

IP 10/06

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

Fecha de aprobación:
Pleno 31 de mayo de 2006



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

Con fecha 18 de mayo de 2006 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Castilla y León solicitud de informe previo sobre el *Anteproyecto de Ley de Montes de Castilla y León*, realizada por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León.

Al Anteproyecto de Ley acompaña la documentación que ha servido para su realización, solicitándose el informe por el cauce ordinario previsto en el artículo 35 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES.

La elaboración de este informe previo fue encomendada a la Comisión de Inversiones e Infraestructuras del CES, que lo analizó en sus reuniones de los días 22 y 29 de mayo de 2006, siendo posteriormente remitido al Pleno en función de la habilitación acordada por la Comisión Permanente en su reunión del día 25 de mayo, aprobándolo el Pleno en su sesión del día 31 de mayo de 2006.

Antecedentes

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 celebraron reuniones internacionales para tratar la temática de los bosques y de 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 renovables.
- El 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; 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 tanto en las masas forestales actuales, como 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.

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 en los 70, la Comunidad intervino a 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.

Posteriormente, se fue desarrollando toda una normativa más centrada en el sector forestal, 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 a favor de una estrategia forestal común para toda la Unión 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), 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.

Normativa estatal

- Constitución española, artículos 148 y 149, en orden a la delimitación competencial.



- Ley 10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 43/2003 de Montes.
- Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.
- Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de Sanidad vegetal.
- Real Decreto 289/2003, de 7 de marzo, sobre comercialización de los materiales forestales de reproducción.
- Real Decreto 6/2001, de 12 de enero, sobre fomento de la forestación de tierras agrícolas.
- Real Decreto 203/2000, de 11 de febrero, por el que se crea el Consejo Nacional de Bosques.

Normativa autonómica

- Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por L.O. 4/1983, de 25 de febrero, modificado por L.O. 4/1999, de 8 de enero, en su artículo 34.1,9 reconoce a la Comunidad Autónoma competencias del desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos.
- El Estatuto de Autonomía en su artículo 32.1,9, otorga competencias exclusivas a la Comunidad en materia de caza y explotaciones cinegéticas y protección de los ecosistemas en que se desarrollen dichas actividades.
- Asimismo, por el artículo 34.1,5 del Estatuto de Autonomía, corresponde a la Comunidad el desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado en materia de protección del medio ambiente y de los ecosistemas, sin perjuicio de las facultades de establecer normas adicionales de protección en los términos previstos en el artículo 149.1.23 de la Constitución.
- Ley 5/1994, de 16 de mayo, de Fomento de Montes Arbolados, que es objeto de derogación expresa en este Anteproyecto.
- Decreto 89/2004, de 29 de julio, por el que se establece el Operativo de lucha contra incendios forestales de Castilla y León y se regula el sistema de guardias.
- Decreto 136/2002, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Escala de Agentes Medioambientales.
- Decreto 55/2002, de 11 de abril, por el que se aprueba el Plan Forestal de Castilla y León.
- Decreto 130/1999, de 17 de junio, por el que se regulan los aprovechamientos



micológicos de los montes de Castilla y León.

- Decreto 115/1999, de 3 de junio, por el que se aprueba la Estrategia Forestal de la Comunidad de Castilla y León.
- Decreto 104/1999, de 12 de mayo, por el que se aprueban las Instrucciones Generales para la ordenación de montes arbolados en Castilla y León.
- Decreto 100/1999, de 6 de mayo, por el que se regula la apertura de la época hábil de recogida de piña cerrada de pino piñonero.
- Decreto 77/1999, de 22 de abril, por el que se regula la participación de las Entidades Locales en los ingresos provenientes de productos obtenidos en los montes patrimoniales de la Comunidad de Castilla y León.
- Decreto 63/1985, de 27 de junio, sobre Prevención y Extinción de Incendios Forestales.

Normativa homóloga

Existían numerosas leyes de montes y sobre aspectos relativos a los mismos de las Comunidades Autónomas, anteriores a la Ley 43/2003, que habían sido elaboradas tomando como referente básico la Ley de Montes de 1957. Estas normas se han visto obligadas a adaptarse al nuevo marco básico estatal a raíz de la aprobación de esta Ley.

Aunque es ya mucha la normativa menor (órdenes y resoluciones autonómicas) en desarrollo de la Ley básica estatal, sólo presentan un contenido integral con rango legal, la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de la Comunidad Balear, y la Ley 3/2004, de 23 de noviembre, de la Comunidad de Asturias, que sin embargo, aún siendo posteriores a la Ley 43/2003 de Montes, deberán recoger las modificaciones operadas por la Ley 10/2006, al modificar ésta el marco básico estatal.

