

SEGUNDA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN Y ADAPTACIÓN NORMATIVA: BUENAS PRÁCTICAS REGULATORIAS EN MATERIA FORESTAL



REMP

Red Estatal de
Montes Públicos



Plan de Recuperación,
Transformación
y Resiliencia



Financiado por
la Unión Europea
NextGenerationEU

REMP cuenta con el apoyo de la Fundación Biodiversidad del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), financiado por la Unión Europea - NextGenerationEU.

SEGUNDA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN Y ADAPTACIÓN NORMATIVA: BUENAS PRÁCTICAS REGULATORIAS EN MATERIA FORESTAL

ÍNDICE DE CONTENIDO:

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS LEGALES	1
2. CONCEPTOS CLAVE	3
2.1. EL CONCEPTO LEGAL DE MONTE	3
2.1.1. Monte y bosque	3
2.1.2. Monte, plantación forestal y repoblación forestal	3
2.1.3. Monte y terreno agrícola	4
2.1.4. Unidad administrativa mínima	5
2.2. EL APROVECHAMIENTO FORESTAL	5
2.3. LAS MEJORAS FORESTALES	5
2.4. AUTORIZACIONES Y LICENCIAS	6
3. LA PLANIFICACIÓN FORESTAL	6
4. LA ORDENACIÓN DE LOS MONTES CATALOGADOS	6
5. LA PROGRAMACIÓN Y CONTROL DEL APROVECHAMIENTO MADERABLE	7
6. COMPETENCIAS EN MATERIA DE GESTIÓN FORESTAL	8
7. LOS MODELOS DE PLIEGOS	9
8. LOS FONDOS Y PLANES DE MEJORAS	10
9. EVALUACIÓN, CERTIFICACIÓN Y MEJORA CONTINUA	10

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS LEGALES

El presente glosario de buenas prácticas regulatorias se asienta sobre la premisa de que la utilidad productiva del terreno forestal, derivada del aprovechamiento sostenible de sus recursos contribuye a la gestión forestal sostenible y a la prevención de incendios forestales.

Sobre esta base, el marco jurídico debe asegurar que los montes suministren de modo sostenible el máximo de bienes económicos que puedan proporcionar, conjugando dicha

productividad con la conservación y mejora de los espacios forestales y procurando que los beneficios ambientales y económicos reviertan en el conjunto de la sociedad.



Con ese fin, el marco jurídico debe contribuir a la reducción del déficit en productos forestales mediante un incremento del volumen de producción, una mejora de la calidad, una disminución de los costes y la integración de los aprovechamientos forestales con los objetivos de las industrias de transformación. Este enfoque requiere una visión estratégica del sector forestal apoyada en la simplificación administrativa, a través de procesos sencillos, ágiles y eficaces en general, y específicamente en los procedimientos de licitación de aprovechamientos forestales maderables.

La transformación digital mediante el desarrollo de aplicaciones informáticas y en red que respalden la gestión de los montes públicos, junto con la actualización de los modelos de gestión forestal y su adaptación al contexto ambiental y socioeconómico vigente puede agilizar la tramitación de los procedimientos de licitación mencionados. De hecho, la modernización de la Administración con competencias en materia forestal constituye un vector instrumental imprescindible, que se proyecta no solo en reducción de trámites burocráticos sino en la puesta a disposición del público de modelos de pliegos de contratación que faciliten a la industria conocer de antemano qué requisitos resultan exigibles a la hora de contratar con el sector público. Esta modernización conlleva la adquisición de nuevas tecnologías y la adecuación de la infraestructura vial a las características y necesidades del aprovechamiento.

En el plano de la organización de la oferta y de la respuesta de la demanda, se persigue un equilibrio entre la madera puesta en el mercado y la capacidad de compra de la industria, si bien uno de los grandes retos de la regulación es conjugar los espacios puramente productivos con la biodiversidad.

