocia con la idea "no intervención". Las áreas de no intervención tienen una relevancia capital, sobre todo para la investigación, pero habrá seguramente numerosos espacios muy valiosos que exigirán intervenciones de algún tipo. Si, cuando se plantea su ordenación, existiera una zonificación de los montes según el valor ecológico podría asignarse por grados tanto la protección como la intervención.

Podrían responder a criterios o situaciones diversos, como zonas de actuación urgente, áreas dejadas a su evolución natural, unidades o formaciones de especial valor ecológico, masas forestales autóctonas, áreas de repoblación obligatoria, tratamiento urgente o elevado riesgo de incendio, ser hábitat de especies protegidas o singulares, áreas de especial valor paisajístico o cultural, etc.

En el artículo 43, al hablar de banco de material genético, se plantea un banco de material genético de especies de interés forestal. Podría resultar interesante garantizar la conservación en *huertos semilleros* mediante esta iniciativa apoyándola en medidas de conservación de ese mismo patrimonio genético con la conservación de rodales o especies *in situ*.

El artículo 44 confirma la necesidad de concebir al monte como algo más que una superficie arbolada. En algunos casos, las "zonas desarboladas" pueden tener tanto interés como las arboladas. De ahí la necesidad de modificar el criterio por "zonas de menor valor ecológico".

En el artículo 46.2 debe aclararse también qué entender por "cualquier acto que recalifique la naturaleza forestal", así como aclarar también, en relación con el 5.3 g), el significado de "cambio de uso permanente".

Sexta: Capítulo II. Protección de los Montes. Este capítulo se centra en la prevención y lucha contra los incendios forestales y sobre plagas y enfermedades. Otras afecciones quedan consideradas como "toda clase de contaminaciones". Habría que incluir además, al menos, el control y seguimiento de la contaminación (regulado por varias directivas comunitarias) y de fenómenos naturales (como fuertes vientos, grandes nevadas, avalanchas, riadas, etc.)

Séptima: Artículo 54. Uso del fuego. Al decir se prohíbe el uso del fuego en los montes, la prohibición debe ser con carácter general, enunciándose las excepciones. Esta prohibición debería hacerse extensiva a las áreas recreativas y otras infraestructuras de uso público ubicadas en los montes, a pesar de que es la propia Administración quien las dota de parrillas y barbacoas. Salvo si hay medidas rigurosas de control de uso y lucha contra incendios.

El artículo 58 dice debe tenerse especial cuidado con el derecho de estancia y de tránsito de las personas, sólo limitable en muy determinadas ocasiones a concretar. Debe incluirse, por tanto, una referencia a la excepcionalidad.

En el artículo 60.4 es muy interesante la prohibición de modificar la calificación urbanística de los montes afectados por incendios forestales. Debiendo armonizarse la terminología de esta Ley con la de Urbanismo de Castilla y León y relacionar la norma con las nuevas categorías de suelo rústico, de tal forma que es más correcto hablar de clasificación del suelo (Capítulo II) que de calificación del suelo.

Octava: Repoblaciones forestales. Falta un engarce de esta norma con la legislación de Evaluación de Impacto Ambiental.

Respecto al artículo 66.2 conviene suprimir "en su caso", las dos veces que aparece en el texto.

Novena.- En relación al Plan Forestal de Castilla y León, sería necesario añadir la importancia de la planificación sectorial y garantizar su integración en otras políticas sectoriales regionales como:

- La estrategia forestal Nacional y las directrices en materia forestal de la Unión Europea.
- La articulación de planes de ordenación de montes con otros planes de ordenación territorial, planes de ordenación de los recursos naturales, planes rectores de uso y gestión de los espacios protegidos, etc. La Ley debería establecer la prevalencia de unos u otros como hace la Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales y de Conservación de la Flora y Fauna Silvestres en relación al PRUG y al planeamiento urbanístico en los espacios naturales protegidos.
- ¿Cómo se articula este Plan Forestal con el sector agrario, industrial, energético, turístico, etc.?. La Ley debería marcar sus directrices.
- ¿Cómo se articulará en el Plan la multifuncionalidad de los Montes?. También la Ley debería establecer los criterios orientadores.

Décima.- Proyectos de ordenación y planes dasocráticos. La nueva planificación forestal apunta a un nuevo modelo de ordenación de los montes, que va más allá de la pura ordenación administrativa de carácter dasocrático. La Ley debería especificar este particular para dotar a los planes de ordenación de un contenido global, centrando los aspectos de "obtención de la mayor rentabilidad posible" en los planes dasocráticos.

Los Planes de Ordenación deberían cobrar protagonismo como instrumentos de planificación global, como base de una gestión forestal sostenible. Su concepción como planes de productividad, aparte de quedar obsoleta, es poco realista. Esto no quiere decir que no deban incluir también y de forma notoria estas cuestiones.

