

## “LA RECIENTE LEGISLACIÓN SOBRE MONTES Y RECURSOS FORESTALES DE CASTILLA-LA MANCHA”

**Autora:** Dra. A. Patricia Domínguez Alonso, *Profesora Ayudante de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha*  
e.mail: [patricia.dominguez@uclm.es](mailto:patricia.dominguez@uclm.es)

### **Resumen:**

El trabajo lleva a cabo un análisis de la reciente legislación forestal de Castilla-La Mancha que, en línea con el Derecho forestal internacional, con el Derecho de la Unión Europea y con la Ley básica estatal en la materia, prioriza la protección ambiental del bosque y la tutela de la dimensión biológica del bosque. Es objeto de estudio el concepto de monte como ecosistema forestal y las medidas contra los incendios forestales.

**Palabras clave:** montes; legislación forestal; incendios forestales

### **Abstract:**

The work carried out an analysis of the recent forest legislation of Castilla-La Mancha, in line with international forestry law, the law of the European Union and the State Basic Law on the matter, is based on the prioritization of environmental protection of the forest, in the protection of the biological dimensions of the forest. The object of study the concept of forest as forest ecosystem and measures against forest fires.

**Key words:** Forest; forestry legislation; forest fires

## INDICE

I.- LAS COMPETENCIAS ESTATUTARIAS DE LA JUNTA DE COMUNIDADES SOBRE MONTES Y RECURSOS FORESTALES. COMPARATIVA CON OTROS ESTATUTOS. UNA REFERENCIA AL RECIENTE PROCESO DE REFORMAS ESTATUTARIAS.

II.- LA LEY DE MONTES Y GESTIÓN FORESTAL SOSTENIBLE DE CASTILLA-LA MANCHA Y SU ESTRECHA VINCULACIÓN A LA LEY BÁSICA ESTATAL.

III.- LA ORIENTACIÓN ECOLÓGICA DE LA LEY 3/2008: EL CONCEPTO DE MONTE.

IV.- HACIA UNA GESTIÓN FORESTAL SOSTENIBLE.

V.- LA LUCHA CONTRA LOS INCENDIOS FORESTALES EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA.

## **I.- LAS COMPETENCIAS ESTATUTARIAS DE LA JUNTA DE COMUNIDADES SOBRE MONTES Y RECURSOS FORESTALES. COMPARATIVA CON OTROS ESTATUTOS. UNA REFERENCIA AL RECIENTE PROCESO DE REFORMAS ESTATUTARIAS.**

El Estatuto de Autonomía de Castilla-la Mancha atribuye a la Junta de Comunidades la competencia de desarrollo legislativo y la ejecución “en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca” (artículo 32.2).

En la fracasada reforma del Estatuto (Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha presentada por las Cortes de Castilla-La Mancha<sup>1</sup>), que no llegó a aprobarse por el Parlamento español<sup>2</sup>, se preveía desglosar de forma muy detallada los ámbitos materiales y funciones a desarrollar sobre montes y recursos forestales. Además, el artículo 126 utilizaba la cláusula “en todo caso” para evitar la petrificación de materias.

Así, se pretendía atribuir a la Junta de forma compartida la competencia en materias de montes y aprovechamientos forestales, lo que incluía *en todo caso*: la planificación, conservación y recuperación de los recursos y terrenos forestales; la declaración, catálogo, tutela, defensa y gestión de los montes de utilidad pública; la declaración, registro, tutela y control de la gestión y de los usos de los montes protectores; la tutela y control de la gestión y de los usos de los montes en régimen privado; los aprovechamientos, usos no consuntivos y externalidades del terreno forestal y la administración del fondo de mejoras; la prevención de incendios forestales, la conservación de suelos y recursos genéticos forestales y la restauración hidrológico-forestal, la sanidad vegetal en el ámbito forestal, la estadística y seguimiento forestal, la formación, investigación y divulgación forestal; el registro y apoyo de asociaciones, cooperativas, empresas e industrias forestales y los incentivos forestales.

Se trataba de ámbitos de actuación la mayoría de los cuales están hoy regulados por la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Sostenible de Castilla-la Mancha, que será objeto de análisis más adelante.

---

<sup>1</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales nº 276-1, de 9 de febrero de 2007.

<sup>2</sup> La retirada de la iniciativa fue publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales nº 18-14, de 13 de mayo de 2010.

También se encuentran normados por la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza, en lo que se refiere a la protección de espacios naturales, que fue modificada por la Ley 8/2007, de 15 de marzo de 2007, para la transposición de las Directivas 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres y 79/409/CEE, del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres<sup>3</sup>.

La mayoría de los Estatutos de Autonomía sólo recogen unas menciones generales de la materia de montes y aprovechamientos forestales. Así, el artículo 10.8 del Estatuto del País Vasco, el artículo 25 del Estatuto de Cantabria y el artículo 9 del Estatuto de La Rioja atribuyen la competencia sobre “montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos”; y el artículo 27.10 del Estatuto de Galicia incorpora la competencia sobre “montes, aprovechamientos forestales, vías pecuarias y pastos”.

