

EVA BLASCO HEDO
CIEDA-CIEMAT
PROYECTO LIFE+, ENERBIOSCRUB
JORNADA “GESTIÓN SOSTENIBLE DE MASAS ARBUSTIVAS”

RÉGIMEN JURÍDICO DEL APROVECHAMIENTO DEL MATORRAL CON FINES ENERGÉTICOS EN MONTES PRIVADOS

Introducción

Los registros estadísticos nos muestran que en España se queman anualmente de media algo más de 100.000 hectáreas de monte, de las cuales aproximadamente dos terceras partes son lo que se denomina monte no arbolado, es decir, formaciones forestales arbustivas. Muchos de los incendios que afectan al monte arbolado se originan en zonas arbustivas con escaso arbolado. Por tanto, un adecuado tratamiento de las masas arbustivas no arboladas (matorrales), puede y debe ser condición necesaria, aunque no suficiente, para la reducción de la superficie quemada en nuestro país.

Con estas premisas, resulta patente que el monte no se limpia lo suficiente porque las actuaciones silvícolas de limpieza y desbroce, en general, son costosas; de ahí que el propietario forestal, al no vislumbrar un retorno a corto plazo, descarta la inversión. Cuestión bien distinta sería que el propietario estuviera obligado a limpiar su monte, como cualquier otro bien de su propiedad, tal y como prevé el artículo 44.2 b) de la ley 7/2012, de 28 de junio, de Montes de Galicia, que textualmente dice: 2. Son deberes específicos de las personas propietarias de los montes privados: b) La toma de medidas preventivas y de control respecto a cualquier tipo de daño, principalmente contra los incendios forestales.

Sin embargo, lo que hoy es una intervención gravosa para el propietario, en el futuro puede resultar incluso rentable si la biomasa resultante del desbroce alcanzase un precio suficientemente alto como para sufragar los gastos de la operación. Pensemos que el monte es una realidad física y natural compleja, que como todo en la sociedad ha evolucionado y que nos ofrece per se bienes renovables susceptibles de rentabilidad energética y económica.

II. El resurgimiento de los espacios forestales dentro de un novedoso marco jurídico

Hitos fundamentales:

“XXI Conferencia de las Partes (COP 21) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático” que culminó con el Acuerdo de París sellado en diciembre de 2015. Un extremo destacable es el contenido del art. 5 del Acuerdo, por cuanto ya menciona los bosques e invita a las Partes a conservar y aumentar los sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero, entre los que se incluyen aquellos. Aun cuando el contenido de este precepto no resulte innovador, su mera inclusión en el Acuerdo de París ya es de por sí destacable.

7ª Conferencia Ministerial sobre la Protección de los Bosques en Europa (FOREST EUROPE), que se celebró en Madrid durante los días 20 y 21 de octubre de 2015. A pesar de la consolidación del proceso intergubernamental sobre la gestión sostenible de los bosques, lo cierto es que se perdió la oportunidad de cerrar un acuerdo jurídicamente vinculante sobre bosques en Europa, antesala de la adopción una política común en materia forestal que pudiera haber desembocado en la aprobación de una Directiva que marcara las políticas del resto de los Estados miembros. Pese a todo, se reconoce que la gestión activa de los espacios forestales es garantía de su multifuncionalidad así como del incremento de su productividad.

Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (en adelante, LM). Uno de sus principios inspiradores es “la consideración de los montes como infraestructuras verdes para mejorar el capital natural y su consideración en la mitigación del cambio climático”. En la Comunicación de la Comisión sobre infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa, se define la infraestructura verde como una red de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales, planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos (COM (2013) 249 final).

Especialmente novedoso resulta ser el art. 4 LM que considera los montes como “sustento de actividades económicas”, con una inclinación clara de la balanza hacia su rentabilidad. Con ello no se pretende marginar su protección y conservación, pero sin prescindir de su función económica, esencial, sobre todo, para el caso de los propietarios forestales privados que, en lugar de tender hacia el abandono de sus montes con los riesgos que conlleva, los contemplarían como bienes dignos de protección al reportarles un beneficio directo.