Para impulsar y garantizar el uso múltiple y sostenible de la madera, la Administración autonómica debe fomentar, entre otras, las siguientes líneas de actuación: el desarrollo de la cadena de valor monte-industria-mercado-persona consumidora final y la trazabilidad de la cadena de custodia; la introducción de nuevas tecnologías en el sector; y el impulso del uso de la madera y sus productos en elementos constructivos, incorporándolos a los procesos de compra pública sostenible, en consonancia con el fomento de la certificación forestal en los montes públicos y el impulso de la industria forestal asociada. El precio que se paga por la madera puede resultar mermado debido al aumento de los costes de explotación, que únicamente se compensarían en el caso de que los productos elaborados incrementaran su

precio. Por tanto, se debe continuar fomentando las empresas de trabajos y servicios forestales, así como las industrias de primera transformación.



Asimismo, resulta necesario promocionar el uso de madera local en infraestructuras, construcción, edificios, mobiliario urbano, equipamientos de zonas verdes y otros productos de valor añadido. Para apoyar este objetivo, se considera esencial la redacción y la difusión de directrices claras para el uso de la madera en la contratación pública. Complementariamente, se apuesta por la formalización de Acuerdos Marco con una o más empresas para el aprovechamiento de productos maderables y leñosos, en los que se especifiquen, al menos, el período de validez, las condiciones técnicas y administrativas generales, las características volumétricas, el tipo de productos objeto de aprovechamiento y los precios.

En suma, el presente glosario se orienta a proporcionar un marco terminológico y operativo que ordene la producción sostenible de bienes forestales, refuerce la seguridad jurídica de los procedimientos y articule la colaboración entre Administración, titulares y sector industrial.

2. CONCEPTOS CLAVE

2.1. EL CONCEPTO LEGAL DE MONTE

2.1.1. Monte y bosque

Tomando como referencia el artículo 5 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, el concepto de monte opera como categoría matriz de alcance funcional amplio, definida por la presencia de vegetación de carácter forestal y por la concurrencia, actual o potencial, de funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas. Bosque debe emplearse como subcategoría únicamente cuando el ordenamiento aplicable lo distinga de forma expresa, sin restringir el perímetro del concepto de monte.

2.1.2. Monte, plantación forestal y repoblación forestal

Debe precisarse la relación entre la condición de monte y los supuestos de plantación forestal y repoblación forestal, en particular cuando la dedicación a cultivos forestales es temporal o de turno corto.



Resulta necesario determinar en qué momento adquieren la condición de monte los terrenos que se destinan de forma transitoria a la producción de madera o a cultivos forestales, pues en algunos supuestos, la diversidad de regímenes aplicables se traduce en inseguridad jurídica.

La repoblación forestal constituye una actuación de interés público y reviste especial relevancia cuando se orienta a la conservación y mejora de los montes catalogados de utilidad pública. Con todo, procede concretar qué terrenos, y con qué características, resultan susceptibles de repoblación, a fin de evitar aplicaciones expansivas carentes de soporte técnico o normativo.

En esta línea, resulta conveniente aprobar planes de repoblación forestal que, con base en un estudio general de una zona o comarca, establezcan la priorización de las acciones de repoblación y su cuantificación aproximada. Estos planes deben someterse a informe del órgano medioambiental competente y a aprobación del órgano forestal competente, conforme a la organización administrativa aplicable. En materia de repoblación, no cabe prescindir de criterios técnicos y de cobertura jurídica suficiente.

2.1.3. Monte y terreno agrícola

El artículo 5 de la Ley de Montes establece una exclusión expresa de los terrenos dedicados al cultivo agrícola de la consideración de monte, sin perjuicio de inclusiones cualificadas: i) el abandono con signos inequívocos, en los términos que determine la comunidad autónoma; ii) los enclaves forestales, cuando alcancen la superficie mínima exigida; iii) la adscripción a repoblación o a transformación al uso forestal, cuando exista acto válido de adscripción.

