



Congreso de la PROPIEDAD FORESTAL

Valladolid, 18, 19 y 20 de octubre de 2022

SELVICULTORES PARA
BOSQUES VIVOS

Situación legal de las fincas forestales Frenos y herramientas para movilizar territorio

Dr. Carlos González-Antón Álvarez

Catedrático EU Derecho Administrativo (Universidad de León)

Abogado y consultor (EcoUrban Consultores)

Objetivo de esta intervención

- Fomentar el debate, un debate necesario
- Una perspectiva crítica realizada desde el derecho público y desde la experiencia de trabajar con prácticamente todos los agentes:
 - Administraciones estatal, autonómicas, locales
 - Propietarios forestales públicos y privados
 - Particulares afectados por la actividad forestal
 - ONG ambientales
 - Empresas forestales
 - Empresas de biomasa

¿Qué es finca forestal? ¿bosque = monte?

- La finca o propiedad forestal en la legislación española de montes:
 - **En positivo**: fincas con monte: con bosque, con pastizal, con arbustos. Más terrenos yermos, roquedos, arenales; agrícolas abandonados
 - **En negativo**: no agrícola, no suelo urbano
- Hay fincas forestales privadas y fincas forestales públicas
 - Los distintos propietarios privados
 - Los distintos propietarios públicos
- **Pero hay problemas *comunes* a todos los propietarios**: privados, públicos, individuales y colectivos
- Existe necesidad de una regulación específica del **bosque**: UE, FAO, etc.

¿Qué pone freno y qué acelera a la propiedad forestal?

- La tradicional distinción de las políticas públicas de policía y de fomento
 - El palo y la zanahoria
- La intervención administrativa sobre la propiedad forestal
 - La multi-intervención
- La actividad de fomento
 - Las subvenciones, las primas, los créditos
 - La no intervención como técnica de fomento

Los frenos a la titularidad forestal y los frenos a la actividad forestal

- Se puede afirmar que no solo hay trabas a la actividad forestal sino también a la propia titularidad forestal
- Los frenos a las titularidades forestales
 - El impacto de los deslindes de los Montes de Utilidad Pública en otras titularidades forestales
 - Los problemas para acreditar la titularidad de los montes (de socios, comunales, mancomunados)
 - Las riberas *estimadísimas*, nunca *subestimadas*
 - El ataque indiscriminado del **dominio público hidráulico cartográfico** a todo tipo de propiedad ribereña, forestal o de otro tipo; tanto pública como privada: el deslinde del dominio público hidráulico

El caso extremo de intervención: la eliminación de la propiedad forestal

- Cómo la Administración hídrica puede hacer desaparecer una propiedad privada o pública
- Cómo el dominio público hidráulico *cartográfico* convierte en papel mojado las inscripciones del Registro de la Propiedad, las inscripciones catastrales y los inventarios de bienes de las entidades locales
 - Las choperas y otras parcelas ribereñas de Castilla y León *abducidas* por la CHD
- El conflicto entre el derecho público y el derecho privado
 - Los excesos de la Sala Tercera del Tribunal Supremo a la hora de interpretar las facultades que tienen los organismos de cuenca para proteger el dominio público hidráulico
- La necesidad de reformar la regulación del deslinde del dominio público en la Ley de Aguas
 - De la *incapacidad* de deslindar conforme a derecho... al *matonismo* incautador

La propiedad forestal ante las múltiples intervenciones administrativas

- La administración **forestal**
- La administración **ambiental**
- La administración **hídrica**
- La administración **urbanística**
- La administración **agraria**
- La administración **fiscal**
- Las otras administraciones: energética, militar, carreteras, turística, etc.

La intervención estrictamente forestal

- La **planificación** forestal
 - Se planifica el monte **no el bosque**: terrenos agrícolas abandonados, vías pecuarias, etc.
 - Los múltiples instrumentos de planificación forestal: Estrategia Forestal Española, Plan Forestal Español, los PORF, Proyectos de Ordenación de Montes, Planes Dasocráticos
 - ¿Sirve de algo la planificación forestal pública?
 - ¿Se planifica la actividad forestal privada?
- Los instrumentos de gestión forestal
- La autorización previa del órgano administrativo forestal, las declaraciones responsables
- La normativa de prevención de incendios forestales: planificación y gestión. Máxima capacidad de intervención

La intervención ambiental

- La **planificación** ambiental
 - Los interminables y complejos procesos de aprobación de los instrumentos de planificación ambiental:
 - Los PORN, los PRUG de la normativa española
 - Los instrumentos de gestión de la Red Natura 2000 europea
 - El derecho de propiedad forestal afectado por las declaraciones de ENP y su cambiante régimen
 - El ejemplo de la eliminación legislativa de los aprovechamientos cinegéticos en los Parques Nacionales
- La **gestión** de los espacios naturales
 - Las decisiones discrecionales de los órganos ambientales: su control por los tribunales
 - El control de todas las actuaciones privadas y públicas en el interior de los espacios naturales