Undécima: Título IV. Aprovechamientos Forestales. La nueva consideración de la multifuncionalidad de los montes, amplia sus recursos y sus posibles aprovechamientos. El criterio del monte como ecosistema forestal exige su planificación global. Se hace necesaria una consideración más amplia de los aprovechamientos forestales.

Existen recursos en el monte susceptibles de aprovechamiento directo, intrínsecos a los mismos pero no estrictamente vinculados a una producción. Por ejemplo, los recursos paisajísticos o estéticos que hoy empiezan a valorarse económicamente, el valor de ocio o esparcimiento, el valor del monte como elemento cultural o como recurso económico en sí mismo.

La Ley en el artículo 78 apartados 2 y 3 menciona algunos aprovechamientos debidos a procesos ecológicos o vinculados al uso del monte y en los artículos siguientes establece su regulación. Sin embargo, no se establece ninguna mención a esos nuevos usos que socialmente son crecientes y cuya repercusión sobre los montes puede ser determinante para los mismos. Sería necesario establecer un régimen para el uso público de los montes, de modo que éste fuera acorde y compatible con el resto de los usos y aprovechamientos tradicionales en los mismos. Se trataría de establecer una normativa concreta para ordenar el potencial de uso como áreas de ocio y esparcimiento, la instalación de áreas recreativas y merenderos, zonas de acampada, campings y campamentos, refugios, aulas de naturaleza, senderos y caminos y su adecuación, montes o bosques periurbanos, áreas rurales naturales recreativas, actividades deportivas y de aventura, etc... Su desarrollo será reglamentario, pero la Ley debería hacer alguna mención en este sentido, más considerando el potencial económico y de empleo creciente que tiene esta concepción del monte y el desarrollo que está teniendo en la región en los últimos años.

Por otro lado, la Ley contempla el valor social de los montes principalmente desde su vertiente de esparcimiento. A las limitaciones ya establecida habría que añadir:

- Regulación más estricta de las actividades con 4x4, al margen de lo establecido en Decreto 4/1995, de 12 de enero.
- Regulación de la acampada en sus diversas modalidades.
- Regulación de las actividades comerciales no ambulantes (bebidas, chiringuitos...).

- Circulación de perros y animales de compañía.
- Regulación de los equipamientos de uso público.
- Determinados usos militares que puedan afectar a los montes (prácticas , supervivencia...).

Duodécima: Título V. Mejora de los Montes y Mediadas de Fomento. En el artículo 99, Acciones de la Consejería, se echan en falta medidas como:

- Investigación y desarrollo en nuevas tecnologías que permitan una mejora en las condiciones de explotación de las pequeñas explotaciones forestales. Aplicación a las mismas de las nuevas tecnologías de la información.
- Fomento de la transformación y la valorización de los recursos *in situ*.
- Fomento de las producciones de calidad, tanto en maderas como en otros productos forestales.
- Fomento de nuevos modelos de explotación de los montes que permitan su aprovechamiento sostenido (inversiones en montes, bancos de tierras...)
- Fomento de la comercialización y distribución de las producciones forestales.
- Fomento del valor social rural de los montes como proveedores de nuevos yacimientos de empleo, compatibilización de las rentas agrarias etc., que permitirán fijar población en el medio rural de la región.

Decimotercera: Capítulo II. Aprovechamiento de los montes. En el artículo 78.2 habida cuenta, de que son posibles otros aprovechamientos, además de los que enumera el artículo es preferible suprimir el "etc." final y sustituirlo por "y otros posibles".

Artículo 91. Tiene un gran valor la fijación de una Unidad Mínima de Monte con la aplicación de la "legislación específica sobre unidades Mínimas de Cultivo", por cuanto puede tener alguna utilidad para luchar contra las parcelaciones ilegales (urbanísticas).

En los artículos 109 y 110, deben cuidarse las asimilaciones "monte" con "terrenos forestales", porque pueden conducir a confusión.

Decimocuarta .- El Anexo II, punto 2.1 de la Ley 8/1994, de 24 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León, prevé la necesidad de someter a Evaluación simplificada de Impacto Ambiental, los tratamientos fitosanitarios a partir de 50 has., cuando se utilicen productos con toxicidad de tipo C para fauna terrestre o acuática, o muy tóxicos según su peligrosidad para las personas.

Así las cosas, parece adecuado modificar el texto del artículo 50 dándole una nueva redacción, que suponga que en superficies inferiores a 50 has., la intervención con plaguicidas deberá ser previamente autorizada por la Consejería, y para aquellos supuestos en que afecten

a superficies forestales superiores a 50 has., la autorización deberá estar condicionada a la realización de la correspondiente Evaluación Simplificada de Impacto Ambiental.