Pocas novedades ha introducido al respecto el reciente proceso de reformas estatutarias<sup>4</sup>. En efecto, el artículo 116.2.b) del Estatuto de Cataluña aprobado por LO 6/2006, de 19 de julio, atribuye a la Generalidad la competencia sobre “montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos”; el artículo 57.1.a) del Estatuto de Andalucía aprobado por LO 2/2007, de 19 de marzo, se refiere a la competencia sobre “montes, explotaciones, aprovechamientos y servicios forestales”; y el artículo 49 del Estatuto de Valencia aprobado por LO 1/2006, de 10 de abril, incorpora la competencia autonómica sobre “montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, espacios naturales protegidos y tratamiento especial de las zonas de montaña”.

---

<sup>3</sup> El Título III de la Ley 9/1999 regula en Castilla-la Mancha los espacios naturales protegidos y las zonas sensibles, así como los procedimientos en relación con la declaración, ampliación y anulación de los mismos. La Ley 9/99 prevé, junto a las cinco categorías establecidas por la Ley básica estatal (Parques, Reservas Naturales, Monumentos Naturales, Paisajes Protegidos y Áreas Marinas Protegidas, creadas por la Ley estatal 42/2007, aprobada con posterioridad a la Ley 8/2007 autonómica), las figuras de las Microreservas, las Reservas Fluviales y los Parajes Naturales, que son definidos respectivamente en los artículos 43, 44 y 47.

<sup>4</sup> Véase al respecto AAVV (dirección BALAGUER CALLEJÓN y coordinación de ORTEGA ALVAREZ, CAMARA VILLAR Y MONTILLA MARTOS), *Reformas Estatutarias y Declaraciones de Derechos*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008;

Hay que recordar que si bien el Estado tiene reservada la competencia sobre la legislación básica en materia de montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias, corresponden a las Comunidades Autónomas, en general, el resto de las funciones normativas y ejecutivas en la materia (artículo 149.1.23 CE) y, lo que tiene mayor trascendencia, sobre los bosques inciden también de manera decisiva, como ha destacado el Tribunal Constitucional (Sentencias 64/1982, de 4 de noviembre y 102/1985, de 26 de junio), las regulaciones normativas basadas en la competencia en materia medioambiental, previstas en los artículos 148.1.9 y 149.1.23 CE, que permiten a las Comunidades Autónomas asumir competencias de gestión en materia de protección del medio ambiente, otorgando al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación básica, sin perjuicio de las facultades autonómicas para dictar normas adicionales de protección.

Además de esos títulos competenciales, tanto las Comunidades Autónomas como el Estado poseen otras competencias que inciden sobre la materia forestal (pueden verse al respecto las exposiciones de motivos de la Ley estatal 43/2003 y de la Ley de Castilla-la Mancha 3/2008), como son las que ostentan en relación con la ordenación del territorio y la política territorial, el urbanismo, la vivienda, la agricultura, los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad les corresponde, agricultura y ganadería, fomento y coordinación de la investigación, promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio, estadística y sobre pastos, espacios naturales protegidos, zonas de montaña, el régimen jurídico de las Administraciones públicas, legislación civil y la coordinación y planificación de la actividad económica<sup>5</sup>.

El complejo esquema español de distribución de competencias en materia de montes, aprovechamientos forestales y protección del medio ambiente, sobre el que se pronuncia la STC 21/1999, de 25 de febrero de 1999, conduce como camino indispensable hacia una estrecha colaboración y cooperación interadministrativa.

## **II.- LA LEY DE MONTES Y GESTIÓN FORESTAL SOSTENIBLE DE CASTILLA-LA MANCHA Y SU ESTRECHA VINCULACIÓN A LA LEY BÁSICA ESTATAL.**

La Ley autonómica 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible, recoge los principios inspiradores de la Ley básica estatal en la materia (Ley 43/2003, de 21 de noviembre) al proclamarse en su artículo 1

---

<sup>5</sup> LAZARO BENITO, F., *La ordenación constitucional de los recursos forestales*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 53 y ss.

sujetas a “los mismos principios y definiciones en ella contenidos, con la finalidad de su conservación y protección, promoviendo su restauración, mejora, sostenibilidad y aprovechamiento racional”.

Viene así a incluir en un único cuerpo legislativo todo lo referente a materias estrechamente vinculadas entre sí, pero reguladas anteriormente en Castilla-La Mancha de manera dispersa: vgr. la Ley 2/1988, de 31 de mayo, de conservación de suelos y protección de cubiertas vegetales naturales; y los Decretos 39/85, de 5 de marzo, por el que se aprueban las bases para el establecimiento de convenios por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en aplicación de la Ley 5/1977, de fomento de producción forestal, sin perjuicio de que puedan mantenerse vigentes los convenios establecidos con dichas bases; 73/1990, de 21 de junio, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 2/1988; 61/1986, de 27 de mayo, sobre prevención y extinción de incendios forestales; y 75/1986, de 24 de junio de 1986, sobre el fondo de inversiones en mejoras forestales de los montes de utilidad pública de las entidades locales y funcionamiento de las comisiones provinciales de montes<sup>6</sup>.