I Congreso de la Propiedad Forestal

La intervención hídrica

- La planificación hidrológica en España
 - ¿Es realmente participativa la elaboración de los planes hidrológicos?
 - Los foros de debate de los planes de demarcación
 - La asimetría de información
 - ¿Para qué sirve la planificación?
 - Para sacralizar las decisiones de los Organismos de Cuenca: “lo establece *El Plan*”
- La gestión del riego y la propiedad forestal:
 - El funcionamiento de las comunidades de usuarios/regantes
- Las potestades de policía sobre las propiedades forestales ribereñas
- Los procedimientos administrativos de los Organismos de Cuenca

La intervención urbanística

- El planeamiento urbanístico y la propiedad forestal
- Lo que se clasifica como urbano deja de ser forestal
- La regulación urbanística de las distancias de las fincas forestales

La intervención agraria

- La legislación de la PAC y la actividad forestal (remisión)
- La protección de la agricultura frente a la actividad forestal
 - La normativa franquista que impedía plantar árboles en zonas de regadío
- Las concentraciones parcelarias y los terrenos forestales

La intervención fiscal

- La fiscalidad de la propiedad forestal (remisión)
- El Catastro
 - En su función de protección de las parcelas forestales
 - En su función de descripción de las parcelas forestales
 - En su función de valoración de la riqueza forestal

**Demasiados frenos exigen
un nuevo modelo de
administración forestal y de
relación entre el propietario
forestal y las
administraciones
competentes**

Las herramientas para facilitar la actividad forestal

La actividad forestal en la *taxonomía* de la UE

- La importancia de la normativa de la Unión Europea para el propietario forestal y la actividad forestal
- Las definiciones legales de la UE:
 - Silvicultura
 - Forestación
 - Rehabilitación y restauración de los bosques
 - Gestión forestal

I Congreso de la Propiedad Forestal

La actividad forestal es la primera del Anexo del Reglamento Delegado de Taxonomía

L 442/12

ES

Diario Oficial de la Unión Europea

9.12.2021

ANEXO I

Criterios técnicos de selección para determinar las condiciones en las que se considera que una actividad económica contribuye de forma sustancial a la mitigación del cambio climático y para determinar si esa actividad económica no causa un perjuicio significativo a ninguno de los demás objetivos medioambientales

ÍNDICE

1.	Silvicultura	16
1.1.	Forestación	16
1.2.	Rehabilitación y restauración de los bosques, incluidas la reforestación y la regeneración de bosques de forma natural tras un fenómeno extremo	21
1.3.	Gestión forestal	27
1.4.	Silvicultura de conservación	32
2.	Actividades de protección y restauración del medio ambiente	37

I Congreso de la Propiedad Forestal

- (15) Los bosques están sometidos a una presión cada vez mayor como consecuencia del cambio climático, lo que agrava otros factores clave de presión como las plagas, las enfermedades, los fenómenos meteorológicos extremos y los incendios forestales. Otras presiones provienen del abandono rural, la ausencia de gestión y la fragmentación debida a los cambios de uso de la tierra, el aumento de la intensidad de la gestión por culpa de la creciente demanda de madera, productos forestales y energía, el desarrollo de infraestructuras, la urbanización y la ocupación de terrenos. Al mismo tiempo, los bosques desempeñan un papel crucial para alcanzar los objetivos de la Unión de revertir la pérdida de biodiversidad y aumentar el nivel de ambición en materia de mitigación y adaptación al cambio climático, reducir y controlar el riesgo de catástrofes causadas, en particular, por inundaciones, sequías o incendios forestales, y promover una bioeconomía circular. A fin de alcanzar la neutralidad climática y un medio ambiente saludable, es necesario aumentar tanto la calidad como la cantidad de las superficies forestales, que son el mayor sumidero de carbono en el sector de uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura («UTCUTS»). Las actividades relacionadas con los bosques pueden contribuir a la mitigación del cambio climático mediante el aumento de las absorciones netas de dióxido de carbono, el mantenimiento de las reservas de carbono y el suministro de materiales y energía renovable, y generar beneficios secundarios para la adaptación al cambio climático, la biodiversidad, la economía circular, el uso sostenible y la protección de los recursos hídricos y marinos, y la prevención y el control de la contaminación. Por lo tanto, deben establecerse criterios técnicos de selección aplicables a las actividades de forestación, restauración forestal, gestión forestal y conservación de los bosques. Esos criterios técnicos de selección deben estar plenamente en consonancia con los objetivos de la Unión en materia de adaptación al cambio climático, biodiversidad y economía circular.

