

# Los selvicultores españoles y la Ley Básica de Montes

La Confederación de Organizaciones de Selvicultura de España se ha dirigido recientemente al Ministro de Agricultura, D. Luis Atienza, haciéndole ver una serie de puntos en relación con el proyecto de Ley Básica de Montes y Aprovechamientos Forestales.

COSE opina que al tratarse de un paso importantísimo para nuestra política forestal no debe precipitarse su tramitación sin consensuar el texto con todos los agentes de la política forestal: los selvicultores privados y comunales, y la Administración (CC.AA.).

Este es precisamente el punto más débil de la Ley, según la Asociación: carecer del trabajo de equipo que, desde su comienzo, involucre a todos los agentes. La actual redacción es tachada de intervencionista, continuista y con una visión alejada de la realidad.

Se recoge, a continuación, el texto del informe que la Asamblea de COSE aprobó en su reunión extraordinaria de 23 de junio. COSE quiere evitar lo sucedido con la ley 4/1989 que fue rechazada por el Tribunal Constitucional.

Informe de COSE sobre el anteproyecto de Ley Básica de Montes y Aprovechamientos Forestales del MAPA

## A) Consideraciones de procedimiento y oportunidad

Los montes españoles han estado sujetos en su historia a dos leyes forestales, las de 1963 y 1957, prácticamente idénticas -con excepción de los permisos de cortas en los montes privados incluidos en la Ley de 1957. Es decir, la política forestal durante un periodo de 132 años ha contado con los mismos instrumentos para hacer frente a situaciones bien dispares. Las consecuencias, positivas y negativas, del cuerpo doctrinario de estas leyes, (nacidas bajo unos condicionantes -como como la limitación de recursos- ya superadas), determinarán nuestros bosques hasta bien entrado el siglo XXI.

Por ello, la ocasión actual -realmente excepcional- para la política forestal española de dotarse de uno de sus instrumentos principales nos obliga a un replanteamiento serio, profundo y con coraje, de nuestra política forestal, con las miras puestas en lo que serán y queremos que sean nuestros bosques en los siglos XXI y XXII. Las decisiones que se tomen el amparo de esta ley determinarán, si su vida no es efímera como tampoco lo han sido la de las leyes anteriores.

Esquivar este replanteamiento con soluciones continuistas y de mínimo

esfuerzo es tan inexcusable, como el retraso de 16 años en comenzar seriamente la discusión sobre la Ley.

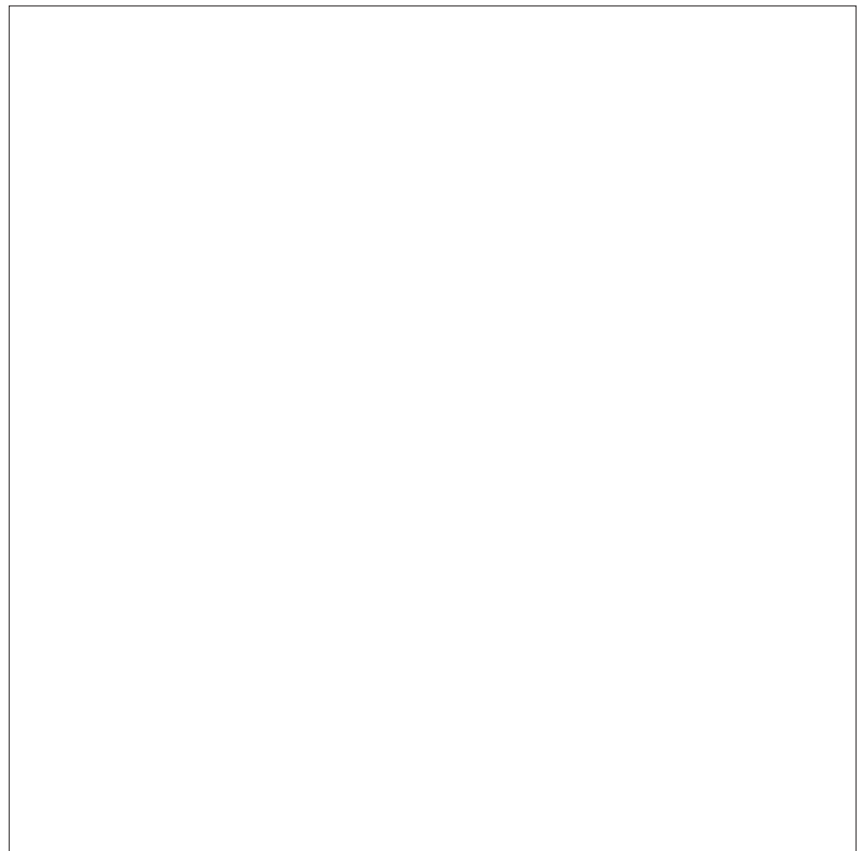
Por todo ello, COSE, que sólo ha sido consultada cuando el anteproyecto estaba prácticamente ultimado, entiende que la relevancia de esta Ley, por sus repercusiones en el tiempo y en el espacio, hace necesario un consenso que se debe reflejar en la propia confección de la Ley entre las CC.AA. - que son las que la han de aplicar-, los selvicultores y el propio MAPA para así dotarla de la suficiente legitimidad.