El legislador castellano-mancheo ha optado por trasladar al ámbito autonómico la estructura de la Ley estatal 43/2003, con la finalidad, apunta la exposición de motivos de la Ley 3/2008, “de facilitar su más correcta interpretación y aplicación, dado que en las materias que regula hay injerencia de disposiciones estatales que no se pueden subsumir en el presente texto legal, por ser estas de competencia plena del Estado, y que, sin embargo, deben tener presente quienes han de velar por el cumplimiento de la norma autonómica”.

Así, en paralelismo con la Ley básica de montes, la Ley 3/2008 se estructura en siete títulos que versan sobre las disposiciones generales, la clasificación de los montes, la gestión forestal sostenible, la conservación y protección de los montes; la investigación, formación, divulgación, extensión y policía forestal, el fomento forestal y el régimen sancionador.

La Ley contiene además numerosas transcripciones de las disposiciones básicas para evitar de esta manera las constantes remisiones a la regulación estatal.

---

<sup>6</sup> Hay que recordar que la Ley estatal 43/2003, de 21 de noviembre, en cuya aprobación jugó un papel decisivo la Estrategia Forestal Española aprobada el 17 de marzo de 1999 por la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente así como el Plan Forestal Español aprobado por Consejo de Ministros en julio de 2002, vino a derogar las leyes preconstitucionales de 10 de marzo de 1941, sobre el Patrimonio Forestal del Estado, de 8 de junio de 1957, de Montes, de 5 de diciembre de 1968, sobre Incendios Forestales y de 4 de enero de 1977, de Fomento de la Producción Forestal.

### **III.- LA ORIENTACIÓN ECOLÓGICA DE LA LEY 3/2008: EL CONCEPTO DE MONTE**

El artículo 3 de la Ley castellano manchega 3/2008 entiende por monte todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o de plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas, o recreativas. Se entiende por especie forestal, cualquier especie vegetal, ya sea arbórea, arbustiva, de matorral o herbácea que no es característica de forma exclusiva del cultivo agrícola.

Para la Ley autonómica también tienen la consideración de monte los terrenos de carácter agrícola con abandono de dicha actividad durante 10 años consecutivos, siempre que hayan sido poblados por vegetación forestal y sean susceptibles de uso o destino forestal; los enclaves forestales de carácter permanente en terrenos agrícolas, cuando tengan una cabida no inferior a un área, siempre que sustenten bosquetes, lindazos, ribazos o pies sueltos de especies arbóreas, arbustivas o matorrales de carácter forestal; los terrenos dedicados a cultivos temporales de especies forestales en terrenos agrícolas, con especies arbóreas de crecimiento rápido para producción de madera, leñas, frutos o varas, en régimen intensivo, o bien de otras especies forestales leñosas o herbáceas de productos aromáticos, condimentarios o medicinales, que mantendrán su condición de monte al menos durante la vigencia de sus turnos de aprovechamiento; las riberas y sotos en los márgenes de cauces públicos por los que discurran corrientes de agua, permanentes o estacionales, continuas o discontinuas, así como las márgenes de lagos y lagunas, que sustenten o en las que puedan establecerse masas arbóreas, arbustivas, de matorral o comunidades herbáceas; y los enclavados agrícolas y otras superficies incluidas en montes declarados de utilidad pública que hayan perdido sus cubiertas vegetales, arbóreas, arbustivas o comunidades herbáceas de carácter forestal, siempre y cuando la pérdida no haya sido como consecuencia de resolución administrativa recaída en expediente de prevalencia de utilidad pública o de cambio de uso y destino.

Además, se recoge como cláusula de cierre del amplio concepto de monte la que considera como tal “todo terreno que sin reunir las características descritas anteriormente, se adscriba a la finalidad de ser repoblado o transformado al uso forestal, así como los procedentes de compensaciones territoriales por cambio de uso forestal, imposición de medidas complementarias en expedientes sancionadores, espacios recuperados en concesiones de explotaciones mineras, canteras, escombreras, vertederos y

similares, o contemplados en los instrumentos de planificación, ordenación y gestión forestal que se aprueben al amparo de esta Ley”.

El monte o los terrenos forestales difícilmente se pueden ordenar o proteger partiendo de un concepto residual, como hacía la Ley de Montes del Estado de 1957<sup>7</sup>. Por ello, la Ley 3/2008 sienta una concepción positiva a la hora de catalogar los montes o terrenos forestales, en cuanto se basa en las características intrínsecas de las distintas áreas territoriales, eludiendo así la concepción residual que resultaría de la mera exclusión de las superficies destinadas a otros usos; a la vez al concepto de monte se añaden también aquellos terrenos que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, de paisaje o recreativas<sup>8</sup>, con lo que no sólo se mejora el concepto sino que se hace más acorde con lo dispuesto en el artículo 45 de la Constitución, al tener en cuenta además de los aspectos de productividad, los medioambientales. Se establece, por último, una idea fundamental para la gestión forestal, consistente en que los montes, como ecosistemas que son, deben ser tratados de un modo integrado.

