

# LAS PRINCIPALES MODIFICACIONES DE LA LEY DE MONTES

[Concepción Jiménez Shaw](#)

Doctora en Derecho. Abogada

El pasado 29 de abril se publicó en el BOE la modificación de la Ley de Montes aprobada por Ley 10/2006 de 28 de abril.

De esta Ley se ha destacado por los medios de comunicación, fundamentalmente, la inclusión de un plazo de 30 años para recalificar los terrenos incendiados. Pero la modificación es mucho más importante de la que subyace tras esta medida, por lo que procede comentar, aunque sea brevemente, las reformas más relevantes

Las nuevas categorías de montes.....	1
La gestión forestal sostenible .....	4
Incendios.....	5
Competencias del Estado.....	5
Otras novedades relevantes .....	6

## Las nuevas categorías de montes

La innovación más trascendente es, sin duda, la que se refiere a la nueva tipología de montes: **los montes “protectores”** y los que tienen alguna otra figura de **“especial protección”**, ya que **ambos tipos pueden ser públicos o privados**. En efecto, estas dos nuevas categorías se desprenden de los siguientes artículos: 12 bis, 13, nuevo capítulo IV Bis (artículos 24, 24 bis, 24 ter, y 24 quáter).

Con esta terminología la Ley pretende distinguir entre los montes que protegen el suelo o el medio ambiente (protectores) y aquellos que deben ser protegidos porque ellos mismos contienen valores ambientales de alto interés -diversidad biológica, genética, valores de la Red Natura 2000, riqueza forestal o sensibilidad frente a los incendios- (especialmente protegidos). Hay que insistir en que se trata de categorías aplicables tanto a los montes públicos como a los privados, si bien las limitaciones en la gestión que se establezcan en este último caso serán indemnizables (art. 24. ter.2.)

Sin embargo, el nuevo significado del término “monte protector” que, como se ha señalado, alcanzaría también a los montes públicos, puede dar lugar a confusión, pues dicho concepto ya existía en nuestra legislación, tanto estatal como autonómica, coincidiendo siempre con los montes de propiedad privada que reúnen determinadas características que los hacen merecedores de un régimen más intervencionista. Desde su origen (se contemplaron en la Ley de 24 de junio de 1908 de Repoblación y Conservación de los Montes) siempre se ha referido a montes privados. Pretender ahora que sea una categoría aplicable

indistintamente a los montes públicos y privados viene a trastocar la clasificación usual de los montes, y colisiona con lo dispuesto al respecto en las leyes autonómicas aprobadas, con los consiguientes problemas.

Según la nueva redacción de la Ley de Montes pueden ser declarados “**protectores**” por las Comunidades Autónomas los que tengan las características recogidas en el **artículo 24**, bastante heterogéneas, pues no solo son los que protegen los ríos, sino también que se encuentren en perímetros de protección de las captaciones superficiales y subterráneas de agua, y los que se encuentren en áreas forestales declaradas de protección dentro de un PORN o un PORF.

Afortunadamente ha desaparecido en la tramitación parlamentaria el supuesto que se había incluido en principio en el artículo 24.f) según el cual se podrían declarar protectores todos los montes *“que posean un plan de ordenación de recursos naturales o un plan de ordenación de recursos forestales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31”*.

Los Colegios de Ingenieros de Montes e Ingenieros Técnicos Forestales advirtieron en sus escritos de alegaciones que, dado que la tendencia recogida en la Ley es a que los montes estén planificados, el epígrafe f) resultaba un supuesto excesivamente amplio, sobre todo si se tiene en cuenta las consecuencias de esta declaración.

En efecto, si el monte es público, y ha sido declarado protector o protegido, las Comunidades Autónomas lo pueden incluir en el Catálogo, lo que significa que se convierte en demanial. Ello significa que la aprobación de un PORF va a traer consigo, que todos los montes públicos incluidos en su ámbito se pudieran convertir en montes demaniales. La consecuencia de dicho régimen hubiera sido una importante resistencia de los entes públicos titulares de montes a que se apruebe un PORF o un PORN que los incluya en su ámbito.

