

LEY 43/2003, DE 21 DE NOVIEMBRE, DE MONTES

Después de casi medio siglo de vigencia de la anterior Ley de montes (Ley de 8 de junio de 1957), el pasado 22 de noviembre de 2003 veía la luz en el Boletín Oficial del Estado la nueva Ley de montes española (Ley 43/2003, de 21 de noviembre¹), cuya presentación a la opinión pública y discusión parlamentaria, como era previsible, ha estado rodeada de una fuerte discusión en la que han participado distintas asociaciones profesionales así como numerosos colectivos sociales. Lejos de agotarse tras la promulgación del texto legal, la polémica ha alcanzado una nueva dimensión al anunciar distintas comunidades autónomas, entre ellas Andalucía, la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por entender que la Ley estatal vulnera determinados principios contenidos en las legislaciones autonómicas sobre el particular, emitidas con anterioridad.

Tras una larga exposición de motivos, en la cual trata de fijarse la posición de la Ley dentro de la estrategia mundial de desarrollo sostenible definida por Naciones Unidas en diferentes foros y reuniones, el texto legal se estructura en siete grandes títulos que comprenden 80 artículos, 10 disposiciones adicionales, 5 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y 6 disposiciones finales. Aunque no podemos efectuar aquí un análisis exhaustivo de cada uno de esos grandes apartados, si queremos presentar de una forma somera el contenido esencial de los distintos títulos.

TITULO I. DISPOSICIONES GENERALES

En este título, como no podía ser de otra forma, se define el concepto central de esta Ley, o sea, el monte, así como otra serie de conceptos indispensables para una correcta interpretación de la norma. En relación con la primera cuestión, se han incorporado a la definición tradicional, centrada exclusivamente en aspectos formales², todo el conjunto de funciones que los montes desempeñan o pueden desempeñar, entre ellas algunas de incontestable utilidad geográfica: *se entiende por monte todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas* (Artículo 5)

1. La entrada en vigor de la Ley se ha producido el 22 de febrero de 2004, tal y como determina la disposición final sexta.

2. La Ley de 1957 define el monte como «la tierra en que vegetan especies arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación» (Artículo 1.2).

El resto de conceptos que aparecen definidos en el Artículo 6, forman parte, en casi todos los casos, de la terminología forestal clásica, aunque nunca está de más volver a recordarlos si lo que se pretende es introducir un cierto grado de homogeneización en el lenguaje científico tendente a evitar cualquier tipo de confusión derivada del uso incorrecto que muchas veces hacemos de conceptos que parecen similares pero que en modo alguno son equivalentes. Entre los nuevos conceptos que define la Ley, uno destaca sobre los restantes, el de gestión forestal sostenible, ya que, como reconoce el propio legislador, constituye el primero de los principios que han inspirado esta Ley: *la organización, administración y uso de los montes de forma e intensidad que permita mantener su biodiversidad, productividad, vitalidad, potencialidad y capacidad de regeneración, para atender, ahora y en el futuro, las funciones ecológicas, económicas y sociales relevantes en el ámbito local, nacional y global, y sin producir daños a otros ecosistemas* (Artículo 6, f)

Por lo demás, este primer título se dedica a señalar las competencias de las diferentes Administraciones públicas (estatal, autonómica y local) en materia forestal. A la Administración general del Estado, entre otras, se le atribuyen competencias en la gestión de los montes de su titularidad, en la definición de los objetivos generales de la política forestal española (Estrategia forestal española, Plan forestal español, Programa de acción nacional contra la desertificación, Plan nacional de actuaciones prioritarias de restauración hidrológico-forestal), la recopilación y sistematización de la Estadística forestal española, la normalización de los medios de lucha contra el fuego, etc. A las Comunidades Autónomas se le asignan todas aquellas competencias en materia de montes y aprovechamientos forestales que recogen sus respectivos Estatutos³. Por último, a la Administración local se le señalan competencias en la gestión de los montes de su propiedad no incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública (CMUP), e incluso de los incluidos en este documento cuando así lo disponga la legislación de la Comunidad Autónoma. Igualmente es de su competencia la aplicación de, como máximo, el 85% del valor total de los aprovechamientos de los montes de su propiedad. También deberá emitir informe preceptivo sobre los instrumentos de gestión que correspondan a los montes de su titularidad incluidos en el CMUP.

