



2025 | **16-20**
GIJÓN | **JUNIO**

9º CONGRESO FORESTAL ESPAÑOL

9CFE-1355

Actas del Noveno Congreso Forestal Español
Edita: **Sociedad Española de Ciencias Forestales. 2025.**
ISBN: **978-84-941695-7-1**

Organiza





Régimen jurídico de los aprovechamientos maderables en los montes públicos: necesidad de unas bases comunes que aporten seguridad jurídica

BLASCO HEDO, E. (1)

(1) Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas).

Resumen

Una sobrerregulación no es sinónimo de eficacia, sino que lo esencial es que la norma sea efectiva, se ajuste a la realidad y su finalidad última sea la garantía del cumplimiento del interés general. El objetivo de esta comunicación es poner de relieve la importancia que representa el aprovechamiento maderable en la sostenibilidad de los espacios forestales y determinar reglas jurídicas que resultan aplicables cuando se trata de montes públicos. Según datos de la Estrategia Forestal Española 2050, en términos generales y para el conjunto del país, las cortas de madera están por debajo del crecimiento anual del conjunto de los bosques y la productividad media del bosque español es bastante baja. Con independencia de los condicionantes del aprovechamiento, las administraciones titulares de esta clase de montes, que por lo general no asumen directamente su explotación, también deben someterse a la normativa que les resulte aplicable y, en este caso, será necesario discernir si la intervención de las Administraciones en los mercados forestales ha respondido a unos patrones comunes y homogéneos, sobre todo, cuando se trate de la formalización de contratos de enajenación de la madera y el procedimiento a seguir.

Palabras clave

Madera, productividad, administraciones públicas, normativa, procedimientos administrativos.

1. Introducción: Viabilidad económica y ambiental del aprovechamiento forestal maderable

Han transcurrido 21 años desde la aprobación de nuestra Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (en adelante, LM), y lo cierto es que salvo su modificación por Ley 21/2015, de 20 de julio, y algunos otros retoques posteriores, ha pervivido hasta nuestros días. Los aprovechamientos forestales no son definidos en esta norma de cabecera, aunque sí se relacionan en su artículo 6, donde se incluyen en primer lugar, los maderables y leñosos.

Uno de los interrogantes que me planteo en este trabajo es si es necesario aprovechar la madera de nuestros bosques. En principio, la respuesta debería ser afirmativa, máxime cuando este aprovechamiento garantiza la resiliencia del espacio forestal. Y así lo concibe la propia Unión Europea a través de la Nueva Estrategia Forestal para 2030 (en adelante, Estrategia), una de tantas ramificaciones del ya más que afamado Pacto Verde Europeo, donde impera una



gestión forestal anclada en los tres pilares interdependientes de la sostenibilidad que respaldan, a su vez, la bioeconomía forestal.

En todo este engranaje se contempla el aprovechamiento maderable y, prueba de ello, es que uno de los principios fundamentales que informan esta Estrategia es el uso en cascada de la madera, que se debe utilizar en el siguiente orden de prioridades: 1) productos a base de madera; 2) prolongación de su vida útil; 3) reutilización; 4) reciclado; 5) bioenergía; y 6) eliminación. Un uso que no resulta novedoso, puesto que ya estaba previsto en la Estrategia Forestal de la UE 2014-2020, si bien, uno de sus puntales claves y preferentes, continúan siendo los productos a base de madera; lo que de entrada hace pensar que su demanda aumentará.

La Estrategia reconoce esta singularidad cuando prevé la necesidad de garantizar la disponibilidad de madera al haberse pronosticado una demanda creciente de este producto, con la particular limitación de que la cantidad de madera utilizada se debe mantener dentro de los límites de la sostenibilidad y usarse de forma óptima. En la práctica, resulta complejo discernir qué cantidad de madera puede extraerse de un espacio forestal que, a su vez, garantice su sostenibilidad, tanto por la indeterminación de este concepto como por su repercusión en el balance sumidero neto de carbono/sumidero de carbono.

Existen estudios en los que se demuestra que, si bien un aumento de la extracción de madera, aumentaría el sumidero neto de carbono en espacios forestales, lo cierto es que el sumidero de carbono forestal disminuiría. Otros autores señalan que el almacenamiento neto de carbono en los PMR está influido por las cantidades de madera en rollo industrial recolectada en el país, los residuos de madera industrial y la madera secundaria.