### Una comisión tripartita

Por ello y, sin menoscabo de que el anteproyecto pueda servir de borrador de discusión, COSE propone insistentemente la creación de una comisión tripartita que en un plazo prudencial elabore un proyecto consensuado. Aunque ello pueda parecer un retraso, la ventaja de su asunción por quienes la han de aplicar (CC.AA. y selvicultores), favorecerá el consenso político (CC.AA. gobernadas por los principales partidos parlamentarios) y un debate parlamentario ágil. Y lo que es más importante, dará a la Ley la fuerza moral que requiere. El ejemplo negativo de a dónde llevan las imposiciones legislativas lo vemos en la Ley 4/1989, puesta en entredicho por el Tribunal Constitucional en fechas recientes. Debe además tenerse en cuenta que dado lo avanzado de la legislatura es prácticamente imposible culminar la aprobación de esta ley por lo que el impasse hasta la siguiente legislatura es una fase ideal para el trabajo de la comisión propuesta.

Dada la relevancia que COSE da a esta cuestión, nos limitamos a comentar las disensiones fundamentales y a presentar las propuestas alternativas de COSE respecto al anteproyecto como primera aportación a la comisión propuesta.

### B) Análisis global del Anteproyecto de Ley Básica



### de Montes

#### Intervencionismo de la Administración

El anteproyecto del MAPA conlleva elevadas dosis de continuismo, de falta de innovación, y un intervencionismo excesivo en las competencias de las Comunidades Autónomas y en los derechos de los varios millones de propietarios forestales españoles.

Pretende pivotar la política forestal sobre meros instrumentos administrativos olvidando que éstos no son convenientes, dado el imposible trato de igualdad entre los agentes de la política forestal. Además, generan un

espejismo de realidad. Es del todo idealista pretender resolver problemas reales de un sector con la implicación territorial y temporal del forestal a golpe de leyes, decretos y órdenes ministeriales.