TÍTULO II. CLASIFICACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS MONTES

Se atiende en este apartado de la Ley, como ya venía haciéndose desde el siglo XIX, a la clasificación de los montes por razón de su titularidad (montes públicos y privados), al tiempo que se introducen las nuevas categorías de montes de dominio público o demaniales y montes patrimoniales⁴. Entre los primeros figuran todos los

3. Se exceptúa la Comunidad de Navarra, cuyas competencias en la materia están recogidas en la Ley de reintegración y mejoramiento del régimen foral.

4. Ambas categorías ya estaban contempladas, entre otras, en la Ley 2/92, forestal de Andalucía. Véanse, al respecto, los Artículos 21 y siguientes de esta norma autonómica.

montes incluidos o que puedan incluirse en el CMUP, los montes comunales y el resto de montes afectados a un uso o servicio público. Los montes patrimoniales, por su lado, son aquellos de propiedad pública que no sean demaniales. Para facilitar a las Comunidades Autónomas la inclusión de un monte en el CMUP, el Artículo 12 señala las condiciones que han de cumplir los predios en cuestión. Tales condiciones resultan muy semejantes, en unos casos, a las que ya eran precisas en el momento de la creación de este documento en las postrimerías del siglo XIX: los montes deben ser esenciales para la protección del suelo, localizarse en cabeceras de cuencas hidrográficas y contribuir eficazmente a la preservación de las cuencas alimentadoras de los embalses a fin de evitar su aterramiento. En otros casos, en cambio, las circunstancias son completamente novedosas y aparecen directamente vinculadas a la política de conservación de la naturaleza, tanto de índole nacional como internacional, que se ha ido articulando a lo largo de estas últimas décadas: los montes que contribuyan a la conservación de la diversidad biológica, especialmente los situados en el interior de los espacios naturales protegidos, las zonas de especial protección para las aves y en otras zonas de especial conservación.

La segunda parte del título se consagra a precisar el régimen jurídico de los montes públicos y de los privados. Los montes demaniales se declaran *inalienables, imprescriptibles e inembargables* y *no están sujetos a tributo alguno que grave su titularidad* (Artículo 14). Su uso podrá ser público, o bien someterse a un régimen de autorización o concesión en determinadas circunstancias. Todos los montes de esta naturaleza formarán parte del CMUP de cada Comunidad Autónoma. Su inclusión en ese documento se hará de oficio o a instancias del titular, y sólo podrá excluirse cuando haya perdido las características por las que fue catalogado.

Los montes privados, por su parte, se gestionan por su titular, aunque la gestión debe ajustarse a las determinaciones de la planificación forestal. A instancias del propietario (en este caso no puede hacerse de oficio, lo que sin duda resta eficacia a la medida), la Comunidad Autónoma podrá calificar a un monte privado como monte protector siempre que cumpla alguna de las condiciones que se exigen a los montes públicos para formar parte del CMUP. La Comunidad Autónoma llevará el registro de estos montes, debiendo informar anualmente al Ministerio de Medio Ambiente de la inclusión de nuevos montes protectores.

TITULO III. GESTIÓN FORESTAL SOSTENIBLE

Definido el concepto de gestión forestal sostenible, en este Título se exponen los mecanismos a través de los cuales trata de alcanzarse la sostenibilidad de los montes. Para ello resulta imprescindible, en primer lugar, disponer de un potente banco de datos estadístico sobre el espacio forestal, que actúe como un aliado eficaz del cuerpo técnico la hora de tomar decisiones. En este sentido la Ley enumera los documentos que debe integrar la Estadística forestal española, y que son los siguientes: inventario forestal nacional y mapa forestal de España, inventario nacional de erosión del suelo, estadística de repoblaciones y otras actividades forestales, relación de montes ordena-

dos, estadística relativa a la producción forestal y a las actividades relacionadas con las industrias forestales, estadística de incendios forestales, seguimiento de la interacción de los montes y el medio ambiente y caracterización del territorio forestal incluido en la Red Natura 2000.