La incorporación de un terreno agrícola al perímetro del monte no puede descansar en afirmaciones genéricas, sino en consideraciones ambientales verificables y en la cobertura legal autonómica pertinente. En particular, para los terrenos agrícolas abandonados, la inclusión exige la concurrencia de las condiciones y plazos que establezca la comunidad autónoma, junto con la constatación de signos inequívocos de estado forestal. Para los enclaves, resulta determinante la superficie mínima fijada por la norma autonómica. Para los terrenos adscritos a repoblación o transformación, se requiere el correspondiente acto administrativo válido.

2.1.4. Unidad administrativa mínima

Es necesario contemplar la definición de unidades administrativas específicas para la gestión y tramitación de los montes donde se ubican los aprovechamientos forestales y para la prevención y restauración de incendios forestales, entre otras.

2.2. EL APROVECHAMIENTO FORESTAL

El aprovechamiento forestal debe preverse en los instrumentos de ordenación, obligatorios en el caso de los catalogados.

Dentro de los aprovechamientos maderables, si se pretende aumentar su uso debe incrementarse la tasa de extracción de los montes y para que ello sea posible, conviene aumentar la superficie ordenada para garantizar con criterio técnico y largoplacista la sostenibilidad del suministro.

En cuanto a los aprovechamientos de productos forestales afectados por los incendios, entre los que se incluye la madera quemada, los ingresos obtenidos por su enajenación, se deben destinar preferentemente a la restauración y mejora del monte público afectado. El importe económico que exceda dichas tareas de restauración y mejora podrá ser empleado para estos fines en otros montes del mismo titular.

Conviene reflejar el encaje jurídico de la enajenación de los aprovechamientos forestales en la normativa patrimonial, y enlazar los pliegos de prescripciones técnicas con el instrumento de ordenación correspondiente.

2.3. LAS MEJORAS FORESTALES

Se distinguen por su naturaleza inversora (defensa, restauración, infraestructuras, trabajos selvícolas), y constituyen una realidad jurídica distinta de los aprovechamientos forestales que debe reflejar la legislación.

Las mejoras se financian con cargo al Fondos de Mejoras y se articulan mediante Planes de Mejoras. Los trabajos de mejora, tales como reforestaciones o tratamientos selvícolas, deberán proyectarse teniendo en cuenta su incidencia sobre el conjunto de aprovechamientos del monte para evitar pérdida de capacidades productivas, especialmente en el caso de montes de utilidad pública.

Su realización se sujeta a los contratos administrativos especiales de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.



2.4. AUTORIZACIONES Y LICENCIAS

Algunas legislaciones autonómicas entremezclan estos términos. Licencia y autorización no son lo mismo, y no deben usarse como sinónimos: una licencia de corta no equivale a una autorización de aprovechamiento.

La regulación debe fijar con claridad qué título corresponde en cada supuesto y mantener la misma denominación en toda la tramitación y en los pliegos.

Además, cuando las autorizaciones se regulen tanto en la legislación forestal como en la patrimonial autonómica, ha de indicarse expresamente a cuál se refiere cada mención y cómo se coordinan, evitando que un mismo término designe realidades distintas.

3. LA PLANIFICACIÓN FORESTAL

La coexistencia de los planes de ordenación de los recursos naturales con los planes de ordenación de los recursos forestales es una materia regulada y, por tanto, la coordinación de dichos instrumentos debe hacerse conforme a la legislación vigente.

No cabe, por tanto, equiparar los planes de ordenación de los recursos forestales a figuras no equivalentes a los planes de ordenación de los recursos naturales, como ocurre hace el artículo 28.4 de la Ley 3/2004, de 23 de noviembre, de montes y ordenación forestal de Asturias.

4. LA ORDENACIÓN DE LOS MONTES CATALOGADOS

La ordenación de montes catalogados es obligatoria y debe concretarse en instrumentos como los proyectos de ordenación de montes, los planes dasocráticos u otros instrumentos de gestión equivalentes (artículo 33.2 de la LM).