Observaciones Generales

Primera.- La nueva Ley aparece situada en el marco normativo, más amplio, de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, norma estatal de montes que tiene carácter de legislación básica y a partir de la cual las Comunidades Autónomas ejercen las competencias autonómicas en materia de desarrollo normativo y ejecución de aprovechamientos y servicios forestales, pastos, espacios naturales protegidos, protección de ecosistemas y riqueza cinegética.

Debe tenerse en cuenta que apenas con poco más de dos años de vigencia se



acometió una modificación parcial de la Ley básica estatal, antes citada, por la Ley 10/2006, de 28 de abril, que realizó 39 modificaciones en la Ley afectada, siendo los cambios más significativos: la regulación introducida en relación con el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, un nuevo capítulo sobre los Montes Protectores, la Certificación Forestal con compromiso de las Administraciones Públicas en la promoción del consumo de productos forestales con origen en bosques certificados, un nuevo tratamiento jurídico de la lucha contra los incendios, el reconocimiento de la condición de agente de la autoridad a los funcionarios que desempeñen funciones de policía administrativa y la creación del fondo para el patrimonio natural, entre otras.

Merece un reconocimiento positivo el hecho de que el Anteproyecto de Ley que se somete a informe recoja todas estas recientes modificaciones, demostrando la actualización del mismo. De aprobarse la presente Ley con agilidad, sería la primera Ley autonómica dictada en desarrollo de la Ley básica estatal de 2003, con las modificaciones introducidas en 2006.

Segunda.- Las especiales características de la superficie forestal de Castilla y León, que supone una peculiar distribución de la propiedad de los terrenos arbolados, con un amplio porcentaje de superficie en manos privadas: aproximadamente el 55% de esta superficie corresponde a montes de propiedad privada, el 39% a montes municipales de utilidad pública, un 4% a montes en consorcio o convenio para repoblación y sólo un 2% a montes propios de la Junta de Castilla y León o del Estado. Esta distribución de la propiedad contrasta con el porcentaje de superficie forestal de propiedad pública de nuestro entorno europeo que está en torno al 20%.

Otra característica a tener en cuenta es la variedad tipológica de nuestros montes y el carácter singular de alguno de ellos (la dehesa). La riqueza forestal de Castilla y León alcanza el 52% de superficie total forestal, de la que el 31% es superficie arbolada, suponiendo el 15% de la superficie arbolada nacional. Es por tanto la Comunidad con mayor territorio forestal de España y también la que presenta un mayor número de árboles por habitante.

Estas circunstancias condicionan la planificación en la gestión de los montes y deben ser tenidas en cuenta, al menos en los siguientes aspectos: la escasa rentabilidad



económica de los montes y el porcentaje de éstos pertenecientes a particulares, hace que en muchos casos presenten una situación de abandono que obligará a la Administración a implicarse, cada vez en mayor medida, en tareas de limpieza y protección de estos montes, la extensión de la superficie arbolada que, a partir de las medidas introducidas por este texto legal se irá incrementando, dificultará el mantenimiento de un espacio tan extenso y con una población rural muy reducida y en particular las previsiones del artículo 7 del Anteproyecto.

Tercera.- Junto a las utilidades tradicionales de los montes (madera, resina, corcho, pastos, frutos, hongos, etc.), se recogen otros usos, cada día más demandados socialmente (ocio, ecológicos, turísticos). Además de la aparición de nuevos valores a tener en cuenta, como la conciencia de la necesidad de establecer una nueva relación entre el hombre y el monte, el reconocimiento de beneficios derivados de la masa forestal que trasciende en el interés privado, y el propio interés económico, la aceptación casi unánime de estas externalidades no se ha venido correspondiendo con el suficiente apoyo a los montes desde los poderes públicos. La política forestal ha venido siendo un apéndice de la política agraria. La situación de abandono de los montes es la tónica general en nuestra Comunidad, y en casi todas las de España, salvo en las de la cornisa cantábrica.

Cuarta.- En la ordenación y planificación de los montes de nuestra Comunidad, no se parte de cero, pues el Plan Forestal de 2002 supuso un documento de análisis y ordenación muy valioso que recoge el Anteproyecto como punto de partida de la política forestal y marco de la ordenación del territorio forestal, considerándose Plan Regional de Ámbito Sectorial. No obstante, dada la fecha del Plan Forestal sería conveniente que esta Ley contemplara su revisión, fijando un plazo en torno a los cinco años.

La planificación y ordenación que cuenta con instrumentos como los Planes de Ordenación de Recursos Forestales, en desarrollo del Plan Forestal y con los Proyectos de Ordenación de Montes y los Planes Dasocráticos (tendientes a obtener su mayor rendimiento), sirve para racionalizar recursos, actuando de una forma ordenada y planificada hacia la consecución de los objetivos que enumera el Anteproyecto en su artículo 4.