En mi opinión, es necesario ir más allá del sumidero de carbono forestal y poner de relieve el beneficio que representa el uso de la madera como sustitutivo de otros materiales intensivos de GEI en la mitigación del cambio climático. De hecho, las categorías de productos de madera aprovechada incluyen: 1) madera aserrada; 2) paneles de madera; y 3) papel. Ahora bien, es necesario tener presente que los productos a base de madera pueden serlo de larga y de corta duración, y que no toda la madera es adecuada para estos fines. Es más, son múltiples las utilidades que puede reportar la madera, porque al margen de su destino para muebles o pasta de papel, también puede aplicarse a otros sectores como la construcción, el naval, la automoción o la industria farmacéutica.

En síntesis, resulta imprescindible extraer la madera de nuestros bosques; asegurar su disponibilidad, suministro y calidad; garantizar al mismo tiempo la sostenibilidad del espacio forestal; y utilizar el recurso de forma óptima. O lo que es lo mismo, los beneficios ecológicos tienen que vincularse con los beneficios económicos, sin perder la perspectiva de que estamos ante un aprovechamiento que debe reportar una rentabilidad a quien lo lleve a cabo, con una clara inclinación hacia su dimensión económica y racional.



Tal y como señala la propia Estrategia, la madera en bruto sostenible resulta clave en la transición de la UE hacia una economía climáticamente neutra sostenible, y los productos de madera aprovechada de la UE representan un sumidero neto de carbono activo, en una clara sinergia entre ambas perspectivas que justifican la visión de un enfoque integrador donde protección ambiental y explotación forestal deben desarrollarse en paralelo.

En esta estela, también será necesario incentivar el suministro de productos de madera, sobremanera, en el sector de la construcción, y apoyar a las empresas transformadoras para que inviertan a lo largo de toda la cadena de producción de la madera en una clara perspectiva de futuro que conlleva la adaptación a los cambios que experimenten los espacios forestales a lo largo del tiempo, en aras a la consecución de su gestión activa. En el caso del almacenamiento de carbono en productos, la Comisión Europea dará prioridad a las metodologías de certificación para productos de construcción derivados de la madera, tal y como se refleja en el artículo 8 del nuevo Reglamento (UE) 2024/3012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de noviembre de 2024, por el que se establece un marco de certificación de la Unión para las absorciones permanentes de carbono, la carbonocultura y el almacenamiento de carbono en productos.

Sin duda, las empresas u otros sujetos van a sopesar conjuntamente la productividad del lugar, la calidad de la madera, los precios del mercado sujetos a una más que probable volatilidad, la demanda del mercado, los plazos y los costes operativos. Es más, los profesionales forestales que planifican, gestionan, talan o compran madera desempeñan un papel clave en la difusión generalizada de las buenas prácticas.

Aunque sobrepasaría el objeto de este trabajo, es necesario señalar que la calidad de la madera puede verse mermada por múltiples factores, entre ellos, el cambio climático, pero también hay que barajar otros, como el uso excesivo o un pastoreo intensivo que originan una degradación de las condiciones forestales.

2. Objetivos: Contribución del aprovechamiento maderable a la resiliencia del espacio forestal

Obviamente, el aprovechamiento maderable debe resultar compatible con la conservación del bosque y su biodiversidad en aras al cumplimiento de las políticas medioambientales de la UE, de ahí que, al albur de esta Estrategia, la madera de alto valor ecológico no deba utilizarse. En esta misma estela, la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad de aquí a 2030, en aras a su objetivo general de protección de la superficie terrestre, señala que todos los bosques primarios y maduros deberán estar estrictamente protegidos. Se estima que su cubierta es solo de un 3 % de la zona boscosa de la UE, y las parcelas suelen ser pequeñas y estar fragmentadas. En definitiva, se debe huir de una explotación intensiva o, en tal caso, garantizar sus beneficios a través de análisis cualitativos detallados.