La planificación forestal se articula a través de tres instrumentos elementales: la Estrategia forestal española, como documento marco que señala los grandes ejes sobre los que debe girar la política forestal, el Plan forestal español, en el que se precisan las actuaciones a largo plazo, y los Planes de ordenación de los recursos forestales (PORF), como herramientas fundamentales para la ordenación del territorio a escala subregional. Estos últimos, cuya elaboración y aprobación compete a las Comunidades Autónomas, estarán referidos a *territorios forestales con características geográficas, socioeconómicas, ecológicas, culturales y paisajísticas homogéneas, de extensión comarcal o equivalente* (Artículo 31.4). A título de sugerencia, la Ley especifica que en la redacción de los PORF podrán contemplarse los siguientes aspectos: caracterización del medio físico y biológico del área de estudio, descripción y análisis de los montes y los paisajes existentes, aspectos jurídicos y administrativos relativos a los montes, zonificación de usos, planificación de acciones y establecimiento de directrices para la ordenación y aprovechamiento de los montes. Del mismo modo, la Ley establece que en el proceso de elaboración de estos planes se de participación tanto a las entidades locales y propietarios privados de montes, como a otro tipo de usuarios y agentes sociales e institucionales que tengan algo que decir sobre el particular. En nuestra opinión, esta forma de incentivar la participación social aspira a crear nuevos vínculos de unión entre el hombre y unos espacios que frecuentemente, y por razones muy variadas, le han sido ajenos, a pesar de vivir en contacto directo con los mismos.

Los otros dos capítulos que conforman este Título hacen referencia a la ordenación de montes y a los aprovechamientos forestales. Respecto a la primera cuestión, se reiteran los mismos objetivos que ya establecieron los Ingenieros de montes españoles en el momento de ejecutar los primitivos trabajos de ordenación, esto es, la necesidad de compatibilizar producción y protección como medio más eficaz para garantizar una gestión racional a largo plazo de estos espacios. Ahora se afirma literalmente que *los montes deben ser gestionados de forma sostenible, integrando los aspectos ambientales con las actividades económicas, sociales y culturales, con la finalidad de conservar el medio natural al tiempo que generar empleo y colaborar al aumento de la calidad de vida y expectativas de desarrollo de la población rural* (Artículo 32.1). Para hacer realidad la ordenación de todos los montes, la Administración se compromete a impulsar técnicamente y apoyar económicamente la redacción de los correspondientes proyectos. En el caso de montes de titularidad pública, todos ellos deberán contar con un proyecto de ordenación y un plan dasocrático elaborado por profesionales con titulación forestal universitaria⁵; en

5. La disposición transitoria segunda marca un plazo de 15 años, desde la entrada en vigor de la Ley, para dotarse de este instrumento. Un plazo que resulta excesivo a todas luces si se tiene en cuenta los trascendentales que pueden llegar a ser estos proyectos para el futuro de muchos montes.

los montes protectores y otros montes privados será la Comunidad Autónoma la que precise las circunstancias bajo las cuales es obligatorio este instrumento de gestión.

Los aprovechamientos forestales se ajustarán a las prescripciones que establezcan los PORF y los planes de ordenación de cada monte en particular. Obligatoriamente, en esos documentos se regularán de manera expresa los aprovechamientos no maderables, especialmente el de pastos. Los aprovechamientos maderables y leñosos se regularán por el órgano competente de la Comunidad Autónoma. Ahora bien, cuando este órgano no gestione directamente los montes, el titular del predio en cuestión lo notificará a la Comunidad Autónoma, que deberá manifestar su conformidad o disconformidad con el aprovechamiento solicitado en los plazos legalmente establecidos.

En los montes catalogados pertenecientes a entidades locales se establece la obligatoriedad de destinar, como mínimo, el 15% del valor de todos los aprovechamientos (incluidos los rendimientos por ocupación y otras actividades) a un fondo de mejoras de los montes incluidos en el CMUP.

