

“EL EUCALIPTO: UNA ESPECIE JURÍDICA CONTROVERTIDA. LA RESPUESTA DEL DERECHO EN GALICIA”

“EUCALYPTUS: A CONTROVERSIAL LEGAL SPECIES. THE RESPONSE OF LAW IN GALICIA”

Autora: Marta Lamigueiro Durán. Facultad de Derecho de la Universidad de A Coruña

Resumen:

El eucalipto se encuentra en el centro del debate de la política forestal gallega: Mientras los ecologistas defienden sus características perjudiciales para el medio ambiente, los propietarios forestales alegan sus grandes beneficios económicos. En este artículo se analizará su perspectiva jurídica, con especial incidencia en los problemas generados en la legislación en relación a su posible calificación como especie naturalizada o invasora, respecto a su incidencia medioambiental, con una mención destacada a los incendios forestales y sobre la tensión entre desarrollo económico y medio ambiente, desde una visión centrada en la Comunidad Autónoma gallega.

Abstract:

The eucalyptus is at the center of the Galician forest policy debate: While the ecologists defend their harmful characteristics to the environment, the forest owners claim their great economic benefits. In this article the legal perspective will be analyzed, with special incidence on the problems generated in the legislation in relation to its possible qualification as a naturalized species or invasive species, regarding its environmental impact with a prominent mention of forest fires and on the tension between economic development and the environment, from a vision focused on the Galician Autonomous Community.

Palabras clave: Eucalipto; Galicia; Sostenible; Medio Ambiente; Forestal; Incendios

Keywords: Eucalyptus; Galicia; Sustainable; Environment; Forest; Fires

Índice:

- 1. Introducción**
- 2. Conflictos generados por esta especie en Galicia**
 - 2.1. Legislación básica**
 - 2.1.1. Calificación jurídica del eucalipto**
 - a. Especie autóctona/ exótica**
 - b. Especie invasora/ no invasora**
 - c. Especie naturalizada**
 - 2.1.2. La tensión entre desarrollo económico y medio ambiente**
 - 2.2. Legislación autonómica**
 - 2.2.1. La problemática de los incendios en Galicia**
 - 2.2.2. El plan forestal de Galicia**
 - 2.2.3. Red Natura 2000**
- 3. Conclusiones**
- 4. Bibliografía**
- 5. Apéndice jurisprudencial**

Index:

- 1. Introduction**
- 2. Conflicts generated by this species in Galicia**
 - 2.1. Basic legislation**
 - 2.1.1. Legal rating of Eucalyptus**
 - a. Autochthonous species/ exotic**
 - b. Invasive species/ not invasive**
 - c. Naturalized species**
 - 2.1.2. The tension between economic development and the environment**
 - 2.2. Galicia legislation**
 - 2.1.1. The problem of fires in Galicia**
 - 2.1.2. The forest plan of Galicia**
 - 2.1.3. Red Natura 2000**
- 3. Conclusions**
- 4. Bibliography**
- 5. Jurisprudential appendix**

1. INTRODUCCIÓN

Dos de las especies que fueron elegidas por los mandatarios españoles, durante los siglos XIX y XX, para repoblar el suelo forestal fueron el pino y el eucalipto, llegando este último a obtener verdadera relevancia en los ecosistemas naturales. El eucalipto es un árbol originario de Australia, de la familia de las mirtáceas, que puede llegar hasta 100 m de altura, con tronco derecho y copa cónica, hojas persistentes, olorosas, glaucas, coriáceas, lanceoladas y colgantes, flores amarillas, axilares, y fruto capsular de tres a cuatro celdas con muchas semillas¹. Dicha especie fue seleccionada por sus características de crecimiento a mayor velocidad respecto a otras, llegando a multiplicarse su plantación a partir de la entrada en vigor en el año 1978 de la Ley de Patrimonio Forestal, que pasó a regular la generación de un incentivo económico hacia las referidas especies, lo que conllevó que un gran número de territorios portugueses, gallegos y asturianos se vieran replantados, con motivo de favorecer la industria y la economía. Con el paso del tiempo, se iría propagando por la geografía española, dando lugar además a distintas subespecies

En cuanto a Galicia, tradicionalmente se creía que el eucalipto fuera introducido en 1860 por Fray Rosendo Salvado, misionero en Australia, mediante el envío de semillas a su familia por su valor ornamental, dado su gran porte². Dicha hipótesis fue refutada por SILVA y PINO en el artículo científico “Introduction of Eucalyptos into Europe”, publicado en la revista *Australian Forestry*, del Institute of Foresters of Australia³. Este último estudio mencionado reconoce que el primer eucalipto conocido en Europa (*Eucalyptus obliqua*) fue plantado en los invernaderos del Real Jardín Botánico de Kew (Inglaterra, 1774). Sin embargo, científicos del Centro de Investigación Forestal de Lourizán y de la Universidad de Vigo confirman que este árbol no hizo su entrada en Galicia de la mano de Fray Rosendo Salvado, sino que llegó antes a Santa Marta de Ortigueira, a mediados del siglo XIX.

La expansión se visibiliza alrededor de los años ochenta, coincidiendo con el hecho de que la fábrica maderera de Pontevedra comenzase a sustituir al eucalipto frente al pino como materia prima. Para reflejar una idea en cuanto a

¹ Cfr. Diccionario de la Real Academia Española (RAE). *Eucalipto*.

² Vid. Lamas J. (2019). [Australia acaba la catedral que inició fray Rosendo Salvado](#). [En línea] Lavozdeg Galicia.es. Disponible en internet. [Acceso 17 de marzo de 2019]

³ Vid. Galicia Confidencial (2019). [Así chegou o eucalipto a Galicia, arredor de 1850](#). [En línea] Galiciaconfidencial.com Disponible en internet. [Acceso 3 de abril de 2019]

cifras: en el año 1963, en Galicia, se encontraban plantadas 130.000 hectáreas⁴. Actualmente se superan las 400.000 hectáreas entre masas puras y mixtas⁵ (con otras especies). Este gran aumento ha generado controversias sociales y económicas, pero también jurídicas.