Las Instrucciones Generales para la Ordenación de Montes son otro apoyo importante en la ordenación.

Quinta.- En el monte confluyen intereses estatales, autonómicos y locales, con diferentes niveles competenciales, implicaciones y participaciones, que hacen necesario ordenar actuaciones, racionalizar recursos y sentar prioridades.

Las Comunidades Autónomas son las que cuentan con los medios suficientes para la gestión de los montes. Sin embargo, las competencias sobre el monte se distribuyen entre el Estado (las básicas), las Comunidades Autónomas (de desarrollo y ejecución), y las Corporaciones Locales (que son las principales propietarias de montes y las más próximas a éstos).

Sexta.- El Anteproyecto se inscribe en la más reciente concepción de los montes como sistemas complejos que, sin dejar de ser fuentes de materias primas para el consumo o para la transformación industrial, despliegan beneficios medioambientales (evitar la desertización, aportar oxígeno a la atmósfera y eliminar CO₂, influir en el régimen de lluvias, etc.) y resultan susceptibles de otros aprovechamientos más novedosos para el conjunto de la sociedad, al constatarse también su dimensión social, educativa y cultural.

Estos nuevos usos trascienden del mero interés particular y justifican una mayor implicación y responsabilidad de las Administraciones Públicas en la conservación y gestión de los montes, si bien es necesario que todos los derechos inherentes a la titularidad privada de un monte se respeten, evitando una intervención de las Administraciones Públicas más allá de la estrictamente necesaria para garantizar los objetivos de esta Ley.

En este sentido es procedente recordar que el artículo 32.1 de la Ley Básica 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, establece que *“Los montes deben ser gestionados de forma sostenible, integrando los aspectos ambientales con las actividades económicas, sociales y culturales”*.

Séptima.- El Anteproyecto de Ley cuenta con una Exposición de Motivos, ciento treinta y dos artículos, nueve Disposiciones Adicionales, dos Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria Única y cuatro Disposiciones Finales.



Se estructura en siete Títulos, como siguen:

- Título I. Disposiciones Generales: recoge el concepto, objetivo, ámbito de aplicación y otros aspectos básicos. En este Título se crea el Consejo de Montes.
- Título II. Clasificación y régimen jurídico de los Montes: se ocupa de la propiedad pública forestal, clasificación de los montes y defensa de la propiedad forestal pública.
- Título III. Planificación y ordenación forestales: provee de instrumentos de ordenación de los recursos forestales.
- Título IV. Aprovechamientos y usos de los Montes: sobre los recursos renovables del monte y sus usos. Establece un Plan Anual de Aprovechamientos para los montes declarados de utilidad pública y regula todos los aprovechamientos de los montes, catalogados o no.
- Título V. Conservación y protección de los montes: regula los cambios de uso del monte, la defensa frente a los incendios y la urbanización del suelo, y otras amenazas del monte. Incluye acciones de restauración forestal.
- Título VI. Fomento forestal: aporta medidas de fomento, se ocupa de las industrias forestales y de las mejoras en montes. Regula el Fondo de Mejoras para los montes declarados de utilidad pública.
- Título VII. Régimen de responsabilidad: recoge la responsabilidad de la Administración y un régimen sancionador.

Octava.- El Anteproyecto, a lo largo de su articulado, prevé desarrollos reglamentarios, al menos en sus artículos 6.3, 26.1, 41.4, 56.1 y 3, 60.2, 61, 95.5, 124 y 129.2.

Novena.- En fase de consulta y audiencia se recogieron un total de 95 alegaciones. También se llevaron a cabo reuniones sectoriales con sectores específicos del ámbito forestal, con Ayuntamientos y con Asociaciones de propietarios forestales. El borrador del Anteproyecto se dio a conocer al Consejo Asesor de Medio Ambiente.

Asimismo, el Director General de Medio Natural compareció a petición propia ante la Comisión de Inversiones e Infraestructuras del Consejo Económico y Social de Castilla y



León, una vez solicitado el Informe Previo, para explicar el contenido del Anteproyecto de Ley de Montes de Castilla y León.

Décima.- El Anteproyecto defiende un principio de conservación activa de la masa forestal de tal modo que, el monte genere empleo, productos y utilidades, incluyendo en su texto acciones en este sentido.

Undécima.- Si se tiene en cuenta que la Ley básica estatal en cincuenta y tres de sus artículos cita expresamente a las Comunidades Autónomas, reconociéndolas algún tipo de desarrollo normativo o participación, está claro que existe justificación para la elaboración de una Ley de esta naturaleza de ámbito regional. Más si se atiende al hecho de que la Ley 43/2003 de Montes derogó una serie de leyes anteriores, dejando vigentes las normas reglamentarias en desarrollo de estas leyes derogadas en tanto no se opusieran a la Ley básica, y esto, hasta que se dictaran normas en desarrollo de la misma.