Dentro de los montes públicos, se recomienda la ordenación de los demaniales no catalogados y los patrimoniales para mejorar control técnico, el acceso a ayudas y el desempeño productivo, apoyándose en instrumentos simplificados o modelos tipo. Debe recordarse que el apartado 1 del artículo 33 de la LM dispone que “Las Administraciones públicas impulsarán técnica y económicamente la ordenación de todos los montes”.

Conviene determinar en vía reglamentaria el haz de montes obligados a ordenación en cada CCAA, establecer responsabilidades concretas entre titulares y administraciones con competencias en materia forestal y plazos para cumplir, como mínimo, con la obligación de ordenación de los montes catalogados prevista en el artículo 33.2 y la Disposición Transitoria Segunda de la LM, que acota dicho plazo a 25 años desde la entrada en vigor de la propia LM, y que concluye en 2028.

Un ejemplo de regulación en este sentido es el Decreto 12/2025, de 4 de septiembre, por el que se regula la planificación y ordenación forestal en Castilla y León.

5. LA PROGRAMACIÓN Y CONTROL DEL APROVECHAMIENTO MADERABLE

Todo aprovechamiento realizado en un monte público, incluidos los demaniales no catalogados y los patrimoniales, debe apoyarse en un instrumento de ordenación.

Es necesario que las Comunidades Autónomas dispongan de un Plan Forestal vigente, actualizado y con proyección a largo plazo, preferiblemente indefinida, sin perjuicio de las revisiones o modificaciones a las que pudiera someterse, por ejemplo, mediante sucesivas fases estratégicas articuladas en una serie de programas operativos de carácter anual.

Estos planes constituyen el basamento de la aprobación de nuevas normas forestales, siempre que fueran necesarias, o de su modificación. Su contenido, eminentemente técnico, no precisa de centenares de folios “de cara a cumplir el expediente” sin adecuarse a la realidad.

Son el pilar programático de la extracción de madera del monte, que debe redundar en beneficio de los territorios forestales. En ellos, la movilización de los recursos forestales debe preverse no sólo para la generación de actividad económica y creación de empleo en torno a los montes, disminuyendo la situación de abandono de los mismos, sino para la reducción de

la carga de combustible y para la mejora general del estado de las masas forestales, que en muchas ocasiones presentan dificultades para su regeneración.



Para su desarrollo, la aprobación de programas de movilización de los recursos forestales resulta esencial, aunque debe precisarse que los planes o programas anuales de aprovechamientos no sustituyen ni equivalen a un instrumento de ordenación forestal. Cataluña completa este engranaje con el Programa de Oferta Pública de Productos Forestales, previsto en el artículo 56 de la Ley 6/1988, de 30 de marzo, Forestal de Cataluña, vinculado a la programación anual de los aprovechamientos y mejoras en los terrenos forestales de propiedad pública.

En cualquier caso, conviene plantear una adaptación progresiva hacia modelos más realistas y flexibles de planificación que puedan mantener su operatividad a lo largo de su vigencia y afrontar las diversas situaciones que se vayan produciendo.

Por último, todo plan, programa, proyecto o solicitud de autorización o concesión administrativa que conlleve manejo de la vegetación forestal deberá incluir las correspondientes medidas de prevención de incendios. Esta obligación es de tal calibre que debiera constituir un requisito previo para la tramitación de las solicitudes aprovechamientos forestales.

6. COMPETENCIAS EN MATERIA DE GESTIÓN FORESTAL

Uno de los grandes problemas detectados es que muchas comunidades autónomas no establecen una diferenciación clara entre las competencias de la Administración autonómica y la Administración local.

La Administración forestal, autonómica, gestiona en muchas ocasiones una amplia superficie de los montes públicos municipales o de otras entidades públicas en virtud de convenios de cooperación formalizados con éstas. No se puede olvidar que la autonomía de las entidades locales únicamente se consigue por el continuo ejercicio de sus derechos y obligaciones, y por ello, resulta pertinente fijar el alcance de la colaboración entre la Administración autonómica y las entidades locales, no sólo a través de los convenios, consorcios o contratos forestales, sino en el propio marco jurídico.