2. CONFLICTOS GENERADOS POR ESTA ESPECIE EN GALICIA

2.1. Legislación básica

2.1.1. Calificación jurídica del eucalipto

En primer lugar se debe concretar qué se entiende por Monte. Conforme a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, *de Montes* (en adelante Ley de Montes)⁶, en su versión modificada por la Ley 21/2015, de 20 de julio, *por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes*, señala que “se entiende por monte todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas. Tienen también la consideración de monte: a) los terrenos yermos, roquedos y arenales. b) las construcciones e infraestructuras destinadas al servicio del monte en el que se ubican. c) los terrenos agrícolas abandonados que cumplan las condiciones y plazos que determine la comunidad autónoma, y siempre que hayan adquirido signos inequívocos de su estado forestal”. d) todo terreno que, sin reunir las características descritas anteriormente, se adscriba a la finalidad de ser repoblado o transformado al uso forestal, de conformidad con la normativa aplicable. e) los enclaves forestales en terrenos agrícolas con la superficie mínima determinada por la Comunidad Autónoma.”⁷

La conservación del medio natural es un objetivo notorio en la actividad de explotación forestal. Para ello, se debe conservar el propio ecosistema en el que esté situado el monte, incurriendo el que incumpla este mandato en una sanción penal, en los términos del artículo 333 del *Código Penal* al establecer que “el que introdujera o liberara especies de flora o fauna no autóctona, de modo que

⁴ Dato del primer inventario forestal del Estado, IFN

⁵ Vid. I Revisión del Plan Forestal de Galicia

⁶ Ley que sustituye a la anterior Ley de Montes del año 1957

⁷ Cfr. Artículo 5.1 de la Ley de Montes

perjudique el equilibrio biológico, contraviniendo las leyes o disposiciones de carácter general protectoras de las especies de flora o fauna, será castigado con la pena de prisión de cuatro meses a dos años o multa de ocho a veinticuatro meses y, en todo caso, inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a tres años”, calificando como delito menos grave la introducción de especies no autóctonas en el medio, siempre que no esté permitida por las leyes.

A raíz de esto, cabría preguntarse si el eucalipto se encuentra clasificado en la categoría de especies no autóctonas o especies exóticas.

a. Especie autóctona/ exótica

¿Es, pues, el eucalipto una especie autóctona? La Ley 9/2001, de 21 de agosto, de *Conservación de la Naturaleza* define en su artículo 45.2 las especies de flora y fauna autóctonas como “las especies que constituyen poblaciones establecidas en el medio natural de Galicia que forman parte inveteradamente de los ecosistemas naturales del territorio gallego, siendo éste parte de su área de distribución natural”.

Por otra parte, se considera especie exótica por el RD 630/2013, de 2 de agosto, *por el que se regula el Catálogo español de especies exóticas invasoras* (en adelante RD del Catálogo de especies exóticas invasoras), concreta en su artículo 2º el concepto de especie exótica: “Se refiere a especies y subespecies, incluyendo sus partes, gametos, semillas, huevos o propágulos que pudieran sobrevivir o reproducirse, introducidos fuera de su área de distribución natural y de su área potencial de dispersión, que no hubiera podido ocupar sin la introducción directa o indirecta, o sin el cuidado del hombre”.

Por tanto, jurídicamente el eucalipto no es considerado una especie autóctona, ya que como hemos señalado, no responde al modo natural y ha sido introducida en el ecosistema gallego por la mano del hombre.

Finalmente, es preciso mencionar la obligación establecida por las Comunidades Autónomas de garantizar la conservación de la biodiversidad que vive en estado silvestre a través de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, *del Patrimonio Natural y la Biodiversidad*⁸.

⁸ Vid. Artículo 52 Ley 42/2007, de 13 de diciembre, *del Patrimonio Natural y la Biodiversidad*

b. Especie invasora/ no invasora

En el ya mencionado artículo 2º del RD del Catálogo de especies exóticas invasoras se determinan los conceptos de especie exótica con potencial invasor: “Especie exótica que podría convertirse en invasora en España, y en especial aquella que ha demostrado ese carácter en otros países o regiones de condiciones ecológicas semejantes a las de España” e Invasión: “Acción de una especie invasora debida al crecimiento de su población y a su expansión, que comienza a producir efectos negativos en los ecosistemas donde se ha producido”.

También la normativa europea se ha referido a ello, concretamente, en el Reglamento 1143/2014, del Parlamento Europeo y de Consejo, de 22 de octubre de 2014, *sobre la prevención y la gestión de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras* (en adelante Reglamento sobre la prevención y gestión de las especies exóticas invasoras), que contiene la definición de “Especie Exótica invasora preocupante para un Estado Miembro” que es “aquella, distinta de las preocupantes para la Unión, de la cual un Estado Miembro considera, basándose en pruebas científicas, que su liberación y propagación tienen efectos adversos, incluso cuando no se hayan determinado completamente”⁹.

En la actualidad el eucalipto no tiene, jurídicamente, la consideración de especie invasora, ya que no está recogida como tal en los listados de especies exóticas invasoras: ni en el listado del CEIDA (Centro de Extensión Universitaria y Divulgación Ambiental de Galicia), ni en el de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivenda de la Xunta de Galicia ni tampoco en el catálogo estatal aprobado por el RD 630/2013.

c. Especie naturalizada

Actualmente está en trámite parlamentario el Proyecto de Ley 7/2018, de 20 de julio, *de modificación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y la Biodiversidad*, que introduce un nuevo concepto: la especie naturalizada, definida como “especie exótica establecida en el ecosistema con carácter permanente, introducida legalmente antes de la entrada en vigor de la presente Ley, y respecto de la que no existan indicios ni evidencias de efectos significativos en el medio natural en que habita, presentando además un especial interés, social o económico”¹⁰.

⁹ Cfr. Artículo 3

¹⁰ Cfr. Apartado 29ter añadido al artículo 3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, *de Patrimonio Natural y la Biodiversidad*

Podría surgir la duda de si cabría incluir al eucalipto en la categoría de especie naturalizada. Procederemos, pues, a analizar pormenorizadamente los aspectos de esta definición para obtener una respuesta. En primer lugar y en relación al punto “especie exótica establecida en el ecosistema con carácter permanente”, como acabamos de redactar, el eucalipto sí que está considerado como especie exótica, cumpliendo también con el requisito de permanencia, a consecuencia de haberse introducido en el país a mediados del siglo XIX y poseer hoy en día una gran expansión. Por todo ello, el eucalipto cumple con el primer aspecto de la definición de especie naturalizada, al igual que con el segundo (“introducida legalmente antes de la entrada en vigor de la presente ley”).

Más conflicto existe, sin embargo, en relación al tercer punto (“respecto de la que no existan indicios ni evidencias de efectos significativos en el medio natural en el que habita”). Un claro ejemplo de espacio natural habitado por eucaliptos son As Fragas do Eume (declarado Parque Natural en 1997), que ha sufrido una transformación radical, agravada por una severa fragmentación de las masas boscosas y una importante pérdida de hábitats, perdiendo el 20% de su territorio en los últimos 50 años. El diagnóstico se recoge en una investigación realizada por el Departamento de Biología y Geología de la Universidad Rey Juan Carlos, publicado en la revista internacional *Journal of Environment Management*¹¹, donde se señala que esta pérdida está condicionada por diversos factores, entre los que se encuentra la plantación masiva de eucaliptos.