Y pueden ser declarados con alguna figura de “**especial protección**” los que cumplen las características del **artículo 24 bis** (contribuyan a la diversidad biológica, formen parte de espacios naturales protegidos, o de áreas de la Red Natura 2000 –ésta alcanza por el momento un 25% del territorio del estado español-, se encuentren en Zonas del Alto Riesgo de Incendio, o tengan valores forestales de especial significación).

La declaración de “protector” ó con una figura de “especial protección” se hace por la Comunidad Autónoma tras un expediente en el que se oye a los propietarios y a la entidad local donde se encuentren. Asimismo se prevé que se crearán Registros en las Comunidades Autónomas de montes protectores y especialmente protegidos.

Una de las principales consecuencias de la declaración de un monte como protector o protegido es que la Ley establece una serie de reglas aplicables a su gestión, independientemente de la titularidad del monte:

- Si es protector:
  - buscará la máxima estabilidad de la masa forestal,
  - no fragmentar<sup>1</sup>
  - los métodos selvícolas deben perseguir el control de:
    - la erosión
    - los incendios
    - los daños por nieve, vendaval, inundaciones...
- Si es protegido
  - mantenimiento en estado de conservación favorable
  - en su caso, para restaurar los valores que motivaron la declaración como tal.

Por cierto que hay que destacar como especialmente encomiable la nueva regla en virtud de la cual, la gestión de montes privados declarados protectores o especialmente protegidos, se ha de hacer conforme al PORF, y si este no existe, haya de aprobarse necesariamente un Proyecto de Ordenación o Plan Dasocrático (Art. 24. ter. 1.). El fomento de la elaboración de estos instrumentos de gestión se llevará a cabo a cargo de un Fondo creado por esta Ley al que se aludirá más adelante (art. 24.ter.3.).

Como ya se ha señalado, en caso de que un monte público sea declarado “protector” o “especialmente protegido” la Comunidad Autónoma podrá incluirlo en el Catálogo, lo que significa que, en ese caso, se convierte en demanial. Ahora bien, en tanto es una facultad y no una obligación, podrán existir montes patrimoniales que sean protectores o especialmente protegidos.

Pretender llevar a cabo una clasificación de los montes que abarque todas las categorías, está condenado al fracaso. En efecto, parece inútil integrar las dos clasificaciones de los montes públicos que se desprenden de la Ley, una derivada del tipo de propiedad de que se trate –recogida en preceptos que no han sido modificados-, y la otra del régimen jurídico aplicable a su gestión, en función de la diferencia entre montes protectores y protegidos que se acaba de comentar –introducida por la Ley 10/2006-, porque ésta es independiente de la anterior.

Así pues se proponen dos clasificaciones diferentes:

#### **A) Desde el punto de vista de la propiedad:**

1. Montes públicos (art. 11.2)
  - 1.1. Demaniales
    - 1.1.1. Catalogados (art. 12. 1. a)
    - 1.1.2. Comunales (art. 12. 1. b)
    - 1.1.3. Afectados a un uso o servicio público (art. 12. 1. c)
  - 1.2. Patrimoniales (art. 12.2)

---

<sup>1</sup> La prohibición de fragmentar no es una medida de tipo físico, como las limitaciones a la segregación establecidas en la unidad mínima forestal, sino que pretende evitar el aislamiento ecológico,

2. Montes privados (art. 11.3)
3. Montes vecinales en mano común (11.4)

**B) Desde la perspectiva del régimen de protección:**

1. Protectores (art. 24)
2. Especialmente protegidos (art. 24. bis)
3. Resto.

En el bien entendido que cualquiera de los tipos de monte reseñados en la primera clasificación podrá ser también protector o especialmente protegido si cumplen las características de los artículos 24 ó 24 bis.