Con anterioridad a la aprobación de la ley estatal 43/2003, diversas leyes autonómicas ya habían dotado al concepto de monte de un sentido más abierto y positivo, reconociéndole además, de forma expresa, las múltiples funciones de carácter social que desempeña. Estas normas, por tanto, acentuaron los aspectos funcionales y finalistas, que quedaron integrados en el concepto<sup>9</sup>.

Esta línea resulta claramente apreciable en las Leyes 2/1988, de 31 de mayo, de Conservación del Suelo y Protección de Cubiertas Vegetales y 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Castilla-La Mancha; 13/1990, de 31 de diciembre, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de Navarra; 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de Valencia; 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la naturaleza y de espacios naturales de Extremadura; 5/1994, de 16 de mayo, de Fomento de los Montes Arbolados de Castilla y León; 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de protección de la naturaleza de la Comunidad de Madrid; 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía; 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón y 3/2004, de

---

<sup>7</sup> LAZARO BENITO, F., *La ordenación constitucional...*, *op. cit.*, p. 22.

<sup>8</sup> Por contraste y acerca de la noción de monte de la Ley estatal de Montes de 1957 puede verse DE VICENTE DOMINGO, R., *Espacios forestales. Su ordenación jurídica como recurso natural*, Civitas, Madrid, 1995, pp. 67 y ss.

<sup>9</sup> Véase OLIVÁN DEL CACHO, J., “La protección del medio ambiente en la legislación forestal”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 2 (1993).

23 de noviembre, de Montes y Ordenación Forestal del Principado de Asturias.

La Ley estatal 43/2003, en línea con el Derecho forestal internacional y comunitario europeo, prioriza decididamente la protección ambiental del bosque<sup>10</sup>. También la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que derogó a la Ley 4/1989, sobre espacios naturales protegidos, se centra en la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística, y establece que las Administraciones competentes garantizarán que la gestión de los recursos naturales se produzca con los mayores beneficios para las generaciones actuales, sin merma de su potencialidad para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras, velando por el mantenimiento y conservación del patrimonio, la biodiversidad y los recursos naturales existentes en todo el territorio nacional, con independencia de su titularidad o régimen jurídico, atendiendo a su ordenado aprovechamiento y a la restauración de sus recursos renovables<sup>11</sup>.

En este sentido, la propia exposición de motivos de la Ley 43/2003 advierte que la norma se inspira en unos principios que vienen enmarcados en el concepto primero y fundamental de la gestión forestal sostenible. A partir de él se pueden deducir los demás: la multifuncionalidad, la integración de la planificación forestal en la ordenación del territorio, la cohesión territorial y subsidiariedad, el fomento de las producciones forestales y del desarrollo rural, la conservación de la biodiversidad forestal, la integración de la política forestal en los objetivos ambientales internacionales, la cooperación entre las Administraciones y la obligada participación de todos los agentes sociales y económicos interesados en la toma de decisiones sobre el medio forestal.

Frente al limitado concepto de monte que proporcionaba el artículo primero de la Ley de Montes del Estado de 8 de junio de 1957, que entendía por tal un terreno rústico no agrícola, estuviese o no poblado por especies forestales<sup>12</sup>, la Ley 43/2003 vino a consagrar en la legislación estatal básica el concepto amplio de monte que había recogido ya la legislación forestal autonómica,

---

<sup>10</sup> Sobre la Ley 43/2003, resulta imprescindible la consulta del trabajo colectivo *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Estudios de Derecho estatal y autonómico* (coordinador CALVO SÁNCHEZ, L.), Thomson-Civitas, Madrid, 2005.

<sup>11</sup> Los principios que inspiran la Ley 42/2007 se basan, desde la perspectiva de la consideración del propio patrimonio natural, en el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos, en la preservación de la diversidad biológica, genética, de poblaciones y de especies, y en la preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales, de la diversidad geológica y del paisaje.

<sup>12</sup> ESTEVE PARDO, J., *Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes (Función ecológica y explotación racional)*, Civitas, Madrid, 1995, p. 85.

como terreno que principalmente cumple o puede cumplir funciones ambientales y protectoras.

#### **IV.- HACIA UNA GESTIÓN FORESTAL SOSTENIBLE**

La Ley 3/2008 sitúa como el primero de sus objetivos para la ordenación jurídico-administrativa de los montes el de la gestión forestal sostenible, que para resaltar más su importancia da título a la propia norma.

Los criterios de sostenibilidad<sup>13</sup> deben en consecuencia estar presentes en la gestión de los recursos forestales que la Ley 3/2008 pretende promover, ya que alguno de ellos, como los madereros, representa un interés innegable para la vida económica regional del siglo XXI<sup>14</sup>.

Resulta fundamental la priorización que la Ley hace de la protección ambiental del bosque, protección que no hay que situar al mismo nivel que la atención a las demandas sociales, recreativas y productivas de los montes<sup>15</sup>. No hay que olvidar que la norma es, en definitiva, un correlato de la dimensión biológica del bosque. Así lo defiende la propia Constitución española (art. 45.2) y la jurisprudencia del máximo intérprete constitucional. El bosque debe ser entendido como un bien a conservar en función de sus valores ambientales y, por tanto, por todos los servicios que está en disposición de ofrecer a la colectividad. Como una consecuencia de la profunda evolución cultural y jurídica en torno al medio ambiente, el bosque debe ser definido y protegido como un bien jurídico entendido como ecosistema, es decir, como ambiente biológico natural, comprensivo de toda la vida vegetal y animal y también de los equilibrios típicos de un habitat natural.