El Comité Científico de Flora y Fauna Silvestres también se ha pronunciado en este asunto. Este Comité es un órgano consultivo adscrito al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (actual Ministerio para la Transición Ecológica). Una de sus funciones es coordinar las actuaciones relativas a la conservación de especies de flora y fauna silvestres a nivel estatal, formando parte de los órganos consultivos, regulados en el artículo 7 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, *de Régimen Jurídico del Sector Público* (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Sector Público). El Comité Científico fue creado a través del RD 139/2011, de 4 de febrero, *para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección especial y del Catálogo español de Especies amenazadas*, más concretamente con su artículo 7, donde se regula que “para asistir al Comité de Flora y Fauna Silvestres en relación al anterior artículo y en otras materias relativas a este real decreto, se establecerá un comité científico como órgano consultivo de la Dirección General y de las comunidades autónomas, cuando

¹¹ Cfr. Vidasostenible.org. (2019). [El eucalipto, foco de polémica](#) | Fundación Vida Sostenible. [En línea] Disponible en internet. [Acceso 5 de abril de 2019]

éstas así lo soliciten”. Sus funciones se desarrollan en el punto segundo de este artículo y son ampliadas por otro Real Decreto, el 630/2013, *del Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras*. Mediante la Resolución de 29 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, se nombran sus miembros componentes: está formado por un máximo de 19 miembros, 17 de ellos nombrados por el Ministerio de Medio Ambiente y 2 representantes de los Centros de Investigación del Ministerio de Ciencia, todos ellos “expertos que deberán acreditar una amplia y probada experiencia científica en las materias que trata el Real Decreto”. Además, los expertos “podrán ser asesorados por los especialistas que consideren conveniente”¹².

En los años 2012 y 2017, este órgano consultivo se pronuncia sobre el carácter invasor del eucalipto a través de dos dictámenes, que son coincidentes al señalar la capacidad expansiva de la especie *Eucalyptus*, así como su carácter invasor. En el Dictamen CC 02/2012, concretamente en el punto 3 (“Resumen del Dictamen”), se encuentra la siguiente reflexión: “La especie exótica *Eucalyptus Nitens* se considera naturalizada en nuestro territorio, en fase de expansión, y muy peligrosa debido a su carácter invasor, por su capacidad de dispersión y transformación del medio que habita, bloqueando el funcionamiento del ecosistema. Debido a las características fisiológicas del *E. Nitens*, más resistente al frío que otras especies ya consideradas invasoras en nuestro territorio como *E. Globulus*.”. Posteriormente se abordará esta cuestión en otro Dictamen, el CC 30/2017, concluyendo que: “constatando con los datos científicos disponibles el carácter invasor de las especies de *Eucalyptus* naturalizadas en nuestro país, se concluye que se debería incluir en el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras (...) a todas estas especies: *Eucalyptus Calmaldulensis*, *E. Globulus*, *E. Gomphocephala*, *E. Gunii*, *E. Nitens* y *E. Sideroxylon*, así como, cualquier otra especie de este género cuyo destino sea la explotación forestal, debido al alto riesgo de invasión por estas especies, consecuencia de sus características biológicas, fisiológicas y ecológicas”.

Pero los pronunciamientos no vendrán sólo del Comité, sino también de órganos judiciales: La Audiencia Nacional se manifiesta en la sentencia 300/2015, de 10 de julio, (ECLI:ES:AN:2015:2844) sobre el carácter invasor de la especie *Eucalyptus Nitens*, por lo que resulta verdaderamente pertinente al caso. Esta sentencia tiene lugar tras el hecho de que el ayuntamiento de Teo aprobase en sesión plenaria la decisión de solicitar al Ministerio de Medio Ambiente del gobierno de Mariano Rajoy la petición de que se incluyera al eucalipto en el

¹² Cfr. Artículo 7.3 del RD 139/2011, de 4 de febrero, para *el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección especial y del Catálogo español de Especies amenazadas*

catálogo de especies exóticas invasoras. Esta decisión fue respaldada por otros ayuntamientos, tales como O Carballiño, Poio, Bueu, Vilagarcía, Cangas, Cuntis, Barro, Sober y Pobra de Bollón, así como por la Diputación de Pontevedra¹³.

Como señalábamos, la Audiencia Nacional establece al respecto, en el punto cuarto de la sentencia anteriormente referida, que “el hecho de que la especie *Eucalyptus Nitens* no esté incluida como especie invasora en el catálogo aprobado en el RD 1628/2011, no implica que la Administración titular del dominio público marítimo o terrestre cuya protección y tutela tiene encomendada y en aras precisamente de dicha protección, no pueda limitar el uso de la concesión, prohibiendo la citada especie vegetal de gran capacidad invasora”. Asimismo, continuando en el apartado cuarto, la propia Audiencia recoge “constatada por la evidencia científica disponible, la naturalización de la especie exótica *Eucalyptus Nitens* en nuestro territorio, dadas las características biológicas y fisiológicas similares a otras especies *Eucalyptus*, en relación con su capacidad invasora, y en particular la mayor resistencia al frío del *E. Nitens*, concluimos que el *E. Nitens* es una especie exótica naturalizada y en expansión, con alto riesgo de invasión y muy peligrosa para el mantenimiento de la biodiversidad y la funcionalidad de los ecosistemas”.

A pesar de los dos informes del órgano consultivo y de la referida sentencia, el anterior gobierno popular tomó la decisión de no incluir al eucalipto como especie exótica invasora, basándose en un informe del catedrático madrileño Luís Alfonso Gil Sánchez, ingeniero de montes, que pone en entredicho las resoluciones de las consultas realizadas al propio Comité Científico. En la demanda presentada por el Concello de Teo tras esta decisión, el abogado gallego Pedro Trepas alega que la Administración no se ha ajustado al procedimiento legalmente establecido para conocer antes el dictamen científico y contrarrestarlo, poniendo también en duda la imparcialidad del propio Ministerio de Medio Ambiente. En base a esto, es obligado realizar un análisis en cuanto al mencionado orden del procedimiento administrativo:

En los artículos 70 al 74 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, *de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (en adelante LPACAP) y bajo el rótulo de “Ordenación del procedimiento” se reúnen una serie de definiciones, normas y principios con el objetivo de lograr el normal desarrollo del procedimiento.

¹³ Vid. González, P. (2018). [La guerra de los eucaliptos llega a los juzgados](#). [En línea] La Voz de Galicia. Disponible en internet. [Acceso 26 de Mayo de 2019]

En relación a la nulidad, por la alteración del orden del procedimiento, tal y como establece el artículo 47.1e) de la LPACAP, serán nulos los “actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”. En este sentido se pronuncia también la STS de 30 de enero de 2004 (ECLI:ES:TS:2004:520), estableciendo que “han existido sobre esta cuestión vacilaciones jurisprudenciales, pero hoy por hoy (...) permanece la siguiente doctrina respecto de la imprescriptibilidad de la impugnación de actos o disposiciones administrativas viciadas de nulidad radical, calificadas por la doctrina científica de “perpetua, insubsanable, no susceptible de confirmación ni prescripción”. Es decir, si el Gobierno hubiese “prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido” la decisión de calificar al eucalipto como especie invasora sería nula, pudiendo ser impugnada de manera permanente.