- (16) Para medir la evolución de la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y de las reservas de carbono en los ecosistemas forestales, conviene que los propietarios forestales lleven a cabo un análisis de los beneficios climáticos. A fin de reflejar la proporcionalidad y reducir al mínimo la carga administrativa, en particular para los propietarios forestales a pequeña escala, no debe exigirse a las explotaciones forestales de menos de 13 hectáreas que realicen ese análisis de los beneficios climáticos. Con el fin de reducir aún más los costes administrativos, debe permitirse a los propietarios forestales más pequeños realizar una evaluación grupal junto con otras explotaciones para certificar sus cálculos, y esas evaluaciones deberán realizarse cada 10 años. Hay una serie de herramientas gratuitas adecuadas, como las facilitadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), basadas en datos del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) ⁽⁴⁾, para estimar la magnitud de los costes y minimizar los costes y cargas de los pequeños silvicultores. La herramienta puede adaptarse en particular a diferentes niveles de análisis, como valores específicos y cálculos detallados en el caso de las grandes explotaciones, valores por defecto y cálculos simplificados en el de las explotaciones más pequeñas.

Modernizar las herramientas españolas

- Legislativas:
 - Hay que modernizar leyes:
- Organizativas
 - Hay que reorganizar las administraciones forestales/ambientales/hídricas
- De actitud o relacionales
 - La relación con los propietarios forestales debe ser de colaboración

I Congreso de la Propiedad Forestal

Promover cambios legislativos

- Cambios en la Ley de Montes estatal:
 - Ley básica a desarrollar por las autonómicas: Hacia una ***Ley de bosques***
 - Legislación muy intervencionista
 - Muy buenos principios que no se llevan a la práctica
- Cambios en la Ley de Aguas: la regulación del deslinde del DPH, de las zonas de policía, de los planes hidrológicos
 - Los propietarios ribereños no son *siempre* los enemigos
 - Los plazos de las autorizaciones de los Organismos de Cuenca y el sentido del silencio (desfavorable)
- Cambios en la legislación y planificación ambientales:
 - Fomento de la participación real de los propietarios de los espacios naturales
 - El pago por los servicios ecosistémicos de las propiedades forestales

Promover cambios organizativos estructurales

- La administración forestal está **desbordada**
 - Pocos medios humanos
 - Pocos medios materiales
- **Debe intervenir menos** y contar más con la iniciativa de los propietarios
 - Los propietarios forestales deben liderar los impulsos ambientales, no oponerse sin más. Buscar alianzas.
- **Debe disponer de más medios** humanos y materiales para ser más eficaz y resolver con más diligencia

Promover cambios de actitud y relacionales

- De una administración de policía y fomento a otra de colaboración y facilitadora
- Los propietarios forestales deben participar realmente en el diseño de las políticas forestales y en la toma de decisiones forestales
- La colaboración con los propietarios forestales debe intensificarse, las técnicas de control deben replantearse, las autorizaciones y las sanciones suelen llegar tarde
- Los acuerdos de custodia del territorio: redefinir el papel de todos los interesados en poner en valor los bosques y terrenos forestales
 - Confianza, transparencia, equilibrio de intereses, compensaciones justas

Otras herramientas para movilizar el territorio

- La necesaria **reconversión** administrativa
 - Las sucesivas crisis económicas han obligado a reconversiones de todos los sectores privados pero **no** han provocado ninguna *reconversión* administrativa
- Una verdadera **planificación** del territorio
 - Superar la sectorialización/especialización de la planificación
 - Los terrenos forestales no es territorio vacío que deban llenar otras actividades
- La **participación y colaboración** de todos los actores forestales
 - En los **acuerdos de custodia del territorio** los propietarios no pueden ser convidados de piedra
 - Una intervención activa de los propietarios en los proyectos de absorción de CO₂ y en los acuerdos de compensación
- La **financiación** de la propiedad forestal y de la silvicultura
 - El pago por los servicios ecosistémicos de los bosques
 - Que los trabajos de silvicultura en arbolado contabilicen para el cálculo de absorción CO₂

El **territorio** debe mobilizarse ya,
y aunque no son tiempos de
acuerdos, debemos exigir un
pacto forestal en el marco de un
gran *pacto territorial*



Congreso de la PROPIEDAD FORESTAL

Valladolid, 18, 19 y 20 de octubre de 2022

SELVICULTORES PARA
BOSQUES VIVOS

MUCHAS GRACIAS POR SU ATENCIÓN