La consideración de los montes como ecosistemas forestales se traduce en el tratamiento de los mismos de forma integrada, lo que supone la gestión conjunta de la flora, la fauna y el medio físico que los constituye, con el fin de conseguir un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, estableciendo garantías para la preservación de la diversidad biológica y para el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales.

---

<sup>13</sup> Sobre la sostenibilidad como principio estructural de la ordenación ambiental, véase ORTEGA ÁLVAREZ, L., “El concepto de Derecho del medio ambiente”, en AAVV, *Lecciones de Derecho del medio ambiente* (dirección del propio autor), Lex Nova, Valladolid, 4ª ed., 2005, páginas 46 y ss.

<sup>14</sup> Castilla-La Mancha tiene una superficie forestal algo superior a 3.500.000 hectáreas, equivalente al 44% de su territorio, correspondiendo aproximadamente las tres cuartas partes a monte arbolado.

<sup>15</sup> Véase SARASÍBAR IRIARTE, M., *El derecho forestal ante el cambio climático: las funciones ambientales de los bosques*, Aranzadi, Pamplona, 2007.

El artículo 30 de la Ley 3/2008 define la gestión forestal sostenible como la “organización, administración, aprovechamiento y uso de los montes, de forma e intensidad que permita mantener su biodiversidad, productividad, vitalidad, potencialidad y capacidad de regeneración, para atender, ahora y en el futuro, sus funciones ecológicas, económicas y sociales relevantes en el ámbito local, regional, nacional y global, sin producir daños a otros ecosistemas”.

Los montes deben ser gestionados de forma sostenible, integrando los aspectos ambientales con las actividades económicas, sociales y culturales, con la finalidad de conservar el medio natural, al tiempo que generar empleo y colaborar al aumento de la calidad de vida y expectativas de desarrollo de la población rural<sup>16</sup>.

La Ley 3/2008 planifica la gestión forestal en dos niveles: en el superior, se fijan las pautas para la gestión forestal sostenible mediante los denominados planes de ordenación de los recursos forestales (PORF), de ámbito comarcal o equivalente, y a cuyo marco han de ajustarse los proyectos de ordenación o planes dasocráticos, en el nivel inferior, que son los instrumentos de gestión forestal sostenible de aplicación directa a nivel de monte o grupo de montes concreto.

De la importancia que la Ley 3/2008 otorga a la gestión forestal sostenible es exponente las atribuciones que la misma otorga a los PORF, ya que a través de éstos pueden definirse, para su ámbito de aplicación territorial, características para que aquellos montes que las reúnan puedan incluirse en regímenes de protección especial y, así mismo, los faculta para modificar, también dentro de su ámbito territorial, las superficies mínimas que, con carácter general, se establecen para que los enclaves forestales en terrenos agrícolas tengan la consideración de monte, y aquellas otras superficies para las que se determina la obligatoriedad de contar con un instrumento de gestión forestal sostenible.

En cuanto a los proyectos de ordenación de montes, se entiende por tales los documentos que sintetizan la organización en el tiempo y el espacio de la

---

<sup>16</sup> Esta es la orientación de las más recientes actuaciones europeas en la materia, como el denominado Eje Bosques (Reglamento CE nº 2152/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, sobre el seguimiento de los bosques y de las interacciones medioambientales en la Comunidad -Forest Focus- y Reglamento (CE) nº 1737/2006 de la Comisión, de 7 de noviembre de 2006, que estableció disposiciones de aplicación del Reglamento 2152/2003) y el Plan de acción de la UE para los bosques (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 15 de junio de 2006, COM 2006 302 final).

utilización sostenible de los recursos forestales, maderables y no maderables, en un monte o grupo de montes, para lo cual deberá incluir una descripción pormenorizada del terreno forestal, en sus aspectos ecológicos, legales, sociales y económicos y, en particular, un inventario forestal con un nivel de detalle tal que permita la toma de decisiones en cuanto a la selvicultura a aplicar en cada una de las unidades del monte y a la estimación de sus rentas.

Un plan dasocrático o plan técnico es aquel proyecto de ordenación de montes que, por su singularidad, apreciada por su pequeña extensión, funciones preferentes distintas a las de producción de madera o corcho, masas sin arbolado en edad de corta u otras que se establezcan en las instrucciones a que se refiere el apartado siguiente, precisan una regulación más sencilla de la gestión de sus recursos arbóreos. En consonancia, el inventario forestal podrá ser más simplificado.