Por otra parte, si nos dirigimos al punto primero del artículo 80 de la LPACAP este señala que, salvo disposición en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes. El Consejo Consultivo, autor de los informes anteriormente analizados, al ser precisamente un órgano de carácter consultivo posee la función de asesoramiento jurídico, pero no la capacidad de emitir informes vinculantes, lo que nos remite ahora al artículo 35.1c) de la LPACAP, que dispone que tendrán que ser motivados “los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos”.

A modo de conclusión, al encontrarnos con el caso de que el Comité de Flora y Fauna Silvestres es un órgano meramente consultivo y que, por tanto, sus informes cumplen con la labor de asesoramiento jurídico, no teniendo el carácter de vinculantes, el Gobierno podrá separarse del orden del procedimiento administrativo seguido siempre que fundamente adecuadamente su decisión.

Es destacable de la misma manera el hecho acontece bajo la vigencia del derogado Real Decreto 1628/2011, de 14 de noviembre: En el RD de 2011 nos encontramos en el listado de “Especies Exóticas con potencial invasor” las especies de *Eucalyptus Globulus* y *E. Camaldulensis*. Sin embargo, en su nueva redacción del año 2013 (RD 630/2013), que deroga al anterior, estas especies desaparecen del listado¹⁴.

Por todo lo anterior, esta especie no cumple el aspecto de la definición de especie naturalizada de “respecto de la que no existan indicios ni evidencias de efectos

¹⁴ En contraposición, en el Banco de Datos de Biodiversidad de Canarias, estas especies sí constan como invasoras

significativos en el medio natural en que habita”, siendo lo presentado prueba suficiente de efectos significativos en el medio natural.

Respecto al último punto (“presentando además un especial interés, social o económico”), acudiendo a datos actualizados, se estima que la superficie española ocupada por eucaliptos es de unas 760.000 hectáreas, lo que representa algo más del 7% de la superficie mundial de eucaliptos¹⁵. Además, se calcula que el eucalipto contribuye con 140 millones anuales a la renta de los propietarios forestales, a la existencia de 3.000 empresas del sector, al empleo de más de 25.000 personas, a la exportación de productos forestales y a que la cadena forestal-madera aporte el 2% a la economía gallega en términos de valor añadido¹⁶. En cuanto a Galicia, “a día de hoy, la industria maderera genera unos 20.000 puestos de trabajo en la comunidad, alrededor del 3,5% del PIB y el 10% de su VAB. El eucalipto es importante, pues tiene un papel central a la vida económica de muchos entornos rurales en Asturias y Galicia.”¹⁷. Por todo ello, esta especie sí cuenta con un especial interés socioeconómico.

Por consiguiente, podremos concluir que, a pesar de que el eucalipto cumple con la mayor parte de los puntos de la definición de “especie naturalizada”, al estar constatado científica y jurídicamente el impacto que este produce en el medio natural, no se podría considerar incluido en dicha categoría.

2.1.2. La tensión entre desarrollo económico y medio ambiente

Con la redacción del artículo 45 de la *Constitución Española* (CE) de 1978 se eleva a categoría de constitucional el derecho a un medio ambiente adecuado y el deber de conservación del mismo. Desde un punto de vista competencial, se atribuye a las Comunidades Autónomas (art. 149.1.9 CE) competencias de ejecución, así como normas adicionales de protección, cuestión que ha sido objeto de análisis en la STC de 15 de diciembre de 2005 (ECLI:ES:TC:2005:331), sobre el espacio natural de Doñana, donde se razona con bastante claridad sobre la cuestión al señalar que “el art. 149.1.23 CE ha atribuido al Estado la competencia para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente”.

¹⁵ Vid. Veiras, X. y Soto, M.A. *La conflictividad de las plantaciones de eucalipto en España (y Portugal)*. Madrid: Greenpeace, p. 6

¹⁶ Vid. Instituto Galego de Estadística. *Análise da cadea forestal-madeira*. Santiago de Compostela, 2013: Xunta de Galicia, pp. 16-38

¹⁷ Cfr. Magnet.xakata.com. (2019). [¿La culpa es del eucalipto? Gestionar bien el bosque previene más fuegos que plantar otras especies.](#) [En línea] Disponible en internet. [Acceso 18 de marzo de 2019]

“El acierto de la regulación constitucional merece ser destacado. Así, en primer lugar, se hace una referencia inequívoca a la perspectiva subjetiva de un derecho al medio ambiente (art. 45.1 CE), aunque la norma se ubique entre los principios rectores de la política social y económica, y se disocia en los dos apartados siguientes (arts. 45.2 y 45.3 CE)”¹⁸. La previsión de sanciones administrativas en esta materia es la única previsión específica de este tipo de sanciones que se realiza en toda la Constitución. En este sentido, se ha de tener en cuenta la STC de 23 de febrero de 2004 (ECLI:ES:TC:2004:16), la cual defiende la consideración del Derecho al medio ambiente como un derecho subjetivo que se relaciona incluso con los derechos fundamentales de la Sección Primera, Capítulo Segundo, Título Primero de la Constitución ¹⁹.

Así, el artículo 45 de la CE recoge este derecho al establecer que “1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo
2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”.

Pues bien, el artículo 53.3 de esta misma norma jurídica establece que estos “principios” (entre los que se encuentra el Medio Ambiente) informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos en la materia. Sin embargo, no está incluida dicha materia a desarrollo a través de Ley Orgánica (artículo 81 CE), careciendo también de control preferente y sumario y no siendo susceptibles de acceso al recurso de amparo frente al Tribunal Constitucional. Ello no quiere decir que estos principios no tengan ningún valor, pues tal y como señala el Tribunal Constitucional en su sentencia de 4 de noviembre de 1982 (ECLI:ES:TC:1982:64): “impide considerar a tales principios como normas sin contenido y que obliga a tenerlos presentes en la interpretación tanto de las restantes normas constitucionales como de las leyes”.

El medio ambiente es un bien jurídico constitucionalmente protegido. Sin embargo, atrae diversos problemas en la práctica, ya que su combinación con otros bienes jurídicos constitucionales como el desarrollo de todos los sectores

¹⁸ Cfr. Berberoff Ayuda, 2007, p. 290

¹⁹ Esta sentencia se hace eco de la jurisprudencia de Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en especial en el caso López Ostra contra Reino de España de 9 de diciembre de 1994, que señala en su fundamento jurídico tercero que nuestro texto constitucional no consagra derechos meramente teóricos o ilusorios, sino reales y efectivos.

económicos (artículo 130 CE), el reconocimiento de la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (artículo 38 CE) o el derecho a la propiedad privada (artículo 33 CE) no siempre deja en el mejor lugar la situación del medio natural.

De la regulación constitucional se extrae que sin esa utilización racional a la que se refiere, se negaría no sólo el propio derecho a un medio natural digno, sino también aquellos derechos, como los mencionados en el párrafo anterior, que tuviesen una relación intrínseca con este artículo 45, empeorando así nuestra calidad de vida. Por ello, la única forma perpetua de desarrollo económico es la conocida como desarrollo sostenible.

