

Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003,
de 21 de noviembre, de Montes
[BOE n.º 173, de 21-VII-2015]

MONTES

Habiendo transcurrido diez años desde la aprobación de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes –LM, en adelante–, mediante la cual se actualizaba el régimen jurídico regulatorio de los espacios forestales de conformidad con la nueva concepción del medio ambiente consagrada por la CE y con los principios de gestión forestal sostenible, no obstante, se han detectado algunos aspectos que resulta conveniente que sean, unos mejorados, otros adaptados al desarrollo de la legislación bien nacional o bien autonómica, y, finalmente, otros que requieren un avance importante en su desarrollo, sobre todo después de la modificación operada en la LM en virtud de la Ley 10/2006, de 28 de abril.

Pues bien, una de las novedades introducidas en la LM por la Ley 21/2015 es la consideración, como nuevo principio inspirador de aquélla, de los montes como infraestructuras verdes en clara afinidad con la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones COM (2013) 249 final, de 6 de mayo de 2013, titulada: «Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa», ya que constituyen unos sistemas naturales prestadores de servicios ambientales de primer orden. Por ello, con esta modificación se incide en la imbricación del territorio forestal como una parte muy relevante del mundo rural al que pertenece y a cuyo desarrollo debe coadyuvar activamente. De otra parte, se perfecciona el equilibrio entre los tres pilares imprescindibles de la gestión forestal sostenible: el económico, el ecológico y el social. De igual forma, se reconoce el concepto de multifuncionalidad de los montes españoles, lo que debe entenderse como su capacidad para cumplir, simultáneamente, con varias funciones económicas, ecológicas y sociales, sin desconocer las culturales (materiales e inmateriales), sin que ninguna de ellas vaya en perjuicio o detrimento de las demás.

Desde el punto de vista de su ámbito de aplicación, se dispone que los terrenos agropecuarios que se dediquen temporalmente a cultivos de especies forestales han de someterse a la LM durante dicho periodo, con todas las características de los montes, hasta que termine el turno de aprovechamiento previamente previsto, en el que podrán recuperar su condición anterior de terrenos dedicados a la agricultura o la ganadería.

Debe destacarse, también como novedad, el que se sistematizan las facultades que corresponden a la Administración General del Estado derivadas del vigente marco constitucional. Entre ellas destacamos, la de coordinación de la elaboración y la aprobación de las directrices sobre distintos aspectos de la lucha contra los incendios forestales, así como el despliegue de medios estatales de apoyo a las Comunidades

Autónomas, con independencia de que ambas cuestiones se elaboren en estrecha coordinación con aquéllas.

De la misma manera, se recalca en la Ley 21/2015 la competencia de la Administración General del Estado sobre la definición de los objetivos generales de la política forestal española, el establecimiento de normas básicas sobre conservación y uso sostenible de los recursos genéticos forestales y sobre procedencia, producción, utilización y comercialización de los materiales de reproducción, así como la elaboración y aprobación de las directrices básicas comunes de gestión forestal sostenible. Por lo tanto, la aplicación de toda esta política se llevará a efecto conforme a las competencias de cada Administración, por lo que figura como competencia compartida. El cuadro de competencias compartidas se cierra con la previsión e inclusión de aquellos aspectos en materia de conservación y ordenación de los recursos cinegéticos y piscícolas que superen el ámbito de una Comunidad Autónoma, cuya coordinación procede que sea ejercida por la Administración General del Estado. En cuanto a los órganos de coordinación y de participación, la Ley 21/2015 recupera la figura del Consejo Forestal Nacional.

Por otra parte, la Ley 21/2015 prevé una clasificación de los montes en grupos disjuntos; primero según su titularidad y, a continuación, por su afectación a un interés general, que es el factor determinante de las características de la gestión de la que deberá ser objeto. La especial trascendencia de estos montes, ya sean públicos o privados, que deriva de los valores singulares que incorporan, les hace acreedores de una peculiaridad que justifica la adopción de una regulación y unos registros propios, diferentes para cada titularidad, mediante los cuales las Administraciones puedan velar por su especial protección y salvaguarda.

Así, en virtud de esta modificación se amplían varios aspectos relativos, de un lado, al uso de montes públicos, que cuando es privativo se somete, generalmente, al régimen de concesión administrativa, o que puede ser público y, por ello, libre, pero siempre ordenado, razón por la que debe contemplarse en el instrumento de gestión pertinente.

Asimismo, se refuerzan las disposiciones que permiten la defensa del Dominio Público Forestal en lo que hace referencia a la recuperación posesoria, deslinde, adquisición preferente y derechos de tanteo y retracto, no modificándose el régimen de inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad y ausencia de tributación.

Por su parte, entre los montes privados, se mantiene la figura de los protectores. Aunque se continúa con la denominación, se redefinen como aquellos montes privados que cumplen alguna de las condiciones que se exige a los públicos para declararse de utilidad pública, ampliando, por ello, el concepto y afectando al monte de una manera secundaria a un servicio público, lo que posibilitará la preferencia en la compensación de sus externalidades positivas. Además, se introduce un nuevo artículo 27 bis, que bajo la denominación de montes de socios se establece un procedimiento que

permitirá a sus titulares conocidos el que procedan a su gestión evitando, de esta manera, el abandono y deterioro del monte, así como el desaprovechamiento de los recursos naturales y, a su vez, el esclarecimiento de la titularidad de las cuotas vacantes.

En general, se sigue apostando por la planificación como la mejor herramienta para garantizar la gestión forestal sostenible. Se conserva la autorización previa, o declaración responsable si se trata de turnos cortos, para los aprovechamientos en montes que no dispongan de instrumento alguno de ordenación y la simple notificación previa para los que dispongan de él. En todos ellos, se obliga a notificar, posteriormente al aprovechamiento, a efectos estadísticos. En este sentido, con este sistema se agiliza y simplifica la tramitación al tiempo que se fomenta la planificación forestal.

De otra parte, los contratos públicos de aprovechamientos forestales, diferentes en esencia de las concesiones de uso, se registrarán en términos generales por lo previsto en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público –aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre– para la figura de los contratos especiales, puesto que deben estar sometidos a la legislación sectorial forestal. Por ello, se faculta al Gobierno para regular, reglamentariamente, el régimen básico de estos contratos de obras y servicios forestales.

Para ir concluyendo, sobre el uso forestal con carácter general, se mantiene la prohibición expresa del cambio de uso durante 30 años en un terreno incendiado, añadiéndose, eso sí, una excepción: la de terrenos en que concurran razones imperiosas de interés general de primer orden que resulten prevalentes sobre su carácter forestal. Dicha prevalencia deberá estar delimitada en una norma con rango de ley, lo que exige un procedimiento de participación pública y un pronunciamiento con sede en la soberanía popular.

El acceso a los montes y el uso de las pistas forestales se deja en manos de las Comunidades Autónomas, que deberán legislar, en todo caso, si queda prohibido o permitido con carácter general, autorizándose o prohibiéndose en los casos que decidan. En todo caso, se garantiza el acceso a los vehículos vinculados a la gestión, las servidumbres de paso reconocidas y a los servicios de vigilancia y extinción de incendios.

Por último, se modifica el régimen de los agentes forestales y las potestades administrativas de extensión, policía y guardería forestal.

Miguel Ángel GONZÁLEZ IGLESIAS
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca
miguelin@usal.es