

Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley de Montes: resumen en diez puntos

Blanca Lozano Cutanda

Catedrática de Derecho Administrativo

Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

El día 21 de octubre del 2015, tras una *vacatio legis* de tres meses, entró en vigor la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (BOE de 21 de julio).

Las modificaciones que se introducen en esta segunda reforma de la Ley de Montes son muchas y muy diversas (y dispersas), por lo que puede resultar de utilidad sistematizar las más relevantes. Interesa señalar que, además de los preceptos dedicados a la Ley de Montes, las adicionales y finales de la ley inciden también, como ya viene siendo habitual, en otras normas ambientales¹.

Uno. Posibilidad de excepción por ley autonómica del cambio de uso de los terrenos quemados (art. 50)

Se trata, sin duda, del precepto de la reforma que mayor controversia ha generado. Aunque se mantiene la prohibición general del cambio de uso de los montes incendiados, se prevé que «con carácter excepcional las comunidades autónomas podrán acordar el cambio de uso forestal cuando concurren

razones imperiosas de interés público de primer orden que deberán ser apreciadas mediante ley, siempre que se adopten las medidas compensatorias necesarias que permitan recuperar una superficie forestal equivalente a la quemada».

Se flexibiliza así una de las medidas legales más importantes para prevenir la especulación y evitar los incendios provocados. No hay que olvidar que algunas comunidades autónomas vienen ya aprobando, mediante ley singular y por razones de interés general, el cambio de uso de terrenos situados en espacios naturales protegidos y que existen pronunciamientos del Tribunal Constitucional en los que se declara la inconstitucionalidad de alguna de ellas (STC 203/2013).

Dos. Creación e incentivo fiscal de las sociedades forestales

Con el objetivo, reconocido por la exposición de motivos de la ley, de reactivar económicamente el sector forestal mediante la

¹ Se introducen así modificaciones puntuales en las siguientes normas: Ley 52/1980, de 16 de octubre, de régimen económico de la explotación del acueducto Tajo-Segura (disposición final primera); Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional (disposición final segunda); Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal en materia de actuaciones sanitarias en especies cinegéticas; Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (la disposición final cuarta «renueva» hasta el 31 de diciembre del 2016 la autorización al Gobierno para llevar a cabo un texto refundido en esta materia). Por otro lado, las disposiciones adicionales contienen también novedades relativas a la planificación estatal de la caza y pesca, mediante una «Estrategia Nacional de Gestión Cinegética» y la creación a efectos informativos de un «Registro Español de Infractores de Caza y Pesca» (disposición adicional cuarta), a las reglas de explotación del trasvase Tajo-Segura (disposición adicional quinta), y a la creación y regulación de una Red Nacional de Caminos Naturales (disposición adicional sexta).

N. de la C.: En las citas literales se ha rectificado en lo posible —sin afectar al sentido— la grafía de ciertos elementos (acentos, mayúsculas, símbolos, abreviaturas, cursivas...) para adecuarlos a las normas tipográficas utilizadas en el resto del texto.

agrupación de montes a efectos de gestión, de forma que se pueda aplicar una economía de escala, se crean y se incentivan fiscalmente las «sociedades forestales», que se definen como «la agrupación de propietarios de parcelas susceptibles de aprovechamiento forestal que ceden a la sociedad forestal los derechos de uso forestal de forma indefinida o por plazo cierto igual o superior a veinte años», pudiendo pertenecer también a ellas «otras personas físicas o jurídicas que no sean titulares, siempre y cuando su participación no supere el 49 % de las participaciones sociales» (disp. adic. quinta). Se trata, por tanto, de agrupaciones de parcelas forestales en las que los propietarios ceden únicamente la gestión, a cambio de una participación en sus beneficios, pero conservando el resto de las prerrogativas dominicales. La ley dispone que «en caso de transmisión de parcelas se presumirá, salvo pacto en contrario, la subrogación automática de la posición de socio del nuevo titular».