Todo lo anterior se puede resumir en un acercamiento del régimen jurídico de los montes públicos y los privados, pues si bien estos últimos continúan gestionándose por sus propietarios, se encuentran sometidos a unas reglas más intervencionistas y protectoras.

**La gestión forestal sostenible**

Hay que destacar como muy positivo que la Ley extienda la obligación de contar con un instrumento de ordenación también a los montes privados (art. 33.2). Así como que se haya suprimido el error contenido en el Anteproyecto de someter a autorización todos los aprovechamientos, incluidos los supuestos en que existía instrumento de ordenación, pues ello hubiera traído consigo la desaparición de uno de los más importantes alicientes para la aprobación de proyectos de ordenación. Los Colegios de Ingenieros de Montes y de Ingenieros Técnicos Forestales hicieron alegaciones en este sentido, que han sido atendidas.

También referido a la regulación de la ordenación, hay que destacar que la Ley cambia tanto la denominación como el órgano competente para aprobar la normativa básica sobre ordenación y aprovechamiento: será el Gobierno y no el Ministerio de Medio Ambiente, y no aprobará unas Instrucciones básicas para la Ordenación, sino unas Directrices Básicas Comunes para la ordenación y aprovechamiento de los montes (que lógicamente tendrán forma de Real Decreto), pero el contenido es el que la Ley vigente hasta ahora establecía para las Instrucciones. Parece adecuado reservar el término Instrucción para unas normas técnicas que elaborarán las Comunidades Autónomas, y considerar norma reglamentaria la que apruebe el Gobierno.

Por último, se prevé que los instrumentos de gestión de los montes catalogados, protectores y especialmente protegidos contemplen, en su caso, corredores biológicos a través de vías de comunicación natural, con el fin de evitar el

aislamiento de sus poblaciones, y de fomentar el trasiego de especies y la diversidad genética.

## **Incendios**

El establecimiento de una prohibición con carácter general de cambio de uso forestal al menos durante 30 años tras un incendio, probablemente supone una injerencia en las competencias de las Comunidades Autónomas, que quedaban, en cambio salvaguardadas en la versión anterior del artículo 50.

En cambio, en cuanto a la defensa jurídica del director técnico y del personal bajo su mando por posibles responsabilidades derivadas de las órdenes impartidas en relación con la extinción del incendio, se ha atendido a la alegación de los Colegios de Ingenieros de Montes y de Ingenieros Técnicos Forestales en el sentido de que no se podía dejar en manos de las Comunidades Autónomas la decisión de si se cubría o no, como figuraba en el Anteproyecto, y finalmente, el artículo 47.3 establece que las Comunidades Autónomas garantizarán la defensa jurídica, quedando a su criterio la fórmula para llevarlo a cabo.

## **Competencias del Estado**

La nueva redacción que ha dado la Ley 10/2006 al artículo 7 va sin duda encaminada a dejar sin sentido en este punto los recursos de inconstitucionalidad planteados por la Generalidad de Cataluña y la Junta de Andalucía.

En primer término hay que destacar que se ha suprimido la competencia del Estado para la gestión de los montes de su titularidad (art. 7.1.a) de la Ley 43/2003). En este sentido hay que señalar que si bien la mayor parte de los montes han sido transferidos a las Comunidades Autónomas, quedan algunos de titularidad del Estado. Pues bien, el Tribunal Constitucional tiene dicho que la titularidad no implica necesariamente el ejercicio de competencias de gestión. Éstas están únicamente justificadas si la titularidad de ciertos montes está relacionada con el ejercicio de competencias que son estatales. Esta regla se complementa con la Disposición Adicional 2ª de la ley 43/2003, que en su nueva redacción dada por la Ley 10/2006 ha suprimido la cogestión de los terrenos de titularidad estatal en los Parques Nacionales, para adaptarla a la Sentencia del Tribunal Constitucional 194/2004 de 4-1 sobre la Ley 4/1989.

