

TERCERA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN Y ADAPTACIÓN NORMATIVA: DIRECTRICES BÁSICAS PARA LA PLANIFICACIÓN Y LA ORDENACIÓN FORESTALES



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.



REMP
Red Estatal de
Montes Públicos

TERCERA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN Y ADAPTACIÓN NORMATIVA: DIRECTRICES BÁSICAS PARA LA PLANIFICACIÓN Y LA ORDENACIÓN FORESTALES

ÍNDICE DE CONTENIDO:

1. INTRODUCCIÓN	1
2. LA PLANIFICACIÓN FORESTAL	2
3. LA ORDENACIÓN FORESTAL	3
4. LA DETERMINACIÓN DE OBLIGACIONES CONCRETAS EN MATERIA DE ORDENACIÓN: EL EJEMPLO DE CASTILLA Y LEÓN	8
5. ANEXO: PLANTILLA PARA LA REGULACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN Y ORDENACIÓN FORESTALES.....	10

1. INTRODUCCIÓN

La planificación y la ordenación forestales facilitan la toma de decisiones relativas a la gestión del monte y guían las actuaciones hacia el cumplimiento de condicionantes ecológicos y productivos que propicien la consecución del mayor número de objetivos acordes con la demanda. Este ámbito se define mediante un instrumento de política forestal y planificación a escala regional, auspiciado por el Plan Forestal, que desarrolle el proceso de toma de decisiones en función de la situación actual del monte y de los objetivos generales del Plan. Así, el diagnóstico de la potencialidad del monte en recursos dará origen al proceso de toma de decisiones.

Resulta clave el nivel de responsabilidad de la Administración autonómica cuando el artículo 5.4 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, precisa que la consejería competente en materia de montes ejercerá las potestades de autorización, control, supervisión, intervención administrativa, fomento y policía que aseguren que la planificación y gestión forestal se realice de forma ordenada, racional y sostenible (art. 5.4 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes).



La cuestión es cómo la Administración autonómica o foral despliega sus facultades decisorias en la planificación, ordenación y gestión de sus montes, y si han dado resultados positivos en el aprovechamiento maderable de los montes de su titularidad; esto es, si el grado de intervención aplicado a los montes privados también se aplica a los montes públicos de titularidad administrativa y, sobre todo, si su actuación ha resultado eficaz. No siempre sucede así, como evidencia el déficit de ordenación de montes públicos.

2. LA PLANIFICACIÓN FORESTAL

La planificación constituye una técnica de prevención que responde a la necesidad de disponer de un instrumento capaz de diagnosticar los problemas de un territorio, aportar soluciones y fijar directrices para su desarrollo a largo plazo. La existencia de documentos de planificación aprobados por la Administración forestal puede simplificar y agilizar los trámites necesarios para autorizar medidas ya previstas en dichos instrumentos. En esencia, se trata de identificar y diagnosticar los principales problemas, así como de desarrollar un esquema director de actuación a largo plazo, enmarcado en las líneas orientadoras del Plan Forestal.

Esta planificación, que debe adecuarse a distintas escalas (regional, comarcal y local), desciende hasta el nivel de monte mediante proyectos de ordenación y planes técnicos. Tales instrumentos han de adaptarse a nuevas exigencias ecológicas y sociales, con el fin de garantizar la pervivencia de las masas y su aprovechamiento sostenido y rentable. Conforme al principio de jerarquía, los instrumentos de gestión forestal deben ajustarse a lo dispuesto en otros instrumentos de planificación o gestión de rango superior que operen sobre el territorio, en particular, en los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales y en las figuras de planeamiento previstas en la normativa de protección y conservación de la naturaleza.

En consecuencia, los instrumentos de gestión forestal no podrán contradecir lo dispuesto en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales ni en los Planes Rectores de Uso y Gestión, cuando se trate de Parques Nacionales, Parques Naturales y Reservas Naturales. En el caso de Monumentos Naturales, Paisajes Protegidos y Áreas Naturales de Especial Interés, deberán ajustarse a las Normas de Protección. En las zonas de la Red Natura 2000, deberán adecuarse a los planes de gestión específicos.