La ley estipula que esas sociedades forestales tendrán como único objeto social la explotación y el aprovechamiento en común de los terrenos forestales cuyo uso se cede a la sociedad y que se regirán por el Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital (Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio). Sin embargo, la ley no completa el régimen jurídico de estas sociedades estatales, pues dispone que «las comunidades autónomas determinarán, en el ámbito de sus competencias, los requisitos adicionales que deberán cumplir estas sociedades, el nombre que tendrán y los incentivos de que disfrutarán».

En cuanto a los incentivos de las sociedades, además de los que puedan establecer las comunidades autónomas, la ley les reconoce el derecho a una deducción en la cuota íntegra del impuesto sobre sociedades del 10 % de los gastos o inversiones que efectúen en el periodo impositivo en la conservación, mantenimiento, mejora, protección y acceso del monte (disp. adic. decimotercera), así como la aplicación del régimen especial de diferimiento previsto la Ley del Impuesto sobre Sociedades (en el capítulo VII del título VII), con el objeto de evitar la

tributación que pudiera existir en el momento de realización de aquellas operaciones por las que los propietarios ceden los derechos de uso forestal a la sociedad forestal a cambio de participaciones en ella.

Tres. Novedades en el concepto y en las clases de montes: los nuevos «montes de socios» y la exclusión de las plantaciones forestales de turno corto

- Entre los principios inspiradores de la Ley de Montes se incluye «la consideración de los montes como infraestructuras verdes para mejorar el capital natural y su consideración en la mitigación del cambio climático» (nueva letra / del art. 3), si bien no se vincula ningún efecto jurídico a tal declaración.
- Se excluyen de la calificación de monte las plantaciones forestales de turno corto cuando termine «la vigencia de los turnos de aprovechamiento previamente establecidos», permitiéndose a las comunidades autónomas únicamente establecer «un periodo más corto» (nuevo apdo. 4 del art. 5). Nótese que, con anterioridad a este nuevo inciso, todo terreno agrícola que se reforestase quedaba adscrito, sin excepción, a la categoría de monte (art. 5.1d).
- Se introduce en el artículo 27 *bis* una nueva categoría de propiedad forestal de aprovechamiento comunitario: los «montes de socios», que se definen como «aquellos cuya titularidad corresponde, en *pro indiviso*, a varias personas y alguna de ellas son desconocidas, con independencia de su denominación y de su forma de constitución».

Hasta ahora, la disposición adicional décima de la Ley de Montes (suprimida por esta reforma) preveía que los montes cuya titularidad perteneciera *pro indiviso* a más de diez propietarios conocidos podrían gestionarse por medio de una junta gestora que se ocuparía de todos los actos de administración ordinaria y extraordinaria de modo indefinido, sin necesidad de la unanimidad de

todos los titulares (obviando así los procedimientos de la legislación civil para las comunidades *pro indiviso*), y que debería invertir los beneficios que se generasen correspondientes a las partes de la propiedad no esclarecidas en la mejora del monte.

La reforma modifica radicalmente este sistema, pues, con el objetivo de acabar con la falta de identificación de los propietarios (que dificultaba su gestión y propiciaba su abandono), dispone que la junta gestora investigue la titularidad de estas cuotas vacantes y que, si no logra dilucidar la titularidad de éstas, se les aplique lo establecido en la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, para los inmuebles vacantes (art. 17), pasando a ser propiedad de la Administración General del Estado, pero pudiendo ésta proceder a su enajenación conforme a lo dispuesto en el artículo 112.6 de esa ley, en cuyo caso se reconoce a los propietarios del monte de socios derecho al retracto.

En relación con ello, la gestión de estos montes por parte de la junta gestora se concibe, tras la reforma, como temporal, pues una vez todos los comuneros estén identificados conforme a derecho (ya sea porque se establece su titularidad, ya sea porque se procede conforme a lo expuesto en el párrafo anterior y se transfiere su titularidad), se disolverá y se procederá a la aplicación de las reglas de comunidad de bienes en régimen de *pro indiviso* (art. 27 bis.6).