Conclusiones y Recomendaciones

Primera.- El artículo 149 de la Constitución, en sus puntos 8 y 23 reserva a favor del Estado, como competencia exclusiva de éste, la legislación civil y la legislación básica sobre protección del medio ambiente.

Esta legislación básica, que no aparece reconocida de forma expresa al tratarse de normas preconstitucionales, tales como: la Ley de Montes, la Ley de Patrimonio Forestal, la Ley de Conservación de Espacios Naturales, la Ley de Incendios Forestales y la Ley de Fomento de Producción Forestal, obliga a deducirla de éstas normas y afecta a preceptos concretos de las mismas.

En este sentido, la Junta en espera de contar con una futura Ley de Montes Nacional que defina los preceptos básicos, deberá tener exquisito cuidado en evitar regular contenidos que pudieran tener ese carácter (fundamentalmente afectan al Título II).

Segunda .- El Anteproyecto de la Ley de Montes de Castilla y León, carece de un preámbulo en el que se pongan de manifiesto las intenciones y los principios que inspiran al Anteproyecto para acometer su necesaria redacción.

Tercera .- La Ley ha de tener en cuenta el hecho de que existen numerosos montes de propiedad privada que apenas generan beneficios y cuyos titulares están sujetos a iguales obligaciones que aquellos que lo son de montes rentables.

Deben contemplarse medidas o actuaciones para implicar a los propietarios en la gestión y la conservación de los montes (ayudas, compensaciones ...).

Cuarta.- Podría añadirse una Disposición Adicional al articulado de la Ley que fije un plazo a la realización del Plan Forestal de Castilla y León.

Se echa en falta una jerarquización clara, de los objetivos de cara, sobre todo, a otorgar prioridades a unas actuaciones frente a otras cuando éstas sean incompatibles.

Quinta.- Tiene gran importancia la definición y aclaración formal de la terminología empleada, muy especialmente en lo que concierne al sentido de lo que se considera monte. Así, aunque no nos parece adecuado utilizar la expresión "terrenos forestales" como su sinónimo, debe enunciarse si lo es o no.

Sexta.- Se detecta cierta falta de incardinación entre los principios y los objetivos. Además, se utilizan expresiones de significado incierto (riqueza forestal). Falta, también una coordinación entre estos principios y objetivos (holísticos, generales, de conservación...) y las herramientas concretas (con sesgo productivista). De hecho, la figura de los planes dasocráticos, como instrumentos de

explotación y no de ordenación, es incoherente con los principios y objetivos. Por ello, el Consejo estima que la ordenación debe ser la herramienta generalizada de actuación sobre los montes.

Séptima .- La ordenación de los montes debe ser ampliada en sus contenidos y su visión general. Debe evitar contradicciones y ser realizada compatibilizándose con otras planificaciones "sectoriales", y, sobre todo, integrarse en la medida de lo posible en los instrumentos de ordenación del territorio, como garantía de coherencia de las actuaciones públicas en el espacio geográfico. En cualquier caso, la Ley debería incluir este asunto reconociendo la prevalencia de la ordenación del territorio, pues tan sólo hemos apreciado el objetivo 3º.d).

Octava .- La planificación (ordenación) de los montes debe ser realizada por equipos y con criterios multidisciplinares y una visión integrada con otros sectores, que evalúen los aspectos ecológicos, sociales y económicos de los montes y el medio en el que se insertan.

Novena .- Sin duda, merecen una regulación específica los montes adhesados, a los que las Instrucciones Generales de Ordenación de Montes Arbolados en Castilla y León, (en su artículo 185) considera una excepción dentro de los propios montes, y ello atendiendo a la enorme importancia que las dehesas tienen en algunas provincias de nuestra Comunidad.

Décima .- No se incluye en el Proyecto la categoría de Monte Preservado, que sin embargo es una buena categoría para proteger espacios que constituyen un enclave con valores locales, de fauna, de especies arbóreas o incluso de especial ubicación.

Undécima .- El artículo 6 crea como órgano consultivo el Consejo de Montes, y aunque su composición se aplaza a un posterior desarrollo reglamentario, sí adelanta la Ley que "se integrarán en él representantes de la Administración así como los distintos sectores implicados". Es conveniente que se reconozca, ya en la Ley, a los agentes sociales como representantes, entre otros posibles, de estos sectores implicados, dado el innegable valor social de los montes. Por ese mismo interés en estas actuaciones de desarrollo y en concreto en los Planes de Ordenación debe facilitarse una mayor participación ciudadana.

Duodécima.- En el artículo 4.1 sería conveniente añadir la letra j) con el siguiente contenido "las sebes, los ribazos y bosques - isla enclavados en el terrazgo".

Decimotercera .- Existe una doble redacción del texto, en el artículo 6, dedicado al Consejo de Montes, que debe subsanarse en el Proyecto de Ley.