En cuanto a la nueva redacción dada a la letra g) del artículo 7.1, ya se ha señalado al comentar la gestión sostenible, que tiene más sentido que el Estado dicte un reglamento de desarrollo de la Ley sobre ordenación y aprovechamiento de montes, que no unas Instrucciones básicas, de carácter más técnico, que

quedan como competencia de las CCAA y se sujetarán a la norma reglamentaria básica a la que se hace referencia detallada en el artículo 32.2

Por el contrario, no parece adecuado derogar el artículo 7.2. h), ya que ello viene a suprimir por completo las competencias de la Administración del Estado en relación con “actuaciones” de restauración hidrológico-forestal. Y ello porque el Estado tiene otros títulos competenciales distintos del de los montes para llevar a cabo estas actuaciones en colaboración con las Comunidades Autónomas, como son los que ostenta en las cuencas hidrográficas que excedan el ámbito territorial de una comunidad autónoma. Lo cierto es que la restauración hidrológico-forestal afecta a competencias de ejecución forestales (que son de las Comunidades Autónomas), e hidráulicas (que son del Estado en las cuencas extracomunitarias). Pero no se puede considerar que este segundo título competencial sólo alcance al estricto dominio público hidráulico. Asimismo el Estado tiene competencias en relación con las obras de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (artículo 149.1.24 de la Constitución.)

### **Otras novedades relevantes**

La importante modificación de los artículos 6 q) y 58, trae consigo que los **Agentes Forestales** no solo tengan la condición de agentes de la autoridad –que ya se recogía en la Ley de 2003–, sino de policía judicial, reforzándose sus facultades, que aparecen descritas con detalle en el artículo 58. La Ley prevé una actuación coordinada, y con respeto a las facultades de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Se amplía la regulación de la **certificación forestal** (art. 35), cuya promoción se asume por las Administraciones Públicas, que deberán adquirir únicamente madera de bosques certificados, y divulgar entre los ciudadanos el consumo responsable.

La Ley incluye un nuevo capítulo sobre **uso público del monte**, (art. 54.bis), del que se destaca la prohibición general de uso de las pistas forestales con vehículos a motor que no estén relacionados con su gestión agroforestal, o con labores de vigilancia y extinción. Será la Administración Forestal la que, excepcionalmente, autorice el tránsito abierto motorizado cuando se compruebe la adecuación del vial, la correcta señalización del acceso, la aceptación por los titulares, la asunción del mantenimiento y de la responsabilidad civil.

Mención aparte merecen las disposiciones adicionales aprobadas. En un caso se ha añadido a la Ley 43/2003 una nueva disposición adicional, que será la undécima, en la que se prevé que el Gobierno prepare en dos años el **Estatuto de**

**la Propiedad Forestal.** De cumplirse este anuncio podría llegar a clarificarse el régimen jurídico básico aplicable a los montes privados en toda España.

Pero en el resto de los supuestos se ha acudido a la técnica legislativa de aprobar disposiciones adiciones de la propia Ley 10/2006. En la primera de estas se contiene una de las novedades más importantes de la Ley: la creación del **Fondo para el patrimonio natural**, para apoyar a la gestión forestal sostenible, a la prevención estratégica de incendios forestales y a la protección de espacios forestales y naturales en cuya financiación participe la Administración General del Estado.

También mediante Disposición Adicional de la Ley 10/2006, la Otra de las innovaciones destacables de la reforma es que se ha modificado el Estatuto del Ministerio Fiscal, con el nombramiento de un **Fiscal Especial** y la creación de **Secciones de Medio Ambiente en las Fiscalías** de los Tribunales Superiores de Justicia y de las Audiencias Provinciales. Esta modificación no está ligada sólo a la protección de los montes, pues se trata de Fiscalías especializadas en delitos relativos a la ordenación del territorio, la protección del patrimonio histórico, los recursos naturales y el medio ambiente, la protección de la flora, fauna y animales domésticos, y los incendios forestales. Sin embargo, precisamente por su importancia práctica indudable para la persecución del delito de incendio forestal, se ha aprovechado la modificación de la Ley de Montes para su inclusión.

3 de mayo de 2006