Aludiendo nuevamente a la STC de 4 de noviembre de 1982 (ECLI:ES:TC:1982:64), el Tribunal Constitucional afirma la “necesidad de compaginar en la forma que en cada caso decida el legislador competente la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico”. En esta sentencia se debate si debe fomentarse la producción minera, favoreciendo la inclusión laboral pero perjudicando así el medio ambiente. Lo destacable de esta resolución es su rechazo a la idea de fomento de la minería y se basa en el artículo 130.1 CE²⁰ para realizar el siguiente análisis: “el desarrollo económico es igualmente necesario para lograr la calidad de vida, por lo que la conclusión que se deduce del examen de los preceptos constitucionales, lleva a la necesidad de compaginar en la forma que en cada caso decida el legislador competente, la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el “desarrollo económico”. En esta sentencia se manifiesta el principio de cooperación, colaboración y coordinación de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, siendo necesaria una óptima colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma.

Otro ejemplo se encuentra en la STC de 26 de junio de 1995 (ECLI:ES:TC:1995:102), que afirma: “se trata en definitiva del “desarrollo sostenible” equilibrado y racional que no olvida a las generaciones futuras, alumbrando el año 1987 en el llamado informe BRUTLAND²¹, con el título “Nuestro futuro común” encargado por la Asamblea General de las Naciones Unidas”.

²⁰ Que regula la modernización y el desarrollo de todos los sectores económicos

²¹ Dicho documento se trata de un informe que analiza la compaginación entre la sostenibilidad ambiental con el adecuado desarrollo económico. Fue realizado en el año 1987.

La gestión sostenible del monte es uno de los principios inspiradores de la Ley de Montes de 2003²², debiendo integrar el desarrollo económico con la conservación del medio forestal a la par que generar empleo y mejorar la calidad de vida, especialmente en territorio rural. En los montes debe haber una interacción entre los montes y el deber de aprovechar los mismos conservándolos. Esta idea se refleja en la frase: “Los bosques son parte integrante del desarrollo sostenible”²³.

“La gestión forestal debe buscar igualmente asentar las poblaciones, es decir, evitar el despoblamiento rural o la emigración del campo a la ciudad, debiendo por ello ser una finalidad social de especial importancia y trascendencia. Se busca también educar a la población respecto de la importancia de la conservación de los bosques y del debido cuidado y respeto que debe tenerse de los mismos, propiciando así, una cultura ecológica y conservacionista de estos”²⁴.

La riqueza se concentra en la gran distribución, que absorbe los beneficios generados por todos los que participan en eslabones anteriores, los cuales son incapaces de hacer frente a una posición dominante que les permita obtener una porción equivalente al valor aportado al producto final, ni siquiera repercutir el incremento de costes de producción. Este es, en resumidas cuentas, el escenario de partida. Resulta paradójico que en un entorno legislativo tan sostenible aboquen a la desaparición por insostenibles de tantas pequeñas y medianas empresas agrarias en nuestro país, cuando la libre competencia constituye el principio rector de toda economía de mercado. La defensa de la competencia, por tanto, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación, constituye un mandato a los poderes públicos que entronca directamente con el artículo 38 de la Constitución. Sin embargo, el sector agrario español ni está habituado a un entorno de libre competencia, abierta a economías propias de países emergentes, ni tampoco está preparado para ello²⁵.

En Galicia hay una potente industria forestal, que es un importante factor que actúa en pro tanto del mantenimiento de los territorios rurales como en la economía gallega y de ahí deriva la importancia de protegerla. A razón de esto, en la Exposición de Motivos de la Ley de Montes de Galicia nos encontramos con un profundo análisis sobre la importancia económica, social y medioambiental

²²Vid. Artículo 3a) Ley de Montes

²³Cfr. Declaración de la Asamblea de Naciones Unidas, en Nueva York, en su sesión especial de junio de 1997

²⁴Cfr. Calvo Sánchez, 2005, p. 818

²⁵Cfr. Muñiz Espada, 2011, pp.25-26

del monte gallego, además de como espacio que determina el paisaje y la identidad de la propia región.

Para afrontar un cambio hacia un “desarrollo forestal sostenible” hay numerosas líneas de actuación posibles a seguir. Por ejemplo, es necesaria una mayor prevención sobre la contaminación ambiental, ya que resulta necesario que los recursos naturales se encuentren en buenas condiciones, adoptando una visión a largo plazo, ya que en caso contrario el principio de desenvolvimiento sostenible no tendría lugar. Es patente también una necesidad de concentración de competencias ya que resulta complejo analizar los numerosos documentos legislativos en los que se encuentra recogida la normativa medioambiental, así como un fomento de las actividades económicas forestales, puesto que aunque la generación más importante de ingresos de los montes viene dada por la venta de madera, deben tenerse en cuenta otras actividades económicas que necesitan de fomento, como ciertos bienes derivados de la madera (corcho o resinas) o servicios relacionados con el desarrollo forestal sostenible, siempre que de ellos se produzca un rendimiento económico.

2.2. Legislación autonómica

2.2.1. La problemática de los incendios en Galicia

Previamente a proceder al análisis de la problemática de los incendios, es necesario señalar varios conceptos que resultarán pertinentes:

Son especies pirófitas o pirófilas las que cuentan, como característica biológica, con una cierta resistencia o adaptación a los incendios. Entre ellas se encuentra el eucalipto²⁶.

Se entiende por incendio forestal, según el artículo 2.2 de la Ley 3/2007, de 9 de abril, *de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia* (en adelante Ley de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia) “el fuego que se extiende sin control sobre combustibles forestales situados en el monte, incluyéndose los enclaves forestales ubicados en terrenos agrícolas cualquiera que fuese su extensión”. El incendio forestal provocado está recogido como delito en nuestro Código Penal, concretamente en el artículo 352.

Sentado esto, es necesario poner de relieve la problemática gallega en cuanto a los incendios en masas forestales. En el apartado 3 del Plan Forestal de Galicia

²⁶ Vid. Bond, W.J. y Van Wilgen, 1996, p.34

(“Consideraciones medioambientales del eucalipto”) se analiza la incidencia de los incendios forestales sobre diversas especies, concluyendo que sobre los eucaliptales, dicha incidencia es del 7,80%, según los datos obtenidos de la Estadística General de Incendios Forestales (EGIF).

“Galicia ha tenido trágicas experiencias con los incendios forestales. La magnitud del problema es más fácil de comprender teniendo en cuenta que los montes gallegos producen casi la mitad de la madera española”, tal y como afirma JOSÉ PÉREZ VILARIÑO, catedrático de Sociología de la Universidad de Santiago de Compostela y exvicepresidente de la Asociación Forestal de Galicia. Fueron en su momento destacados los incendios producidos en Pedrogão (Portugal), a los que el gobierno portugués respondió estableciendo una moratoria en la plantación de eucaliptos, si bien es cierto que en Galicia no se tomó ninguna medida similar. A pesar de ser considerada una especie pirófito, se ha alegado por las autoridades en numerosas ocasiones que las causas de incendios en Galicia se deben en gran parte a la intencionalidad de los particulares en provocarlos, sin embargo, en el informe de la Fiscalía Superior de Galicia en 2006 se concluye que la intencionalidad era menor de lo que se creía²⁷.