Traemos a colación la denominada “silvicultura cercana a la naturaleza”, que se define como un conjunto de prácticas destinadas a garantizar la multifuncionalidad de los bosques al combinar los objetivos en materia de biodiversidad, la conservación de las reservas de carbono y también los ingresos relacionados con la madera. El 27 de julio de 2023, la Comisión Europea aprobó sus Directrices, cuyo destino son los bosques que prestan servicios a nuestra economía y a la sociedad, incluida la producción estable y sostenible de madera en el largo plazo y su uso comercial; lo que denota el reconocimiento de este aprovechamiento y su conexión con la viabilidad económica de la gestión forestal. Es decir, el titular o el gestor forestal públicos deben apreciar la rentabilidad, de ahí que no puedan enfrentarse a costes de producción muy elevados o a precios de la madera muy bajos.

No soy partidaria de efectuar una distinción entre montes públicos y privados para llevar a cabo el aprovechamiento maderable, en el sentido de que en los primeros pueda llegar a tener un mayor peso la biodiversidad u otros servicios ecosistémicos –sobre todo en los montes catalogados de utilidad pública- y en los segundos la producción, sino que el mercado de madera debe abarcar ambas clases de montes en aras a la consecución de una gestión forestal integrada. Como indican las Directrices, el objeto de la producción de madera es salvaguardar o facilitar la reconstrucción de los siguientes elementos: i) número de árboles; ii) cubierta; o iii) proporción de la cubierta. Todo ello, sin perjuicio, claro está, del régimen de protección que resulte aplicable, y que en la práctica condiciona e incluso dificulta el aprovechamiento maderable.

Es más, a la Comisión Europea se le plantea la duda de que los objetivos descritos puedan cumplirse en el corto y medio plazo, máxime teniendo en cuenta que “es poco probable que los posibles beneficios adicionales de los productos de madera aprovechada y la sustitución de materiales compensen la reducción del sumidero neto forestal asociado al aumento de la explotación”.

Es la propia Comisión la que considera que son los Estados miembros quienes deben asumir la responsabilidad de prestar una mayor atención a este riesgo.

3. Material y métodos: El interés general como aspecto esencial de la titularidad pública forestal

En términos generales, y para el conjunto del país, las cortas de madera están por debajo del crecimiento anual del conjunto de los bosques, de hecho, la tasa de extracción nacional, indicador del «balance cortas/crecimiento», aunque sigue una tendencia creciente, es una de las más bajas de los países de UE (la media para el conjunto de países europeos es del 66% y en España, el porcentaje más elevado se situó en 2018 en el 43%). Únicamente Galicia, donde se corta más de la mitad de la madera extraída de los bosques españoles, tiene una tasa de extracción equiparable a la media europea -Informe de la cadena Forestal-Madera de Galicia 2023-2024-, seguida de las CC. AA. de la orla cantábrica, con tasas medias entre 40 y 45% -Datos extraídos de la Estrategia Forestal Española 2050, pp. 39-41-. En 2019,



último año para el que se dispone de datos consolidados (AEF), se cortaron 18 millones de metros cúbicos con corteza de madera (tasa de extracción del 39%). Por tanto, el recurso maderable está infrautilizado.

Ya hemos adelantado que la finalidad de este trabajo se reduce al aprovechamiento maderable en los montes públicos, es decir, aquellos que por su titularidad pertenecen al Estado, las comunidades autónomas, las entidades locales y a otras entidades de derecho público, en realidad, una auténtica amalgama de categorías difícil de controlar. A su vez, la categoría de montes públicos engloba los demaniales y los patrimoniales. Es cierto que la titularidad del monte no es un tema baladí, aunque en aras a la práctica de una gestión forestal sostenible, éste no debería ser el criterio prevalente, máxime cuando existe un exceso de categorías en función de la titularidad y dentro de la misma que, sin duda, dificultan el aprovechamiento forestal y merecerían impregnarse de cierta uniformidad. A nivel general, un 28% de la superficie forestal es pública, y solo un 43,9% de superficie de monte público está ordenada.

Vaya por delante que, aun tratándose de montes públicos, no debe dar la sensación de que los poderes públicos pueden hacer y deshacer a su libre conveniencia, sino que, por el contrario, deben asumir obligaciones y someterse a las reglas legalmente previstas, sin olvidar que también ostentan derechos derivados de la titularidad del monte y el deber de actuar en favor del interés público que, al fin y al cabo, justifica el aprovechamiento forestal maderable.