De acuerdo con el apartado 4 del artículo 31 de la Ley 3/2008, la Junta elaborará, de conformidad con las directrices básicas comunes de ordenación y aprovechamiento de montes, aprobadas por el Gobierno de la nación, las instrucciones para la ordenación y aprovechamiento de montes de Castilla-La Mancha, cuya aprobación corresponde al Consejo de Gobierno mediante Decreto. La elaboración de los instrumentos de gestión deberá ser dirigida y supervisada por profesionales con titulación forestal universitaria, y deberá tener como referencia, en su caso, el PORF en cuyo ámbito se encuentre el monte<sup>17</sup>. Su aprobación corresponde a la Consejería competente en materia forestal, que dispondrá para ello de un plazo de seis meses, a contar desde su presentación. En defecto de resolución expresa, se entenderá que el proyecto no ha sido aprobado.

## **V.- LA LUCHA CONTRA LOS INCENDIOS FORESTALES EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA**

Entre las mayores amenazas a que se encuentran expuestos los bosques en Castilla-la Mancha y, en general en España, se encuentran los incendios forestales (la Decisión de la Comisión de la Unión Europea de 24 de junio de 1993 clasifica todo el territorio español como zona de alto riesgo de incendios forestales<sup>18</sup>). Los incendios constituyen para el bosque el desastre ecológico más extendido y con consecuencias más graves a corto y largo plazo<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Cuando un instrumento de gestión forestal afecte a terreno incluido en la Red Regional de Áreas Protegidas, se requerirá informe previo del órgano gestor del área en cuestión, con el fin de asegurar la compatibilidad del proyecto con la existencia del área protegida.

<sup>18</sup> Véase también la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una estrategia de la UE para el sector forestal, COM(1998) 649, 03/11/1998, p. 5.

<sup>19</sup> LANDI, S., *Organizzazione e tecnica della lotta contro gli incendi boschivi*, Ed. Laurus Robuffo,

La puesta en marcha de un sistema eficaz de prevención y extinción de incendios constituye uno de los ineludibles pilares de cualquier política forestal<sup>20</sup> y así lo asume la Ley 3/2008 de Montes que, frente a la posibilidad de aprobar una legislación específica (como ha hecho Extremadura a través de la Ley 5/2004, de 24 de junio, de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales) dedica a la materia el capítulo III (“Incendios forestales”) del título IV (“Conservación y protección de montes”), comprensivo de los artículos 57 a 65, esto es, un precepto más que la similar regulación estatal al respecto (también el capítulo III del título IV de la Ley 43/2003, de los que la ley castellano manchega ha tomado sus denominaciones, artículos 43 a 50).

Entre la anterior normativa castellano manchega en la materia hay que resaltar el Decreto 61/1986, de 27 de mayo, sobre prevención y extinción de incendios forestales y la Orden de 16 de mayo de 2006, por la que se regulan las campañas de prevención de incendios forestales.

El artículo 57 de la Ley 3/2008 autonómica reconoce la responsabilidad de la Junta en la organización de la defensa contra los incendios forestales, al tiempo que sienta la obligación de todas las Administraciones públicas de adoptar, de modo coordinado, medidas conducentes a la prevención, detección y extinción de los incendios forestales, cualquiera que sea la titularidad de los montes.

No cabe duda de que la acción más eficaz contra los incendios forestales es la de evitar que se produzcan<sup>21</sup>. La mejor forma de afrontar el gravísimo problema de los incendios forestales es actuar sobre su raíz misma y así debe destacarse la preocupación de la Ley 3/2008 por las medidas preventivas, tanto en lo que se refiere a la concienciación ciudadana como a la investigación de sus causas, a la dotación en infraestructuras de prevención, y a los trabajos de selvicultura preventiva.

El artículo 58.6 de la Ley 3/2008 prohíbe con carácter general el empleo del fuego en los montes; las excepciones a esta regla se establecerán a través de las órdenes autonómicas que regulan la campaña de prevención y extinción de

---

Roma, 1994, pp. 28 y ss.

<sup>20</sup> MORENO MOLINA, J.A., *La protección ambiental de los bosques*, Marcial Pons, Madrid, 1998; y “Defensa frente a los incendios forestales” en *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Estudios de Derecho estatal y autonómico* (coordinador CALVO SÁNCHEZ, L.), Thomson-Civitas, Madrid, 2005, pp. 1042 y ss.

<sup>21</sup> Véase OLIVÁN DEL CACHO, J. "Aspectos jurídico-administrativos de los incendios forestales. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Cataluña", *Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público*, nº 20 (1995), pp. 235 y ss.

incendios forestales. No obstante lo anterior, podrá permitirse su uso, previa autorización de la Administración autonómica, en la realización de mejoras o trabajos selvícolas, que se llevarán a cabo bajo la supervisión de personal de la misma cuando así se determine en la autorización.

También se prohíbe, con carácter general, la instalación de nuevos vertederos y escombreras en los montes, con independencia de su titularidad, y se procederá al traslado o sellado de los existentes cuando supongan riesgo cierto de originar o propagar un incendio.

Mediante el establecimiento de planes de defensa contra incendios, la Ley presta especial atención a aquellas zonas que sean declaradas de alto riesgo. La aprobación de los planes municipales de emergencia por incendios forestales que, de conformidad con la normativa de protección civil, se elaboren para los municipios ubicados en zonas de riesgo requerirá informe previo de la Consejería competente en materia forestal. Para su ejecución podrán establecerse acuerdos entre la misma y las entidades afectadas.