TITULO IV. CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS MONTES

Este título, uno de los de más extenso articulado de la Ley, alude a una de las funciones de los montes que de forma más insistente se resaltó históricamente⁶. El papel protector al que aludimos ha ido ganando peso estratégico a medida que la presión antrópica sobre estos espacios se ha hecho más notoria y ha derivado en procesos deforestadores irreversibles, de imprevisibles consecuencias ecológicas, económicas y sociales. De ahí que la Ley se muestre especialmente vigilante hacia los cambios de uso del suelo inducidos por el avance del proceso urbanizador, exigiendo el informe previo de la Administración forestal competente cuando el planeamiento urbanístico afecte a la calificación de los terrenos forestales.

Por otra parte, el articulado de este Título se centra en tres cuestiones esenciales relacionadas con la protección de los montes, a saber: lucha contra la erosión, incendios forestales y sanidad forestal. Respecto a la primera cuestión, la Ley remite a dos instrumentos fundamentales como son el Programa de acción nacional contra la desertificación y el Plan nacional de actuaciones prioritarias de restauración hidrológico-forestal, cuya elaboración, en ambos casos, corresponde al Ministerio de Medio Ambiente en colaboración con otros organismos ministeriales y con las Comunidades Autónomas. Los objetivos del primero de estos documentos son *la prevención y la reducción de la degradación de las tierras, la rehabilitación de tierras parcialmente degradadas y la recuperación de tierras desertificadas para contribuir al logro del desarrollo sostenible de las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas del territo-*

6. Una excepcional visión decimonónica de la «función de los montes en la física del globo» puede verse en «Comentarios y actualidad del informe de la Junta Consultiva de Montes (Ley 1 de mayo de 1855)». Madrid. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1987.

rio español (Artículo 41.2). Por su parte, el Plan de restauración hidrológico forestal *diagnosticará e identificará, por subcuencas, los procesos erosivos, clasificándolos según la intensidad de los mismos y su riesgo potencial para poblaciones, cultivos e infraestructuras, definiendo las zonas prioritarias de actuación, valorando las acciones a realizar y estableciendo la priorización y programación temporal de las mismas* (Artículo 41.4).

En relación con los incendios forestales, sin duda el fenómeno que de forma más negativa ha afectado a los espacios forestales peninsulares durante el último medio siglo, y también el que ha suscitado una mayor preocupación social e institucional, el legislador apuesta por una mayor coordinación de los poderes públicos a la hora de organizar las medidas de prevención, detección y extinción de los siniestros. Entre las labores preventivas se resalta la oportunidad de desarrollar investigaciones centradas en la causalidad del fuego, especialmente de aquellas causas que se esconden detrás de los incendios intencionados que no siempre son bien conocidas ni contextualizadas acertadamente. Sobre la detección, se establece la obligación de advertir y, en su caso, colaborar en la extinción de las llamas⁷, a cualquier persona que detecte la presencia de un incendio. Finalmente, las labores de extinción se encomiendan a las Comunidades Autónomas, estableciéndose la obligatoriedad de contar con un director técnico de cada siniestro, plenamente cualificado para ejercer sus funciones y poder alcanzar los objetivos de eficacia y seguridad que se requieren en el manejo de un incendio forestal.

En otro orden de cosas, la Ley obliga a las Comunidades Autónomas a identificar las zonas de alto riesgo de incendio o de protección preferente cuando la frecuencia o violencia de los incendios hagan necesarias el empleo de medidas especiales. Cada una de estas zonas contará con su propio Plan de defensa contra el fuego, en el que se comprenderá, además de la problemática socioeconómica que afecte a la población, los trabajos de carácter preventivo que convenga realizar a fin de minimizar los efectos del fuego cuando este se presente, el establecimiento de los medios de vigilancia y extinción, y la regulación de usos que puedan dar origen a la propagación de los siniestros.

En cuanto a la sanidad forestal, la Ley de montes remite a la Ley 43/2003, de sanidad vegetal, en todo lo relativo a prevención y lucha contra las plagas forestales, registro de productos fitosanitarios utilizables en los montes y demás cuestiones que tengan que ver con la introducción y circulación de plantas y productos forestales de importación. Con independencia de esa regla, la Ley determina que la *protección de los montes contra los agentes nocivos debe ser de carácter preventivo, mediante técnicas selvícolas adecuadas, utilización de agentes biológicos que impidan o frenen el incremento de las poblaciones de agentes nocivos y la aplicación de métodos de lucha integrada* (Artículo 52.1).