Por su parte, la Xunta de Galicia, para facilitar la ordenación y gestión sostenible del monte, creó 19 distritos forestales. Esta estrategia trata de dividir la Comunidad Autónoma gallega en diversas zonas y así acotar el territorio para poder adoptar medidas más fácilmente. Corresponde, asimismo, a la Xunta de Galicia establecer las zonas de alto riesgo de incendio y las épocas de peligro de incendios forestales²⁸, que son los períodos durante los cuales estén en vigor medidas y acciones especiales de prevención y defensa contra los incendios forestales, en consideración a los antecedentes estadísticos y climatológicos, así como cuando las condiciones meteorológicas u otras circunstancias agraven el riesgo de incendios²⁹. Es competencia, de la misma forma, de la Xunta de Galicia, regular las actividades susceptibles de provocar incendios forestales.

Para combatir de forma más eficaz los incendios en este territorio, la Xunta de Galicia crea la Comisión especial no permanente de estudio y análisis de las reformas de la política forestal de prevención y extinción de los incendios forestales y del Plan Forestal de Galicia tras los incendios ocurridos en Galicia en el año 2006, en atención a lo dispuesto en el artículo 51 del Reglamento del

²⁷ Se baja de un 87% a un 60%

²⁸ Vid. Artículo 6 de la Ley de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia

²⁹ Vid. Artículo 2.20 de la Ley de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia

Parlamento de Galicia³⁰, constituyéndose el 28 de noviembre de 2017. En su sesión del día 13 de diciembre de 2017 se aprobaron sus normas de funcionamiento, en cuyo artículo 1 se establece que: “la comisión se crea con el objeto de estudiar y analizar las posibles reformas de la política forestal, de la política de prevención y extinción de incendios forestales y del Plan forestal de Galicia, evaluando la experiencia acumulada desde 2006 y, específicamente, el extraordinario número de incendios que viene de sufrir Galicia en octubre de 2017”. Esta Comisión expresa la especial importancia que tienen los incendios forestales en la Comunidad, así como la necesidad de su tratamiento especial.

Finalmente cabe alegar que es necesaria una limitación del eucalipto, ya que es una sustancia pirófito, lo que hace que los incendios sean más propensos a extinguirse en grandes extensiones de esta especie. Por ello, es preciso que en Galicia se tomen medidas de freno de expansión respecto a esta especie.

2.2.2. El Plan Forestal de Galicia

Los planes de gestión ya estaban regulados en la Ley de montes del año 57, siendo instrumentos de gestión y ordenación de fincas concretas. Los planes técnicos y los proyectos de ordenación eran las figuras principales. Hay dos planes diferenciados en el ámbito autonómico: los de ámbito regional, que desarrollan la política forestal de la Comunidad Autónoma y los planes de ámbito territorial, que a su vez desarrollan a los planes de ámbito regional en un territorio más reducido. Esta situación viene dada porque en el desarrollo legislativo preconstitucional se encuentran amplias redacciones de los planes de ordenación, pero no homogéneas, lo que hace necesaria la redacción de los planes regionales y territoriales.

Aunque cada Comunidad Autónoma establece un procedimiento que responde a distintos modelos, cabe destacar los siguientes rasgos en común: redacción por la Administración Forestal autonómica, formulación sobre la base de un inventario o estudios previos y potenciación de los mecanismos de participación (incluyéndose en dichos procedimientos los correspondientes trámites de información pública y audiencia de las entidades locales y resto de las Administraciones públicas afectadas, aprobación final por Decreto del gobierno de la Comunidad Autónoma (con intervención de distinto alcance de las Asambleas legislativas). Los planes forestales de desarrollo siguen una tramitación

³⁰ El Parlamento, a propuesta de la Junta, de la Mesa, de dos Grupos Parlamentario o de la quinta parte de los Diputados miembros de la Cámara, podrá acordar la creación de una Comisión de investigación sobre cualquier asunto de interés público

similar a la señalada, aunque su aprobación corresponde normalmente al titular del Departamento que tiene atribuidas las competencias en esta materia.³¹

El título III³² de la Ley de Montes de Galicia se centra en la planificación y ordenación forestal como los instrumentos fundamentales para el adecuado desenvolvimiento de las actividades relacionadas con el monte. En relación a su artículo 71, se establece que los instrumentos de planificación forestal de la Comunidad Autónoma de Galicia son el Plan Forestal de Galicia y los planes de ordenación de recursos forestales.

El Plan Forestal gallego fue elaborado en el año 1992. De acuerdo con el artículo 72 de la Ley de montes de Galicia, el Plan forestal es el instrumento básico para el diseño y la ejecución de la política forestal gallega, y tendrá la consideración de programa coordinado de actuación³³, donde se evalúa la situación del monte gallego y se fijan las directrices y programas de actuación de la política forestal de Galicia, así como los mecanismos de seguimiento y evaluación necesarios para su cumplimiento.

En primer lugar, nos encontramos con la problemática de la ordenación forestal en Galicia y la ineffectividad de este Plan Forestal frente a ella. Para su adecuada comprensión debemos comenzar definiendo qué se entiende por un proyecto de ordenación forestal: la propia Ley de Montes recoge en su artículo 6, apartado n) dicha definición, al establecer que son un “documento técnico que sintetiza la organización en el tiempo y en el espacio de la utilización sostenible de los recursos forestales, maderables y no maderables, en un monte o grupo de montes, para lo cual debe incluir una descripción pormenorizada del territorio 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 silvicultura a aplicar en cada una de las unidades del monte y a la estimación de sus rentas”. Las Administraciones Públicas tienen la obligación, impuesta por la Ley de Montes, de impulsar técnica y económicamente la ordenación de todos los montes. La elaboración de los proyectos de ordenación se hará a instancias del titular del monte o del órgano forestal de la Comunidad Autónoma, debiendo ser aprobados, en todo caso, por este último.

³¹ Cfr. Fernández García, 2004, pp. 78-79

³² Vid. Artículos 71 a 83 Ley de Montes de Galicia

³³ Al amparo de lo dispuesto en los artículos 16 y siguientes de la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, *de ordenación del territorio de Galicia*

Los proyectos de ordenación forestal son obligatorios para los montes públicos, protectores y de gestión pública, así como para los demás montes privados colectivos y particulares cuya superficie sea superior a las 25 hectáreas en coto redondo, mientras que los demás montes con una superficie igual o inferior a las 25 hectáreas en coto redondo, deberán dotarse de un documento simple o compartido de gestión forestal o bien, cuando tengan menos de 15 hectáreas, de un compromiso de adhesión expresa a los referentes de buenas prácticas forestales y a los modelos silvícolas o de gestión forestal orientadores, según especies o formaciones forestales que se establezcan de manera general para la ordenación de los montes de Galicia. Todo ello se ejecutará de acuerdo con los criterios y contenidos mínimos establecidos en las instrucciones generales para la ordenación de los montes de Galicia, aprobadas por el Decreto 52/2014, del 16 de abril, *por el que se regulan las instrucciones generales de ordenación y de gestión de montes de Galicia*. A consecuencia de la Disposición Transitoria Sexta de la Ley de montes de Galicia, los montes o terrenos forestales dispondrán de un instrumento de ordenación o gestión forestal obligatorio y vigente, como máximo, en el plazo de 6 años desde la publicación de las instrucciones de ordenación de Galicia.

