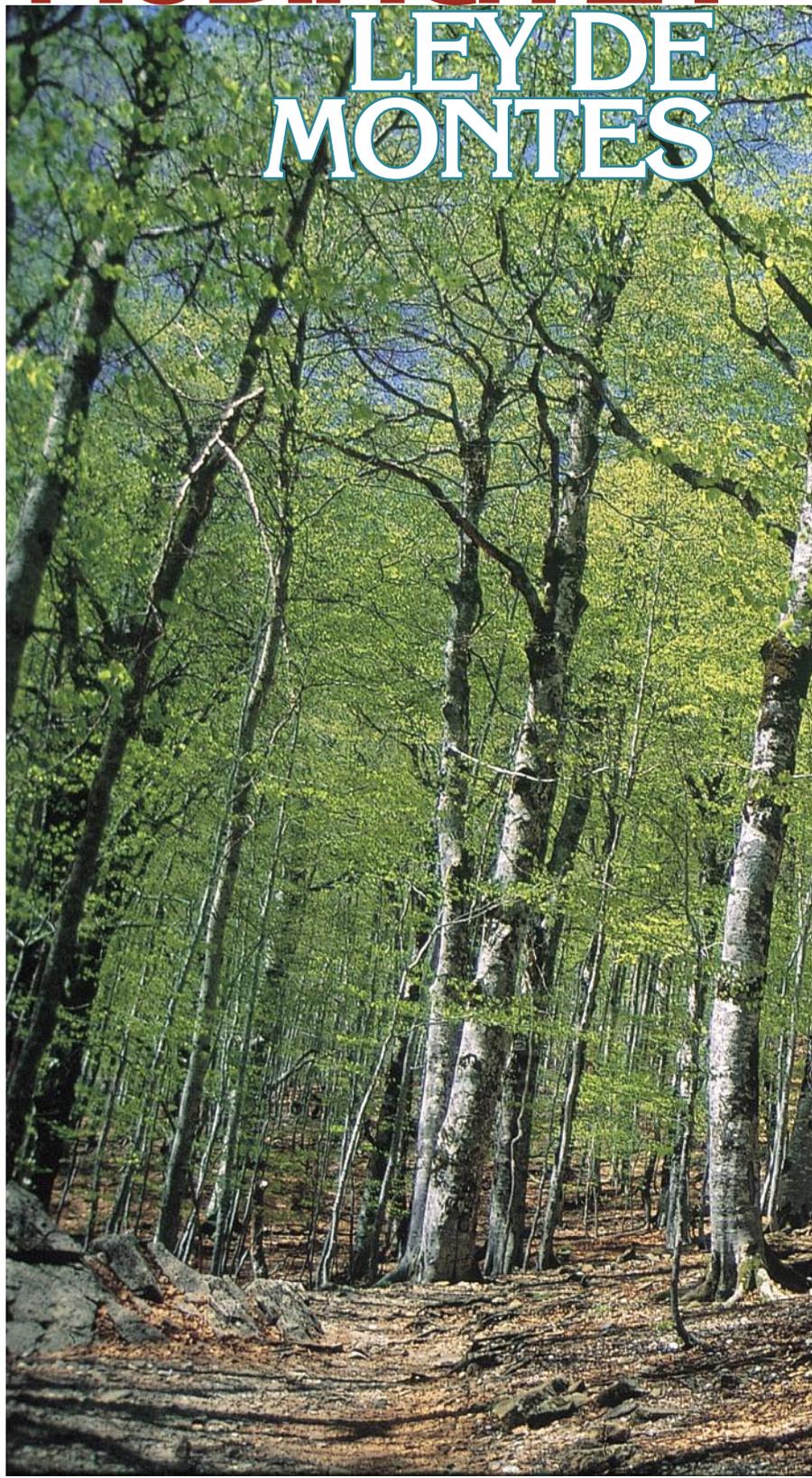


ANTEPROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY DE MONTES

El Consejo de Ministros estudió en su reunión del 29 de abril, el Anteproyecto de Ley que modifica la Ley de Montes, propuesto por los Ministerios de Medio Ambiente, Justicia e Interior.