Los planes autonómicos coexisten con figuras de planificación de ámbito comarcal, en particular, los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales. Sin embargo, estos no han llegado a consolidarse como un instrumento vertebrador de la planificación forestal, pese a las expectativas asociadas a su aprobación y a que algunas comunidades autónomas continúan proyectándolos en sus anteproyectos de Ley de Montes. De este modo, se ha desaprovechado



la posibilidad de contar con información completa sobre los montes incluidos en su ámbito territorial, referida a territorios forestales con características homogéneas y, en su caso, a comarcas u otras divisiones administrativas propias, lo que habría reducido trámites e incentivado el aprovechamiento. Con todo, aún es posible corregir esta inercia.

En cualquier caso, es necesario abordar la 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. Lo anterior puede redundar en una simplificación de la ordenación de los montes, más práctica y adaptada a las peculiaridades o a la función principal de cada uno de los montes.

3. LA ORDENACIÓN FORESTAL

El contenido de los instrumentos de ordenación (proyectos de ordenación o planes técnicos o de gestión) debe ser obligatorio y ejecutivo en las materias reguladas en la norma forestal de cabecera. La naturaleza jurídica de los instrumentos de ordenación forestal es normativa y, por ende, vinculante para cualquier persona física o jurídica, con independencia de que sea pública o privada.

De ahí que la falta de ejecución de las actuaciones planificadas en el instrumento de gestión forestal sostenible debería impedir su posterior renovación y el acceso a ayudas o subvenciones en materia de gestión forestal sostenible. Se trata de una penalización por la falta de ejecución de las acciones previstas en un instrumento de gestión forestal, tanto a efectos de renovación como económicos, lo que demuestra que estos instrumentos deben desarrollarse y no dejarlos caducar sin más.

Distinto es el caso de que un monte no esté provisto de un instrumento de ordenación, lo cual no impide su aprovechamiento, pero en la práctica resultará más complicado. Ahora bien, la ordenación forestal debe ejecutarse. Los aprovechamientos maderables deberán detallarse lo máximo posible.

Precisamente para reducir esa dificultad, cabe promover la ordenación mediante planes técnicos simplificados, consistentes en un formulario de formato normalizado en el que se incorpora el contenido esencial para asegurar la correcta ordenación de la superficie forestal, siendo de aplicación a montes de determinada superficie.

En el plano de los incentivos económicos, conviene que las actividades de ordenación forestal se contemplen expresamente como mejoras forestales, de modo que en el caso de los

montes de utilidad pública tal ordenación se sufrague a través del Fondo de Mejoras, reduciendo el coste económico que tal ordenación puede suponer para la administración.



Dentro de haz de instrumentos de referencia en materia de ordenación forestal, las directrices básicas comunes de gestión forestal sostenible determinan el contenido mínimo de los proyectos de ordenación de montes y de los planes dasocráticos (artículo 33.4 LM), de ahí su carácter unificador y la importancia que revisten como punto de partida en la ordenación de los montes. Cada Comunidad Autónoma debería aprobar las suyas propias.

Asimismo, la Administración debe adoptar una serie de pautas de cara a la comercialización y la transformación de los aprovechamientos maderables, sobre todo en los montes de utilidad pública, donde la Administración planifica directamente los aprovechamientos forestales. Por mencionar unos ejemplos:

- Los instrumentos de ordenación y los planes anuales de aprovechamientos deben responder con agilidad a los cambios de demanda y precios del mercado, de forma que los reajustes para optimizar el aprovechamiento sean rápidos. El tipo de productos que compongan la oferta de los montes de utilidad pública debe conectarse con la necesaria flexibilidad al tipo de productos que demanda la industria de transformación.
- Las inversiones y actuaciones públicas que se realicen con finalidad productora deben encaminarse al logro de la mejor combinación en la oferta de productos y el abaratamiento de los costes de explotación.
- El volumen de producción de estos montes debe planificarse de forma tal que la oferta que suponen permita una mejor regulación del mercado de productos forestales.
- Es necesario aprobar mediante Órdenes modelos-tipo de gestión forestal para choperas y eucaliptares.
- La certificación forestal constituye un elemento central que posiciona en el mercado los aprovechamientos forestales, pero cuyo despliegue se dificulta por la baja incidencia de los instrumentos de ordenación.