A pesar de la referida regulación legal, según los datos del propio Plan forestal gallego, Galicia cuenta hoy en día aproximadamente con 210.000 hectáreas de montes ordenados. Si esa cifra la transformamos en un tanto por ciento en relación a la superficie arbolada, estaríamos ante un 15% muy lejos de los estándares europeos, que rondan un 60% de superficie forestal ordenada.

Si analizamos más información de este Plan Forestal, podremos observar que dicho documento contiene un cuadro con las previsiones a cuarenta años, donde se dispone que la previsión de la especie *Eucalyptus Globulus* en el año 2032 es que ocupará un terreno de 245.654 hectáreas. Sin embargo, en el año 2013, la superficie total de *Eucalyptus* en Galicia en masas puras y mixtas era de 453.916 hectáreas³⁴, es decir, una cantidad que a 19 años antes de la previsión realizada en un inicio por el Plan Forestal gallego casi duplica la cantidad aproximada establecida para el año 2032. Asimismo, estudiando los Inventarios Forestales Nacionales I, II, III, IV se puede constatar el avance del eucalipto en la Comunidad Autónoma Gallega en los últimos 40 años, pasando de una superficie reconocida de 131.181 hectáreas en 1972 a las actuales 425.000.

Como bien señalamos anteriormente, este Plan Forestal fue aprobado en el año 1992. Fue revisado el 21 de mayo de 2014, ya que el Consello Forestal de Galicia,

³⁴ Datos contenidos en la I Revisión del Plan Forestal de Galicia

órgano de representación del sector forestal, acordó la 1ª revisión. Fue, asimismo, elaborado un nuevo Plan Forestal por la Xunta de Galicia porque el del año 1992, a pesar de la revisión, había quedado obsoleto para las necesidades actuales del sector. Dicho nuevo Plan Forestal no llegó a aprobarse nunca desde el año de su elaboración (2012). Galicia cuenta con una potente industria forestal y uno de los mayores ingresos para las zonas rurales se trata precisamente de la venta de madera, siendo los recursos forestales de vital importancia para la Comunidad Autónoma. Resulta paradójico que el Plan Forestal gallego date de hace más de 25 años y que no sea aprobado por cuestiones meramente políticas en una Comunidad Autónoma donde es patente la necesidad de una regulación unificada y actualizada en materia forestal.

2.2.3. Red Natura 2000

La Red Natura 2000 es una red ecológica creada a través de la Directiva 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 silvestre*. Sus elementos componentes son los lugares de importancia comunitaria (en adelante, LIC) que fueron declarados posteriormente como zonas especiales de conservación (en adelante, ZEC), y por las zonas de especial protección para las aves (en adelante, ZEPA).

Mediante el Decreto 37/2014, de 27 de marzo, *por el que se declaran zonas especiales de conservación los lugares de importancia comunitaria de Galicia y se aprueba el Plan director de la Red Natura 2000 de Galicia* se declararon ZEC los 59 LIC existentes en Galicia y se aprobó su correspondiente instrumento de gestión. El Plan director de la Red Natura 2000 incluye los objetivos y medidas de conservación de los lugares. Su entrada en vigor no supone ninguna limitación específica y exclusiva para el aprovechamiento de las parcelas de particulares en término de repoblaciones de eucaliptos³⁵, a pesar de lo establecido en su artículo 57.3: “las superficies forestales arboladas que, en el momento de la entrada en vigor del plan, estén pobladas con especies forestales alóctonas podrán seguir siendo explotadas en sucesivos turnos siempre y cuando no se realicen cambios de especie, salvo cuando dichos cambios supongan una transformación de eucaliptales en pinares o cuando, tras su regeneración, se creen masas de frondosas del anexo I de la Ley de montes de Galicia. Dichas masas podrán ser regeneradas de forma natural o mediante una repoblación”.

Aunque el mantenimiento del eucalipto está permitido en aquellos terrenos donde exista, el Plan Director recoge en diferentes puntos de su articulado

³⁵ Vid. STSJ de 20 de febrero de 2019 (ECLI:ES:TSJGAL:2019:857)

recomendaciones para su cambio. Así, en su artículo 65 se establece como directriz para la zona I, o área de protección, que se fomentará la conservación y recuperación del bosque natural, sustituyendo las formaciones existentes de especies alóctonas por formaciones nativas. Esta premisa se recoge, asimismo, en las directrices del área de conservación³⁶. También su artículo 14.1, recoge dentro de los objetivos para las áreas de montaña de las ZEC el de potenciar la conectividad ecológica de dichas áreas a fin de prevenir la pérdida de biodiversidad, facilitar el intercambio genético y el desplazamiento de las especies de la fauna y flora y, más concretamente, mejorar la conectividad y permeabilidad de los hábitats boscosos, estableciendo mecanismos para reducir su fragmentación³⁷.

3. CONCLUSIONES

Del análisis de la regulación medioambiental y del estudio concreto de este caso, se pueden obtener las siguientes conclusiones:

1. A propósito de lo recogido en el apartado II de este artículo de investigación, podemos constatar que el eucalipto es una especie exótica, ya que su origen en la Península Ibérica no ha sido dado por causas naturales y que provoca un impacto en el ecosistema, a pesar de constituir el producto forestal más abundante de Galicia debido a su gran rendimiento económico. No podría calificarse dentro de la categoría de “especies naturalizadas” introducida por el Proyecto de Ley 7/2018, de 20 de julio, *de modificación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad*, a causa de que sus características biológicas producen dicho impacto, a pesar de que cumpla con los restantes requisitos exigidos para esta calificación.

2. En cuanto a la controversia jurídica surgida en referencia a si se vería alterado el orden del procedimiento administrativo para conocer antes el dictamen científico y contrarrestarlo, en referencia a la decisión del Gobierno Central de no incluir al eucalipto como especie exótica invasora a pesar de los informes en sentido contrario del Comité de Flora y Fauna Silvestres, cabe señalar que el Gobierno podrá separarse del orden del procedimiento siempre que lo motive adecuadamente, y sólo en este caso. Con una óptima fundamentación, esta actuación se encontraría permitida, ya que al pertenecer el

³⁶ Cfr. DOG

³⁷ Ídem

Comité a los órganos consultivos, sus informes tendrán el carácter de preceptivos y no vinculantes.