Observaciones Particulares

Al Título I

Primera.- El concepto de monte es tan amplio que puede afirmarse que *“monte es todo el suelo que no sea agrícola, ni urbanizado, ni urbanizable”* (artículo 2). El artículo distingue, siguiendo el mismo esquema de la Ley básica, tres apartados que conforman el concepto de monte: en el primero de ellos entiende por monte todo terreno con plantas (excepto cultivo agrícola), eliminado con respecto a la redacción de la Ley básica *“que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, culturales, paisajísticas o recreativas”*.

En el segundo apartado se contemplan supuestos asimilables al concepto de monte. El Anteproyecto en su artículo 2.2 c), establece en superior a veinte años el plazo de abandono de los terrenos de cultivo para ser considerados monte, para coordinar este plazo con los programas medioambientales que subvencionan el abandono de cultivos agrícolas, por lo que añade un requisito *“cuando se hallen acogidos a programas públicos de abandono temporal de la producción agraria”*. Siendo el resto igual que en la Ley



básica.

En el tercer apartado se dice qué terrenos no tienen la consideración de montes. El Anteproyecto incluye el terreno urbanizable junto al urbano y añade “*los enclaves forestales en terrenos agrícolas con una superficie inferior a media hectárea*”.

Los objetivos que se propone el Anteproyecto en su artículo 4, ofrecen una clara idea del espíritu de la Ley, mas ambicioso que en la Ley básica estatal, pues el Anteproyecto recoge objetivos nuevos en las letras a), b), c), d) y h) de este artículo.

El Consejo de Montes está llamado a constituirse en el órgano consultivo y asesor en política forestal. Del acierto en su composición dependerá su eficacia. El CES cree que junto a los miembros que se recogen en el artículo 6.2 del Anteproyecto, deberían estar las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, ya que la política forestal afecta a muchos propietarios de montes y empresas de la madera y comercialización de productos forestales, así como a un importante número de trabajadores relacionados con el sector.

Al Título II

Segunda.- La catalogación de los montes de utilidad pública, venía obligada por la reforma de 2006 de la Ley básica estatal y es una medida que supone contar con un inventario de bienes públicos, al igual que ya existía en otros ámbitos (costas, minas, etc.). Al ingresar en el catálogo se produce un efecto jurídico para el monte inscrito, cual es adquirir la condición de bien de dominio público. La finalidad es proteger estos bienes por estar vinculados a un uso o servicio público, adquiriendo una especial protección al no poder ser enajenados, ni prescriben, ni resultan embargables.

Tercera.- Clasificación de los montes.

A) Desde el punto de vista de la Propiedad:

- 1. Montes públicos
 - 1.1 Demaniales
 - 1.1.1 Catalogados
 - 1.1.2 Comunales
 - 1.1.3 Afectados a un uso o servicio público
 - 1.2 Patrimoniales
- 2 Montes privados
- 3. Montes vecinales en mano común



B) desde la perspectiva del régimen de protección:

1. Protectores
2. Especialmente protegidos
3. Resto

Cuarta.- Es novedosa la posibilidad reconocida en el artículo 22 de realizar permutas de una parte, no significativa, de un monte catalogado de utilidad pública, siempre que se acredite que con ello se mejora la definición de los linderos, su gestión o su conservación, debiendo someterse estas permutas al trámite de información pública. Dado que esta medida se somete a autorización de la Consejería, se consigue una garantía que supone un instrumento que permite acomodar los montes públicos a las circunstancias orográficas que pudieran darse en los mismos, o redefinir sus perímetros, o servir para apartar el monte de los peligros de asentamientos poblacionales próximos, entre otras ventajas.

Quinta.- Se fortalece la defensa de la propiedad pública forestal en el Capítulo III del Título II del Anteproyecto, a través del reconocimiento de potestades administrativas, que sitúan a la Administración en posición preeminente en relación con los administrados.

Al Título III

Sexta.- Los Planes de Ordenación de Recursos Forestales (PORF) son obligatorios, y determinan las directrices para la ordenación y aprovechamiento de los montes. Hay pocos planes de ordenación que incluyen la gestión forestal, por eso la Ley exige a las Comunidades Autónomas que se redacten por comarcas de cierta homogeneidad, homologables a las áreas funcionales de la Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León, siempre que sea posible.

El artículo 33.4 de la Ley estatal, modificado por Ley 10/2006, establece que la elaboración de los proyectos de la Ley de Montes y Planes Dasocráticos, estará dirigida y supervisada por profesionales con titulación universitaria. Siendo la planificación y ordenación de los montes una cuestión fundamental, se ha querido confiar a técnicos cualificados. El Anteproyecto (o bien en su normativa de desarrollo) podría plantearse la conveniencia de extender esta garantía de intervención de técnicos titulados a otras



actuaciones previstas como repoblación, restauración hidrológica forestal, etc.