Desde el punto de vista técnico, la elección del aprovechamiento de madera en los instrumentos de ordenación dependerá de su importancia y de la intensidad de su gestión. De hecho, la cantidad y la calidad de la madera a extraer dependen en gran medida de cómo se planifiquen las actuaciones y de cómo se concreten en la ordenación forestal, previendo la posibilidad maderable en función, entre otros factores, de las características culturales, del método de ordenación y del criterio de cortabilidad elegidos.



En el núcleo técnico de la ordenación, elegir el criterio o la combinación óptima de criterios de cortabilidad es uno de los problemas de mayor envergadura dentro del ámbito dasocrático, en el que confluyen consideraciones económicas, productivas, ecológicas y silvícolas, con un sentido integrador. Para sustentar esa elección, estos instrumentos de ordenación deben integrar un informe silvícola del que se desprenda una información exhaustiva del arbolado existente en la zona, que influirá posteriormente en el aprovechamiento maderable, máxime teniendo en cuenta que entre la información que debe abarcar están los aprovechamientos realizados y necesarios. Con toda la información recogida en su inventario se llevará a cabo un diagnóstico de la potencialidad del monte en recursos que dará origen al proceso de toma de decisiones.

Sobre esa base, en los correspondientes instrumentos de ordenación, la descripción de los aprovechamientos se realizará con el mayor detalle posible, incluyendo sus cuantías en especie y en valor económico, costes asociados, año de ejecución, así como cualquier circunstancia que pueda ser relevante para el estudio de la evolución futura del recurso en cuestión, o para las decisiones que se adopten en la planificación futura.

En particular, para los aprovechamientos de madera se indicará el tipo de cortas o de tratamientos silvícolas que los han originado, su cuantificación (metros cúbicos, kilogramos o toneladas, según corresponda) y su valor económico, cuando resulte procedente. A estos efectos, es necesario un Plan de cortas en el que se refleje la cuantía de las cortas y su localización en las unidades dasocráticas y de gestión. Se deberá reflejar la anualidad en la que se planifique la corta, cantones o rodales que componen la unidad de corta, tipo de corta, especies que se van a cortar y volumen o biomasa a extraer por especie. En el caso de actuaciones de mejora (claras, clareos, etc.) que den lugar a productos maderables o leñosos enajenables, dichos productos serán incluidos en este Plan de cortas. La corta de los árboles y su regeneración se realizará en función de múltiples factores ecológicos, silvícolas, productivos y de organización.

Más allá del contenido de cada instrumento, se debe apostar por programas de gestión integral. Su objetivo es gestionar de forma integral y homogénea un conjunto de varios montes de titularidad pública que, por su proximidad y sus características comunes, puedan gestionarse con técnica empresarial y proyección social; de tal manera que se puedan optimizar las capacidades de planificación y gestión de la Administración forestal. En ellos se puede contemplar la transformación y comercialización de los aprovechamientos forestales, así como la gestión económico-financiera de las distintas actuaciones. Este modelo permite reinvertir los beneficios económicos obtenidos en distintos aprovechamientos en mejoras necesarias en los montes.

A tal efecto, la consecución de una ordenación y gestión integral se puede reforzar a través de la agrupación de montes públicos, cuyo fomento compete a la Administración



Forestal. Estas agrupaciones deben tener entidad propia, registrarse por el principio de unidad de gestión forestal, e incluso pueden ser obligatorias cuando así lo acuerde el gobierno autonómico. Estas líneas deben desarrollarse a través de proyectos de ordenación y planes de gestión de los montes públicos y privados, con la perspectiva de lograr unidades superiores de gestión a nivel comarcal.

En aplicación de lo anterior, los instrumentos de ordenación deben establecer las masas consideradas de carácter productor, así como las líneas generales de gestión productora en montes de utilidad pública. Aunque los planes anuales de aprovechamiento de estos montes contengan una previsión con cantidades orientativas derivadas de la dificultad que entraña precisar con exactitud lo que se va a obtener finalmente, no se puede olvidar que su duración es anual, lo que permite afinar y tener una mayor certeza en la ejecución de los lotes incluidos en el propio plan.