Los mecanismos de coordinación interadministrativa precisan de coherencia y corresponsabilidad, de tal manera que las actuaciones de las distintas administraciones se compaginen de manera efectiva y complementaria, cada una desde su responsabilidad, evitando contradicciones de gestión. Esto que parece tan fácil, en la práctica no lo es tanto, máxime cuando en diversas ocasiones nos topamos con un entrecruzamiento de competencias derivadas de la gestión forestal difíciles de discernir, tanto entre las distintas Administraciones Públicas como dentro de la propia Administración autonómica cuando se desdoblan en demasía las competencias que deben asumir distintas Consejerías o sus respectivas Direcciones Generales.

No se trata de subordinación de competencias o de sujeción en todo caso a lo que marque la Comunidad Autónoma, sino de colaborar en pie de igualdad y en pro de la mejora de los montes con independencia de la entidad pública a la que pertenezcan.

Reiteramos que las entidades locales son competentes sobre la disposición del rendimiento económico de los aprovechamientos forestales de todos los montes de su titularidad, en los términos del artículo 9 c) de la LM. Del contenido del precepto se desprende el derecho del titular del monte a su aprovechamiento, si bien en este caso aflora de nuevo la posibilidad de cierta supeditación a lo que establezca la Administración Autonómica, competente sobre la gestión de los montes, que en todo caso no podría vulnerar la competencia de la Administración Local y su derecho a obtener beneficios derivados del aprovechamiento de sus propios montes.

7. LOS MODELOS DE PLIEGOS

Se recomienda aprobar mediante Decreto u Orden modelos de pliegos de generales y especiales de prescripciones técnicas y económico-administrativas, que permitan cierta flexibilidad a la hora de particularizar estos instrumentos a casos concretos.

8. LOS FONDOS Y PLANES DE MEJORAS



El Fondo de Mejoras y sus planes particulares resultan esenciales para sostener la conservación del monte y la ejecución de actuaciones prioritarias.

Las actuaciones imputables al Fondo de Mejoras no son aleatorias: deben planificarse y ejecutarse mediante los planes anuales de mejoras, que han de ajustarse a las previsiones del instrumento de ordenación forestal aprobado y vigente. En ausencia de dicho instrumento, corresponderá a la Consejería competente en materia forestal aprobar el plan anual de mejoras.

Se considera conveniente ingresar en el Fondo de Mejoras el 100 % de los ingresos procedentes de los rendimientos económicos del monte. Dichos ingresos deberán destinarse a la ejecución de mejoras en montes de la misma entidad propietaria que los haya generado, sin perjuicio de que pueda preverse que una parte, por ejemplo, un tercio, se invierta en obras, trabajos, servicios u otras atenciones de interés forestal general.

El Fondo de Mejoras debería articular, de forma ordenada, tanto los ingresos derivados de los aprovechamientos forestales como los gastos imputables. La aprobación de los planes particulares de mejoras debería financiarse con cargo al propio Fondo.

Conviene incorporar en los pliegos una cláusula de imputación al Fondo de Mejoras cuando el monte sea catalogado o protector y, en su caso, prever mejoras equivalentes como forma de contraprestación, siempre vinculadas al instrumento de ordenación.

9. EVALUACIÓN, CERTIFICACIÓN Y MEJORA CONTINUA

Se recomienda integrar indicadores (cumplimiento de plazos, daños evitados, eficacia de mejoras, calidad de cubicación y entrega) y reforzar certificación y cadena de custodia para elevar la trazabilidad de los productos forestales.

Castilla y León es la comunidad autónoma con mayor contribución en superficie a la certificación forestal bajo el sistema PEFC a través del Certificado Forestal Regional de Castilla y León. Aproximadamente el 93 % de la superficie certificada procede de montes gestionados

directamente por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en particular, montes de utilidad pública y montes consorciados.