Por tanto, la Administración titular o gestora de un monte público, no podrá actuar de forma discrecional o arbitraria, aunque tenga en sus manos decidir sobre el modo de utilización de los montes, máxime cuando impera el deber constitucional de los poderes públicos de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales (art. 45.2 CE). En el supuesto que nos ocupa, tiene la potestad de garantizar o elevar la producción y, por ende, la oferta de madera, para atender a una demanda creciente, e impedir que se convierta en un producto deficitario. Ahora bien, ese aumento cuantitativo debe ir acompañado de una mejora tanto de su calidad como de su transformación.

Una de las posibilidades con la que cuentan los poderes públicos es la gestión y explotación del recurso maderable, una materia prima esencial, cuya base territorial en este caso es el monte público, y traducirlo en un potencial ingreso procedente de una actividad que implica la obtención de un precio o contraprestación económica por su realización, con independencia de cuál sea su destino. Esto refuerza la existencia de una operación patrimonial con sujeción eso sí a los propios condicionantes administrativos previstos en la Ley.

El artículo 36.1 LM señala que el titular del monte es el propietario de los recursos que se produzcan en aquel, sin hacer distinción entre montes públicos y privados. En mi opinión, debe diferenciarse entre la titularidad del monte que lleva aparejada la propiedad de los recursos forestales y el régimen del aprovechamiento, que en muchas ocasiones no suele ser asumido directamente



por la Administración titular del monte a través de sus propios medios personales y materiales. Ello no significa que no lo pueda llevar a cabo directamente ajustándose a la normativa patrimonial que resulte aplicable; aunque razones técnicas y económicas justifican que en la mayoría de los casos se decante por otorgar el aprovechamiento maderable a terceros profesionales con experiencia, eso sí, condicionados por la propia Administración.

En el caso de los montes de dominio público, afectados a un uso o servicio público, esta naturaleza jurídica no tiene por qué suponer una merma de los derechos consustanciales a su aprovechamiento y tampoco representar un obstáculo para que terceros ajenos al titular puedan llevar a cabo su explotación, en cuyo caso, tratándose del aprovechamiento maderable, nos trasladamos a la concepción del monte como un factor de producción conectado con el interés general.

4. Resultados: Condicionantes jurídicos del aprovechamiento forestal: concurrencia de normativa forestal, patrimonial y contractual

A tenor de lo dispuesto en el art. 15.3 LM, “los aprovechamientos forestales en el dominio público forestal se regirán por lo que se establece en los artículos 36 y 37 de esta ley”, cuyo contenido responde a un esquema general sin más concreción, lo que nos hace pensar que se aplica tanto a los montes públicos como a los privados. En cualquier caso, cuando un particular o empresa efectúa un aprovechamiento de madera en el demanio público forestal, con independencia de su posterior destino, se adueña de los recursos que aprovecha, pero para ello debe mediar un título o un negocio jurídico. En nuestro caso, una vez que la Administración decide llevar a cabo una corta y marcados los árboles, vende al comprador la madera en pie, al tiempo de asumir por su parte la tala y las operaciones necesarias para su extracción y traslado.

Si nos detenemos en el párrafo 4 del art. 36 LM, resulta que “los aprovechamientos en los montes del dominio público forestal podrán ser enajenados por sus titulares en el marco de lo establecido en la legislación patrimonial que les resulte de aplicación”. El uso del concepto “enajenación”, que no es obligatoria sino facultativa, aunque lo normal es que se formalice, ha sido criticado por parte de la doctrina en el sentido de que no casa bien con la una de las características esenciales del dominio público, como es la inalienabilidad. En realidad, el beneficiario de la operación hace suyos los frutos y productos del monte, sin que ello afecte a la inalienabilidad del espacio forestal. En el caso de la madera, sí se podría hablar tácitamente de una enajenación o venta -incluida corta y extracción- sometida a condiciones especiales. Lo relevante de este precepto es que anuda la enajenación con la aplicación de la normativa patrimonial estatal o autonómica.

Incluso, el párrafo 5 del mismo precepto regula la posibilidad de enajenar productos del monte como la madera, bajo el régimen del aprovechamiento forestal y con sujeción a las cláusulas técnico-facultativas y económico-administrativas que se establezcan por parte de la Administración y a los instrumentos de gestión vigentes. Se sobreentiende que en este caso media un



negocio jurídico patrimonial entre la Administración y otras personas físicas o jurídicas, que bien podría calificarse de contrato de compraventa. Como contraprestación, además o en lugar del precio, podrá establecerse o aceptarse la realización de determinadas mejoras del monte.