Se propone un ejemplo de estructura de un Plan Anual de Aprovechamientos Forestales en montes de utilidad pública:

- Identificación del aprovechamiento.
- Provincia. Municipio.
- Número del Catálogo de Utilidad Pública.
- Nombre del monte.
- Pertenencia.
- Producto.
- Subproducto.
- Lote.
- Número de anualidades.
- Superficie de aprovechamiento.
- Unidad comercial.
- Número de unidades comerciales.
- Precio de tasación de la unidad comercial. IVA%.
- Tipo de aprovechamiento.



- Sistema de adjudicación.
- Plazo de ejecución (meses).
- Época de disfrute.
- Forma de medición.
- Modalidad de liquidación.

Junto a los planes anuales de aprovechamientos, otra figura anual son los planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales, que se aprueban anualmente a través de las correspondientes Órdenes y se configuran como instrumentos de ordenación preferente para el conjunto de políticas territoriales.

La ordenación forestal no se agota en la actividad del sector público, sino que se apuesta por la colaboración público-privada a través de entidades silvícolas de colaboración, que coadyuvan en la ejecución de las tareas de gestión de los montes por cuenta de la Administración forestal o del titular del monte. Esta colaboración puede extenderse al ámbito del fomento, el aprovechamiento y la planificación forestal dentro del marco legalmente establecido. El objetivo último es contribuir a la simplificación administrativa, la mejora de los plazos de resolución y, en mayor medida, a la optimización de los resultados de la gestión forestal para aquellos que, de forma voluntaria, se acojan a sus servicios a través de cualquier instrumento válido en derecho.

En coherencia con lo anterior, el control de la actividad llevada a cabo por estas entidades corresponde a la Administración autonómica con competencias en materia forestal, que ejercerá sus funciones de verificación, control e inspección. En ningún caso estas entidades tendrán la condición de autoridad.

A modo de concreción de estas fórmulas de ordenación y simplificación y a título de ejemplo, las Instrucciones Generales de Ordenación de Montes de Andalucía diferencian tres modelos que serán de aplicación para los siguientes casos:

- 1.º Plan técnico de ordenación de montes (PTOM): documento similar en estructura a un Proyecto de ordenación, pero con requerimientos adaptados a una gestión más sencilla. Tiene formato de escritura libre y está orientado a los montes particulares en general y a montes de titularidad pública de superficie inferior o igual a 400 hectáreas.
- 2.º Plan técnico de ordenación simplificado (PTOS): documento consistente en un formulario de formato normalizado, en el que se incorpora el contenido esencial para asegurar la correcta ordenación de la superficie forestal, al que pueden acogerse los montes de superficie inferior o igual a 400 hectáreas.



- 3.º Adhesión a modelos-tipo de gestión forestal (AMGF): Responden a un conjunto de indicaciones y prescripciones técnicas establecidas según tipo de monte y que serán de aplicación a montes de reducida superficie, simplicidad estructural o cualquier otra razón que recomiende la definición de un modelo específico. El terreno forestal adherido al modelo tendrá la consideración de monte ordenado, siempre que se incluya en ellos como anexo la estimación del riesgo de incendio forestal en la zona y las medidas de prevención de incendios forestales.

4. LA DETERMINACIÓN DE OBLIGACIONES CONCRETAS EN MATERIA DE ORDENACIÓN: EL EJEMPLO DE CASTILLA Y LEÓN

El artículo 33.2 de la LM obliga a la ordenación de los montes catalogados sin ambages, y su apartado 1 obliga a las Administraciones públicas a impulsar técnica y económicamente la ordenación de todos los montes, sin distinción tipológica. Lo anterior, para cumplir con el plazo consignado en la Disposición transitoria segunda, que prevé el plazo de 25 años desde la entrada en vigor de la LM para la ordenación de los montes catalogados y los protectores.

A estos efectos, la determinación de responsabilidades en materia de ordenación por la vía reglamentaria parece adecuada, por dota de fuerza jurídica a las obligaciones que se prevean por dicha vía.

Un buen ejemplo de lo anterior es el Decreto 12/2025, de 4 de septiembre, por el que se regula la planificación y ordenación forestal en Castilla y León, que concreta sobre qué administración recaen las obligaciones de promoción de la ordenación forestal y de redacción y aprobación de los instrumentos concretos.