En todo caso, las urbanizaciones, instalaciones de naturaleza industrial, turística, recreativa o deportiva, ubicadas dentro de los montes o en su colindancia, deberán contar con un plan de autoprotección, en el que, entre otras medidas, figurará la construcción de un cortafuego perimetral cuya anchura, medida en distancia natural, estará en función, al menos, del tipo de vegetación circundante y pendiente del terreno. Del mismo modo, cuando se trate de viviendas, granjas, establos y edificaciones similares deberán adoptarse precauciones semejantes para aislar las construcciones de la masa forestal.

En España, las inversiones dedicadas en los últimos veinte años por el Estado y las Comunidades Autónomas a las acciones de extinción de los incendios forestales han consumido buena parte del presupuesto en materia forestal, lo que pone de manifiesto que ha fallado o no se ha afrontado de manera suficiente una política de prevención de los incendios forestales.

La Ley de Montes estatal de 2003 parte de la base de que las competencias en materia de extinción de incendios, al igual que en lo que se refiere a la prevención de incendios, corresponden mayoritariamente a las Comunidades Autónomas. Son éstas pues las que, de acuerdo con el artículo 46.2 de la Ley 43/2003, establecerán para cada incendio un mando unificado y estructurado por funciones, basado en los objetivos de eficacia y seguridad.

Pues bien, el artículo 60 de la Ley 3/2008 dispone que la Junta dispondrá para la extinción de cada incendio un dispositivo de extinción estructurado, en función de su grado de peligrosidad, conforme a lo establecido en el Plan Especial de Emergencia por Incendios Forestales. El director técnico de la

extinción deberá ser un profesional que haya recibido formación acreditada específica sobre comportamiento del incendio forestal y técnicas adecuadas para su extinción.

De forma resaltable se prevé que la Consejería competente desarrollará planes de formación para los participantes en la extinción mediante cursos y actividades específicas. La asistencia y superación de dichos cursos será exigible a los profesionales, a cualquier nivel, de la extinción.

En cuanto a los trabajos de extinción, el director o responsable técnico de las tareas de extinción tiene la condición de agente de la autoridad y podrá movilizar medios públicos y privados para actuar en la extinción de acuerdo con un plan de operaciones. Asimismo, podrá disponer, cuando sea necesario y aunque no se pueda contar con la autorización de los propietarios respectivos, la entrada de equipos y medios en fincas forestales o agrícolas, la circulación por caminos privados, la apertura de brechas en muros o cercas, la utilización de aguas, la apertura de cortafuegos de urgencia y la quema anticipada mediante la aplicación de contrafuegos en zonas que se estime que, dentro de una normal previsión, pueden ser consumidas por el incendio. La autoridad local podrá movilizar medios públicos o privados adicionales para actuar en la extinción, según el plan de operaciones del director técnico.

El apartado 2 del artículo 61 de la Ley 3/2008 prevé que los propietarios y titulares de derechos reales o personales de uso y disfrute de montes quedan obligados a colaborar en los trabajos de extinción de los incendios forestales que se produzcan en dichos terrenos con todos los medios técnicos y materiales de que dispongan, así como a facilitar y permitir la entrada de los equipos de extinción en los mismos, bien para su actuación directa en ellos, o en tránsito hacia los frentes del incendio.

Como señala la Ley estatal, se considera por la Ley 3/2008 prioritaria la utilización por los servicios de extinción de las infraestructuras públicas, tales como carreteras, líneas telefónicas, aeropuertos, embalses y todas aquellas necesarias para la comunicación y aprovisionamiento de dichos servicios, sin perjuicio de las normas específicas de utilización de cada una de ellas.

La Administración regional adoptará las medidas oportunas para garantizar la defensa jurídica del director técnico y del personal bajo su mando en los procedimientos seguidos ante los órdenes jurisdiccionales civil y penal por posibles responsabilidades derivadas de las órdenes impartidas y las acciones ejecutadas en relación con la extinción del incendio. Asimismo, la Consejería contará con un seguro de responsabilidad civil que cubra las decisiones y actuaciones del personal responsable de la extinción.

También en concordancia con lo dispuesto por la Ley 43/2003, y haciéndose eco la norma de la importancia del papel de la sociedad civil en la prevención de incendios, el artículo 59 de la Ley 3/2008 establece la obligación de toda persona de avisar de la existencia de un incendio, y, en su caso, de colaborar en su combate.

De acuerdo con el artículo 49.1 Ley de Montes estatal, la Administración General del Estado, a través del Consorcio de Compensación de Seguros, garantizará la cobertura de las indemnizaciones por accidente a toda persona que colabore en la extinción de los incendios. El Estatuto Legal del Consorcio de Compensación de Seguros, aprobado por la Ley 21/1990, de 19 de diciembre, para adaptar el Derecho español a la Directiva 88/357/CEE, sobre libertad de servicios en seguros distintos al de vida y de actualización de la legislación de seguros privados, modificado por la disposición adicional novena de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, dentro de las funciones privadas en el ámbito asegurador, y, en concreto, en relación con el Seguro Agrario Combinado, encomienda en su artículo 10.2 al Consorcio de Compensación de Seguros asumir la cobertura del riesgo de incendios forestales en los términos de su legislación específica.