Efectuamos a continuación un breve paréntesis con el ánimo de esclarecer la posible aplicación de la normativa contractual administrativa. Aunque ya se ha apuntado que la legislación patrimonial es la que se aplicaría a esta clase de negocios, lo cierto es que, si nos centramos en la venta de la madera por parte de la Administración en favor de un tercero, en principio, y aunque parte de la doctrina considera que su naturaleza es discutible, la primera hipótesis que barajo es que no se incluiría dentro del ámbito de aplicación de la normativa sobre contratación pública administrativa. Así lo establece precisamente el apartado 2 del art. 9 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, que dice: “2. Quedan, asimismo, excluidos de la presente Ley los contratos de compraventa (...) y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles (...) que tendrán siempre el carácter de contratos privados y se regirán por la legislación patrimonial”.

La cuestión no está exenta de controversia, porque si bien los denominados contratos administrativos típicos están perfectamente identificados en razón de su objeto o prestaciones (artículo 12.1 LCSP), no sucede lo mismo respecto a los restantes contratos del sector público, que se calificarán según las normas de derecho administrativo o de derecho privado que les sean de aplicación –artículo 12.2 LCSP-. Es más, a tenor de lo dispuesto en el apartado b) de su artículo 25, tienen carácter administrativo b) Los contratos declarados así expresamente por una Ley, y aquellos otros de objeto distinto a los expresados en la letra anterior -los típicos-, pero que tengan naturaleza administrativa especial por estar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante o por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella. El problema está en discernir cuándo un contrato formalizado por la Administración no satisface una finalidad pública; por lo que, en principio, salvo los típicos, debemos presumir que todos gozarán de una naturaleza especial y se regularán, en primer término, por sus normas específicas. En nuestro caso, la venta de madera en montes de dominio público se podría calificar de contrato administrativo especial sometido a la normativa patrimonial con carácter preferente.

En los contratos administrativos, la Administración debe someterse al principio de legalidad y ejercer únicamente los poderes que le hayan sido conferidos. Es decir, no es libre a la hora de seleccionar a los contratistas, además debe someterse al procedimiento legalmente establecido a la hora de adjudicar el aprovechamiento, brindando la oportunidad de participar en la licitación a cualquier persona interesada. Solo con posterioridad seleccionará al mejor postor y es entonces cuando formalizará el contrato.

Más allá de esta distinción entre contratos administrativos típicos y especiales,



lo cierto es que la Administración también está facultada para gestionar su patrimonio privado, es decir, sus propios bienes patrimoniales; o actuar como un sujeto de naturaleza privada en atención también al propio objeto del contrato. En estos supuestos, nos topáramos con la figura de los contratos privados, es decir, aquellos que pueden celebrar las Administraciones Públicas y cuyo objeto sea distinto al de los contratos administrativos típicos o especiales.

Estos contratos privados se registrarán, en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas específicas, por la LCSP y sus disposiciones de desarrollo, aplicándose supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo o, en su caso, las normas de derecho privado, según corresponda por razón del sujeto o entidad contratante. En lo que respecta a su efectos, modificación y extinción, estos contratos se registrarán por el derecho privado.

En definitiva, los contratos administrativos se sujetan al régimen general establecido en la LCSP o al específico que disponga una norma administrativa, mientras que los privados únicamente se sujetarían al régimen de la LCSP en la fase previa a la formalización del acuerdo privado de voluntades. Y es que, la calificación de un contrato como administrativo o privado no es una cuestión baladí, por las consecuencias prácticas que acarrea y, sobremanera, por la determinación de los Tribunales que intervendrán en caso de conflicto.