7. La obligación de informar sobre la presencia de fuego en los montes está presente en toda la legislación que se ha emitido sobre incendios. Otra cosa muy distinta es colaborar en la extinción de las llamas, máxime en los momentos actuales en los que ni siquiera la población rural está adiestrada en el manejo del fuego.

TITULO V. INVESTIGACIÓN, FORMACIÓN, EXTENSIÓN Y DIVULGACIÓN

En estos tres campos la Ley establece el compromiso de la Administración General del Estado, en colaboración con las Comunidades Autónomas, de reforzar las tareas conducentes a un mejor conocimiento de los espacios forestales y de la peculiar problemática que los envuelve. Al mismo tiempo, se apuesta por extender ese conocimiento a la sociedad a través de programas educativos y de divulgación encaminados a sensibilizar a la opinión pública acerca del papel trascendental que desempeñan los montes.

El aspecto más desarrollado en el texto es el de la investigación forestal, que se insertará en el marco de los Planes nacionales de investigación científica e innovación tecnológica, de acuerdo con las demandas prioritarias que señalen tanto las Administraciones públicas como los agentes privados que operan en el sector. Para potenciar la labor investigadora se promoverá la creación de redes temáticas y parcelas de experimentación y seguimiento. Incluso se prevé el establecimiento, en los montes de titularidad estatal o autonómica, de áreas de reserva no intervenidas con el fin de analizar la evolución natural de los montes.

Titulo VI. Fomento forestal. Las acciones de fomento forestal que contempla la Ley se limitan al establecimiento de una serie de incentivos económicos dirigidos en exclusividad a los montes ordenados de titularidad privada o de entidades locales, dentro de los cuales tendrán prioridad aquellos que estén incluidos en el CMUP y los que formen parte de la Red Natura 2000. Con carácter general se incentivarán de manera especial aquellas acciones encaminadas a conseguir una gestión forestal sostenible.

El reconocimiento que hace la Ley de las externalidades ambientales de los montes (insistimos, sólo de los montes ordenados), se concretan en el establecimiento de incentivos a las intervenciones dirigidas a la conservación, restauración y mejora de la biodiversidad y del paisaje, la fijación de dióxido de carbono para mitigar el cambio climático y la conservación de los suelos y el régimen hidrológico-forestal. Las ayudas podrán adoptar las formas de subvención al propietario, establecimiento de una relación contractual con el mismo o inversión directa por parte de la Administración. Desde otra perspectiva, la Ley determina que las Administraciones públicas podrán establecer líneas de créditos bonificadas destinadas a favorecer las inversiones forestales, que serán compatibles con los incentivos y subvenciones.

Titulo VII. Régimen sancionador. La Ley tipifica las infracciones en materia de montes en un total de 18 grupos que van desde la modificación del uso forestal del suelo sin autorización, hasta el incumplimiento de la obligación de información a la Administración en que se hallan los propietarios particulares. Tales infracciones se califican de muy graves, graves y leves en razón de la tipificación precedente y del período de tiempo que necesite el monte para recuperarse de los daños originados: más de 10 años, entre seis meses y diez años, y menos de seis meses. Cuando la Administración pública considere que la infracción puede ser constitutiva de delito o falta, lo pondrá en conocimiento del órgano jurisdiccional competente con el fin de que se adopten las medidas penales oportunas.

Las sanciones previstas, por su lado, se clasifican en tres grupos atendiendo a la intensidad del daño, grado de culpa, reincidencia y beneficio económico obtenido por el infractor. En el caso de infracción leve la multa se sitúa entre 100 y 1.000 euros, si es grave la multa puede oscilar entre 1.001 y 100.000 euros y cuando se califique de muy grave puede variar de 100.001 a 1.000.000 de euros. Al margen de ello, el infractor estará obligado a reparar el daño causado en las condiciones que determine el órgano sancionador, y si se trata del dominio público forestal esa reparación será imprescriptible.

EDUARDO ARAQUE JIMÉNEZ
Universidad de Jaén