Según el artículo 12 del Decreto 12/2025, están sujetos a la obligación de ordenación los montes previstos en el apartado 2 del artículo 33 de la LM, es decir, los catalogados y los protectores, a los que añade: i) los de más de 500 hectáreas de superficie forestal arbolada con una fracción de cabida cubierta promedio superior al 20 %, y ii) los de más de 250 hectáreas de superficie forestal arbolada con fracción de cabida cubierta promedio superior al 20 % y una edad media del arbolado superior a ochenta años, y estar incluidos en la Red de Áreas Naturales Protegidas de Castilla y León.

El apartado 2 del mencionado artículo 12 indica que la Consejería de medio ambiente determina qué tipo de instrumento de ordenación resulta obligatorio en las distintas tipologías de montes descritas. Añade el apartado 3 que la responsabilidad de contar con un instrumento de ordenación forestal en los montes que deban tenerlo corresponde a: i) en montes propiedad de la Comunidad de Castilla y León o con derechos reales de vuelo a favor de la misma, a la Administración de la Comunidad, ii) en montes catalogados de utilidad pública no incluidos en el apartado anterior, a la Administración de la Comunidad y a sus titulares, de forma solidaria,

y iii) en el resto de montes, a quienes sean responsables de su gestión forestal y, subsidiariamente, a sus titulares en caso de no ser los mismos.



Sin ánimo de ser exhaustivos ni de citar todos los ejemplos previstos por el Decreto, los apartados 5 a 10 del mencionado precepto indican a qué organismo corresponde la iniciativa de dicha ordenación, que se concreta, en montes propiedad de la Comunidad de Castilla y León, en la consejería competente en materia de montes. En montes catalogados de utilidad pública no incluidos en el apartado anterior, la iniciativa corresponde a la consejería, que determinará conjuntamente con las entidades propietarias los objetivos generales. No obstante, la entidad propietaria puede solicitar la elaboración del instrumento, asumiendo los gastos, en cuyo caso podrá abordarse de forma conjunta con el servicio territorial responsable de su tramitación. En montes sometidos a contrato o convenio con la Administración autonómica en que esta disponga de un derecho real de vuelo, se aplica el mismo criterio que en los montes catalogados de utilidad pública, salvo que el contrato o convenio disponga otra cosa.

La Dirección General con competencia en materia de montes es el órgano responsable en los procedimientos de aprobación, revisión, modificación o prórroga de los instrumentos de ordenación (artículo 27.1 del Decreto 12/2025).

Las obligaciones descritas redundan en una mayor facilidad para la realización de los aprovechamientos forestales, máxime cuando en ellos se incluye la determinación del aprovechamiento y su materialización cualitativa y cuantitativamente y contribuyen a solventar los problemas que surgen en ausencia de instrumentos de planificación o de gestión.

5. ANEXO: PLANTILLA PARA LA REGULACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN Y ORDENACIÓN FORESTALES



Capítulo I. Disposiciones generales.

Artículo 1. Objeto.

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

Artículo 3. Principios.

Artículo 4. Definiciones.

Capítulo II. Sistema autonómico de planificación forestal.

Artículo 5. Niveles del sistema.

Artículo 6. Instrumentos del sistema.

Artículo 7. Inventario forestal continuo.

Capítulo III. Ordenación de montes.

Artículo 8. Instrucciones generales.

Artículo 9. Monte ordenado.

Artículo 10. Instrumentos de ordenación.

Artículo 11. Tipología y precisiones técnicas.

Artículo 12. Deber y responsabilidad de ordenar los montes.

Artículo 13. Formas de articulación territorial.

Artículo 14. Ámbito territorial de los instrumentos.

Artículo 15. Vigencia.

Artículo 16. Prórrogas.

Artículo 17. Estructura y contenidos mínimos.

Artículo 18. Aplicación y seguimiento.

Capítulo IV. Efectos, fomento e inspección.



Artículo 19. Compromisos inherentes.

Artículo 20. Vinculación y efectos.

Artículo 21. Impulso e incentivos.

Artículo 22. Inspección, seguimiento y control.