En esta modificación se incluyen, entre otros cambios, la prohibición de cambiar el uso del suelo durante los treinta años siguientes a un incendio forestal. También se contempla la creación de la figura del Fiscal de Sala de Medio Ambiente y la defensa de la gestión sostenible de los montes. El texto está siendo objeto de consultas con las Comunidades Autónomas, con el Consejo Asesor de Medio Ambiente y con organizaciones profesionales, sociales y empresariales del sector forestal.



Debido a la naturaleza de la materia regulada, su complejidad y la convergencia de potestades legislativas estatales básicas y autonómicas, a pesar del poco tiempo transcurrido desde la promulgación de la Ley de Montes, se han podido detectar en la norma ciertas deficiencias e insuficiencias. Estas circunstancias aconsejan acometer una modificación parcial y

muy definida de la Ley.

Una de las modificaciones propuestas se refiere a la lucha contra los incendios forestales. Estos tienen como causa, en una inmensa mayoría de supuestos, acciones humanas. En este sentido, no puede permitirse una actitud de tolerancia hacia ningún delito ecológico ni, en particular, hacia los incendios forestales, que conllevan gravísimas

consecuencias sociales y económicas, incluyendo la pérdida de vidas humanas. En muchos casos estos incendios son provocados por motivos de especulación urbanística. Por ello, se opta por modificar la ley, estableciendo un plazo mínimo de treinta años para poder edificar sobre un terreno devastado por un incendio. Este plazo, en la mayoría de los casos, puede permitir la re-



*A pesar del poco tiempo transcurrido desde la promulgación de la Ley de Montes se han apreciado ciertas deficiencias o insuficiencias que aconsejaban su modificación.
Foto: Roberto Anguita.
Naturmedia.*

generación de la vegetación forestal y, por extensión, evitar expectativas de recalificación futura de suelos no urbanizables.

Además, la ley incorpora las modificaciones en el artículo 18.1 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal creando Secciones de medio ambiente específicamente encargadas de la investigación y persecución de delitos relativos a la ordenación del territorio, la protección del patrimonio histórico, el medio ambiente e incendios forestales, creando la figura del Fiscal de Sala de Medio Ambiente.

Otra modificación se refiere a la titularidad de los bosques. El conjunto del patrimonio forestal del país, la importancia de la función ambiental de los bosques, independientemente de su carácter público o privado, justifican un tratamiento más uniforme, a través del establecimiento de disposiciones generales comunes que permitan su ampliación, definición o desarrollo por medio de las distintas legislaciones autonómicas.

Se añade, por tanto, a la ley un nuevo capítulo sobre las figuras de los montes protectores y protegidos. En la nueva redacción que la ley da a este artículo, se establece, además, el compromiso de las Administraciones públicas de favorecer el consumo responsable de productos forestales en los procedimientos de contratación pública. Se atienden, así, las recomendaciones de organismos internacionales en esta materia.

LA LEY 43/2003

En el año 2003 las Cortes Generales aprobaron una nueva normativa en materia de montes, la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, a través de la cual se procedía a actualizar el régimen jurídico regulador de los espacios forestales de acuerdo con la nueva concepción del medio ambiente consagrada por la Constitución y con los principios de gestión forestal sostenibles que deben informar la ordenación y conservación de los montes españoles.

La naturaleza de la materia regulada, su complejidad y la conver-

gencia de potestades legislativas estatales básicas y autonómicas, amén de la existencia de legislaciones autonómicas forestales elaboradas con carácter previo a la promulgación de la Ley 43/2003, ha conducido al planteamiento de recursos de inconstitucionalidad contra la Ley, motivados por una presunta invasión de competencias autonómicas imputable a una extralimitación del alcance de las previsiones de carácter básico contenidas en la Ley 43/2003.