Al Título IV

Séptima.- El artículo 51 respeta las normas consuetudinarias que se vengán aplicando en el aprovechamiento de montes catalogados de utilidad pública, siempre que no se opongan a lo establecido en el Anteproyecto. Este precepto supone el reconocimiento de tradiciones que se vienen dando en algunos municipios respecto a la forma de aprovechar algunos de sus productos (pastos, leñas, hongos, etc.). El artículo 56 se plantea así como una manifestación del respeto por la tradición.

En el artículo 52 se recoge la necesidad de elaborar un Plan Anual de Aprovechamientos, por ámbitos provinciales y temporales de un año. Es este un documento técnico elaborado por la Consejería para todos los montes de gestión de la Administración forestal, con participación de la entidad propietaria, sirve para programar la mejor forma de aprovechar los productos forestales.

Al Título V

Octava.- Se afronta específicamente la defensa del monte frente a tres grandes peligros: los incendios, las plagas y la erosión. Conviene prever otros peligros que puedan acechar a los montes de Castilla y León, actualmente o en el futuro (como por ejemplo la lluvia ácida).

Este Título V contiene medidas tanto para evitar la degradación de estos terrenos, como para recuperar los ecosistemas ya degradados. Todo este Título supone un auténtico diagnóstico de cuales son los males que amenazan al monte y la prevención frente a los mismos: cambios de uso de terreno forestal, cortas, roturaciones, construcciones, pastoreos y otros daños. Somete el cambio de uso de los terrenos forestales a autorización de la Consejería competente y tiene carácter excepcional. También las modificaciones del suelo y de la cubierta vegetal precisan autorización de la Consejería en determinados supuestos.

Los terrenos forestales deben ser protegidos de la especulación que significa la urbanización incontrolada. Es necesario que la Ley tome precauciones adelantándose a todo tipo de intereses en colisión, para garantizar siempre el respeto del bien que significan los montes, sin atender a equivocadas razones medioambientales o de beneficio



social, y esto es lo que pretende el Anteproyecto, en concordancia con la reforma operada en la legislación básica estatal por la Ley 10/2006, de 28 de abril.

En general, el uso forestal de un monte, ya sea público o privado, no puede ser modificado a otro uso (agrícola o urbanístico), salvo por razones excepcionales de utilidad pública.

Debe tenerse en cuenta que la regulación del Anteproyecto, en cierto modo, contradice la Ley 6/1998, de 13 de abril, del Suelo, por cuanto la regla general de esta ley es que *“todo suelo puede ser urbanizable siempre que no esté sometido a algún régimen especial de protección en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, etc.”*; este Anteproyecto parte del postulado contrario: *“ningún suelo forestal es urbanizable salvo que se acredite la necesidad o utilidad pública de su cambio de uso”*.

No obstante, parece evidente que la aparente colisión se salva en atención al innegable valor medioambiental y paisajístico que tienen los montes, lo que supondría su inclusión en un régimen especial, parece conveniente el estudio de esta cuestión con más profundidad.

Novena.- Los incendios forestales sólo en un pequeño porcentaje son fruto de fenómenos naturales y, en su gran mayoría, son obra negligente o dolosa del actuar humano. En no pocos casos se busca incluso la recalificación del suelo con fines de mayor rentabilidad, o para obtener pastizales, o comerciar con la madera quemada.

La lucha eficaz contra los incendios es un contenido clave en la reforma de la Ley de Montes estatal operada por la reciente Ley 10/2006 y, en cierto modo por los trágicos sucesos producidos en el incendio de Guadalajara del verano de 2005, que pudieron significar, entre otros, uno de los motivos esenciales que impulsaron y aceleraron la misma.

La Ley 43/2003 de Montes, disponía medidas de prevención, de extinción y restauración. La reforma de 2006 fue más lejos, incorporando la asistencia recíproca de las Administraciones competentes, la utilización conjunta de medios, concediendo mayores facultades al director de las tareas de extinción, fijando un plazo mínimo de 30 años durante el que se prohíbe el cambio de uso forestal por razón del incendio y prohibiendo toda clase de actividad incompatible con la regeneración de la cubierta



vegetal.

El Anteproyecto que se informa, en su artículo 95, recoge todo este plus de protección contra incendios, estableciendo la suspensión durante cinco años de los aprovechamientos ganaderos y cinegéticos, la prohibición de cambio de uso forestal durante 30 años, la prohibición de clasificación urbanística de los terrenos afectados por el incendio durante 30 años y la creación de un registro administrativo de estos terrenos.