#### El Catálogo Forestal

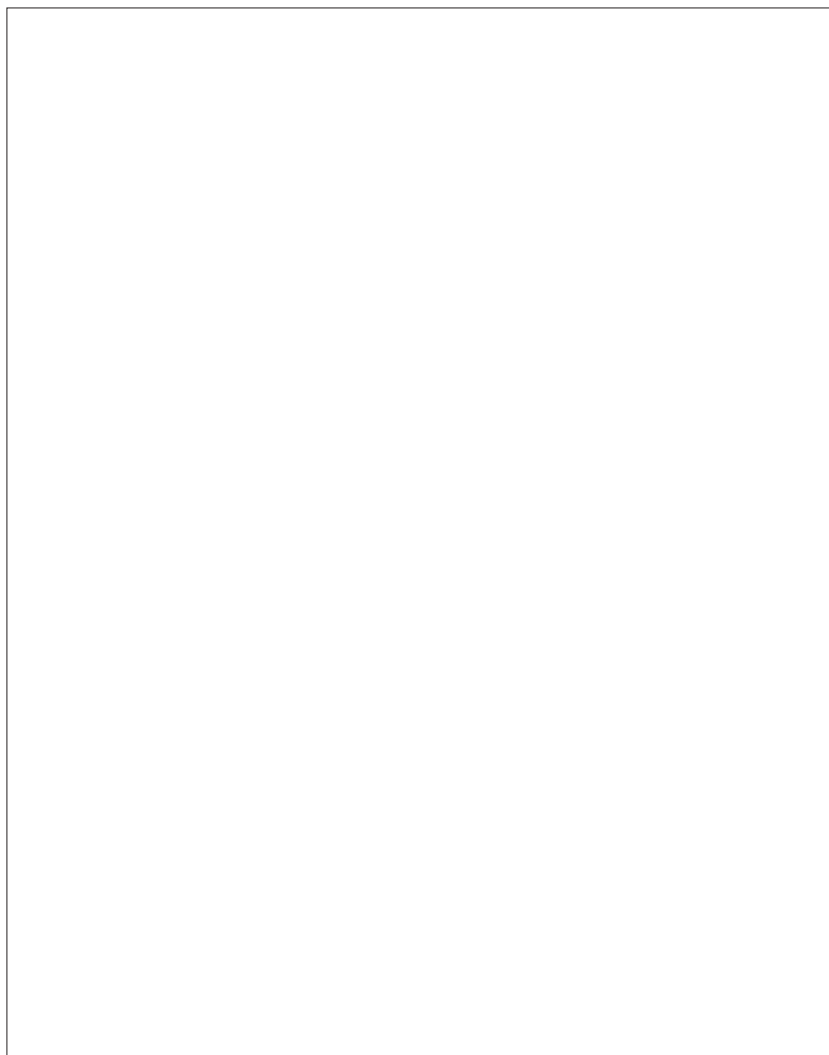
Choca la importancia que se le atribuye en el anteproyecto al Catálogo de Utilidad Pública, como si a los retos de los bosques españoles del siglo XXI se pudiese responder con los mismos instrumentos que hace 130 años cuando se trataba de evitar a toda costa la Desamortización. Problemas nuevos requieren instrumentos nuevos. Profundizando en la doctrina seguida hasta la fecha,

finaliza el anteproyecto con la ambivalente naturaleza jurídica de los bosques incluidos en el Catálogo de Utilidad Pública convirtiendo de un carpetazo y sin mayores miramientos estas propiedades comunales/municipales afectadas en bienes de uso público o demanial. En ningún caso se prevé la correspondiente indemnización por esta -aunque soslayada-expropiación del derecho de dominio de unos bienes, en su origen plenamente patrimoniales.

Pero el anteproyecto va más lejos aún ampliando este estatus incluso a montes privados que reúnan las características de utilidad pública recogidas en la Ley, algo que dadas las consecuencias que conlleva es del todo inaplicable en la propiedad privada. O sea que, por la incapacidad o falta de generosidad de la sociedad para incentivar la producción de externalidades de los bosques, sus titulares son además castigados ,con el riesgo de socavar su derecho de propiedad transformándolo como por ensalmo en una mera titularidad formal sin mayor contenido. Sin lugar a dudas, todo un despropósito.

### Gestión y permisos de corta

Tampoco supone el anteproyecto ninguna innovación en cuanto al farragoso y poco efectivo sistema de permisos de corta. Ni siquiera apuesta decididamente por los planes de gestión como hace la Ley Forestal de Catalunya (1988) para solucionar este nudo gordiano de la silvicultura española sin salirse del marco de la Ley de 1957, precisamente ahora que se brinda la ocasión de su replanteamiento. No es acorde con nuestro sistema socio-económico que una determinada actividad se vea sometida a un permiso para algo tan intrínsecamente característico de la actividad forestal como las cortas. y mucho menos que esta intervención sea sometida a tasas. Cuando el reto es la gestión de una superficie forestal creciente en extensión y abandono, la



propia ley forestal parece favorecer el abandono como receta mágica al poner todo tipo de trabas a la gestión. Por otro lado, creer que a mayor intervencionismo administrativo, mejor se garantizan los intereses generales demuestra un escaso conocimiento de los efectos de la acumulación de poder paradójicamente unidas las limitaciones operativas de las administraciones públicas.

No diferencia el anteproyecto entre terreno arbolado -que es lo que hay

que defender prioritariamente- y monte, cuya inclusión desde el comienzo de la legislación forestal fue más una misma medida de ordenación del territorio avant la lettre que una necesidad forestal objetiva.