Efectuado este paréntesis, no deja de resultar complejo determinar en cada caso cuál debe ser el título habilitante que legitime el aprovechamiento, si bien tratándose del maderable habrá que estar a la legislación forestal y patrimonial estatal –Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas” (LPAP) y su Reglamento, aprobado a través del Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto- y a legislación forestal y patrimonial autonómica, máxime cuando la mayoría de las CCAA han aprobado sus propias leyes de patrimonio-. Y es esta legislación y no la de contratos administrativos, la que resulta aplicable con carácter preferente a la enajenación de los aprovechamientos maderables en el demanio forestal, sin perjuicio de que otra normativa pueda invocar aquella, pero no con carácter preferente, teniendo en cuenta el sometimiento al derecho administrativo de determinados actos preparatorios o de adjudicación.

La LPAP adopta una concepción unitaria del conjunto de bienes y derechos de las administraciones públicas - “cualquiera que sea su naturaleza, dice el apartado 1 de su artículo 3”- e integra los bienes demaniales dentro de su patrimonio, lo que no deja de ser un gran avance. Estos bienes y derechos se sujetan a un doble régimen: de carácter jurídico público, los bienes y derechos demaniales, y de carácter jurídico privado, los patrimoniales. La ventaja es que se recoge una regulación completa del régimen jurídico de todos los bienes públicos, destacando los elementos de gestión comunes a ambas categorías.

Se debe puntualizar que a toda esta disgregación normativa se sumaría la reglamentación de bienes de las corporaciones locales, en la que no vamos a entrar por exceder del objetivo de este trabajo.



A continuación, resulta necesario hacer hincapié en el artículo 37 LM que regula expresamente el régimen jurídico de los aprovechamientos maderables y leñosos, vinculado con la gestión y la planificación de los montes. Aunque ningún aprovechamiento forestal es preferente a otro, lo cierto es que la norma básica forestal, a diferencia de otros, regula los maderables de forma específica; lo que denota cierta jerarquización en su favor por el potencial de renta que representan. De entrada, el aprovechamiento maderable se regula por el órgano forestal de la Comunidad Autónoma cuando los montes sean gestionados por aquel, de lo que se deduce que se regirán por la normativa autonómica, sin más. Por lógica extensión, se debería tener claro cuáles son los montes que gestionan las comunidades autónomas, en principio los de su titularidad y los catalogados de las entidades locales cuando así se dispusiera.

Pensemos que del total de la superficie forestal de titularidad pública -28%- a las entidades locales les corresponde más de un 20%, por tanto, aglutinan la mayoría de superficie forestal pública (p. 34 Estrategia Forestal Española. Horizonte 2050), aunque la gestión de sus montes, sobre todo en aquellos ayuntamientos pequeños, puede ser asumida en su totalidad o de forma compartida con la Comunidad Autónoma; que al fin y al cabo son las que van a asumir el mayor peso de la gestión forestal pública.

De hecho, el art. 9 LM confiere a las entidades locales diversas competencias para a) la gestión de los montes de su titularidad no incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública. b) La gestión de los montes catalogados de su titularidad, cuando así se disponga y en la forma que se disponga en la legislación forestal de la comunidad autónoma. c) La disposición del rendimiento económico de los aprovechamientos forestales de todos los montes de su titularidad, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 38 en relación con el fondo de mejora.

Si regresamos al artículo 37, puede suceder que los montes no sean gestionados por dicho órgano forestal autonómico, por lo que se abre una especie de cajón de sastre en el que caben además de éstos, los del Estado (demaniales y patrimoniales), los no catalogados de las entidades locales y los catalogados de éstas cuya gestión no esté atribuida a las CCAA por las leyes respectivas. En este caso, el aprovechamiento se someterá a determinadas condiciones básicas y se hará depender de la existencia o ausencia de un instrumento de ordenación. En el primer caso, bastará una declaración responsable del aprovechamiento al órgano forestal de la comunidad autónoma para que compruebe la forma en que se contempla en estos instrumentos. En ausencia de estos, los aprovechamientos requerirán autorización administrativa previa, salvo que se trate de aprovechamientos maderables o leñosos a turno corto o domésticos de menor cuantía.

Reiteramos que únicamente el 43,9% de superficie de monte público está ordenada y que conforme al artículo 33.2 LM, los montes declarados de utilidad pública y los montes protectores deberán contar con un proyecto de ordenación de



montes, plan dasocrático u otro instrumento de gestión equivalente –es una obligación-, cuya elaboración se efectuará a instancia del titular del monte o del órgano forestal de la comunidad autónoma, debiendo ser aprobados, en todo caso, por este último. Y es que, la ordenación de un monte garantiza que la ejecución del aprovechamiento forestal se ajuste a las reglas de ese instrumento de ordenación, lo que supone un avance; a lo que se suma la aprobación de los planes anuales de aprovechamientos forestales.