A esta relación se deben añadir dos propuestas a nivel comunitario de gran calado: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030, y por el que se modifica el Reglamento n.º 525/2013 del Parlamento Europeo y el Consejo, relativo a un mecanismo para el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero y de otra información relevante para el cambio climático COM/2016/0479 final - 2016/0230 (COD). http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9901f171-5017-11e6-89bd-01aa75ed71a1.0020.02/DOC_1&format=PDF

Su artículo 1 explica que el reglamento establece los compromisos de los Estados miembros de cara a alcanzar el objetivo de la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Unión para el período comprendido entre 2021 y 2030, y las normas para la contabilidad y la comprobación del cumplimiento. En su artículo 6 se señalan las normas contables específicas aplicables a las tierras forestadas y deforestadas mediante una contabilización de emisiones y absorciones.

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (refundición) COM/2016/0767 final/2 - 2016/0382 (COD)

http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3eb9ae57-faa6-11e6-8a35-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF

El nuevo marco establece el objetivo de la Unión Europea de al menos un 27 % de cuota de energías renovables en el consumo de la UE en 2030. Este objetivo es vinculante a escala de la UE y se alcanzará mediante contribuciones de los Estados miembros, guiados por la necesidad de obtener resultados colectivos en la Unión. Además, el nuevo marco también permite que se alcance este logro colectivo sin impedir a los Estados miembros que establezcan sus propias metas nacionales, incluso si son más ambiciosas. En definitiva, asistimos al paso de objetivos nacionales jurídicamente vinculantes a un objetivo jurídicamente vinculante establecido a nivel de la UE.

III. Titularidad privada del monte

Desde el momento en que se decide llevar a cabo una actividad en un espacio forestal, resulta necesario discernir quién es su propietario, máxime cuando en el caso de los montes privados nos extendemos a una superficie que ronda las dos terceras partes de la superficie forestal española. La Ley forestal básica define los montes privados, como aquellos pertenecientes a personas físicas o jurídicas de derecho privado, ya sea individualmente o en régimen de copropiedad. Y no es precisamente el criterio de la titularidad pública o privada del monte el que debiera marcar el alcance de las medidas intervencionistas administrativas, si tenemos en cuenta que lo importante no es el criterio subjetivo sino el saber equilibrar su conservación.

Pese a ello, nuestra ley forestal de cabecera y su modificación posterior no abandonan la clasificación de los montes según su titularidad en públicos y privados, aunque a raíz de la aprobación de la Ley 21/2015, de 20 de julio, se clasifican asimismo con arreglo a un segundo criterio, el de su afección a un interés general.

Entre los montes privados, la Ley 21/2015, mantiene la figura de los protectores, aclarándose que serían aquellos de titularidad privada que cumplieran alguna de las condiciones exigidas por el art. 13 LM para la declaración de un monte de utilidad pública.

Por si existiese algún género de dudas, en el apartado 4 del art. 11 de la Ley 21/2015 se refleja expresamente que los montes vecinales en mano común son montes privados, con una naturaleza especial derivada de su propiedad en común sin asignación de cuotas.

Existe una nueva categoría comunitaria de propiedad forestal privada contemplada en el art. 27 bis) LM, los denominados montes de socios. Son 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.

IV. El recurso del matorral: desbroce y/o aprovechamiento forestal

En nuestra norma forestal básica se define el monte como 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 (art. 5.1 LM).

Dentro de las definiciones del art. 6 de la LM, se consideran aprovechamientos forestales los maderables y leñosos, incluida la biomasa forestal, y los demás productos y servicios con valor de mercado característicos de los montes. Se trae a colación la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León, que ya nos brinda una definición de aprovechamiento forestal en su artículo 42.1 cuando se refiere a “la utilización de los productos y recursos naturales renovables que se generan en el monte como consecuencia de los procesos ecológicos que en él se desarrollan”.

A la vista de estas definiciones, nuestro interés se proyecta sobre el terreno en que vegetan especies de matorral. A la hora de descifrar el tipo de actividad que se va a desarrollar sobre un monte en el que vegetan especies de matorral, se plantean dos posibles hipótesis: si se trata de una actuación consistente en limpiar o desbrozar un terreno improductivo colmado de matorral o en un estado de degradación avanzado con la finalidad de repoblarlo, generar pasto y evitar en la medida de lo posible la propagación de incendios forestales, destinando la biomasa desbrozada a fines energéticos. O si con esa misma finalidad, se está llevando a cabo un auténtico aprovechamiento de biomasa forestal. La respuesta va a depender del estado en que se encontrara el matorral y del objetivo principal de la actividad que se vaya a ejecutar. Cuestiones que deberá calibrar la Administración, que de esa manera definirá el alcance de su intervención.