Por último, destacar cómo la Ley 3/2008 regional recoge la prohibición de, tras un incendio, proceder al cambio del uso forestal del terreno afectado al menos durante treinta años.

La especulación urbanística con los terrenos que resultan afectados por los incendios forestales constituye una causa importante de los mismos, que en Castilla-la Mancha se puede agravar con el desarrollo del turismo rural.

El artículo 50 de la Ley 43/2003 se limitó a establecer al respecto que “las Comunidades Autónomas deberán garantizar las condiciones para la restauración de la vegetación de los terrenos forestales incendiados, quedando prohibido el cambio del uso forestal por razón del incendio. Igualmente, determinarán los plazos y procedimientos para hacer efectiva esta prohibición”.

Pero este precepto de la Ley de Montes fue reformado por la Ley 10/2006, de 28 de abril, para establecer la importante prohibición de cambiar el uso forestal del suelo quemado para convertirlo en urbanizable durante al menos 30 años después de producirse el incendio, el mismo plazo ahora recogido por la Ley castellano-manchega. Este plazo puede considerarse el lapso de tiempo mínimo que en la mayoría de los casos puede permitir la regeneración de la vegetación forestal y, por extensión, evitar expectativas de recalificación futura de suelos no urbanizables, en particular la de los terrenos forestales, contrarias

a los propósitos de regeneración del monte que demandan los principios de la gestión forestal sostenible.

De esta forma se ha aproximado nuestra legislación a la de países del área mediterránea, como Italia y Portugal, que padecen de manera similar a España las consecuencias nefastas derivadas de los incendios forestales, y que han optado por incorporar a su derecho, tanto a través del código penal, como por medio de la legislación sectorial, la imposibilidad de cambiar de uso los terrenos forestales que han sufrido incendios.

En efecto, la regulación de la legislación de montes sobre restauración de los terrenos forestales incendiados se entiende sin perjuicio de lo previsto en el Código Penal, que en su reforma de 1995 otorgó a los Jueces y Tribunales la potestad de "acordar que la calificación del suelo en las zonas afectadas por un incendio forestal no pueda modificarse en un plazo de hasta treinta años. Igualmente podrán acordar que se limiten o supriman los usos que se vinieran llevando a cabo en las zonas afectadas por el incendio, así como la intervención administrativa de la madera quemada procedente del incendio" (art. 355)<sup>22</sup>. El precepto contempla unas importantes medidas de contenido urbanístico y de uso del suelo que deben adoptarse en base a finalidades ambientales.

Pero la Ley 3/2008 también prohíbe en los terrenos que se hayan visto afectados por un incendio "toda actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal durante el período que se determine reglamentariamente, pudiendo los PORF, cuando existan para la zona donde se localice el monte incendiado, establecer otros diferentes según el tipo de actividad" (artículo 63.4.b).

Ahora bien, con carácter singular, de conformidad con lo que se prevea en las disposiciones de desarrollo de la Ley 3/2008, se podrán acordar excepciones a estas prohibiciones siempre que, con anterioridad al incendio forestal, el cambio de uso o la actividad estuviera previsto en un instrumento de planeamiento previamente aprobado, en un instrumento de planeamiento pendiente de aprobación, si ya hubiera sido objeto de evaluación ambiental favorable o, de no ser esta exigible, si ya hubiera sido sometido al trámite de información pública, o en una directriz de política agroforestal que contemple el uso agrario o ganadero extensivo de montes no arbolados con especies autóctonas, incultos o en estado de abandono.

---

<sup>22</sup> Véase al respecto PRATS CANUT, J.M., "De los incendios", en AAVV, *Comentarios al nuevo Código penal* (dirección de QUINTERO OLIVARES, G. y coordinación de VALLE MUÑIZ, J.M.), Aranzadi Editorial, Pamplona, 1996, p. 1592.

En todo caso, cuando el incendio haya afectado a montes arbolados, entre las medidas a adoptar para favorecer la restauración de la cubierta arbórea se incluirá el acotamiento temporal de aquellos aprovechamientos o actividades incompatibles con su regeneración y, en particular, el pastoreo, por un plazo que deberá ser superior a un año, salvo levantamiento del acotado por autorización expresa de la Consejería competente. Eventualmente, podrá prohibirse el acceso público a las áreas quemadas.

En cuanto al aprovechamiento de productos forestales afectados por los incendios, los ingresos obtenidos tras un incendio en un monte público, se destinarán íntegramente a la restauración y mejora del mismo, conforme a proyecto o plan técnico aprobado y, en su caso, elaborado por el gobierno regional.

De acuerdo con ello, la Consejería competente en materia forestal podrá fijar para todos los montes, cualesquiera que sean su régimen y titularidad, medidas encaminadas al aprovechamiento y retirada, en su caso, de la madera quemada, la cual podrá ser declarada obligatoria por razones de sanidad vegetal, cuando sea necesario para facilitar los trabajos de restauración de la cubierta vegetal o por cualquier otra razón de interés general. Tales medidas, que deberán llevarse a cabo por el titular del monte, podrán ser ejecutadas subsidiariamente por la Consejería.