3. En este mismo apartado se hace referencia a la tensión entre desarrollo económico y medio ambiente, entre los que debe existir un cierto equilibrio y tenerse en cuenta los principios de cooperación, colaboración y coordinación entre las distintas Administraciones Públicas. Existe también una amplia protección penal en materia de medio ambiente, así como numerosa legislación de desarrollo, tanto de la Unión Europea, como interna y de ámbito administrativo. Sin embargo, ello no evita las colisiones entre el derecho constitucional a un medio ambiente digno con otros derechos constitucionales, como el desarrollo económico, debiendo alcanzarse un equilibrio entre ambos bienes jurídicos protegidos: la única forma perpetua de desarrollo económico es la conocida como desarrollo sostenible.

4. Dentro de la problemática en la Comunidad Autónoma gallega, se encuentran los incendios forestales, propagados más fácilmente por las características biológicas del eucalipto, ya que está considerado como una especie pirófito y es, por tanto, resistente al fuego. Por ello, es necesario su tratamiento especial en este territorio, con instrumentos legislativos y políticos que regulen separadamente este tipo de casos, obteniendo así una mejor respuesta en materia de prevención de incendios forestales.

5. En relación a dichas especies y tal y como se establece en el apartado III, Galicia necesita la inmediata aprobación de su nuevo Plan Forestal. Al datar el actual del año 1992 y a pesar de las revisiones realizadas, no se adapta a la realidad jurídico-práctica de la Comunidad, cuestión muy relevante por el importante impacto económico que produce la industria forestal. El nuevo Plan Forestal se redactó en 2012, sin embargo, en 2019 sigue sin aprobarse, constituyendo una situación de incerteza jurídica que no resulta beneficiosa a un territorio con una producción en este sector tan elevada. Resulta también llamativo la falta de legislación unificada en materia forestal y medioambiental; para un acercamiento de la normativa a los particulares y un fácil acceso a la misma, sería necesario regular unificadamente diversos aspectos comunes.

6. En relación a la calificación jurídica actual del eucalipto en Galicia, el eucalipto es considerado como especie exótica pero no como especie invasora o especie con potencial invasor, lo que hace que actualmente no se tome ninguna medida para su limitación. A pesar de que sería un error prohibir totalmente las plantaciones de eucalipto, tanto por las grandes superficies con las que cuenta esta especie en Galicia como por la rentabilidad económica que supone respecto

al mundo rural, no es recomendable seguir con las políticas de actuación vigentes, ya que nuestra Comunidad Autónoma cometería el riesgo de convertirse en un territorio de monocultivo forestal de eucaliptales. Por ello, a pesar de no prohibir esta especie por el gran impacto que supondría, se deben tomar diversas medidas para su limitación, así como fomentar otras actividades no sólo encaminadas a la tala de madera, sino a la potenciación de diversos aspectos de la industria. A través de la información a la ciudadanía y de un cambio de las políticas forestales, nuestra Comunidad Autónoma se podría ver envuelta en un cambio en la industria maderera.

En la diversidad se encontraría la riqueza del monte gallego. Acertadamente afirmaba en este sentido Henry van Dyke al decir “el bosque estaría muy silencioso si sólo cantasen los pájaros que mejor cantan”.

4. BIBLIOGRAFÍA

AGUILERA SÁNCHEZ, M., 2015. *El régimen jurídico de los incendios forestales. Especial referencia al contexto jurídico y territorial de Cataluña*. Tarragona: Publicacions URV, pp. 45-62.

BERBEROFF AYUDA, D., 2007. *Incidencia medioambiental y derecho sancionador*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, pp.287-314.

BOND, W. and VAN WILGEN, B., 1996. *Fire and plants. Population and community biology series 14*. London: Chapman & Hall, pp.34-51.

BUSTILLO BOLADO, R. O. y MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., 2005. *Desarrollo rural y gestión sostenible del monte*. Madrid: Iustel Publicaciones, pp. 177-262.

CALVO SÁNCHEZ, L., 2005. *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes. Estudios de derecho forestal estatal y autonómico*. Navarra: Civitas, pp. 739-820.

ESTEVE PARDO, J., 2017. *Derecho del medio ambiente*. 4th ed. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, pp. 124-129.

FERNÁNDEZ GARCÍA, J. F., 2004. *Los montes de Particulares en el Derecho Administrativo Español*. Navarra: Aranzadi, pp. 74-79.

GARCÍA ASENSIO, J. M., 2017. *Análisis jurídico de los aprovechamientos forestales*. Barcelona: Atelier, libros jurídicos, pp. 49-57.

MARTÍN MORALES, M., 2005. *Instrumentos judiciales de fomento para la protección del medio ambiente*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, pp.167-181.

MATEOS RODRÍGUEZ-ARIAS, A., 1992. *Derecho penal y protección del medio ambiente*. Madrid: Editorial Construcción y Leyes (COLEX), pp.118-122.

MUÑIZ ESPADA, E., 2011. *Un marco jurídico para un medio rural sostenible*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, pp.25-26.

PERNAS GARCÍA, J. J., 2009. *Análisis y reflexiones sobre el Derecho ambiental en Galicia*. A Coruña: Universidade da Coruña, pp. 99-118.

PIZARRO NEVADO, R., 2000. *Conservación y mejora de terrenos forestales. Régimen jurídico de las repoblaciones*. Valladolid: Lex Nova, p. 64.

RAPOSO ARCEO, J. J., 2009. *Ordenación urbanística y protección del medio rural en Galicia*. A Coruña: Civilis editores, p. 27.

RUIZ-RICO RUIZ, G., 2001. *La protección jurisdiccional del medio ambiente*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, pp.177-227.

SAINZ-CANTERO CAPARRÓS, J. E., 2000. *Los delitos de incendio*. Granada: Editorial Comares, pp. 87-160.

SANZ LARRUGA, F., 1997. *Derecho ambiental de Galicia*. A Coruña: Fundación Caixa Galicia, pp. 223-229.

5. APÉNDICE JURISPRUDENCIAL

Sentencias Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Unión Europea. [Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Caso López Ostra contra Reino de España, de 9 de diciembre de 1994](#) [En línea]. Disponible en E-Justice Europa.

Sentencias Tribunal Constitucional

España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 64/1982, de 4 de noviembre (ECLI:ES:TC:1982:64)

España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 102/1995, de 26 de junio (ECLI:ES:TC:1995:102)

España. Tribunal Constitucional (Sala Primera). Sentencia núm. 16/2004, de 23 de febrero (ECLI:ES:TC:2004:16)

España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 331/2005, de 15 de diciembre (ECLI:ES:TC:2005:331)

Sentencias Tribunal Supremo

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 520/2004, de 30 de enero (ECLI:ES:TS:2004:520)

Sentencias Audiencia Nacional

España. Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 300/2015, de 10 de julio (ECLI:ES:AN:2015:2844)

Sentencias Tribunal Superior de Justicia

España. Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 86/2019, de 20 de febrero (ECLI:ES:TSJGAL:2019:857)