Decimocuarta .- El artículo 31: *Servidumbres y Ocupaciones en Montes Catalogados*, no prevé la posibilidad de establecer un plazo máximo de ocupación, aunque éste fuera prorrogable, siempre que se justifique su compatibilidad en el sentido expresado en el apartado 2 del mismo artículo y por el tiempo imprescindible.

Decimoquinta .- Se hace necesario extender, en el artículo 44, las mismas consideraciones acerca de los montes de utilidad pública a los Montes Protectores.

Decimosexta .- El artículo 47: *Transformaciones con fines agrícolas de los montes* tal y como, se encuentra redactado, permite un amplio margen de transformación con fines agrícolas de los montes No Catalogados. El CES muestra reserva en los límites planteados, sobre todo la "fracción de cabida cubierta por el estrato arbóreo superior al 20%". Las roturaciones de los Montes sólo deberían ser aprobadas por la Junta de Consejeros y con carácter excepcional, sujetas a Planes de Ordenación que garanticen la conservación de la superficie y el valor de los terrenos forestales. Y además, no debería roturarse nunca en áreas con matorral desarrollado.

Decimoséptima .- Desarrollando el artículo 52.2 y otros de la norma ha de contarse con los Entes Locales otorgándoles una mayor participación y protagonismo en tareas de defensa de los Montes y colaboración con otras Administraciones en la conservación y gestión y, en este sentido, el Plan Forestal, en el artículo 73, punto 3, prevé la posibilidad de circunscribirse a ámbitos mas reducidos (planes comarcales), siendo en esta planificación territorial inferior a la regional donde mejores resultados pueden conseguirse mediante la participación de estos entes locales.

Decimoctava .- Artículo 60: *Medidas en Montes Incendiados*; es conveniente incluir un nuevo ordinal 5º, de tal forma que se establezca en estos montes la suspensión de las ayudas pendientes a los solicitantes que hayan sido declarados responsables, hasta tanto en cuanto, sea restaurada la superficie destruida, total o parcialmente, sin perjuicio de los compromisos adquiridos y de las responsabilidades que se deriven y de la posibilidad de recibir ayudas para la pronta restauración de la masa forestal. Debe concretarse más claramente en el precepto qué se entiende por "adecuada restauración".

Decimonovena .- No se contempla en el articulado de la Ley ninguna referencia a las "Cortas a Hecho", por lo que o bien se entiende que no se van a autorizar en ningún caso, o por el contrario es una referencia olvidada. El Consejo considera que debiera incluirse como forma excepcional de tratar los Montes.

Vigésima .- Para evitar una posible confusión sería conveniente recapitular el artículo 90 con otro título, para diferenciarlo del contemplado en el artículo 87 del mismo texto legal.

Vigesimalprimera .- Debería matizarse la responsabilidad contemplada en el artículo 107, pues la redacción aparece confusa. En este sentido ha de estarse a lo dispuesto en la Ley 30/92, modificada por Ley 4/1999.

Vigesimalsegunda .- Sorprende que se incluya en el artículo 119 a los celadores de medio ambiente como agentes de la autoridad, cuando los mismos no reúnen la condición de funcionarios y por lo tanto, sus denuncias deben tramitarse como denuncias de particulares.

Vigesimaltercera .- La Ley deberá desarrollarse contemplando una serie de medidas complementarias que habrán de facilitar la consecución de sus objetivos, en especial en montes no gestionados directamente por la Administración, en los que ésta podría ejercer una acción más que la de simple control y vigilancia de las actuaciones e intervenciones realizadas, como son:

- Medidas estimuladoras, tanto mediante ventajas fiscales, como apoyo económico, préstamos y subvenciones, anticipos reintegrables para el fomento de montes y masas arboladas de calidad, que conlleven el compromiso firmado de manejo y permanencia de la explotación forestal durante periodos determinados de tiempo. En muchos casos, ese fomento podría articularse a través de medidas que permitan a la Administración la ejecución material de los trabajos.
- Únicamente en caso excepcional, medidas disuasorias que impulsen la racionalización y el uso de los montes, transformando así explotaciones poco o nada rentables y dándolas una nueva dimensión.
- Incremento de la acción concertada mediante la promoción de nuevos convenios, consorcios o acuerdos interadministrativos, que permitan la ejecución de trabajos forestales, en especial preventivos, de corrección o de restauración.
- Fomento de los convenios de colaboración para el uso de las infraestructuras forestales. Así como el asociacionismo de propietarios de montes.
- Y favorecer las técnicas complementarias que permitan una mejor información y conocimiento de los montes de Castilla y León, facilitando los registros e inventarios, bases de datos, cartografía, GSM.

En Valladolid, 12 de mayo de 1999

Vº Bº

El Presidente

La Secretaria General

Fdo.: Pablo A. Muñoz Gallego

Fdo.: Alicia Matías Fernández