Todas estas medidas, que sin duda van a desincentivar a cualquiera que pretendiera sacar un beneficio de un incendio forestal, ya existían en la legislación italiana y portuguesa, por lo que su implantación ahora en nuestra Comunidad cuenta por ello con un referente de experiencia.

Es de señalar que este Título termina incluyendo actuaciones de restauración forestal, tendentes a recuperar la funcionalidad de los ecosistemas forestales. Estas actuaciones son responsabilidad de la Consejería competente, estando los titulares y gestores de los montes afectados obligados a aceptar las restricciones que fueran necesarias en el régimen de los aprovechamientos, para favorecer la repercusión de las nuevas plantaciones.

Décima.- El apoyo a la certificación de los montes es una medida que favorece el consumo responsable de los productos del monte, conociendo su origen. La reforma de la Ley estatal no se define por ninguno de los sistemas de certificación forestal existentes en la actualidad (el FSC y el PEFC), pero la regulación exige la transparencia, la voluntariedad, la ausencia de discriminación y la libre competencia entre estos sistemas de acreditación.

Lo que importa es demostrar, desde la posición independiente del auditor, que en la explotación que se certifica se ha respetado el medio natural, con una explotación ordenada y sostenible que no ponga en peligro la renovación biológica. En el caso de la madera, principal producto del monte, es preciso conocer su "trazabilidad", esto es, si usamos madera procedente de montes bien gestionados.



Al Título VI

Undécima.- Este Título recoge un Capítulo dedicado a las industrias forestales, para fomentar aquellas que incrementen el valor añadido de estos recursos y sirvan para fijar población en el medio rural. También se crea un registro para estas empresas industriales forestales (entendemos que a los solos efectos informativos y no con valor constitutivo). Es de advertir que, actualmente, las competencias sobre estas industrias forestales corresponden a la Consejería de Agricultura y Ganadería, lo que dificulta una regulación más detallada de la que hace el Anteproyecto, al haber sido elaborado únicamente por la Consejería de Medio Ambiente.

El artículo 113 del Anteproyecto regula el Fondo de Mejoras, recogiendo y desarrollando lo dispuesto en la Ley básica estatal.

Los tres niveles de la Administración Pública se encuentran obligados a contribuir al mismo con el 20% como mínimo de todos los ingresos por aprovechamientos forestales y de otros rendimientos del monte. El Artículo 38 de la Ley básica estatal sólo obligaba a las Entidades Locales con un 15% de estos aprovechamientos.

Al Título VII

Duodécima.- Sobre el procedimiento sancionador. La Ley nacional, en sus artículos 67 y ss., tipifica “*sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica*”, 18 supuestos como infracciones administrativas, y en el artículo siguiente distribuye éstas como muy graves, graves y leves. Esta configuración de los tipos de infracción, escasos en la ley básica, ha permitido al Anteproyecto que se informa recoger en el Capítulo II del Título VII, un listado de infracciones atendiendo a los tres niveles de gravedad, de un total de 36 tipos (el doble que en la Ley estatal).

No se ha modificado la cuantía de las sanciones al considerarse razonable las que aparecen en la Ley básica estatal.

Lo que debe importar no es que el Anteproyecto recoja un mayor número de supuestos sancionables sino que ordena y completa con mejores criterios de técnica jurídica el procedimiento sancionador.



Decimotercera.- El reconocimiento de la condición de agente de la autoridad a los funcionarios que desempeñen funciones de policía administrativa forestal (agentes forestales) cualquiera que sea su denominación corporativa específica, tiene unas consecuencias: la presunción de certeza de sus actas, la atribución de derechos de autoridad que se les reconocen el artículo 58.3 de la Ley 43/2003. El Anteproyecto reconoce esta condición de Agentes Forestales en su artículo 117.2 a los funcionarios pertenecientes a la Escala de Agentes Medioambientales del Cuerpo de Ayudantes Facultativos, y a la Escala de Guardería Forestal del Cuerpo de Auxiliares Facultativos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Al Régimen Adicional

Decimocuarta.- La primera Disposición de esta naturaleza plantea una cuestión de difícil solución, cual es la resolución anticipada de los convenios y consorcios de repoblación en vigor sobre montes catalogados. La situación de quienes fueron primeros en el tiempo favoreciendo la reforestación, sufre hoy un agravio comparativo con quienes se están beneficiando de estas actuaciones de forma gratuita, lo que parece de justicia al menos en la mayoría de los casos.

Conclusiones y Recomendaciones

Primera.- El CES valora positivamente la norma, por cuanto la misma supone el ejercicio de unas competencias de desarrollo y ejecución que son propias de la Comunidad de Castilla y León y que redundarán en beneficio de la protección y mejora de sus montes cuya superficie, como ya se ha dicho en otra parte de este Informe, cubre algo más de la mitad de la superficie de esta extensa Región.