No prevé tampoco la Ley instrumentos compensatorios directamente operativos, dejando las medidas fiscales para un desarrollo reglamentario posterior, lo que no deja de ser una falta de consideración al legislativo, además de una prueba más de

improvisación. Difícilmente se podrán aceptar mayores restricciones si las compensaciones no se especifican o no suponen mejora alguna.

### La experiencia de las CC.AA.

Inexplicablemente olvida el anteproyecto los importantísimos instrumentos de que se han dotado para su política forestal algunas CC.AA., como son los Planes Forestales (Galicia, Andalucía, País Vasco, Navarra, Asturias o Catalunya), en algunos casos incluso con rango legal.

Las sustanciales diferencias en las estructuras forestales (propiedades, tipos de montes, condicionamientos socio-económicos, etc) y el periodo de aplicación previsible de la ley obligan a prever el suficiente margen de maniobra para las políticas y sus instrumentos autonómicos (leyes, planes, etc). Tampoco tiene en cuenta el anteproyecto la realidad fuertemente parcelada de los montes en muchas zonas de España que hacen inaplicables muchas de sus disposiciones.

### Recuperar el concepto Bosque

Debería aprovecharse la ocasión de la Ley de Montes para incluir en la propia denominación del MAPA el término Bosque, ya que como primera forma de uso del territorio no puede quedar fuera de la denominación del Ministerio competente.

En definitiva, se ha comenzado la casa por la ventana. Sin política forestal definida se ha preparado una Ley Básica de Montes que no es más que un, si bien destacado, instrumento más de esta. Si la discusión sobre la Ley favorece la discusión sobre política forestal, bienvenida sea, pero sin unos previos conceptos claros de política forestal no deja de ser un ejercicio de mero voluntarismo.

### C) Propuestas alternativas de COSE

Del apartado anterior se deducen las prioridades de COSE, que se podrían resumir en los siguientes puntos:

**1** Definir el ámbito del sector forestal como un sector más y al mismo nivel del complejo agricultura-bosques-pesca y no como un mero subsector de la producción agraria, lo que tendría consecuencias, tanto para el encaje de las administraciones forestales, como para el estatus de las Organizaciones Profesionales Forestales o en la propia denominación del Ministerio competente (Ministerio de Agricultura, Bosques, Pesca y Alimentación: MABPA).

**2** El reto de asegurar y optimizar la producción de externalidades no se consigue mediante restricciones sobre quienes las ofrecen ya hoy de forma gratuita a la sociedad, sino diseñando los instrumentos que complementen los servicios no remunerados por el

mercado. Cualquier restricción que supere el mínimo requerido en general (gestión sostenible) deberá ser compensada. Por ello, hay que limitar los instrumentos administrativos basados en las externalidades como pretexto a un mínimo, a la última ratio, y nunca utilizarlos como la regla general.

**3** La forma de las compensaciones se puede discutir en la Comisión, siendo en todo caso fundamental diseñar los sistemas compensatorios (ayudas, fiscalidad, asistencia técnica, compensaciones, internalizaciones, contratos) y su financiación. Sin una financiación solidaria y en ausencia de una política forestal comunitaria, la competencia autonómica es una entelequia.

**4** Definir jurídicamente el término gestión forestal ordenada (sostenible) al unísono con su implantación en otros sectores económicos que

gestionan recursos naturales renovables (agricultura, ganadería, caza, pesca, etc). Con ello quedaría automáticamente autorizado todo aprovechamiento en el marco de una gestión ordenada, que sólo podría ser limitado por causa justificada, sobre base legal y previa indemnización.

Para delimitar el alcance de la gestión ordenada se promocionarán por todos los medios los planes de gestión que delimiten lo que es aprovechamiento de la renta del capital. Los casos dudosos se someterían a autorización previa.

**5** Las consecuencias de estos principios para las cortas serían que, por un lado, quedarían autorizadas sin más trámites aquellas recogidas en un plan de gestión, además de los aprovechamientos que no conlleven un riesgo objetivo (como por ejemplo la extracción del corcho, las cortas en plantaciones forestales de turnos cortos o la realización de claras de mejora<sup>1</sup>). Además, debería generalizarse el silencio administrativo positivo ya aplicado en algunas CC.AA. después de un plazo prudencial. Finalmente, someter este trámite, en los casos que sea preciso, a una tasa, es algo del todo inmoral e injustificable por reducida que sea.