- La clasificación de los montes se simplifica, pues la reforma suprime la categoría de los montes, públicos o privados, sometidos a «otras figuras de especial protección» creadas por las comunidades autónomas y distintas de la prevista en el artículo 13 de la Ley de Montes, que en su nueva redacción enuncia los supuestos que permiten la inclusión de un monte público en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública o la declaración de un monte privado como monte protector y su inclusión en el nuevo Catálogo de Montes

Protectores. Dentro de estos supuestos se reconoce la posibilidad de que las comunidades autónomas introduzcan cualquier otro tipo de monte en esta relación, con lo que sus competencias no se reducen.

- Los montes públicos mantienen, por lo demás, la misma clasificación en montes demaniales y montes patrimoniales. Conforme a ella, se consideran montes demaniales los montes públicos que sean declarados por las comunidades autónomas de utilidad pública y estén incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, los montes comunales pertenecientes a las entidades locales y los montes que, sin reunir estas características, hayan sido afectados a un uso o servicio público; son montes patrimoniales los de titularidad pública que no sean demaniales.
- En cuanto a la clasificación de los montes privados, al suprimirse la categoría de «montes con otras figuras de especial protección», únicamente cabe distinguir entre montes privados (entre los que se hallan, como ya se ha señalado, los montes vecinales en mano común) y montes protectores. Podrán declararse montes protectores los que figuren en alguno de los ya señalados supuestos enunciados en el artículo 13 de la Ley de Montes. La ley pretende un mayor conocimiento y control de los montes protectores, para lo cual dispone que las comunidades autónomas creen registros de montes protectores de carácter administrativo en los que consten las cargas, gravámenes y demás derechos reales que soportan estos montes y crea, además, el Registro Nacional de Montes Protectores, con carácter informativo (art. 24).
- Por último, desde el punto de vista urbanístico, la reforma refuerza la exclusión de la consideración de monte de los montes urbanos. Si bien el artículo 5.2 de la Ley de Montes ya precisaba que los montes urbanos no tienen la consideración de monte, parecía remitir su efectiva exclusión a la normativa

autonómica². Ahora se aclara que, en todo caso, se excluyen de la aplicación de la Ley de Montes los terrenos urbanos (*i. e.*, los terrenos que reúnan la condición de urbanos según la clasificación del Texto Refundido de la Ley de Suelo). Por otro lado, para evitar la transformación mediante urbanización de los montes de dominio público forestal, se introduce en esta ley básica estatal la precisión —que no debería ser necesaria— de que en los instrumentos de planeamiento urbanístico estos montes «tendrán la consideración de suelo en situación rural, a los efectos de lo dispuesto por la legislación estatal de suelo, y deberán quedar preservados por la ordenación territorial y urbanística, de su transformación mediante la urbanización» (art. 39.2).

Cuatro. Acceso público: posibilidad de permitir la circulación de vehículos de motor por pistas y terrenos forestales

La reforma elimina la prohibición general de circulación de vehículos de motor por pistas forestales situadas fuera de la red de carreteras y a través de terrenos forestales, remitiendo a las comunidades autónomas la definición de las condiciones en que se permite esta circulación y de los permisos que se puedan requerir para ello. En todo caso, se garantiza el acceso a los vehículos vinculados a la gestión, las servidumbres de paso reconocidas y a los servicios de vigilancia y extinción de incendios (art. 54 *bis*).

Cinco. Novedades en la gestión de los montes: la flexibilización de la planificación forestal

- La obligatoriedad de que los montes cuenten con un plan de ordenación, plan dasocrático u otro instrumento de gestión equivalente se limita tras la reforma en la ley básica estatal a los montes declarados de utilidad pública y a los montes protectores (con anterioridad se exigía para todos los montes públicos y

privados). Se prevé, no obstante, que las comunidades autónomas determinen en qué casos puede ser obligatorio disponer de un instrumento de gestión para los montes privados no protectores y públicos no catalogados.

- Se introduce la posibilidad de que las comunidades autónomas aprueben «modelos tipo de gestión forestal» que comprendan las actuaciones silvícolas aplicables a los diferentes tipos de monte a escala apropiada. La utilización de estos modelos tipo podrá sustituir a la necesidad de recurrir a instrumentos individuales, de tal forma que los montes adquirirán la condición de «monte ordenado», con las ventajas que comporta, si los titulares se adhieren al modelo tipo y se comprometen a seguir sus indicaciones. La exposición de motivos aclara que «evidentemente, los servicios de inspección pueden comprobar que realmente se efectúan las acciones silvícolas prescritas en el modelo de terreno que a ello se ha comprometido».
- Y, en tercer lugar, en la misma línea de flexibilización, se aumenta el plazo en el cual los montes sobre los que recaiga esa obligación deben contar con un instrumento de ordenación, plan dasocrático o instrumento equivalente, que pasa de quince a veinticinco años desde la entrada en vigor de la Ley de Montes (en febrero del 2004), así como el plazo en el que se admite la carencia de dicho instrumento para poder acogerse a los incentivos previstos en la ley (que pasa de diez a quince años).

Seis. La valoración de la sostenibilidad forestal en la contratación pública

La reforma concreta la previsión contenida en el artículo 35 *bis*, que se limitaba a instar la adopción de «las medidas oportunas» para evitar la adquisición de madera y productos derivados procedentes de talas ilegales de terceros países y para favorecer la adquisición

² El apartado 5.2b daba lugar a esta interpretación en su redacción original, al excluir de la consideración de monte «los terrenos urbanos y aquellos otros que excluya la comunidad autónoma en su normativa forestal y urbanística».

de los procedentes de bosques certificados. Ahora se precisa que las condiciones relativas a la legalidad del aprovechamiento de la madera y sus productos derivados podrán ser alegadas por el órgano de contratación «como factor excluyente en caso de no acreditarse».

Se hace referencia, además, a las consideraciones «de sostenibilidad, que podrán acreditarse mediante la certificación forestal que la propia ley define en el artículo 6, pero no se dice cómo podrán operar en el procedimiento de contratación, por lo que se entiende que podrán valorarse, bien como medio para acreditar la solvencia técnica del empresario, bien como criterio para la apreciación de la oferta económicamente más ventajosa, siempre que guarden relación con el objeto del contrato y se mencionen expresamente en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación».

Siete. Régimen de los aprovechamientos maderables y leñosos

- Se mantienen en el artículo 37 las mismas formas de intervención administrativa, consistentes en la declaración responsable cuando exista un instrumento de gestión o el monte esté incluido en el ámbito de un Plan de Ordenación de los Recursos Forestales, o en la autorización en caso contrario. Como novedad, quedan exentos de esta necesidad de autorización los aprovechamientos maderables o leñosos de turno corto o domésticos de menor cuantía (que el precepto define), en cuyo caso deberá comunicarse mediante una declaración responsable que concurren estas circunstancias por las que no es necesaria la autorización.
- Se introduce la obligación de que los titulares de aprovechamientos maderables o leñosos cuyos productos sean objeto de comercialización comuniquen la cuantía realmente obtenida al órgano forestal autonómico «en el plazo máximo de un mes desde su finalización y de acuerdo con los procedimientos que se establezcan al efecto» (nuevo número 4 del art. 37).

Ocho. Los agentes forestales: limitación de sus funciones para la denuncia de ilícitos penales

La ley ha mantenido el reconocimiento expreso de la condición de funcionarios públicos de estos agentes (art. 6q) y, por consiguiente, la presunción de certeza de las actas que levanten en el ejercicio de sus funciones.