Asimismo merece una valoración positiva la actualización de esta norma que recoge todas las muy recientes modificaciones de la Ley básica nacional operadas por la Ley 10/2006, de 28 abril, por lo que ninguna duda ofrece la oportunidad de la norma.

Segunda.- No obstante lo anterior, se aprecia la paradoja de que una Ley de estas características, que afecta a las industrias forestales, no entra en un mayor desarrollo normativo de esta materia, lo que quizás sea debido a que la distribución actual de



competencias entre las Consejerías de Medio Ambiente, por una parte, y, por otra de Agricultura y Ganadería, asignan a esta última la tutela del sector industrial forestal. Considera el CES que el Anteproyecto debería subsanar en lo posible esta aparente laguna.

Tercera.- No es competencia de este Consejo entrar en valoraciones jurídicas sobre la correcta técnica normativa aplicable en la redacción del presente Anteproyecto de Ley. No obstante, teniendo en cuenta que se trata de asuntos sobre los que existe legislación básica estatal, parece evidente que la Comunidad, en el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución de dicha legislación básica, está facultada para ampliar o mejorar la protección establecida por el legislador estatal en materia de montes, pero también que este desarrollo se encuentra limitado, de alguna manera, por lo que la doctrina constitucional proclama al efecto (en concreto la Sentencia 341/2005, del Tribunal Constitucional).

Cuarta.- El CES entiende que, junto a los elementos que forman parte de un PORF de limitación del suelo, ordenación del territorio, planificación de las actuaciones, etc., es importante contar con la participación ciudadana y, en particular, de quienes residen en los municipios afectados.

Los procesos de participación previstos en el Anteproyecto, alientan la implicación de los ciudadanos en la determinación de la situación de la que se parte, en la detección de las debilidades y en el conocimiento de los recursos con los que se cuenta. El acierto en el diagnóstico y en las prioridades, sirven para garantizar siempre la eficacia de una gestión.

Si la puesta en valor, conforme a nuevos criterios de los montes, es la apuesta del Anteproyecto, se hace necesario conseguir que la relación de los residentes próximos y de la gente que visite los montes con éstos, resulte valorada por ellos como algo bueno, útil y apreciable.

Es particularmente visible el resultado a partir de una colaboración ciudadana en el caso de los incendios y en el aprovechamiento de las utilidades del monte. Por ello, quizá resultaría conveniente concretar aún más en el texto legal la participación expresa de los dos colectivos directamente afectados por la, por otra parte, necesaria presencia de la Administración en este campo: los municipios titulares y los propietarios privados de



montes.

Quinta.- La idea de preservar unos corredores ecológicos a través de ríos, cañadas u otras vías de comunicación natural entre los montes catalogados, los montes protectores y otros espacios naturales protegidos que se recoge en la Ley básica nacional, debería trasladarse al Anteproyecto, pues es de gran utilidad para evitar que estos espacios forestales resulten islas de fauna y permitan conectar estos territorios contribuyendo a la diversidad genética.

El CES considera que debería elaborarse un mapa con estos espacios y sus corredores, que permitiera comprobar cómo se enlazan las tierras forestales, si se incluyen accesos a bebederos y se salvan autopistas, líneas de ferrocarril y otras obras continuas, entre otras cuestiones.

Sexta.- Los titulares de los montes demaniales junto con la Administración gestora de los montes catalogados, investigarán “de oficio” la situación de terrenos que presenten alguna presunción de pertenecer al dominio público forestal.

Considera este Consejo que la medida va a permitir rescatar mucho del suelo público forestal que aparece sin titulación dominical y que, en algún caso, ha sido usurpado por el uso de propietarios limítrofes, cuando no adquirido de pleno dominio en virtud de una interpretación privativa de los derechos de posesión u ocupación.

Séptima.- El fondo para el patrimonio natural se concibe como instrumento de cofinanciación destinado a asegurar la cohesión territorial mediante el apoyo a la gestión forestal sostenible. De su suficiente dotación dependerá, en parte, la viabilidad del compromiso de incremento del patrimonio forestal.

Considera el CES que la creación del Fondo Forestal de Castilla y León que se contempla en la Disposición Adicional octava, siempre que cuente con dotación suficiente, se encuentra evidentemente justificada, ante el escaso porcentaje de propiedad pública forestal que presenta nuestra Comunidad en relación a la media de otros países del entorno europeo.



Octava.- El CES concede especial importancia al apoyo de la Administración a la certificación forestal (no estando recogida en el Anteproyecto), porque aprovecha la sensibilidad social que en estos momentos existe hacia la defensa del medio natural, premiando el buen uso y la correcta gestión de los productos forestales y orientando a los consumidores sobre una compra responsable.