Más allá de lo expuesto hasta el momento sobre el régimen jurídico del aprovechamiento de madera, resulta contradictorio que el párrafo 2 del artículo 15 de la LM se refiera a los aprovechamientos forestales, cuando el título del precepto es “régimen de usos en el dominio público forestal”. Si bien a través de la modificación operada por la Ley 21/2015, de 20 de julio se clarificó su contenido, lo cierto es que la remisión a los artículos 36 y 37 plantea dudas sobre su aplicación al dominio público forestal en determinados casos, sobremanera el artículo 37, enfocado más bien hacia los aprovechamientos en montes privados. Es más, el propio artículo 15 regula cuándo la Administración gestora de los montes demaniales debe someter a autorización aquellas actividades que la requieran por razón de su rentabilidad y a concesión aquellas otras que impliquen una utilización privativa del dominio público forestal. Por si fuera poco, aquellas actividades económicas, promovidas por la administración gestora del monte que vayan a realizarse en montes demaniales, deben respetar los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad y transparencia. Ahora bien, el título habilitante en este caso sería la autorización, que fija el régimen de la actividad; por lo que no estaríamos en presencia de un contrato al no existir la bilateralidad en la relación jurídica.

Antes de concluir este apartado, conviene puntualizar que los aprovechamientos maderables también están previstos en las respectivas normas forestales autonómicas. Por otra parte, en el caso de que se lleven a cabo en los montes comunales, que son de dominio público, se regirán por la legislación de régimen local. Tampoco queremos pasar por alto que existen montes patrimoniales, en los que falta su vinculación a un uso o servicio público, y en los que, sin perjuicio de las normas administrativas que rigen su gestión, administración y disposición, son objeto de tráfico privado y quedarán sometidos al régimen previsto en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Llegados a este punto, nos planteamos el alcance de ese poder intervencionista de la administración cuando se trata del aprovechamiento de madera en los montes de su titularidad. O, dicho de otro modo, si la intervención administrativa es más laxa o menos gravosa en función de la titularidad pública o privada del monte. La respuesta necesariamente debe ser negativa desde el mismo momento en que se presume que los poderes públicos velan por el interés general y se ajustan a la norma, si bien no se debe conectar el aprovechamiento forestal maderable con trabas o barreras administrativas. Por otra parte, reiteramos que la propia Administración titular del monte puede aprovechar directamente la madera de conformidad con la legislación patrimonial y sectorial que resulte aplicable.



5. **Discusión: Aprovechamiento de madera libre de deforestación**

Al hilo de la utilización de la madera, Europa es consciente de que los retos relacionados con los bosques son intrínsecamente mundiales y que la superficie forestal sigue disminuyendo de forma muy preocupante (según la FAO entre 1990 y 2020 se perdieron 420 millones de hectáreas en todo el mundo y la deforestación se produce a un ritmo de 10 millones de hectáreas al año y por sí sola es la responsable del 11% de las emisiones de GEI).

La Comisión Europea ha reafirmado su pleno compromiso con el cumplimiento de su Comunicación de 2019 para proteger y restaurar los bosques del mundo. Además del Reglamento (UE) 995/2010 sobre la madera, que prohíbe la entrada de madera ilegal en la UE y establece las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera en el mercado de la UE; se ha aprobado el Reglamento (UE) 2023/1115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal, como la madera, que representa un 8,6% de la deforestación. Entre 1990 y 2008, la Unión importó y consumió una tercera parte de los productos agrarios objeto de comercio mundial asociados a la deforestación. Durante ese período, el consumo de la Unión fue responsable del 10% de la deforestación mundial; por lo que también conviene reflexionar sobre este extremo.

El objetivo del segundo Reglamento es reducir la deforestación y la degradación forestal, en particular, mediante el uso de tecnologías digitales, información geoespacial y desarrollo de capacidades. Únicamente se deben introducir en el mercado, comercializar o exportar productos pertinentes que estén libres de deforestación y se hayan producido de acuerdo con la legislación pertinente del país de producción. Para demostrarlo, esos productos deben ir acompañados siempre de una declaración de diligencia debida, que incluye tres elementos, a saber, requisitos de información, evaluación del riesgo y medidas de reducción del riesgo, complementados con obligaciones de información.