No se pueden olvidar las figuras de especial protección que pueden afectar al espacio concreto o su enclave en Red Natura 2000.

V. Condicionantes públicos a través de la intervención administrativa

La clasificación del tipo de acción repercutirá, sin duda, en el grado de control administrativo. La intervención administrativa, especialmente sobre los montes privados, conlleva limitaciones a las facultades dominicales, sobre todo a las de aprovechamiento. Ahora bien, estas medidas, cuando sean necesarias y resulten justificadas deberán ser al mismo tiempo proporcionadas y de carácter restrictivo.

En el caso de que estuviéramos ante una labor de desbroce y limpieza del monte, bastaría con ponerlo en conocimiento de la Administración competente con carácter previo al inicio de la misma.

Si la acción se encuadrara dentro de los aprovechamientos forestales leñosos (incluida la biomasa forestal), la intervención administrativa se hace depender de la existencia de un instrumento de gestión (proyecto de ordenación, plan dasocrático o instrumento de gestión equivalente) o de su inclusión en el ámbito de un Plan de Ordenación de Recursos Forestales. En estos casos se exige simplemente una declaración responsable del aprovechamiento por parte del titular de la explotación del monte al órgano forestal de la Comunidad Autónoma, que efectuará la pertinente comprobación sobre si el aprovechamiento se ajusta a los instrumentos de planificación (art. 37 LM).

Ni que decir tiene que una gran mayoría de montes privados no están dotados de instrumentos de gestión, por lo que en ausencia de estos instrumentos, para llevar a cabo el aprovechamiento se precisa autorización administrativa, que corresponderá otorgarla al órgano autonómico competente.

Un gran avance representa el hecho de que el órgano autonómico competente cuente con la posibilidad -aunque no sea obligatorio- de aprobar modelos tipos de gestión forestal para aquellos montes cuyas características lo permitan, así como modelos de adhesión a los mismos, máxime cuando en estos casos la adhesión comportará la consideración de “monte ordenado”, con las ventajas que conlleva en orden a su aprovechamiento (art. 32.4 LM).

VI. Destino energético de la biomasa forestal residual

Una vez desbrozado el terreno de matorral u obtenido un recurso que todavía no ha sido aprovechado, el interés se centra en dar un destino concreto a lo obtenido que genere un beneficio, no tanto económico, que también, sino sobre todo de interés general, a través de su aprovechamiento energético.

Se plantea la entrada en escena de la biomasa forestal residual. Coloquialmente se puede afirmar que hasta ahora se ha llevado a cabo una limpieza del monte. Sin embargo, desde un punto de vista jurídico es necesario determinar la clasificación de lo obtenido y su destino. En la práctica puede ocurrir que el propietario forestal haya llevado a cabo directamente estas labores de limpieza o haya contratado a un tercero al que le ha abonado este servicio sin más. Pero, ¿quién se hace cargo de aquella biomasa forestal residual?

Nuestra propia LM no define el residuo forestal pero sí se refiere a este concepto cuando habla de la “valorización energética del residuo forestal”. En la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, no se contempla expresamente el residuo forestal, por lo que quedaría fuera de su ámbito de aplicación. Así se deduce de su art. 2, cuando excluye el material silvícola, no peligroso, utilizado en explotaciones agrícolas y ganaderas, en la silvicultura o en la producción de energía a base de esta biomasa, mediante procedimientos o métodos que no pongan en peligro la salud humana o dañen el medio ambiente.

Al margen de lo anterior, merece la pena destacar el concepto amplio y flexible del poseedor del residuo forestal, que puede abarcar no solo al propietario del terreno sino al tercero ajeno o directamente contratado por aquel, que llevara a cabo actividades generadoras de residuos forestales o que los aprovechara destinándolos a la valorización energética. Se trata de una cuestión de asunción de responsabilidades en orden a la gestión del residuo.

Otro problema que se plantea es el del almacenamiento de la biomasa residual en el caso de que se destinara a la producción de energía. Sería necesario sopesar las posibilidades de depositarlo “in situ”, trasladarlo a otro lugar con los costes que ello conllevaría, o almacenarlo en las instalaciones de la empresa transformadora de energía.

En definitiva, una de las claves es la inexistencia de una regulación específica sobre el residuo forestal, por lo que esa laguna se debería colmar.