Sin embargo, y éste es un punto que ha generado mucha polémica, conforme a la nueva redacción del artículo 58, ya sólo se les permite denunciar infracciones administrativas, pues en el ámbito penal «sus funciones como Policía Judicial genérica se limitarán a efectuar las primeras diligencias de prevención» y «cuando tuvieran conocimiento de hechos que pudieran ser constitutivos de delito deberán ponerlos en conocimiento de la autoridad judicial o del ministerio fiscal a través del procedimiento que determinen los órganos en cuya estructura se integren [...]». Con ello se deja el control de las denuncias de estos agentes a las autoridades autonómicas de las que dependan, lo que resulta contradictorio con la acción pública que rige en materia penal y con la eficacia que han venido demostrando en la prevención de los ilícitos forestales.

Nueve. Incentivos económicos

- La reforma suprime la limitación de que los incentivos financiados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado se otorguen únicamente a los montes ordenados. Ahora se dice que estos incentivos se aplicarán «con prioridad para los montes ordenados tanto de titularidad privada como de entidades locales, y para los montes protectores y los catalogados, en los términos que se establezcan» y se determina, por otro lado y de forma un tanto contradictoria, que «se incentivará preferentemente la implantación de proyectos de ordenación, planes dasocráticos u otros instrumentos de gestión equivalentes en los montes privados y públicos no catalogados» (art. 63).

- Otra novedad de la reforma es la mención del «desarrollo de instrumentos basados en el mercado para abordar eficazmente la conservación y mejora de los activos naturales o de los servicios que éstos prestan» (art. 63.2), con la que parece hacerse referencia al *habitat banking* o bancos de hábitat como instrumentos para compensar los daños ambientales, que han sido incluidos recientemente en la legislación española por medio de la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental, como herramientas para mejorar las compensaciones ambientales llevadas a cabo como consecuencia de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental. Se trata de una herramienta basada en el mercado mediante la que, a partir de acciones de mejora sobre la biodiversidad, se crean títulos ambientales, en este caso «créditos ambientales, que pueden ser vendidos para compensar impactos equivalentes sobre el medio natural».
- Se introduce la reincidencia como criterio para tipificar como muy grave cualquiera de las infracciones previstas, entendiéndose por aquella «que el infractor haya cometido una infracción leve, grave o muy grave en el plazo de un año si es leve, dos años si es grave y cinco años si es muy grave, contados desde que recaiga la resolución sancionadora firme» (art. 68.1d).
- El importe de las multas aplicables permanece invariable, pero se introduce la posibilidad de que las infracciones muy graves sean sancionadas con multa superior a un millón de euros cuando «el importe de la madera indebidamente comercializada, o el doble del coste de reposición del daño causado, fueran superiores al millón de euros. En este caso, la sanción será equivalente al importe mayor» (art. 74c).
- Como novedad en materia de sanciones ambientales, teniendo en cuenta que hasta ahora ninguna norma ambiental estatal ha previsto la adscripción de las multas o indemnizaciones a fines de restauración ambiental, la reforma dispone que, en aquellos supuestos en los el infractor deba indemnizar por haber sido el beneficio económico superior a la máxima sanción prevista, «esta indemnización será como máximo el doble de la cuantía de dicho beneficio y en el caso de montes declarados de utilidad pública se ingresará en el fondo de mejoras regulado en el artículo 38».

Diez. Infracciones y sanciones

- Se regula una nueva infracción por violación de los preceptos derivados de la aplicación del Reglamento número 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre, sobre aseguramiento de la legalidad de los productos de madera. La infracción se tipifica como muy grave, grave o leve atendiendo al valor de la madera introducida en el mercado contraviniendo la normativa, pero, en todo caso, el incumplimiento de las obligaciones establecidas en dicho Reglamento se tipifica como infracción grave (art. 68.2e).