Los sistemas de diligencia debida deben estar concebidos para facilitar el acceso a la información sobre las procedencias y los proveedores de las materias primas y productos que se introducen en el mercado, incluso a la información que demuestre que se cumplen los requisitos de legalidad y de ausencia de deforestación y degradación forestal, entre otras mediante la identificación del país de producción, o partes de él, incluidas las coordenadas de geolocalización de las parcelas de terreno consideradas.

En definitiva, no se puede defender la necesidad de potenciar el aprovechamiento maderable en nuestros montes con sujeción a nuestra normativa y, al mismo tiempo contribuir a la deforestación a nivel mundial, pongamos por caso importando madera de origen ilegal. Si queremos globalización, hay que respetar también ciertos límites, lo contrario rayaría en la hipocresía.



6. Conclusiones

En nuestro país, la madera es un recurso que está infrautilizado y es necesario intensificar su aprovechamiento tal y como exige Europa a través de sus instrumentos programáticos y normativos. Cortar y extraer madera para destinarla a otros sectores como la construcción o a la fabricación productos, contribuye a garantizar la resiliencia del espacio forestal. Es necesario disponer de madera desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo, al tiempo de velar por la sostenibilidad del espacio forestal. Los poderes públicos están obligados a incentivar esta actividad desde el momento en que son titulares de montes públicos, de dominio público y patrimoniales. Las Administraciones no son propietarias comunes ni disponen de plena libertad para llevar a cabo el aprovechamiento maderable en los montes de su titularidad, sino que están condicionadas por el deber de conservación y uso racional de estos bienes, conectado con la defensa del interés general.

El régimen jurídico que resulta aplicable al aprovechamiento de madera en los montes públicos, sobre todo, cuando la Administración no lleva a cabo directamente su explotación, es sumamente complejo. Lejos de existir uniformidad, lo cierto es que nos topamos con un marco jurídico disgregado que nos obliga a un cierto peregrinaje, no solo por razón de la titularidad, ya de por sí compleja al aglutinar diversas categorías que en muchos casos no son coincidentes, tampoco por las diferencias que puedan existir entre las normas forestales autonómicas que se deberán ajustar a la normativa básica forestal, sino porque cuando hablamos de enajenación de la madera concurren normas forestales, patrimoniales, contractuales o reguladoras de bienes públicos que acentúan aquella complejidad y dificultan el aprovechamiento.

En base a estas conclusiones, es necesario identificar las mejores prácticas en orden a la corta, extracción y enajenación de madera y trazar un esquema uniforme que sirva de modelo a las distintas Administraciones públicas.

7. Agradecimientos

Quiero dar las gracias a CESEFOR por su hospitalidad científica y práctica a través del proyecto de investigación “Red Estatal de Montes Públicos”, que me ha servido para desarrollar mis conocimientos jurídicos en este sector y reflexionar, como en este trabajo, sobre los problemas inherentes a esta categoría de montes, que no son pocos.

8. Bibliografía

BARCELONA LLOP, J.; 2005. Comentarios Sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Aranzadi. 897-902, 943-945. Cizur Menor (Navarra)

COMISIÓN EUROPEA, DIRECCIÓN GENERAL DE MEDIO AMBIENTE; 2023. Directrices sobre la gestión forestal cercana a la naturaleza, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, <https://data.europa.eu/doi/10.2779/435627>



MERGNER, U.; KRAUS, D; 2020. Ebrach – Learning from nature: Integrative forest management, En F. KRUMM ET AL. (Eds), How to balance forestry and biodiversity conservation – A view across Europe. Instituto Forestal Europeo e Instituto Federal Suizo de Investigación sobre los Bosques, la Nieve y los Paisajes, 205-217

The European Commission's Knowledge, 2021. Centre for Bioeconomy. Brief on the role of the forest-based bioeconomy in mitigating climate change through carbon storage and material substitution. pp. 7 y 8. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC124374>

VÁZQUEZ GARRANZO, J.; 2009. Derecho de los bienes públicos. Aranzadi. 646-650. Cizur Menor (Navarra)