El sometimiento a un sistema de certificación debe ser voluntario, como lo entiende la Ley básica estatal porque, al igual que sucede en otros ámbitos en donde se aplican certificaciones de calidad, de denominación de origen, etc., será la propia valorización de estos productos la que les irá permitiendo ganar mercado.

Novena.- El CES considera que una forma eficaz de frenar la erosión que sufre una parte del territorio de la Comunidad, es hacerlo mediante la forestación, creando cubierta vegetal. En este sentido, el creciente aumento de yermos procedentes del abandono del cultivo agrícola ofrece una oportunidad para el fomento de la superficie de montes, como prevé el artículo 2 c) del Anteproyecto.

El plazo de veinte años contemplado en la Ley, aunque pudiera parecer excesivo para alguno, se adecua a los programas públicos de abandono temporal de la producción agraria. No obstante, considera el CES que, si el abandono no es originado por programas públicos de este carácter, el plazo debería acortarse.

Décima.- Muchos de los nuevos valores que se demandan del bosque, podrían apoyar la utilización del mismo como recurso turístico, siempre preservando su conservación, para incorporar una fuente de utilización e ingresos que podría apoyar iniciativas en los ámbitos locales tales como senderismo, equitación, acampadas, observatorios de fauna, deporte de aventura, etc., y serviría para ligar población al medio rural. Este Consejo consideraría adecuado el concretar aún más las referencias al ocio que contempla el Anteproyecto.

Undécima.- Desde el CES se echa en falta una regulación específica dedicada a los montes adeshados (tal y como se hace en el Decreto 104/1999 por el que se aprueban las Instrucciones Generales de Montes Arbolados), ya que reúnen condiciones singulares y son característicos de algunas provincias de nuestra Comunidad.



El hecho de que el artículo 2 de la Ley básica estatal considere a estas dehesas terrenos de condición mixta agrosilvopastoral, no excluye que en lo relativo a sus características y aprovechamientos forestales pudieran ser incluidas en el Anteproyecto de forma específica, más allá de la genérica en la que aparecen en la Disposición Adicional Cuarta de la norma informada.

Duodécima.- El CES considera conveniente que, entre los nuevos usos del monte que se recogen en el Anteproyecto, se debiera tener en cuenta la utilización de la biomasa como un nuevo producto del monte de gran trascendencia para la obtención de combustibles (biocarburantes) procesados a partir de la misma, lo que además de contribuir a una producción energética más limpia, redundaría en la eficaz limpieza de nuestros montes.

Decimotercera.- En materia de actuaciones forestales en las cuencas hidrológicas, el hecho de que las competencias de las Confederaciones Hidrográficas sean estatales, podría dificultar la eficacia de muchas de estas actuaciones.

Desde el CES se considera que de no se traspasarse estas competencias a la Junta de Castilla y León, que sería lo adecuado, al menos resultaría imprescindible la cogestión real de las Cuencas Hidrográficas con las Confederaciones Hidrográficas y la adecuada coordinación de las actuaciones de ambos ámbitos competenciales.

Decimocuarta.- El Anteproyecto, en su artículo 108, faculta la creación de agrupaciones de gestión forestal con personalidad jurídica propia, siendo esta fórmula necesaria para que los pequeños propietarios puedan afrontar la gestión de sus propiedades con suficiente superficie de terreno forestal que permita inversiones y producciones rentables. A criterio del CES, el Anteproyecto debería profundizar más en el impulso y desarrollo de esta fórmula de gestión.

Decimoquinta.- La Disposición Derogatoria Única del Anteproyecto hace mención expresa solamente de la derogación de la Ley 5/1994, de 16 de mayo. El CES considera que al existir modificaciones diversas sobre aspectos contenidos en otras leyes vigentes de la Comunidad Autónoma, y en aras de la seguridad jurídica y de la suficiente garantía de información a los ciudadanos, deberían citarse de forma expresa las normas



modificadas por la presente Ley (por ejemplo, en materias tales como Patrimonio, Urbanismo y Ordenación del Territorio.).

Decimosexta.- Por último, la tramitación de otros anteproyectos normativos que puedan afectar en el futuro, de una u otra forma, a los contenidos de esta Ley, (como por ejemplo, los Anteproyectos de Ley de Emergencias de la Comunidad), obligan a ser cautelosos respecto a la redacción futura de los mismos, por lo que el CES insta a la adecuada coordinación interna de la Administración de nuestra Comunidad, para evitar posibles disfunciones, así como considera vital la coordinación real en materia de defensa contra incendios con la Administración General del Estado que se contempla en el artículo 89 del Anteproyecto.

Valladolid, 31 de mayo de 2006

El Presidente

El Secretario General

Fdo.: José Luis Díez Hoces de la Guardia

Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández