

PROPUESTA DE BASES PARA LA ADAPTACIÓN Y REVISIÓN DE LA LEGISLACIÓN FORESTAL DE ANDALUCÍA

Documento realizado por el Núcleo de Coordinación creado por Resolución de la Dirección General de Política Forestal y Biodiversidad de fecha 24/09/2022.

Fecha: 24/10/2022

RELACIÓN DE CONTENIDOS

p. 3 I.- ANTECEDENTES Y OBJETO DEL DOCUMENTO

p. 5 II.- INTRODUCCIÓN

p. 9 III.- ANTECEDENTES Y REFERENTES DE POLÍTICA FORESTAL

p. 16 IV.- ANÁLISIS DE SITUACIÓN DE LA LEGISLACIÓN FORESTAL DE ANDALUCÍA. ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE REFERENCIA

p. 21 V.- ESTUDIO DE ALTERNATIVAS POSIBLES EN RELACIÓN CON LOS CONTENIDOS QUE SE DEBERÍAN INCLUIR EN LA NUEVA LEY FORESTAL Y EN LA NUEVA LEY DE INCENDIOS. PROPUESTA DE ESTRUCTURA DE LA NUEVA LEGISLACIÓN

p. 24 VI.- PRIMERAS BASES DE CONTENIDOS

p. 24 VI.1. Principios / objetivos derivados de la Resolución de 24/9/2022

p. 25 VI.2. Desarrollo de aspectos de la Ley 43/2003, de Montes, a fijar por las comunidades autónomas.

p. 30 VI.3. Principales novedades a considerar en la nueva legislación forestal andaluza.

p. 34 VI.4. Relación de los contenidos de la nueva legislación forestal con la Adecuación del Plan Forestal de Andalucía.



I.- ANTECEDENTES Y OBJETO DEL DOCUMENTO

La Resolución de 24 de septiembre de 2022 creó el núcleo de coordinación para la elaboración de una propuesta de bases para la adaptación y revisión de la legislación forestal de Andalucía.

Dicha Resolución recoge que el Acuerdo de 14 de enero de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación de la Adecuación del Plan Forestal de Andalucía Horizonte 2030 (BOJA n.º 13, de 21/1/2020), puso de manifiesto la necesidad inaplazable de actualizar la Ley 2/1992, Forestal de Andalucía, texto normativo redactado hace 30 años. Además, reconoce que está pendiente en Andalucía la adaptación de la Ley 2/1992 a los preceptos del texto consolidado de la Ley básica estatal de Montes, Ley 43/2003, de 21 de noviembre.

En el Acuerdo anteriormente citado se establece como uno de los tres objetivos fundamentales de la nueva Adecuación *“proponer la necesaria adaptación y revisión de la legislación forestal andaluza. Este cometido es esencialmente pertinente habida cuenta de la necesidad de dar una mayor coherencia a la legislación forestal andaluza, constituida básicamente por la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía, y la Ley 5/1999, de 29 de junio, de Prevención y Lucha contra Incendios Forestales, en relación con la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Esta revisión legislativa debe orientar la gestión hacia procesos administrativos sencillos, ágiles y eficaces, bajo el objetivo clave de la simplificación normativa y de trámites.”*

La Resolución también parte de lo expuesto por el Consejero de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul en la Comisión Parlamentaria de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul celebrada el 7 de septiembre de 2022, que fue recogido en el Diario de Sesiones del Parlamento Andaluz: *“El nuevo Plan Forestal va a incluir la tramitación de una nueva ley forestal en Andalucía adaptada a las actuales circunstancias de los montes, así como un nuevo reglamento. Les garantizo que iniciaremos la tramitación de esa ley, que vendrá a esta comisión lo antes posible. Y que se trata de una necesidad legal inaplazable. Como sus señorías saben, la ley actual data del año 1992 y el reglamento del año 1997.”*

Las tareas asignadas al núcleo de coordinación de legislación forestal de Andalucía son las siguientes:

- La elaboración de un informe ejecutivo donde se incluya un análisis de situación en el contexto de la normativa de referencia y una relación de las principales cuestiones que deban tenerse en cuenta para la revisión de la legislación forestal.
- La elaboración de un estudio de alternativas posibles en relación con los contenidos que se deberán incluir en la nueva ley forestal y en la nueva ley de incendios, la cual será próximamente objeto de su propio proceso de revisión y adaptación.
- La elaboración de un documento de síntesis que establezca unas primeras bases de contenidos y propuesta de estructura de la normativa, bajo una serie de principios/objetivos (véase apartado VI.1).
- En base al análisis y diagnóstico realizado, proponer un elenco de personas especializadas o conocedoras de diferentes temáticas relacionadas con la elaboración de la nueva normativa (incluidas las que conforman el núcleo de coordinación) que se consideren idóneas para que

colaboren en la redacción de un documento de bases para la nueva legislación forestal de Andalucía. A tal efecto, en una segunda fase de los trabajos se creará un grupo de trabajo específico que se regirá por lo que se establezca en su resolución de creación.

- La elaboración de una propuesta para el proceso de participación social que deberá regir la elaboración de esta norma.

El plazo determinado para llevar a cabo estas tareas es de 20 días hábiles a contar desde la firma de la resolución.

II.- INTRODUCCIÓN

La Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía, aprobada tres años después de la primera formulación del Plan Forestal Andaluz de 1989, lleva tres décadas de vigencia, durante los cuales ha sido el instrumento legislativo de máximo rango en esta Comunidad Autónoma, junto con su Reglamento de aplicación, aprobado por Decreto 208/1997, de 9 de septiembre, además de la Ley 5/1999, de 29 de junio, de Prevención y Lucha Contra los Incendios Forestales, y su Reglamento de aplicación, aprobado por Decreto 247/2001, de 13 de noviembre.

El propio rodaje de la normativa forestal en Andalucía durante estos treinta años ha puesto de manifiesto las lógicas disfunciones derivadas de la confrontación de todo texto legislativo con un entorno social cambiante. Al mismo tiempo, esta dilatada experiencia en la aplicación de la normativa forestal constituye uno de los principales activos a la hora de plantear su modificación puesto que es posible identificar las principales disfunciones, carencias y oportunidades futuras. Además, tras la aprobación en 2003 de la Ley básica estatal de Montes, de 21 de noviembre, existen preceptos de la normativa andaluza que, sin entrar en contradicción abierta con la Ley estatal, se hace necesario aclarar o matizar para adaptarlos al contexto actual, tanto en el ámbito legislativo, como en sus aspectos social y medioambiental.

A día de hoy, la humanidad en su conjunto se encuentra ante el reto histórico de preservar el planeta de cara a legar a las generaciones futuras un lugar donde vivir, o, por lo contrario, se avanzará hacia la destrucción de las condiciones ecológicas que permiten el desarrollo de la vida en la tierra. Conscientes de ello, tanto las organizaciones gubernamentales estatales, como los organismos internacionales o de orden mundial, junto con las entidades que conforman el tercer sector en todos los ámbitos, coinciden casi unánimemente en la necesidad de tomar medidas urgentes para mitigar el cambio climático y las desigualdades sociales. De esta reflexión surge la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en 2015 por la Organización de Naciones Unidas, con el objetivo de impulsar la puesta en marcha de medidas urgentes a fin de revertir el proceso acelerado de degradación ambiental y, por consiguiente, de las condiciones de vida en la tierra, si no se adoptan soluciones urgentes.

Este contexto de crisis medioambiental ha llevado a la conciencia generalizada de que los montes forman parte esencial del entramado que permite la vida en el planeta tierra tal y como la conocemos. De esta manera, los conceptos de funciones ecológicas, servicios ecosistemas o externalidades de los terrenos forestales, según los cuales estos reportan a la sociedad unos valores añadidos, como su uso y disfrute recreativo o de ocio, la fijación de terrenos contra la erosión o la protección de cuencas hidrográficas, se ven superados por este reconocimiento a la necesidad de su existencia. A día de hoy, está extendido el reconocimiento de que los montes son los pulmones que reciclan el oxígeno, los almacenes que fijan el CO₂ sobrante, los filtros para evitar la contaminación atmosférica y el cobijo de la biodiversidad, además de servir de reguladores de la temperatura y de proveedores de humedad. Son indispensables, en definitiva, no ya solo para aportar unos valores intrínsecos, sino para posibilitar la continuidad de la vida en la tierra.

Andalucía reúne condiciones particulares en lo que se refiere a sus características forestales en el conjunto de España y de la Unión Europea. Por un lado, la gran proporción de superficie forestal en relación con la superficie regional (aproximadamente el 50%) y, por otro, la variedad de ecosistemas forestales existentes en la región, diversidad que se manifiesta tanto en sus características principales (especies arbóreas y de matorral que los pueblan, fauna presente, usos y aprovechamientos), como en sus niveles de conservación y antropización; esto supone que la Comunidad cuente con un mosaico complejo en el cual adoptar soluciones para la óptima conservación de los montes que vayan de la mano de un aprovechamiento sostenible y multifuncional de sus recursos no resulta siempre labor fácil. En tercer lugar, hay que tener en cuenta que dos terceras partes de la superficie forestal de Andalucía es de propiedad privada y que, en la actualidad, los montes han dejado de ser la fuente de ingresos que antaño permitía a sus propietarios revertir las rentas obtenidas por el aprovechamiento de sus recursos naturales en su conservación y mejora.

El despoblamiento de las comarcas rurales debido al cambio del contexto socioeconómico, manifestado en la necesidad de las nuevas generaciones de ampliar horizontes y de mejorar de calidad de vida con respecto a la de sus progenitores mediante la formación y la búsqueda de trabajos mejor remunerados y con menor carga y desgaste físico que las labores agrarias, está trayendo como consecuencia el abandono de los montes. Esto se ha traducido en la desarticulación del medio rural, traducido, por ejemplo que cada vez sea más difícil encontrar mano de obra para unos trabajos cada día más en desuso. La mecanización de los trabajos forestales para suplir este déficit de personal no siempre es fácil, dadas las condiciones orográficas, las elevadas pendientes y la densidad reducida de las masas forestales, amén de sus importantes repercusiones negativas, como la emisión de gases efecto invernadero o la contaminación acústica consecuentes con esta actividad, ello sin añadir el alto coste económico de utilización de la maquinaria. A todo esto se suma el escaso valor de los productos forestales, desde la madera, hasta los frutos, como el piñón o la castaña, pasando por el corcho, producto que, si bien puede generar mayores beneficios, está sujeto a muchas fluctuaciones del mercado y a escasas posibilidades de comercialización. A la falta de intervención en los montes por la ausencia de labores selvícolas y el abandono de los aprovechamientos forestales tradicionales se le añade el cambio en los patrones meteorológicos debido al cambio climático, con efectos como las altas temperaturas veraniegas, cada vez más elevadas, lo que está trayendo como consecuencia directa el aumento del riesgo de que se produzcan incendios forestales, los cuales están alcanzando en los últimos años la mayor virulencia de la historia (los llamados incendios de sexta generación).

Por otro lado, los pasados intentos de la Administración Forestal de crear sinergias entre los propietarios forestales, como las ADF (Agrupaciones de Defensa Forestal) o de fomentar el asociacionismo o el cooperativismo entre productores y propietarios forestales no han dado el fruto deseado, careciéndose, en términos generales, de un tejido empresarial que ponga en valor los productos naturales procedentes de los montes andaluces. Tampoco ha funcionado el modelo de Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, previsto por la vigente legislación forestal, ni la declaración de montes protectores, los cuales no han tenido ninguna repercusión: prueba de ello es que en treinta años no se ha formulado un solo Plan ni se

ha declarado ningún monte andaluz como protector. Con el tiempo, han surgido nuevas fórmulas de colaboración público – privada o de acuerdos entre privados, como la custodia del territorio, cuyo potencial de resultados aún no ha sido suficientemente explotado.

Por último, hay que reparar en la relevancia que tiene la propiedad forestal pública en Andalucía, que ocupa un total de 1.264.413 ha (570.206 ha de montes públicos de titularidad de la Comunidad Autónoma y 694.207 ha de titularidad de Ayuntamientos y otras instituciones públicas, de los cuales el 69 % es gestionado por la Junta de Andalucía), lo que supone un esfuerzo añadido de financiación para mantener esta superficie en buen estado de conservación. La creación del Catálogo de Montes de Andalucía, cuya composición y regulación quedó establecida por el Reglamento de aplicación de la Ley Forestal y, sobre todo, por la publicación en 2012 de la relación de montes que conforman dicho Catálogo (Orden de 23 de febrero, del Consejero de Medio Ambiente), supuso un hito sin precedentes en España en cuanto a la protección, consolidación y conservación de los montes públicos andaluces, pertenecientes, tanto a la Comunidad Autónoma, como a Ayuntamientos u otras entidades y organizaciones de derecho público.

De lo que no cabe duda es el valor de los terrenos forestales dentro del concepto de patrimonio natural de la Comunidad Autónoma y, específicamente, de la superficie protegida bajo alguna figura de protección de espacios naturales. Dos cifras ilustran esta importancia, consecuencia del régimen de protección derivado de la legislación forestal desde su inicio en el siglo XIX: la superficie forestal supone el 81% de la superficie de la Red Natura 2000 de Andalucía, alcanzando en concreto la superficie forestal de titularidad pública el 33% de la Red Natura.

En este escenario, se hace imprescindible arbitrar y poner en práctica soluciones reales a los problemas del sector, que necesariamente deben pasar por medidas activas de apoyo a la propiedad como la concesión de incentivos fiscales a los propietarios de terrenos forestales, como la exención de impuestos, u otras medidas relacionadas con la colaboración público – privada y la alianza entre actores privados, tales como las de compensación de la huella de carbono. En este sentido, cobra importancia favorecer y crear sinergias entre el mundo empresarial y los propietarios de montes. En definitiva, se hace necesario un esfuerzo imaginativo de la sociedad andaluza en su conjunto, con el liderazgo de los sectores directamente implicados en el mundo forestal, a fin de articular nuevas medidas que aseguren la sostenibilidad de nuestros montes y la generación de riqueza a partir de ellos. Este es el principal reto que se pretende abordar con la elaboración de la nueva legislación forestal de Andalucía.

En definitiva, la nueva legislación forestal de Andalucía debe colocar a los montes en el lugar que les corresponde como pulmones vivos del planeta, conjugando su conservación con la viabilidad del aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales y su multifuncionalidad. Además, debe otorgar un mayor protagonismo a los montes de propiedad privada del que les confiere la legislación vigente, contemplando incentivos a sus propietarios, tanto fiscales, como de orden administrativo (agilización y simplificación de procedimientos). Por otro lado debe consolidar el Catálogo de Montes de Andalucía como el instrumento de defensa del elenco forestal público andaluz, otorgando sin fisuras la máxima protección a

todos los montes públicos en general y, en especial, a los terrenos forestales de propiedad de la Comunidad Autónoma, como patrimonio común de todas las personas que habitan la región.

De todo lo anterior se puede extraer una conclusión adicional sobre el carácter de la normativa forestal: su vocación universal en el sentido de que, a pesar de que en ocasiones se la identifica como una legislación sectorial, es una norma que incumbe y repercute sobre toda la sociedad. Porque tanto sus principios inspiradores como sus objetivos y fines tienen que ver con aspectos generales y que afectan a toda la ciudadanía como son el paisaje, la biodiversidad, la calidad del aire, la disponibilidad de agua o el suministro de materias primas, máxime en un momento histórico en el que se debe producir la transición desde una economía basada en los materiales cuyo último origen son los yacimientos fósiles a la economía de base biológica.

III.- ANTECEDENTES Y REFERENTES DE POLÍTICA FORESTAL

A nivel mundial:

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 supuso el punto de partida para impulsar un cambio de mentalidad a la hora de abordar las políticas a seguir en materia de bosques. Los sucesivos foros internacionales han venido recalcando la importancia de establecer marcos generales de política forestal mediante la elaboración de “Programas Forestales Nacionales (PFN)” para lograr la ordenación sostenible de los bosques. En 2017, la Organización de las Naciones Unidas lanzó el *Plan Estratégico para los Bosques (2017-2030)*, que constituye actualmente el marco político de referencia en materia forestal a nivel mundial.

La entrada en vigor en 2005 del Protocolo de Kioto sobre el Cambio Climático, aprobado en 1997 por la Convención Marco de las Naciones Unidas y ratificado por la Unión Europea y por España en 2002, ha tenido desde entonces un impacto cada vez más importante en el sector forestal debido a la implementación de los mecanismos de “*Uso de la Tierra, Cambio del Uso de la Tierra y Selvicultura*” (LULUCF) y de “*Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación Forestal*” (REDD).

En la actualidad, se encuentra en negociación en el ámbito del *Convenio de Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica* el nuevo marco global sobre biodiversidad, que vendrá a sustituir al suscrito en 2010 para el periodo 2010-2020 y que, previsiblemente, incluirá también disposiciones relativas a la gestión sostenible de la selvicultura, manteniendo al menos el nivel de ambición del plan estratégico de 2010. La adopción en 2010 del *Protocolo de Nagoya* sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios Derivados de su Utilización está teniendo también un efecto importante en el sector forestal mundial.

En 2015 tuvo lugar en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas la adopción de la Agenda 2030, que comprende 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), entre los que se incluye el *Objetivo 15 “Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad”*, y la *meta 15.2 “Promover la gestión sostenible de todos los tipos de bosques”*. También en 2015 se adoptó el Acuerdo de París, por el que todos los países se comprometieron a participar en las reducciones globales de gases de efecto invernadero, en el que explícitamente se reconoce la importancia de los bosques como sumideros de carbono.

Otros referentes más recientes relacionados con la política forestal son la aprobación en 2017 del *Marco Estratégico de la Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación para el periodo 2018-2030*, con el objetivo, entre otros, de “conservar y mejorar las condiciones de los ecosistemas afectados, luchar contra la desertificación y la degradación de tierras, promover la ordenación sostenible de las tierras y contribuir a la neutralidad en la degradación de tierras” y la aprobación en 2019 por la Asamblea

General de la *Década de Naciones Unidas para la Restauración de los Ecosistemas*, que cuenta con la plena implicación de la *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO*, para apoyar a los países en su consecución en lo referido a los paisajes forestales.

En el ámbito paneuropeo:

En Europa se han adoptado sucesivas Resoluciones de *las Conferencias Ministeriales sobre la Protección de los Bosques* dentro del proceso conocido como *Forest Europe*. Por su relevancia, destacan, la Resolución H1 de la II Conferencia celebrada en Helsinki en 1993, que incluye la *definición del concepto de gestión forestal sostenible* para Europa, la Resolución L2 de la III Conferencia, celebrada en Lisboa en 1998, que incluye los *Criterios e Indicadores Paneuropeos* de gestión forestal sostenible y las *Directrices Paneuropeas de Gestión Forestal Sostenible* a escala de unidad operativa.

En la IV Conferencia Ministerial celebrada en Viena en 2003, el Anejo a las resoluciones adoptadas por los ministros de 46 países europeos formuló el denominado *Enfoque Paneuropeo sobre los Planes Forestales Nacionales, PFN*, de acuerdo con las directrices para el desarrollo de los PFN de Naciones Unidas.

En la VI Conferencia Ministerial, celebrada en Oslo 2011, se firmó un mandato para intentar negociar un *Acuerdo Jurídicamente Vinculante para los Bosques* en Europa, que finalmente no se pudo lograr en la VII Conferencia Ministerial de 2015 celebrada en Madrid, lo que impidió disponer de un marco legal forestal europeo.

En el ámbito de la Unión Europea, la primera Estrategia Forestal de la UE se aprobó en 1998 y posteriormente el *Plan de Acción de la Unión Europea para los Bosques (2007-2011)*, que constituyó un instrumento importante para aplicar esa primera estrategia. Después, se adoptó la Estrategia Forestal de la UE en 2013 y, más recientemente, la *Nueva Estrategia de la UE en favor de los bosques para 2030* (en el marco del *Pacto Verde Europeo*) que, entre otras cosas, busca redefinir la gobernanza del *Comité Forestal Permanente (CFP)* y del *Grupo de la Comisión sobre Biodiversidad y Bosques*, proponiendo una revisión del mandato y su composición que refleje los objetivos sociales, económicos y ambientales de dicha nueva Estrategia.

Hay que destacar la aprobación del Pacto Verde Europeo en 2019, cuyas disposiciones centradas en el cambio climático, la biodiversidad y la bioenergía van a afectar notablemente al sector forestal. En este marco, en mayo de 2020 la Comisión Europea presentó la *Estrategia de la UE de biodiversidad de aquí a 2030*, titulada “*Devolver la naturaleza a nuestras vidas*”, que contempla una serie de compromisos y medidas concretas, entre ellos establecer en toda la UE una red más amplia de espacios protegidos y poner en marcha un *plan de recuperación de la naturaleza en la UE* con el objetivo de restaurar los ecosistemas degradados de aquí a 2030 y gestionarlos de forma sostenible, centrándose en los factores clave de la pérdida de biodiversidad. Esta Estrategia incluye la propuesta de una nueva estrategia forestal de la UE en consonancia con las ambiciones más amplias en materia de biodiversidad y neutralidad climática.

Por otra parte, en cumplimiento del Protocolo de Kioto, la UE dispuso una normativa mediante la *Decisión 529/2013/UE* para regular el procedimiento de contabilización de las emisiones y absorciones de las actividades del sector del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (LULUCF por sus siglas en inglés), que afecta a los montes y al sector forestal. El *Reglamento UE 2018/841* regula la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del sector LULUCF en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030, disponiendo un nuevo método de contabilización de emisiones que podría suponer un vector de impulso al sector forestal dada su nueva y considerable relevancia potencial en la contabilidad del balance de carbono.

En este contexto de descarbonización de las fuentes de energía en relación con el clima, tras el *Paquete Europeo de Energía y Cambio Climático 2013-2020*, la Comisión Europea ha establecido el marco legal para lograr la neutralidad climática para el año 2050 mediante el *Reglamento (UE) 2018/1999 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y la Acción por el Clima*, que modifica el Reglamento COM-2020 conocido como la "*Ley Europea del Clima*".

Por su parte, se ha aprobado la *Directiva (UE) 2018/2001 sobre Energía Renovable*, que establece el objetivo obligatorio para los países de la Unión de alcanzar al menos el 32% de aporte de energías renovables para 2030, con el consiguiente efecto que tendrá sobre el sector de la biomasa forestal. Además, recientemente el Tribunal de Justicia europeo ha desestimado una demanda interpuesta por varios particulares y ONG contra la consideración de la biomasa como energía renovable en la nueva directiva de la UE, confirmando así la sostenibilidad del uso energético de la biomasa y su neutralidad climática. La UE ha continuado reformando su legislación en materia de clima y energía de acuerdo con las nuevas propuestas sobre objetivos climáticos: reducción del 55% de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030 y alcanzar la neutralidad climática para 2050.

La *Nueva Estrategia de la Unión Europea en favor de los Bosques para 2030*, presentada por la Comisión en julio de 2021, establece el marco político para lograr en la UE unos bosques que crezcan sanos, diversos y resilientes, que contribuyan significativamente a garantizar los medios de subsistencia en las zonas rurales y más allá, y que respalden una bioeconomía forestal que se apoye en las prácticas de gestión forestal más sostenibles. En la nueva Estrategia se reconoce que los bosques y el sector forestal son una parte esencial de la transición europea hacia una economía moderna, climáticamente neutra, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, y se llama a la protección estricta de los bosques primarios que permanezcan como tales en la Unión. La Estrategia también se centra en la reforestación y forestación respetuosas con la biodiversidad y el clima, debiendo articularse directrices para una silvicultura próxima a la naturaleza, y va acompañada de una hoja de ruta para la plantación de, al menos, 3.000 millones de árboles adicionales en la UE de aquí a 2030.

La Estrategia sobre la Biodiversidad de aquí a 2030 también anunció una nueva estrategia para conseguir que los suelos europeos vuelvan a ser sanos y luchar para lograr la neutralidad en la degradación del suelo de aquí a 2030, uno de los ODS suscritos por la UE. La *Estrategia de la UE para la Protección del*

Suelo para 2030 fue publicada por la Comisión Europea en noviembre de 2021. En ella se señala la falta de marco legislativo sobre suelos en la UE y la necesidad de una legislación específica que permita alcanzar un buen estado de salud de los suelos de la UE, medido con unos indicadores apropiados, para 2050.

Por otro lado, desde el comienzo del siglo XXI la Unión Europea ha abordado el control de la importación y comercio de madera de origen legal, así como sus productos derivados en los países de la UE, mediante la aprobación en 2003 del *Plan de Acción FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade)* sobre la *aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales* y de los Reglamentos (2173/2005; 1024/2008) sobre licencias FLEGT y el Reglamento UE 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, también conocido como EUTR (*Reglamento de la Madera*). Esta normativa trabaja para regular y fomentar el comercio de madera de origen legal y prohíbe el comercio de madera de origen ilegal en la UE.

No obstante, dado que la deforestación y la degradación forestal se ven impulsadas por factores que van más allá del comercio de madera de origen ilegal, así como de sus productos derivados, en noviembre de 2021 la Comisión Europea lanzó una propuesta de Reglamento para minimizar la deforestación y la degradación forestal provocadas por la UE a escala mundial, promoviendo el consumo de productos “libres de deforestación”, entre los que se incluye la madera. Se espera, por tanto, un nuevo reglamento que amplíe considerablemente el ámbito de actuación del Reglamento de la madera (EUTR), tanto para productos diferentes a la madera como para asegurar la sostenibilidad, más allá de la legalidad de los productos comercializados.

En la misma línea, en 2021 España ha suscrito, junto a otros ocho países europeos (Dinamarca, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Noruega, Reino Unido y Bélgica) la *Declaración de Ambición para 2025 del Partenariado de la Declaración de Ámsterdam para reforzar la cooperación contra la deforestación*. Con esta Declaración los países firmantes refuerzan su compromiso para promover la sostenibilidad en la agricultura, eliminando la deforestación en relación con los productos agrícolas y trabajando en asociación con los países consumidores y productores y con todos los actores a lo largo de las cadenas de suministro para dicho fin. También es de destacar la presentación en junio de 2022 por parte de la Comisión Europea de la *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Restauración de la Naturaleza*, que tendrá significativas implicaciones en el futuro.

En el ámbito estatal:

La política forestal de España se concreta a través de la Estrategia Forestal Española 1999, EFE y de su desarrollo a través del Plan Forestal Español, PNF (2002-2032), aprobado en julio de 2002, ambos documentos actualmente en fase de revisión con horizonte a 2050. Conforme dispone la Ley básica estatal de Montes, 43/2003, de 21 de noviembre, las revisiones de la EFE y del PNF deben elaborarse con la participación de las CC. AA, teniendo en cuenta las estrategias y planes forestales autonómicos, o instrumentos equivalentes de planificación estratégica de su política forestal. Además, hay que considerar otras políticas sectoriales directamente relacionadas con los montes y el sector forestal en distintos

ámbitos, como el desarrollo del medio rural, el clima o las energías renovables, la conservación del patrimonio natural o la lucha contra la desertificación.

Desde la aprobación de la Ley de Montes de 21 de noviembre de 2003, básica estatal, y sus sucesivas modificaciones de 2006, 2015 y la última en 2022, se dispone de un texto legislativo consolidado en materia forestal actualizado al contexto de la época actual y que ha servido de punto de partida a distintas Comunidades Autónomas para la elaboración de su normativa propia sobre la materia.

Los objetivos, medidas y actuaciones de la revisión de la Estrategia Forestal Española y del Plan Forestal Español, dada su íntima relación con la conservación de la naturaleza, deben ser coherentes con la aplicación del *Plan Estratégico del Patrimonio Natural y la Biodiversidad* (PEPNB), con la *Estrategia Española de Conservación Vegetal* así como con la *Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas* (ENIVCRE). En línea con lo previsto en el borrador de *Plan Estratégico del Patrimonio Natural y la Biodiversidad para 2030*, en la revisión y actualización de la Estrategia Forestal Española y su desarrollo a través del Plan Forestal Español han de reforzarse los criterios de conservación y uso sostenible de la biodiversidad en los bosques.

En lo que respecta a la lucha contra la desertificación, el *Programa de Acción Nacional contra la Desertificación* (PAND), aprobado en 2008, puso de manifiesto que la mayoría de los objetivos y medidas incluidos en la planificación forestal española y en las planificaciones forestales autonómicas, coinciden con los de la lucha contra la desertificación entre ellos la protección frente a los procesos erosivos y de degradación del suelo y el agua, y la gestión sostenible de los montes y la defensa frente a los incendios forestales, plagas, enfermedades y daños. La aprobación en junio de 2022 de la *Estrategia Nacional de Lucha contra la Desertificación* supone un refuerzo para la contribución de la política forestal a la prevención y reducción de la desertificación de los ecosistemas forestales y para la restauración de las zonas degradadas.

En materia de adaptación al cambio climático, debe ser considerado el *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030* aprobado en 2020, otro de los instrumentos del Marco Estratégico de Energía y Clima, que incluye el *ámbito forestal, desertificación, caza y pesca continental*, integrando así varios de los sectores del plan anterior relacionados con el sector forestal. Las actuaciones en otros ámbitos sectoriales, como clima y escenarios climáticos, agua y recursos hídricos y biodiversidad y áreas protegidas, así como las líneas de trabajo transversales a todos los ámbitos, entre ellas “Vulnerabilidad territorial y social”, “Efectos transfronterizos” o “Costes y beneficios de adaptación e inacción”, también contribuirán a abordar la adaptación del sector forestal.

Por otro lado, en la *Estrategia Española de Bioeconomía: Horizonte 2030*, publicada el año 2015, los bosques y el sector forestal desempeñan un papel esencial. La bioeconomía promueve una economía baja en carbono y el uso de recursos biológicos, entre ellos la biomasa forestal como fuente de energía renovable (bioenergía) y los productos de madera, ya sea en la construcción sostenible o en la sustitución

de materiales plásticos y otros derivados del petróleo, incluso fibras de celulosa en la industria textil y en la del papel, así como otros productos forestales no maderables (resina, corcho, frutos, hongos y plantas silvestres) procedentes de recursos naturales de origen biológico (bioproductos).

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), enmarcado dentro de los planes nacionales que han elaborado los 27 Estados miembros de la UE para acogerse al Plan de Recuperación para Europa (*Next Generation EU*), supone un impulso al desarrollo y a la financiación de planes y estrategias vinculados directa e indirectamente al sector forestal, fundamentalmente a través de las reformas y medidas propuestas en el *Componente 4 Conservación y restauración de ecosistemas marinos y terrestres y su biodiversidad (C4)*.

Entre las reformas, la Línea C4R3 de Gestión Forestal Sostenible, contempla la *actualización y revisión de la Estrategia Forestal Española de 1999 junto con el Plan Forestal Español 2002–2032*, desarrollando un paquete de medidas de impulso al sector forestal en su conjunto para poder afrontar los múltiples objetivos de las políticas ambientales internacionales y nacionales, así como para reforzar su papel preponderante en la dinamización económica y social de amplias zonas rurales con problemas de despoblación.

El C4 incluye inversiones para la *Digitalización y conocimiento del patrimonio natural*, la *Conservación de la biodiversidad terrestre y marina*, la *Restauración de ecosistemas e infraestructura verde* (en sus componentes ecológicas, hidrológicas, mejora del carbono orgánico en suelos y acciones contra la desertificación), y para el impulso de la *Gestión Forestal Sostenible*. Las medidas de impulso al sector forestal de la Línea C4I4 incluye, entre otros, un programa de ayudas a la elaboración de planes de gestión forestal sostenible, el refuerzo del sistema de lucha contra incendios y un conjunto de actuaciones orientadas a las áreas en declive demográfico, al ser zonas que albergan un patrimonio natural y forestal de los que son altamente dependientes, ya sea por su aprovechamiento sostenible o por la promoción del turismo relacionado con estos recursos, entre otros.

Asimismo, es necesario tener en consideración los análisis y propuestas de los documentos de planificación forestal estratégica desarrollados en los últimos años, entre ellos el *Plan de Activación Socioeconómica del Sector Forestal (PASSFOR)*, aprobado en 2014 por la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural.

En Andalucía:

La Comunidad Autónoma andaluza inició su andadura en materia de política forestal con la aprobación el 7 de febrero de 1989 del Plan Forestal de Andalucía (PFA), ocho años después de la promulgación en diciembre de 1981 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, y con el decidido enfoque de reconocer el valor del espacio forestal andaluz, asignándole un destacado papel en la gobernanza de la región, acorde con la amplitud de la superficie que en la misma ocupan los terrenos forestales. El PFA se

formuló con un horizonte de sesenta años y se inspiró en los siguientes principios: la integración de la conservación y el desarrollo; la necesidad de establecimiento de un desarrollo duradero; el favorecimiento de medidas para protección de los suelos, de los regímenes hidráulicos y de los hábitats naturales; la promoción de la silvicultura y la importancia de la función social y recreativa de los bosques; y el inicio incipiente de una política forestal a nivel europeo con medidas de protección de los bosques y el apoyo a algunas de las acciones de desarrollo y aprovechamiento en bosques.

El propio Plan estableció que su ejecución se llevaría a cabo en fases decenales, con revisiones cada cinco años y con la obligación de realizar memorias anuales donde se reflejase el grado de consecución de los objetivos, la cuantía de las inversiones realizadas y, en su caso, las medidas necesarias para corregir las desviaciones que se detectasen.

Desde su aprobación, el PFA ha pasado por cuatro adecuaciones: Primera Adecuación (1997-2001), Segunda Adecuación (2003-2007), Tercera Adecuación (2015) y Cuarta Adecuación. Plan Forestal de Andalucía Horizonte 2030, actualmente en fase de revisión, tras haber pasado la fase de información pública y que, como se ha expuesto en la introducción, incluye entre sus objetivos la adaptación y revisión de la legislación forestal.

IV.- ANÁLISIS DE SITUACIÓN DE LA LEGISLACIÓN FORESTAL DE ANDALUCÍA. ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE REFERENCIA

La Ley de Montes de 2003 sustituyó al marco normativo forestal preconstitucional (Ley de 8 de junio de 1957, de Montes; Ley 81/1968, sobre Incendios Forestales; Ley 5/1977, de Fomento de la Producción Forestal; y otras) que se había quedado desfasado, no solamente por el propio encaje en la Constitución sino por los profundos cambios en el contexto político, institucional, económico y social y la consolidación del nuevo paradigma ambiental, todo ello en un mundo intensamente globalizado. La Ley de Montes se dictó al amparo de lo dispuesto en varios artículos de la Constitución, en especial el 149.1.23.^a (legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y protección del medio ambiente), teniendo, por tanto, carácter básico.

Cabe recordar que esta ley ha sido objeto de varias actualizaciones y modificaciones atendiendo a necesidades derivadas de la propia evolución social y con la finalidad de incorporar preceptos derivados de la normativa comunitaria y pulir su contenido respondiendo a diversos recursos de inconstitucionalidad que le fueron planteados. Con ello, el texto actual se puede considerar como una norma madura en cuanto a la claridad y alcance competencial de sus preceptos.

Merece la pena también reseñar la diferente evolución que siguieron las normas preconstitucionales forestales. La propia dinámica de redefinición funcional y administrativa afectó sustancialmente a todas aquellas que tenían un carácter principalmente organizativo (como las que hacían referencia al Patrimonio Forestal del Estado) o cuyos objetivos, metas y actuaciones quedaron desfasadas (como las de repoblaciones o las de fomento forestal), quedando reducido su contenido en la norma de 2003 a los anclajes imprescindibles para garantizar la transición hacia el nuevo marco legislativo. La Ley de Montes de 1957, heredera a su vez de las leyes anteriores que se remontan a finales del siglo XIX, quedó como germen principal de la ley de 2003, aunque sufrió una transformación radical en buena parte de su contenido. La Ley 43/2003 incorporó también la temática de la Ley 81/1968, de 5 de diciembre, sobre Incendios Forestales, si bien el carácter operativo de muchos de los preceptos de ésta determinaría su mayoritaria exclusión, atendiendo a la nueva distribución competencial del Estado.

Previamente a esta actualización nacional, diversas comunidades autónomas (Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, La Rioja) promulgaron leyes propias forestales en virtud del desarrollo competencial previsto en el artículo 148.1.8º de la Constitución Española y de sus respectivos Estatutos de Autonomía, según los cuales les son atribuidas la competencia en montes y aprovechamientos forestales. Otras comunidades autónomas, por el contrario, aprobaron su propia legislación forestal tras la promulgación de la ley de Montes de 2003, habida cuenta del carácter de esta última como normativa básica (Aragón, Castilla y León, Castilla – La Mancha, Galicia). Caso particular es el enfoque adoptado por las Islas Baleares y Extremadura, según el cual la normativa forestal se integra en un conjunto mayor bajo el paraguas común de lo agrario (Ley Agraria). Por su parte, la Comunidad de Madrid ha incluido la normativa

forestal dentro de la legislación de protección de la naturaleza. Por último, y además del caso específico de las comunidades y territorios forales (Navarra, Araba/Álava, Bizkaia, Gipuzkoa), la Región de Murcia y las Islas Canarias no disponen de un texto normativo específico forestal.

En Andalucía, pasados tres años desde la aprobación de PFA vio la luz la Ley Forestal 2/1992, de 15 de junio. De su preámbulo se deduce el carácter novedoso que se quiso que tuviera. Por un lado, se partía del reconocimiento de lo dispuesto en el artículo 149.1.23.º de la Constitución que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente (sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas para establecer normas adicionales de protección) y, asimismo, de la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias, recordando la complejidad de la normativa forestal previa; al tratarse de normas preconstitucionales de las que habría que deducir la legislación básica. Por otro, la nueva norma se desarrollaba el artículo 13.6 y 7 del Estatuto de Andalucía vigente en aquel momento, que establecía la competencia exclusiva sobre montes, aprovechamientos, servicios forestales y vías pecuarias, entre otros preceptos, al mismo tiempo que se reconocía la obligación de considerar la reserva de la competencia del Estado en aquellas disposiciones que tuvieran el carácter de básicas.

Del contenido del preámbulo se infiere la existencia de una situación de excepcionalidad temporal en la aprobación de la Ley 2/1992, en el sentido de no disponer en ese momento de una norma forestal nacional elaborada durante el periodo constitucional. El preámbulo de la ley justifica que la opción seguida en el ámbito de la legislación forestal fue asumir la iniciativa de actualizar la normativa en el ámbito de la Comunidad Autónoma, dado el carácter preconstitucional de la existente. De acuerdo con dicho preámbulo *“esta complejidad no puede conducir a la inactividad legislativa de la Comunidad Autónoma que dejaría sin atender necesidades apremiantes a la espera de una legislación estatal absolutamente clarificadora y, por otra parte, existen, con independencia de sus competencias propias, razones que otorgan a la Comunidad Autónoma un amplísimo marco de actuación en esta materia, entre ellas: La minuciosidad de los Decretos de transferencias del Estado a Andalucía; el que la denominada legislación forestal resulte sustancialmente matizada por las disposiciones estatales y comunitarias arriba referidas; la doctrina constitucional sentada sobre esta materia; la dispersión de dicha legislación; la utilización de la rúbrica de la ordenación del territorio propia de la competencia autonómica y la lejanía del contexto en que nació la legislación vigente. En este sentido, tanto los dictámenes evacuados por prestigiosos juristas como los informes de la Administración estatal competente eluden el riesgo que se podía asumir.”*

La relación entre la legislación estatal y la autonómica quedó resuelta en la disposición final tercera, que asigna carácter supletorio a la primera (*“De acuerdo con la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Andalucía, las Leyes del Estado en materia de montes y de conservación de la naturaleza tienen el valor de derecho supletorio respecto a lo establecido en la presente Ley en las materias no reguladas en la misma o en aquellas disposiciones que puedan servirles de complemento.”*).

En definitiva, las razones anteriores, sustentadas, como se ha referido, en la carencia de una normativa forestal actualizada en consonancia con el marco constitucional, condujeron a la aprobación de una ley forestal de nuevo cuño que fue gestada en paralelo (y, al mismo tiempo, fue consecuencia) a la aprobación del Plan Forestal Andaluz (1989).

La aprobación en 2003 de la Ley básica estatal de Montes introdujo la esperada actualización de la normativa forestal en el contexto nacional, sustituyendo a la normativa anterior. Si para algunas comunidades autónomas esto supuso la activación del proceso de elaboración de su normativa forestal específica entendida como desarrollo legislativo de la ley estatal, en el marco de las competencias fijadas por la Constitución, en el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía la aparición de la Ley de Montes dio lugar, en algunos ámbitos determinados de los textos legislativos, a un debate continuado en cuanto a la relación entre los preceptos de ambas normas y, especialmente, en la necesidad de disponer de una interpretación consolidada de la correspondencia entre una y otra. En este sentido, la redacción de la normativa forestal andaluza se anticipó de tal manera a la Ley básica estatal de Montes, que, con carácter general, no existe una contradicción abierta con la ley nacional, aunque se hace necesario aclarar o matizar cierto número de preceptos para adaptarlos al contexto actual.

En el caso concreto de la Ley 2/1992, la aprobación de la Ley 43/2003 dio fin teóricamente al periodo de impasse implícito en su preámbulo. Sin embargo, la no adaptación o adecuación inmediata de la legislación andaluza ha dado lugar a un periodo durante el cual han convivido las dos normas: la propia autonómica (según la cual la normativa estatal es supletoria) y la normativa estatal sobrevenida (que de acuerdo con el ordenamiento constitucional tiene carácter básico). Esta circunstancia ha provocado situaciones de indefinición y de imprecisión a la hora de aplicar determinados preceptos, que han sido resueltos de acuerdo con las interpretaciones de los servicios jurídicos y el acervo legal derivado de las sentencias de los tribunales.

El desarrollo posterior de la Ley a través de su Reglamento, y la posterior aprobación de la Ley 5/1999, de Prevención y lucha contra los incendios forestales y su Reglamento, ha dado pie a un caudal propio de casuística y de soluciones particulares a los retos derivados de la aplicación de un texto original en el contexto de la normativa forestal comparada española, en el sentido de que, sin renunciar a los principios, objetivos e instrumentos que han forjado la normativa histórica forestal en España (comenzando por la especificidad del terreno forestal, la tutela administrativa para garantizar su protección, la existencia de una protección aún más rigurosa para determinados terrenos forestales que reciben una catalogación especial, etc.), la normativa andaluza ha incorporado y desarrollado contenido innovador.

Por su parte, la Ley 5/1999 amplió el contenido de determinados artículos de la Ley 2/1992 (con la correspondiente derogación de los mismos en la ley forestal) bajo el principio de modernizar el régimen jurídico de la prevención y lucha contra los incendios forestales. Este tratamiento de las materias de incendios forestales en una ley específica muestra una cierta equivalencia con la arquitectura de la

normativa forestal preconstitucional, siendo una de las opciones seguidas por las comunidades autónomas dentro de un amplio abanico de soluciones para abordar esta materia.

Conviene llamar la atención sobre el hecho de que los cimientos en los que se sustenta la normativa forestal andaluza están en estrecha consonancia con las demandas actuales de la sociedad. Desde el inicio de la legislación forestal, como un corpus normativo temático específico a raíz y como respuesta al proceso desamortizador iniciado a mediados del siglo XIX, sus principios inspiradores podrían traducirse con conceptos actuales como desarrollo sostenible o conservación del medio ambiente. Fue justamente el reconocimiento de que el terreno forestal ofrece a la sociedad una serie de funciones esenciales para su desenvolvimiento, pero que carecían de una traducción directa en el lenguaje económico lo que propició que el monte fuera entendido como un terreno legalmente distinto a los terrenos agrícolas o a las áreas residenciales. Conocidas inicialmente como funciones cosmológicas, y después con diferentes denominaciones como externalidades o servicios ecosistémicos, garantizar su provisión por un espacio del que con mucha frecuencia no se obtiene un retorno económico suficiente ha sido uno de los principios esenciales que se han mantenido en el tiempo. Junto a ello, el asegurar que estos servicios (que en la actualidad identificamos con funciones básicas como regular los ciclos hidrológicos, ser hábitat para la biodiversidad, almacenar carbono, tener influencia sobre el clima, etc) se mantengan en el tiempo, incorporando como criterio rector de actuación la perdurabilidad del sistema forestal, ha sido otro de los principios cuya interpretación actual es equiparable al desideratum de sostenibilidad de nuestras actuaciones.

Junto con la Ley 2/1992, Forestal de Andalucía y la Ley 5/1999, de 29 de junio, de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales y sus respectivos Reglamentos de aplicación, la estructura básica del ordenamiento jurídico forestal de la Comunidad Autónoma está conformada por otras normas estrechamente relacionadas con la materia de las que se da un breve repaso a continuación.

Cabe destacar la Ley 7/2010, de 14 de julio, para la Dehesa, de la que emana el Plan Director de las Dehesas de Andalucía, aprobado por Decreto 172/2017, de 24 de octubre de 2017, como desarrollo de la Ley. Este Plan Director es el instrumento de planificación general para las dehesas situadas en la Comunidad Autónoma de Andalucía, teniendo como objetivo asegurar la viabilidad económica y ambiental de este sistema único en Europa de gestión sostenible de los recursos agroganaderos y forestales, que en Andalucía ocupa 1,2 millones de hectáreas.

La Ley de la Dehesa define como formación adehesada una “superficie forestal ocupada por un estrato arbolado, con una fracción de cabida cubierta (superficie de suelo cubierta por la proyección de la copa de los árboles) comprendida entre el 5% y el 75%, compuesto principalmente por encinas, alcornoques, quejigos o acebuches, y ocasionalmente por otro arbolado, que permita el desarrollo de un estrato esencialmente herbáceo (pasto), para aprovechamiento del ganado o de las especies cinegéticas.”

La formación adhesionada, cuyo aprovechamiento principal es el ganadero se caracteriza por su doble vertiente de terreno forestal y uso ganadero y en ella coinciden, por consiguiente, las visiones a corto y medio plazo de la ganadería con la visión a medio y largo plazo de los sistemas forestales. Esta particularidad es reconocida en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, que en su artículo 2 llama la atención sobre el hecho de que, si bien a los terrenos de condición mixta agrosilvopastoral, y en particular a las dehesas, les es de aplicación la ley en lo relativo a sus características y aprovechamientos forestales, también se les aplicará la normativa que les corresponde por sus características agropecuarias. Es necesario, por tanto, tener en cuenta en la nueva regulación forestal la legislación en materias agrícola y ganadera que se observa ordinariamente en las explotaciones forestales y agroforestales de Andalucía.

Igualmente tiene una gran repercusión sobre los terrenos forestales la legislación sectorial sobre suelo (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana) y sobre ordenación del territorio, cuyo cuerpo principal lo conforman el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), aprobado por el Decreto 206/2006, de 28 de noviembre y la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA). El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía asume que la competitividad global del sistema productivo andaluz depende, en gran medida, del adecuado manejo de sus recursos naturales. Así, la gestión racional de estos recursos implica que los sectores productivos, en nuestro caso el sector forestal, los utilicen adecuando su manejo a su capacidad de renovación, de manera que la evolución del sistema productivo en su conjunto garantice las condiciones ambientales de la región mediante la conservación de sus valores ecológicos, patrimoniales y culturales.

En el ámbito de la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad hay que tener presente en el ámbito autonómico la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la Flora y la Fauna Silvestres y el Decreto 23/2012, de 14 de febrero, por el que se regula la conservación y el uso sostenible de la flora y la fauna silvestres y sus hábitats, así como el Reglamento de Ordenación de la Caza en Andalucía, aprobado por Decreto 126/2017, de 25 de julio, y, en el ámbito nacional, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Forman parte también de la normativa estrechamente relacionada con el ámbito forestal la relativa a los espacios naturales protegidos (Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, además de la normativa europea y de desarrollo nacional) y la de vías pecuarias (Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias), además de la legislación sobre aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas y Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía).

Todo ello conforma en su conjunto un amplio marco legislativo y de regulación de las distintas actividades con repercusión en los montes de Andalucía, que es necesario considerar a la hora de abordar la elaboración de la nueva legislación forestal y de su desarrollo normativo.

V.- ESTUDIO DE ALTERNATIVAS POSIBLES EN RELACIÓN CON LOS CONTENIDOS QUE SE DEBERÍAN INCLUIR EN LA NUEVA LEY FORESTAL Y EN LA NUEVA LEY DE INCENDIOS. PROPUESTA DE ESTRUCTURA DE LA NUEVA LEGISLACIÓN

El epígrafe anterior es necesario para establecer el campo de alternativas que es posible identificar a la hora de proponer la actualización de la normativa forestal en Andalucía.

Como presupuesto de partida, cabe recordar el carácter básico de la Ley 43/2003 que en su articulado reconoce aspectos concretos que las comunidades autónomas tienen potestad para desarrollar. Adicionalmente, hay que tener presente que la capacidad regulatoria en materia forestal no concluye con lo comprendido en la legislación estatal, en base a la competencia en dicha materia de que goza la Comunidad Autónoma y las propias especificidades de diferente índole (organizativas, operativas, procedimentales, sancionadoras, etc.) que se deseen incluir en la norma.

Por último, es ineludible reconocer y poner en valor la tradición normativa creada como resultado de las tres décadas de aplicación de la legislación forestal de Andalucía, lo que supone disponer de un corpus jurídico propio, cuyas relaciones de adicionalidad, complementariedad o conflictividad con la ley nacional hay que analizar y concretar en cada caso.

Se definen las siguientes cuatro alternativas como opciones confrontadas, teniendo en cuenta que entre cada dicotomía se pueden llegar a soluciones intermedias.

Alternativa 1:

La primera alternativa planteada tiene que ver con la estructura de contenidos de la normativa forestal. Para la mejor comprensión de esta alternativa, consultar el anexo I (relación entre el articulado de la Ley 43/2003, la Ley 2/1992 y la Ley 5/1999):

1.a.- Se parte de la estructura de la Ley 2/1992, actualizando, completando y mejorando su contenido en base a la confrontación con la Ley 43/2003.

1.b.- Se adopta la estructura de la Ley 43/2003, y se incorporan, entre otras, especificades derivadas de la Ley 2/1992.

Alternativa 2:

La segunda alternativa se presenta si se opta por la opción 1 b., es decir, si se sigue la estructura de la Ley 43/2003:

2.a.- Se transcriben las disposiciones básicas (especialmente la Ley 43/2003, pero no solamente esta norma, dado que se puede incorporar articulado de otras normas nacionales o europeas que conformen el cuerpo legislativo forestal) de modo que se disponga de un texto que facilite su interpretación conjunta. Esta solución presenta como principal inconveniente la necesidad de su actualización conforme se modifique la normativa básica. Es la opción seguida por la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha.

2.b.- Se desarrolla un texto en el cual, con carácter general, las disposiciones básicas que se considere preciso citar explícitamente se recojan en forma de alusiones y llamadas. Quedaría un texto más conciso, limitado de forma particular a los contenidos propios o de desarrollo de la Comunidad Autónoma, aunque menos autointerpretativo. Es la opción seguida por Ley 3/2009, de 6 de abril, de montes de Castilla y León.

Alternativa 3:

Una tercera alternativa tiene que ver con el grado de concordancia del texto con el contenido de la normativa básica.

3.a.- Se considera como texto canónico el articulado de la normativa básica.

3.b.- Se matiza (caso a caso) determinado texto del articulado de la normativa básica.

Alternativa 4:

Una cuarta alternativa tiene relación con la actualización de la normativa de incendios forestales. La solución adoptada en la Ley 5/1999 fue incorporar todas las materias relacionadas con los incendios forestales en un texto legal específico. En el momento actual se podría optar por:

4. a. Se actualiza la Ley 5/1999 siguiendo una estructura y contenidos similar.

4 b. Se incorpora parte de la estructura y contenidos de la Ley 5/1999 en la ley forestal (ej.: prevención / extinción / restauración).

Conclusión:

Tras valorar las distintas alternativas, la propuesta de este Núcleo de Coordinación es la de adaptar la estructura de la futura Ley forestal (o de sostenibilidad de los bosques de Andalucía) al esquema de la Ley 43/2003, básica estatal de Montes, con un modelo mixto entre las alternativas 2.a y 2.b, dando cabida,

además, a novedades que no se contemplan en la legislación básica, pero que se considera necesario desarrollar para la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En cuanto a la relación con la legislación sobre incendios forestales, se propone integrar en la nueva normativa forestal todo lo referente a la prevención contra el fuego y a la restauración de terrenos incendiados y separar en una norma distinta la extinción de incendios, dado su carácter particular y su vinculación con tareas de protección de civil y de gestión de emergencias.

VI.- PRIMERAS BASES DE CONTENIDOS

VI.1. Principios / objetivos derivados de la Resolución de 24/9/2022

- La simplificación normativa, la concreción de su desarrollo y la agilización y digitalización de los procedimientos inherentes a su contenido.
- La multifuncionalidad de los terrenos forestales en el marco de la gestión forestal sostenible y en un contexto constante multiobjetivo de los montes de Andalucía a perseguir con la actualización normativa.
- La adaptación de la superficie forestal al cambio climático y el fomento del papel mitigador de los ecosistemas forestales por su capacidad de fijación de carbono.
- La actualización y adaptación de contenidos a los instrumentos de planificación y a la normativa forestal de ámbito nacional y europeo.
- La inclusión de estrategias de compensación voluntaria de emisiones.
- La prevención de los incendios forestales como uno de los objetivos troncales en las fases de planificación, gestión y restauración de los montes.
- La inclusión de las Zonas Estratégicas de Gestión (ZEG) como palanca de las nuevas ordenaciones de montes.
- La colaboración público privada en la gestión de los montes públicos, a través de la potenciación de las actuales figuras y el desarrollo de nuevas.
- La potenciación de los incentivos a los propietarios forestales privados y la simplificación en la tramitación de los procedimientos administrativos.
- La conservación y restauración de la biodiversidad de los ecosistemas y especies forestales.
- El desarrollo y la profesionalización del sector forestal, como base para el desarrollo de una nueva bioeconomía basada en el aprovechamiento multiobjetivo, así como el empleo en el medio rural, contribuyendo a frenar su despoblación.
- El fomento de la formación y la capacitación forestal.
- La inclusión de estrategias de fomento del ecoturismo, del turismo de observación de la naturaleza, de la dinamización de las instalaciones de uso público y otros aprovechamientos compatibles y sostenibles en los montes.

VI.2. Desarrollo de aspectos de la Ley 43/2003, de Montes, a fijar por las comunidades autónomas.

Se citan a continuación los principales artículos de la Ley de Montes 43/2003 que contemplan aspectos a desarrollar por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias.

Artículo 5. Concepto de monte. En este apartado es necesario concretar determinados aspectos con relación a la definición de monte:

1. - La Ley indica que tienen la consideración de monte: *“Los terrenos agrícolas abandonados que cumplan las condiciones y plazos que determine la comunidad autónoma, y siempre que hayan adquirido signos inequívocos de su estado forestal.”*

Para este punto, conviene determinar las condiciones y plazos y definir qué se considera signo inequívoco, pues en la situación actual no resulta fácil separar con claridad lo que es terreno agrícola de lo que es forestal en el caso de terrenos agrícolas abandonados, contribuyendo a incrementar la confusión el artículo 2 del Decreto 208/1997 por el que se aprueba el Reglamento Forestal de Andalucía.

2. - También son monte *“Los enclaves forestales en terrenos agrícolas con la superficie mínima determinada por la Comunidad Autónoma.”*

Es necesario en este caso determinar la superficie y características de los enclaves, extensiones mínimas, vegetación del enclave etc. La definición de enclave que hace el Reglamento Forestal es de difícil interpretación, por lo que se puede clarificar en la modificación de la Ley.

3. - También es conveniente determinar si se pueden introducir categorías nuevas dentro de la definición, como por ejemplo riberas, linderos... Es interesante en estas cuestiones tener en cuenta lo que el artículo 149.1.23ª indica sobre la competencia estatal: *“Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección ...”*

4. - Además, según indica el apartado 3: *“Las comunidades autónomas, de acuerdo con las características de su territorio, podrán determinar la dimensión de la unidad administrativa mínima que será considerada monte a los efectos de la aplicación de esta Ley”.*

Por tanto, hay que valorar si es necesario concretar esta unidad administrativa mínima en Andalucía, concepto que no coincide exactamente con el de enclave.

5. - En referencia a las plantaciones de especies forestales de turno corto en régimen intensivo en terrenos agrícolas, la Ley 43/2003 indica: *“4. Las plantaciones de especies forestales de turno corto en régimen*

intensivo sobre terrenos agrícolas estarán sometidas a lo dispuesto en esta ley durante la vigencia de los turnos de aprovechamiento previamente establecidos, a menos que la comunidad autónoma decida expresamente un periodo más corto, decidiendo su titular una vez finalizado dicho periodo sobre el aprovechamiento de dicho terreno”.

En este caso se deja a la Comunidad decidir el periodo durante el cual estas plantaciones estarán sometidas a la Ley de montes, siempre que sea inferior a la vigencia del turno.

Artículo 8. Competencias de la Comunidad Autónoma. Según este artículo vienen determinadas por el Estatuto de Autonomía.

Artículo 13. Montes catalogados de utilidad pública. Este artículo establece que a partir de la entrada en vigor de la ley de Montes, las comunidades autónomas podrán declarar de utilidad pública e incluir en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública los montes públicos comprendidos en alguno de los supuestos contemplados en dicho artículo. En referencia a los supuestos para incluir un monte en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública (CUP) se indica en el punto f): *Aquellos otros que establezca la comunidad autónoma en su legislación.* Es necesario, por consiguiente, valorar la posibilidad de introducir nuevos supuestos para incluir montes en el CUP.

Artículo 16. Procedimiento para incluir montes de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública estatal. *“La inclusión y exclusión de montes en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública y la llevanza de éste corresponde a las comunidades autónomas en sus respectivos territorios. Las comunidades autónomas darán traslado al Ministerio de Medio Ambiente de las inscripciones que practiquen así como de las resoluciones administrativas y sentencias judiciales firmes que conlleven modificaciones en el catálogo, incluidas las que atañen a permutas, prevalencias y resoluciones que, con carácter general, supongan la revisión y actualización de los montes catalogados. La inclusión en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de los montes públicos a los que se refiere el artículo 13 se hará de oficio o a instancia del titular, y se adoptará por acuerdo del máximo órgano de gobierno de cada comunidad autónoma, a propuesta de su respectivo órgano forestal, previa instrucción del correspondiente procedimiento en el que deberá ser oída la Administración titular y, en su caso, los titulares de derechos sobre dichos montes.”*

Artículo 16. Desafectación de bienes demaniales. Esta materia ha de ser regulada por la comunidad autónoma.

Artículo 21. Deslinde de los montes no catalogados. *“Se ajustará al procedimiento determinado por las respectivas Administraciones públicas titulares.”*

Artículo 23. Gestión de los montes privados. La Ley 43/2003 establece que *“la aplicación de los instrumentos de gestión forestal será supervisada por el órgano forestal de la comunidad autónoma. Si se*

carece de dicho instrumento, la gestión del titular conllevará la necesaria autorización previa para los aprovechamientos forestales en los términos que la comunidad autónoma establezca”.

Artículo 24. Declaración de monte protector. Corresponde a la Administración de la comunidad autónoma la declaración de montes protector y la llevanza de un registro de montes protectores en el que constarán las cargas, gravámenes y demás derechos reales que soportan los montes incluidos en ellos. El **artículo 24 bis** establece que el gestor de un monte protector deberá presentar a la Administración forestal de la comunidad autónoma el correspondiente proyecto de ordenación de montes o plan dasocrático, en caso de no disponer de un instrumento de planificación de ordenación de recursos naturales o forestal vigente en la zona.

Artículo 25. Derecho de adquisición preferente. Tanteo y retracto. Para el caso de la adquisición preferente, la Ley 43/2003 indica que: *“1. Las comunidades autónomas tendrán derecho de adquisición preferente, a reserva de lo dispuesto en el apartado 2, en los siguientes casos de transmisiones onerosas:*

- a. De montes de superficie superior a un límite a fijar por la comunidad autónoma correspondiente.*
- b. De montes declarados protectores conforme al artículo 24.”*

En este caso, habría que fijar el límite superficial que fije el derecho de adquisición preferente.

Artículo 26. Límite a la segregación de montes. Para las superficies mínimas de segregación: *“Serán indivisibles, salvo por causa no imputable al propietario, las parcelas forestales de superficie inferior al mínimo que establecerán las comunidades autónomas”.* Habría que fijar este mínimo, que deberá ser acorde con las determinaciones del POTA.

Artículo 27. Agrupación de montes. Las Administraciones públicas promoverán la agrupación de montes.

Artículo 28. Estadística forestal. La comunidad autónoma tiene el deber de proporcionar información estadística.

Artículo 31. Planes de ordenación de los recursos forestales. Se indica que *“1. Las comunidades autónomas podrán elaborar los planes de ordenación de recursos forestales (PORF) como instrumentos de planificación forestal, constituyéndose en una herramienta en el marco de la ordenación del territorio”* y *“con carácter previo a la elaboración de los PORF, las comunidades autónomas definirán los territorios que, de acuerdo con esta Ley y con su normativa autonómica, tienen la consideración de monte.”* Es necesario hacer una reflexión sobre la necesidad y contenido de estos Planes.

Artículo 32. La gestión forestal sostenible. Directrices básicas comunes. *“El órgano autonómico competente podrá aprobar modelos tipo de gestión forestal para aquellos montes cuyas características así lo permitan, así como procedimientos de adhesión a los mismos que conlleven un compromiso de*

seguimiento por parte de sus titulares. Si así se establece, en estos casos la adhesión comportará la consideración de monte ordenado”.

Se trata aquí de introducir en la legislación autonómica estos nuevos instrumentos de planificación para los montes que *“por su tamaño, su simplicidad estructural, o por cualesquiera otras razones, pueden ser objeto de un plan de gestión muy simple, contemplándose en este caso la adhesión a un modelo tipo de gestión forestal”*, indicando las situaciones en las que se podrán aplicar y las condiciones de adhesión.

Artículo 33. Proyectos de ordenación de montes y planes dasocráticos. Con respecto a la obligatoriedad de disponer de instrumento de gestión en montes privados no protectores se indica lo siguiente: *“5. El órgano competente de la comunidad autónoma regulará en qué casos puede ser obligatorio disponer de un instrumento de gestión para los montes privados no protectores y públicos no catalogados.”* Deja a la Comunidad Autónoma la capacidad de decidir sobre la obligatoriedad de contar con instrumentos de ordenación forestal para los montes privados no protectores. Se trata de determinar en qué casos son necesarios estos instrumentos.

En cuanto a lo indicado en los artículos 32 y 33, cabe citar que, recientemente, por Orden de 13 de mayo de 2022, se han aprobado las Instrucciones Generales para la Ordenación de Montes de la Comunidad Autónoma de Andalucía (IGOMCAA), mediante la cual se han simplificado los instrumentos de ordenación forestal para los montes privados con respecto a las anteriores instrucciones de 2004. Habría que valorar si es necesario profundizar más en esta simplificación.

Artículo 35. Certificación forestal. *“Las Administraciones públicas promoverán el desarrollo de los sistemas de certificación forestal voluntarios, transparentes y no discriminatorios.”*

Artículo 37. Aprovechamientos maderables y leñosos. En cuanto a los aprovechamientos maderables y leñosos, cuando no están sometidos a instrumento de gestión, PROF etc, la Ley indica que: *“En caso de no existir dichos instrumentos, estos aprovechamientos requerirán autorización administrativa previa, salvo que se trate de aprovechamientos maderables o leñosos a turno corto o domésticos de menor cuantía, en cuyo caso deberá comunicar, mediante una nueva declaración responsable, que concurren las circunstancias por las que no es necesario dicha autorización. Se considerarán aprovechamientos de turno corto aquellos cuyo turno sea inferior a 20 años y los aprovechamientos de las especies y turnos conjuntamente tratados que determinen las Comunidades Autónomas para su territorio.”*

“Se considerarán aprovechamientos de menor cuantía los inferiores a 10 metros cúbicos de madera o a 20 estéreos de leñas, salvo que las Comunidades Autónomas establezcan para su territorio cuantías menores.”

Se necesita determinar cuáles serán las especies y turnos conjuntamente tratados que se considerarán turnos cortos y decidir si las cuantías serán inferiores a las indicadas en la Ley.

En este caso se habla de actividades forestales que constituyan aprovechamientos maderables y leñosos, siendo necesario regularizar también los aprovechamientos no maderables y los usos o actividades que no supongan aprovechamiento.

Es necesario tener en cuenta que la Ley 1/2008 de 27 de noviembre, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía y de agilización de procedimientos administrativos, modificó en su Disposición final cuarta la redacción del artículo 64 de la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía, indicando que se podrán excepcionar del régimen de autorización aquellos usos y aprovechamientos que no pongan en peligro la conservación y funcionalidad de los recursos y terrenos forestales, estableciendo en cada caso las condiciones en que podrán realizarse.

Artículo 38. Fondo de mejoras en montes catalogados. *“Los titulares de montes catalogados aplicarán a un fondo de mejoras, cuyo destino será la conservación y mejora de los montes incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, una cuantía que fijarán las comunidades autónomas y que no será inferior al 15 por ciento del valor de sus aprovechamientos forestales o de los rendimientos obtenidos por ocupaciones u otras actividades desarrolladas en el monte. Dicho fondo será administrado por el órgano forestal de la comunidad autónoma, salvo que ésta lo transfiera a la entidad local titular. Las inversiones se realizarán de acuerdo con el plan de mejoras establecido en la planificación de dicho monte.”*

Se considera necesario sentar las bases del fondo de mejoras de montes de Andalucía en la futura Ley y desarrollarlo en el Reglamento.

Artículo 40. Cambio del uso forestal y modificación de la cubierta vegetal. En relación con los cambios de uso se indica que *“1. El cambio del uso forestal de un monte cuando no venga motivado por razones de interés general, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 18.4 y de la normativa ambiental aplicable, tendrá carácter excepcional y requerirá informe favorable del órgano competente en materia forestal competente y, en su caso, del titular del monte”*.

Conviene concretar cuáles van a ser los casos que tendrán la característica de excepción, pues la falta de concreción ha causado diversidad de interpretaciones por lo que es necesario trazar los criterios básicos en función de parámetros como la pendiente del terreno, características de la vegetación etc.

“2. El órgano competente en materia forestal podrá regular un procedimiento más simplificado para la autorización del cambio de uso en aquellas plantaciones forestales temporales para las que se solicite una reversión a usos anteriores no forestales.” Es necesario determinar este procedimiento simplificado.

“3. El órgano competente en materia forestal regulará los casos en los que, sin producirse cambio de uso forestal, se requiera autorización para la modificación sustancial de la cubierta vegetal del monte.”

Se trata de regular las transformaciones que, sin suponer cambio de uso forestal, sí significan alteraciones sustanciales del estado inicial.

Artículo 43. Defensa contra incendios forestales. *“Corresponde a las Administraciones públicas competentes la responsabilidad de la organización de la defensa contra los incendios forestales. A tal fin, deberán adoptar, de modo coordinado, medidas conducentes a la prevención, detección y extinción de los incendios forestales, cualquiera que sea la titularidad de los montes.”*

Artículo 44. Prevención de los incendios forestales. *“3. Las comunidades autónomas regularán en montes y áreas colindantes el ejercicio de todas aquellas actividades que puedan dar lugar a riesgo de incendio, y establecerán normas de seguridad aplicables a edificaciones, obras, instalaciones eléctricas e infraestructuras de transporte en terrenos forestales y sus inmediaciones, que puedan implicar peligro de incendios o ser afectadas por estos. En particular, regularán de forma específica la prevención de incendios forestales y las medidas de seguridad en las zonas de interfase urbano-forestal. Asimismo, podrán establecer limitaciones al tránsito por los montes, llegando a suprimirlo cuando el peligro de incendios lo haga necesario.”*

Artículo 46. Organización de la extinción de los incendios forestales. *“2. El órgano competente de la comunidad autónoma establecerá para la extinción de cada incendio, salvo en aquellos que se juzgue innecesario por su pequeña entidad, un mando unificado y estructurado por funciones, basado en los objetivos de eficacia y seguridad. El director técnico de la extinción será un profesional que haya recibido formación acreditada específica sobre comportamiento del fuego forestal y técnicas adecuadas para su extinción. 3. En el caso de incendios en zonas limítrofes de dos o más comunidades autónomas, los órganos competentes de éstas coordinarán sus dispositivos de extinción, a iniciativa propia o a instancia de la Administración General del Estado. Cuando se solicite en estos incendios la intervención de medios estatales, deberá constituirse una dirección unificada de los trabajos de extinción, con participación de la Administración General del Estado. A su vez, la Administración General del Estado podrá, a petición de las comunidades autónomas, destinar personal técnico cualificado para asesorar a dicha dirección unificada.”*

Artículo 48. 1.- Planificación para la prevención y defensa ante el riesgo de incendios forestales. *“Las Comunidades Autónomas ante el riesgo general de incendios forestales, elaborarán y aprobarán planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales. Los referidos planes, que deberán ser objeto de publicidad previa a su desarrollo, comprenderán la totalidad de las actuaciones a desarrollar y abarcarán la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma correspondiente.”*

Artículo 48 bis. Actuaciones estatales de apoyo a los servicios de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales. *“1.- El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, previo informe del Comité de Lucha contra los Incendios Forestales, elaborará una herramienta de zonificación de riesgo*

de incendios forestales a partir de la información suministrada por las comunidades autónomas y otros datos disponibles”.

Artículo 50. Mantenimiento y restauración del carácter forestal de los terrenos incendiados. “1.- Las comunidades autónomas deberán garantizar las condiciones para la restauración de los terrenos forestales incendiados, y queda prohibido, 2. El órgano competente de la comunidad autónoma fijará las medidas encaminadas a la retirada de la madera quemada y a la restauración de la cubierta vegetal afectada por los incendios que, en todo caso, incluirán el acotamiento temporal de aquellos aprovechamientos o actividades incompatibles con su regeneración por un plazo que deberá ser superior a un año, salvo levantamiento del acotado por autorización expresa de dicho órgano.”

Artículo 54 bis. Acceso público. 2. Las Comunidades Autónomas definirán las condiciones en que se permite la circulación de vehículos a motor por pistas forestales situadas fuera de la red de carreteras y a través de terrenos forestales, fuera de los viales existentes para tal fin. Es necesario fijar las condiciones.

Artículo 56. Redes temáticas, parcelas de seguimiento y áreas de reserva. “1. La Administración General del Estado y las comunidades autónomas cooperarán en el establecimiento, mantenimiento, financiación y control de las redes temáticas y parcelas de seguimiento derivadas de la normativa internacional, sus respectivos planes forestales o los planes nacionales de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica. 2. En los montes de titularidad estatal o autonómica se podrán establecer áreas de reserva no intervenidas para el estudio de la evolución natural de los montes. Este mismo tipo de áreas se podrá establecer en montes de otra titularidad, previo acuerdo con su propietario.”

Artículo 61. Cooperativas, empresas e industrias forestales. “1. Las comunidades autónomas crearán registros de cooperativas, empresas e industrias forestales, tanto de las empresas que realizan trabajos o aprovechamientos forestales en los montes como de las industrias forestales, incluyendo en éstas las de sierra, chapa, tableros, pasta, papel, y corcho, resina, biomasa, aceites, piñón, castaña, setas, y trufas así como cualquier otro aprovechamiento forestal.”

Artículo 62. Organizaciones interprofesionales de productos forestales. “El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente promoverá la creación de organizaciones interprofesionales en el sector forestal. El estatuto jurídico de las organizaciones interprofesionales de los productos forestales será el establecido en la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, y la normativa autonómica sobre la materia.”

Artículo 63. Incentivos económicos en montes ordenados. “2. Las administraciones facilitarán el desarrollo de instrumentos basados en el mercado para abordar eficazmente la conservación y mejora de los activos naturales o de los servicios que estos prestan.”

Artículo 65. Incentivos por las externalidades ambientales. *“1. Las Administraciones públicas regularán los mecanismos y las condiciones para incentivar las externalidades positivas de los montes ordenados.”*

Artículos 67 y 68. Tipificación de las infracciones. Resulta preciso revisar y actualizar el régimen sancionador de la Ley 2/1992 y de la Ley 5/1999.

Artículo 73. Potestad sancionadora. *“1. La sanción de las infracciones corresponderá, salvo lo dispuesto en el apartado 2, al órgano de la comunidad autónoma que tenga atribuida la competencia en cada caso.”*

Disposición adicional quinta. Sociedades forestales. *4. Las comunidades autónomas determinarán, en el ámbito de sus competencias, los requisitos adicionales que deberán cumplir estas sociedades, el nombre que tendrán y los incentivos de que disfrutarán. Se trata aquí de determinar tales requisitos.*

VI.3. Principales novedades a considerar en la nueva legislación forestal andaluza.

- Algunas novedades de carácter general

Conviene tener presente el papel esencial en la conservación del entorno que ha tenido la legislación forestal en España desde la segunda mitad del siglo XIX, sea cual sea la denominación adicional que demos a este entorno: terreno forestal, naturaleza, recursos naturales, medio ambiente, etc. En este sentido, la legislación forestal ha sido un instrumento esencial para la perdurabilidad de los sistemas no agrícolas y urbanos, carácter que en estas primeras décadas del siglo XXI se antoja aún más imprescindible.

En los foros internacionales, tanto a nivel mundial como europeo, se está utilizando la palabra bosque en lugar de monte, como reflejo de un cambio de paradigma en lo que se refiere a los terrenos forestales pero también porque los países de la Europa atlántica tienen a asociar este concepto con el de monte arbolado. En todo caso, esto es reflejo de que se otorga a estos terrenos un valor esencial como soportes de la vegetación, reconociendo su papel y su importancia de cara a sustentar la vida. Así, de acuerdo con la Estrategia Europea de los Bosques, la gestión de los recursos de todo tipo procedentes de los bosques ha de ser necesariamente sostenible y ocupar el privilegiado lugar que le corresponde en la gobernanza de los territorios, sin que esto signifique que haya de volverse a los bosques primigenios o climáticos de antaño, sin intervención humana, pues actualmente ello no es compatible con los cambios sociales y de forma de vida o con la evolución de los ecosistemas. En definitiva, la evolución social y económica y el estar inmersos en un proceso de cambio global acelerado nos sitúa ante un nuevo escenario sin precedentes que replantea la oportunidad de seguir utilizando una silvicultura desarrollada a finales del siglo XIX y principios del s. XX para dar respuesta a los problemas y la gestión de los bosques de siglo XXI y venideros.

Teniendo la legislación de montes estatal como referencia, conviene discernir si la normativa de la Comunidad Autónoma sigue un tratamiento tradicional respecto a la misma o se plantea introducir nuevas

perspectivas, como extender la protección a otros ecosistemas fuera de los terrenos forestales, arbolado urbano, arbolado en terrenos agrícolas, todo ello en relación con las legislaciones básicas sobre estas materias y con otras leyes sectoriales.

En relación con la adaptación a la Ley 43/2003, será necesario identificar los contenidos de la misma que ya han sido objeto de atención por parte de la legislación andaluza (ya sea en la Ley 2/1992 o en la Ley 5/1999), estableciendo, en estos casos, la necesaria confrontación de los textos normativos para proponer un texto final que, salvaguardando la arquitectura competencial, aproveche la experiencia acumulada por la legislación andaluza, con la incorporación de las mejoras que se consideren adecuadas.

Por otro lado, además de la necesaria adaptación a la legislación básica de montes, hay que tener en consideración si resulta adecuado mantener los objetivos en los que se basó la Ley 2/1992 o si se puede avanzar más en este camino. En este caso, sería oportuno analizar, actualizar, desarrollar y concretar los objetivos que figuran en el artículo 5 de la Ley 2/1992, manteniendo sus principios y filosofía.

“Artículo 5. Son objetivos de la presente Ley en su ámbito de aplicación:

- 1. La protección y conservación de la cubierta vegetal, del suelo y la fauna, todo ello en consonancia con los objetivos fijados por la legislación medioambiental.*
- 2. La restauración de ecosistemas forestales degradados, especialmente los sujetos a procesos erosivos y de desertificación.*
- 3. Propiciar la adecuada asignación de usos del suelo y la utilización racional de los recursos naturales renovables.*
- 4. Garantizar la integración del uso social, productivo y recreativo de los terrenos forestales, contribuyendo a la mejora de la calidad de vida, de la salud y de las condiciones sociales y económicas de las comunidades rurales.*
- 5. Posibilitar una efectiva participación social, en las decisiones sobre las materias contenidas en la presente Ley, con especial atención a los intereses municipales y de las demás Entidades Locales.”*

Es, además, obligado incorporar dentro de la legislación forestal, tal y como establece el Acuerdo de formulación de la Adecuación del Plan Forestal de Andalucía, nuevo contenido que integre los aspectos básicos del Plan Forestal, pues es necesario entrelazar la normativa con la Planificación General forestal. Además, también se han de reconocer, como hace la Ley de Montes, las estadísticas forestales, que son una herramienta básica para la planificación forestal, la certificación forestal y compra responsable de productos, etc. Igualmente, resultaría pertinente incorporar los aspectos de planificación y los desarrollos reglamentarios procedentes de la Unión Europea, además de otros contenidos derivados de instrumentos de planificación y normativa estatal.

También hay que tener en cuenta que actualmente se cuestiona la efectividad de la planificación forestal en el ámbito de los montes de titularidad privada. En un mundo cambiante por antonomasia y a un ritmo vertiginoso, la Administración lleva en su propia esencia el ir a remolque de estos cambios, por lo que

dinamizar y simplificar la gestión de los bosques por parte de sus propietarios debe ser una prioridad, siempre de la mano de su conservación y mantenimiento.

En línea con lo anterior, habría que tener en cuenta el proceso de agilización de procedimientos administrativos en la Administración de la Junta de Andalucía (Ley 1/2008, de 27 de noviembre, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía y de agilización de procedimientos administrativos, Ley 3/2010, de 21 de mayo, por la que se modifican diversas leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior y Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía).

También es fundamental considerar temas como la educación ambiental, Investigación y extensión, la formación y divulgación en educación primaria y secundaria, la formación de silvicultores y técnicos, etc. que otras comunidades autónomas están incluyendo en sus nuevas leyes forestales.

Por otro lado, es necesario abordar conceptos novedosos como las Zonas Estratégicas de Gestión de cara a la prevención de incendios forestales, teniendo en cuenta que el Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales, que modifica determinados aspectos de la Ley de Montes 43/2003, establece que *“Los planes de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales tendrán el sentido de instrumentos de ordenación preferente para el conjunto de las políticas territoriales. Las comunidades autónomas que tengan aprobados instrumentos de planificación forestal previos, en particular Planes de ordenación de recursos forestales, deberán incorporar sus recomendaciones a los planes regulados en este artículo. Si de la incorporación de las mismas se apreciase alguna contradicción con las necesidades ligadas a la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales, los documentos previos de planificación forestal deberán ser revisados”*.

En materia de incendios forestales, deberán ser objeto de análisis específico los aspectos organizativos y operativos de las tareas de extinción de incendios. En cuanto a la prevención de incendios la restauración de la vegetación incendiada, la evaluación de los preceptos actuales, el contraste con los preceptos de las normativas de otros territorios y la búsqueda de mayores sinergias con las actuaciones de gestión forestal permitirán mejorar la capacidad de respuesta de los terrenos forestales andaluces a un escenario de mayor riesgo.

Finalmente, la elaboración de la legislación forestal debe ir acompañada de la redacción en paralelo de los contenidos de sus reglamentos de aplicación, de manera que el conjunto sea aprobado prácticamente al mismo tiempo, con el fin de evitar discrepancias y discordancias temporales.

- Algunas novedades relativas a los montes de titularidad privada

- Contemplar incentivos fiscales, tales como reducción o exención de impuestos.

- Posibilitar marcos de colaboración con empresas u otras instituciones, tanto públicas como privadas, para reducir la huella de carbono, reconocer servicios de los ecosistemas o la realización de otras funciones desempeñadas por el terreno forestal.

- Estudiar la posibilidad de suscribir figuras de colaboración con la Administración forestal para la elaboración de instrumentos de ordenación de montes.

- Estudiar el marco de regulación a nivel legal de ciertas actividades que están sujetas a autorización, pero que actualmente gozan de una regulación muy antigua, como por ejemplo las podas de arbolado y otros trabajos (Orden de 26 de septiembre de 1988, por la que se dan instrucciones para la ejecución de determinados trabajos en montes, en régimen privado, poblados con encinas y alcornoquesde, de la antigua Consejería de Agricultura y Pesca), o para las que existen vacíos legales, como los movimientos de tierra en terrenos forestales, la construcción de balsas de riego o de vías o caminos forestales, etc, siempre que no estén entre los supuestos que contempla la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía, GICA.

- Estudiar la fórmula para la agilización y simplificación de todos los procedimientos o autorizaciones relacionados con la gestión y mantenimiento de los montes y el aprovechamiento de sus recursos naturales renovables. Valorar, por ejemplo, la posibilidad de que determinados trabajos forestales puedan realizarse directamente con la sola presentación por parte del interesado de una comunicación más declaración jurada, sin necesidad de solicitar autorización y esperar a su aprobación, en este caso la comprobación de lo ejecutado se haría a posteriori.

- Novedades en cuanto a la Propiedad Forestal Pública

- Valorar la decisión de otorgar abiertamente y sin lugar a dudas las características de imprescriptibilidad, inembargabilidad e inalienabilidad a todos los montes del Catálogo de Montes de Andalucía e incorporar de forma automática todos los montes de propiedad de la Comunidad Autónoma en el Catálogo de Utilidad Pública, CUP.

- Establecer las bases de la relación entre las legislaciones urbanística, de prevención ambiental, de ordenación y planificación del territorio y la propia Ley Forestal, como punto de partida para poder definir en detalle (mediante el Reglamento de desarrollo de la ley) las fases de tramitación de los procedimientos administrativos en que se solapan estas normativas.

- Regular las circunstancias en las que puede entenderse que un monte público, o parte de él, puede dejar legalmente de reunir las condiciones de monte, anulando el término de pérdida fehaciente de su naturaleza forestal, que ha dado lugar a tantos malentendidos en la interpretación de la actual legislación.

- Definir y separar los conceptos de ocupación de monte (de carácter temporal) y de servidumbre (instalaciones de interés público, de carácter lineal y con vocación de permanencia) y abordar el problema, que, con la legislación actual, sobrevendría a partir del año 2042, fecha desde la que empezarán a caducar

todas las ocupaciones de monte público, dado que actualmente no es posible prorrogarlas más allá de 50 años desde su primera autorización.

- Definir claramente el concepto de incompatibilidad de ciertas actuaciones con las funciones de monte de cara a las ocupaciones de monte público (actividades mineras, instalaciones fotovoltaicas, etc) y acotar los supuestos y regular el procedimiento de prevalencia de otros intereses generales sobre el forestal.

- Incluir fórmulas de colaboración de la Administración con entidades privadas para la gestión de los montes públicos, incluyendo estrategias para dinamizar las instalaciones de uso público, así como para fomentar el ecoturismo, del turismo de observación de la naturaleza y otros aprovechamientos compatibles y sostenibles en los montes

- Contemplar la definición de unidades administrativas específicas para la gestión y tramitación de los aprovechamientos forestales y para la prevención y restauración de incendios forestales , entre otras.

- Analizar la viabilidad de incorporar en la superficie incluida en las Zonas Estratégicas de Gestión especies arboladas o arbustivas que, no siendo propiamente forestales, puedan desempeñar un papel importante de cara a la prevención de incendios (ejemplo: zonas cubiertas por almendros, acebuches, olivos, u otras especies con la finalidad de crear un mosaico de paisaje que, además, pueda tener un efecto beneficioso sobre la fauna).

- Sentar las bases del fondo de mejoras de montes en Andalucía, que debería ser extensivo a todos los montes del Catálogo de Montes de Andalucía, estén o no incluidos en el CUP, además de contemplar su posible regulación en el Reglamento de aplicación de la nueva Ley.

VI.4. Relación de los contenidos de la nueva legislación forestal con la Adecuación del Plan Forestal de Andalucía.

Tal y como establece el Acuerdo de 14 de enero de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación de la adecuación del Plan Forestal de Andalucía Horizonte 2030, la Adecuación del Plan deberá servir de base para la revisión de la legislación forestal autonómica al objeto de una futura modificación de esta.

Aunque la Adecuación todavía está en fase de elaboración, tras haber superado el trámite de información pública se considera que sus contenidos actuales se aproximan lo suficientemente a los que serán finalmente aprobados como para que sirvan de referencia a este mandato del Acuerdo de formulación.

Para exponer los contenidos que sirvan de base para la futura legislación forestal, se ha seguido el esquema de líneas de actuación y medidas recogidos en el borrador de Adecuación. Mientras que muchas de estas medidas tienen un carácter operativo, es decir, supondrán la realización concreta de actuaciones por parte de la Administración con competencia en materia forestal y otros órganos administrativos con competencias relacionadas (biodiversidad, geodiversidad, espacios naturales protegidos, ganadería, vías pecuarias, ordenación del territorio), algunas suponen un mandato concreto normativo.

La relación exhaustiva de estas medidas y directrices se expone en el Anexo II. RELACIÓN CON LA ADECUACIÓN DEL PLAN FORESTAL DE ANDALUCÍA

En cualquier caso, en la elaboración de la normativa forestal será preciso comprobar la relación del articulado y su concordancia con las directrices y medidas incluidas en la Adecuación del Plan Forestal, de modo que se favorezca su cumplimiento y realización.