Adicionalmente, y a pesar del poco tiempo transcurrido desde la promulgación de la Ley 43/2003, se han podido detectar en la norma ciertas deficiencias e insuficiencias concernientes no solo a la correcta definición de las atribuciones que, de acuerdo con determinados preceptos de la ley, corresponden a las diferentes Administraciones Públicas, sino referidas también a la propia ordenación de los mecanismos de protección y conservación de los montes. Señaladamente, aquellos que tienen que ver con la lucha contra los incendios forestales y con la protección que deparan los sistemas administrativos de registro y catálogo de los distintos tipos de montes. Estas circunstancias aconsejan acometer una modificación parcial y muy definida de la ley, en un momento todavía inicial del proceso social de adaptación de los sistemas de ordenación de los montes a las prescripciones recogidas en el nuevo modelo de gestión forestal sostenible.

UN TRATAMIENTO MÁS UNIFORME

En este contexto ha parecido necesario superar el enfoque marcadamente dualista que ha informado tradicionalmente la legislación forestal, excesivamente basado en la diferenciación de los regímenes jurídicos de los montes en función de su titularidad pública o privada. Y ello, por cuanto el conjunto del patrimonio forestal del país, la importancia de la función ambiental de los bosques independientemente de su carácter público o privado

justifican un tratamiento más uniforme, a través del establecimiento de disposiciones generales comunes que permitan su ampliación, definición o desarrollo por medio de las distintas legislaciones autonómicas.

En este sentido, y como novedad de la ley, ha de destacarse la regulación introducida en relación con el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, el cual ha constituido históricamente un instrumento útil para la defensa y protección jurídica de los montes públicos. Con la finalidad de extender esta protección a la totalidad de la masa forestal y aplicar la lógica constitucional derivada del artículo 45, según la cual la protección debe tomar como referencia las cualidades objetivas del recurso que se ha de conservar y restaurar, se añade a la ley un nuevo capítulo sobre las figuras de los montes protectores y protegidos. La especial importancia de estos montes, ya sean públicos o privados, derivada de los especiales valores que incorporan, les hacen acreedores de una singularidad que justifica la adopción de una regulación y un registro propios, a través de los cuales las Administraciones puedan velar por su especial protección y salvaguarda.

LA CERTIFICACIÓN FORESTAL

Partiendo de la gran preocupación existente en la sociedad en su conjunto en torno a la destrucción de los bosques del mundo, en cuanto que garantes privilegiados del medio ambiente, los consumidores vienen demandando cada vez con mayor insistencia y asiduidad productos que provengan de bosques bien gestionados. Es decir, de bosques que conjuguen el aprovechamiento que dispensan con la debida protección y conservación que igualmente requieren. Por ello, la certificación forestal se reconoce como un instrumento para la gestión forestal sostenible que pretende, en último extremo, vincular el comercio de los productos forestales con la gestión sostenible de los montes de los que proceden y conseguir que el usuario final se



El conjunto del patrimonio forestal del país y la importancia de la función ambiental que desempeña justifican un tratamiento más uniforme a través del establecimiento de disposiciones generales comunes. Foto: Roberto Anguita. Naturmedia.



La modificación de la norma contempla como primordial la defensa de la gestión sostenible de los montes. Foto: Luis Merino. Naturmedia.

**El
Anteproyecto
de Ley que
modifica la
Ley de Montes
establece un
plazo mínimo
de 30 años
para poder
cambiar el uso
del suelo tras
un incendio
forestal**

Se contempla la creación de la figura del Fiscal de Sala de Medio Ambiente, creando así una estructura más eficaz para la lucha contra la delincuencia medioambiental

decante por productos procedentes de montes ordenados y gestionados con criterios sostenibles. En la nueva redacción que la ley da a este artículo, se establece el compromiso de las Administraciones públicas de favorecer el consumo responsable de productos forestales en los procedimientos de contratación pública. Se atienden, así, las recomendaciones de organismos internacionales en esta materia.

LA LUCHA CONTRA LOS INCENDIOS

Aspecto capital de las modificaciones que introduce la presente disposición normativa en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes es el referido al tratamiento jurídico de la lucha contra los incendios, tanto desde el punto de vista de la regulación del régimen sustantivo de la protección frente a este tipo de siniestros, como desde la perspectiva de la reordenación de la organización pública con responsabilidades en esta materia.