**6** Convendría habilitar mecanismos de corresponsabilización de los selvicultores privados y comunales/municipales en la política forestal. Ello no sólo permitiría reducir estériles confrontaciones y posiciones atrincheradas, sino que permitiría ganar un aliado en la consecución de una política forestal forzosamente consensuada, solucionar de forma consensuada los problemas más peliagudos que se presenten y, lo que es más importante aún, dar a la política forestal mayor continuidad, al establecer un contrapeso a excesivos vaivenes políticos (Centros de la Propiedad Forestal, Mesas Intersectoriales Forestales, Interprofesionales, etc.).

**7** De acuerdo con la naturaleza de la Ley Básica de Montes y la imposibilidad de prever el sinfín de situaciones futuras, se propone como un instrumento muy útil la confección de Planes forestales a nivel autonómico con periodicidad decenal confeccionados sobre la base del inventario forestal nacional. Con ellos las CC.AA. se verían obligadas a fijar sus políticas forestales a medio y largo plazo, a la vez que se evitaría la necesidad de certificar individualmente la gestión sostenible al disponerse de un instrumento de monitoring (inventario) y de actuación para corregir eventuales, aunque improbables, disfunciones.

**8** La regulación del uso sostenible en los recursos naturales ha de extenderse a una forma de uso del territorio - el acceso del público- que empieza a convertirse en su principal amenaza en ciertos lugares, precisamente los que más se pretendía conservar<sup>2</sup>. El daño que están sufriendo en este momento por esta causa muchas propiedades forestales, así como el inducido a la vida silvestre y a la población rural, el aumento del riesgo de incendio o, sin ir más lejos, las obvias dificultades de convencer a la población rural para que acepte unas limitaciones en pro de la conservación de la naturaleza (cuando precisamente con el pretexto de esta se favorece la hiperfrecuentación que la amenaza), es necesario proceder a regular rigurosamente el acceso del público a los bosques. Para ello no hace falta más que seguir el ejemplo de los países centro y norteeuropeos que han resuelto ecuanímente el problema, limitando el acceso tolerado a medios no motorizados fuera de las carreteras asfaltadas.

**9** La ley básica de montes debería evitar y, en su caso limitar y clarificar, las interferencias de otras leyes que inciden en la gestión forestal, como por ejemplo, la Ley del Suelo, la de Aguas, la de Carreteras, etc. Sería

conveniente una disposición genérica de compensación de las restricciones a la gestión forestal que se puedan derivar de otras legislaciones que incidan en los terrenos forestales, además de la concentración de su aplicación en la Administración forestal para evitar actuaciones inconexas y contradictorias.

En definitiva, los ejes principales de COSE ante la Ley Básica de Montes son la emancipación de los propietarios forestales privados y comunales/municipales de la preconstitucional tutela de la Administración forestal y su sustitución por instrumentos más eficientes y acordes con nuestro ordenamiento jurídico general y las políticas forestales de nuestros principales competidores y algunas CC.AA. basados en la confianza mutua, colaboración, corresponsabilización y subsidiariedad, junto a la compensación de las restricciones que en aras a asegurar los servicios no remunerados de la selvicultura sean objetivamente necesarias, obviando instrumentos meramente coactivos. Sólo cuando la sociedad pague por estos servicios (externalidades), podremos empezar a sopesar su verdadero valor. Sin pagar por ellos, todo el monte es orégano.

#### Notas

<sup>1</sup> Para diferenciar las claras de mejora de otros aprovechamientos se propone utilizar el coeficiente de cabida cubierta después de la corta superior a 0,5 como límite entre un aprovechamiento libre de autorización de uno que precise autorización. En cualquier caso no puede servir de excusa el mantenimiento del farragoso sistema actual, donde formalmente hay que medir cada árbol que se extrae por la incapacidad de los servicios oficiales de confeccionar una estadística de aprovechamientos forestales por otras vías más eficientes.

<sup>2</sup> Cabe recordar que las actividades forestales o agrícolas requieren generalmente de una reducida presencia física sobre el territorio, gracias a los avances de la mecanización, que difícilmente condiciona la vida silvestre (1-2 jornales/ha). Por el contrario, las zonas más frecuentadas están sometidas a intensidades muy superiores.