Bien es sabido que el cambio de uso de los terrenos forestales incendiados para transformarlos en otros de carácter agrícola, pascícola, industrial o urbanizable se ha tratado de justificar en la pérdida de valor de dichos terrenos, al carecer de vegetación arbórea como consecuencia

del desastre ecológico ocasionado por el incendio. En muchas ocasiones, el cambio de uso no se promovía de forma inmediata tras el siniestro, sino solo tras repetidos incendios de ese terreno forestal, que quedaba, de esta manera, en una situación de casi total degradación vegetal que dificultaba la posibilidad de rechazar justificada y motivadamente las peticiones de cambio de uso forestal. Y ello en la medida en que estos terrenos, en un corto plazo, ya no podrían alcanzar el potencial forestal arbolado que poseían antes del incendio.

Los incendios forestales tienen como causa, en una pequeña parte de casos, los fenómenos naturales y, desgraciadamente, en una inmensa mayoría de supuestos, acciones humanas, ya sean negligentes o dolosas. En este sentido, en un país avanzado como España no puede permitirse una actitud de tolerancia hacia ningún delito ecológico ni, en particular, hacia los incendios forestales, que conllevan gravísimas consecuencias sociales y económicas, incluyendo la pérdida de vidas humanas.

La especulación urbanística con los terrenos que resultan afectados por los incendios forestales constituye una causa importante de ellos. Si se compara cómo estaba el litoral



español hace veinte años y cómo está ahora, la diferencia es evidente, con miles de urbanizaciones que hoy se elevan sobre antiguas masas forestales. Han sido numerosos los pequeños incendios que acababan con los pinares en las costas. Hoy, esas hectáreas quemadas están ocupadas por hoteles, urbanizaciones o campos de golf. La gravedad del problema merece un tratamiento más decidido por parte de la Ley de Montes, a través del establecimiento de medidas concretas. En especial, la fijación de un amplio plazo temporal de prohibición de cambio de uso forestal por razón del incendio. El carácter básico de la norma así lo permite, sin perjuicio de una regulación autonómica adicional.

En el área mediterránea, países como Italia y Portugal, que padecen de manera similar al nuestro las consecuencias nefastas derivadas de los incendios forestales, 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 la misma línea, varias Comunidades Autónomas han implantado medidas legislativas de acuerdo con las cuales en ningún caso se podrán tramitar expedientes de cambio de uso de montes o terrenos forestales incendiados. En este contexto, resulta necesario y oportuno que el legislador nacional dé pasos en la misma dirección y adopte medidas análogas de protección, complementando en el ámbito administrativo las ya previstas por nuestra legislación penal. La opción que incorpora esta ley es la de prohibir el cambio de uso forestal de los terrenos forestales incendiados durante al menos 30 años, así como la realización de toda actividad incompatible con el desarrollo de la vegetación que originariamente existiera en el predio afectado durante el tiempo que determine la legislación autonómica. Se opta, pues, por el plazo de treinta años, 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.

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Con el propósito de garantizar la correcta adecuación al orden constitucional de distribución de competencias, se procede a modificar diversos artículos. En este sentido, se modifica el artículo 7 y se abandona el criterio de la titularidad del monte como elemento clave para la atribución de competencias de gestión, las cuales se vinculan, en el caso de la administración forestal estatal, al hecho de que los montes estén afectados al ejercicio de competencias estatales, estén adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración del Estado o formen parte del Patrimonio Nacional. Igualmente, se lleva a cabo una delimitación más precisa de las competencias que según el mismo artículo 7 la Administración del Estado debe realizar en colaboración con las Comunidades Autónomas.

Se modifica también el artículo 32, de modo que corresponderá al Gobierno la aprobación de la normativa reguladora de los requisitos mínimos de ordenación y aprovechamiento de montes, mientras que serán las comunidades autónomas las competentes para aprobar las instrucciones de ordenación y aprovechamiento de los montes. Asimismo, la regulación de incentivos y subvenciones se circunscribe a los supuestos en que estén financiados por los Presupuestos Generales del Estado.

Asimismo, con objeto de articular la dotación de recursos económicos para la realización de mejoras en el medio natural, la Ley incorpora una innovación de gran importancia como es la creación del Fondo para el Patrimonio Natural, cuya materialización garantizará la estabilidad y continuidad de los recursos económicos en apoyo de los espacios forestales.

El Fondo para el Patrimonio Natural se concibe como un instrumento de cofinanciación destinado a asegurar la cohesión territorial mediante el apoyo a la gestión forestal sostenible con el objetivo de valorizar las funciones ecológicas, sociales y culturales de los espacios forestales y viabilizar modelos sostenibles de silvicultura.

FISCAL DE MEDIO AMBIENTE

La necesidad de protección penal del medio ambiente contenida en el apartado 3 del artículo 45 de nuestra Carta Magna se ha reforzado desde la Unión Europea, cuyo Consejo ha

**El texto está
siendo objeto
de consultas
con las
Comunidades
Autónomas,
con el Consejo
Asesor
de Medio
Ambiente
y con
organizaciones
profesionales,
sociales y
empresariales
del sector
forestal**

adoptado, el 27 de enero de 2003, la Decisión Marco relativa a la protección del medio ambiente a través del derecho penal. En este sentido, nuestro país ha introducido en el Código Penal, a través de la reforma operada por la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, las modificaciones necesarias para cumplir con las obligaciones comunitarias.

La Constitución Española, al enumerar en el artículo 124 las funciones que corresponden al Ministerio Fiscal, señala que éste, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene por misión, entre otras, promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley.

El legislador ha hecho, hasta el presente momento, un esfuerzo importante para garantizar el derecho-deber al medio ambiente. Sin embargo, el carácter de interés colectivo del mismo y sus limitados sistemas de protección, ciertamente lejos de los sistemas de protección

que poseen los intereses jurídicos individuales, implica una especial dificultad a la hora de defenderlo. A ello obedece, en esencia, el que se atribuya al Ministerio Fiscal la defensa de ese interés colectivo que es el medio ambiente y también que esta institución preste una atención específica a la defensa de este bien jurídico.

En lógica coherencia con el precepto constitucional, y con objeto de facilitar el ejercicio del derecho-deber al medio ambiente y la calidad de vida que reconoce el artículo 45 de la Constitución, se hace necesario pergeñar una serie de cambios en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, creando una estructura más eficaz para la lucha contra la delincuencia medioambiental que permita contar con Secciones de Medio Ambiente coordinadas desde la cúpula de la institución por un Fiscal de la categoría primera.

Conviene destacar también que desde las distintas organizaciones internacionales se viene reclamando la existencia de figuras especializadas en delincuencia medioambiental. Basta recordar la resolución (77) 28 del Consejo de Europa sobre la contribución del derecho penal en la protección ambiente, en la que se pide la creación de secciones especiales en las Audiencias y en las Fiscalías para tratar las cuestiones relacionadas con el medio ambiente.

Para ello, la ley incorpora las modificaciones en el artículo 18.1 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal creando Secciones de medio am-

biente específicamente encargadas de la investigación y persecución de delitos relativos a la ordenación del territorio, la protección del patrimonio histórico, el medio ambiente e incendios forestales, e incorpora el artículo 18 quinquies, creando la figura del Fiscal de Sala de Medio Ambiente.

En definitiva, la reforma propuesta en esta Ley pretende incorporar una legislación básica de montes basada en el respeto pleno a la Constitución, a la estructura territorial del Estado, a la nueva sensibilidad ecológica y ambiental asumida por nuestra sociedad actual y al respeto, aceptación y valoración expresa de la multifuncionalidad de los bosques y de sus externalidades positivas. Se asume, asimismo, que la protección de los montes contra los incendios trasciende a su propia materia debido a los intereses que se han de proteger, convirtiéndose en una cuestión de orden público e incorporando la preocupación por este tipo de delitos medioambientales en la nueva regulación del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. 



Foto: Roberto Anguita. Naturmedia. Foto: Javier Rico. Naturmedia.

