

Trabajo de Fin de Grado
GRADO EN DERECHO

Facultad de Derecho
Universidad de A Coruña



PATRIMONIO FORESTAL SOSTENIBLE EN GALICIA, EL EUCALIPTO

Marta Lamigueiro Durán

Tutor: Javier Sanz Larruga
Curso académico: 2018-2019

AGRADECIMIENTOS

- A Ángel Judel Prieto, magistrado de la Audiencia Provincial de A Coruña, por darme su ánimo para realizar este trabajo
- A la asociación Promañón, por su buen trato en la entrevista mantenida con ellos, y en especial a su exdirectivo Juan José Ramil Rodríguez
- Al Concello de Teo, por su facilitación de información sobre el proceso vigente con el Gobierno, asimismo que por su buen trato, en especial a Conchi García, concelleira de Promoción Económica, Administración e Mobilidade
- A Javier Sanz Larruga, catedrático de derecho administrativo de la Universidad de Coruña, por haber dirigido este TFG y apostar desde el principio por este tema, aún sin conocerme previamente
- A Jennifer Sánchez González, profesora de derecho administrativo de la Universidad de Coruña, por despertar en mí la curiosidad por el derecho medioambiental
- A Jorge Prieto, ingeniero agrónomo, por compartir conmigo su visión del eucalipto desde una perspectiva profesional
- A María Azucena Recio González, magistrada del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, por su cordialidad y su buen trato

ÍNDICE

	<u>Página</u>
Listado de abreviaturas	6
Antecedentes de hecho	7
I. ¿Estás de acuerdo con el primer asesor jurídico?	8
1. Primera afirmación: “Podrá replantar su monte sin problema”	8
2. Segunda afirmación: “El eucalipto es una especie autóctona gallega”	9
A. Definición	9
B. Origen del eucalipto en España	10
C. ¿Especie autóctona?	11
3. Tercera afirmación: “El hecho de que pudiera estar recogida como especie invasora tampoco tiene ningún efecto”	11
4. Cuarta afirmación: “El eucalipto como especie pirófito o pirófila tampoco supone ningún tipo de inconveniente”	13
A. Las especies pirófitas o pirófilas	13
B. Un apunte necesario: el derecho a un medioambiente adecuado	13
C. El delito de incendio forestal	13
D. El eucalipto y los incendios	14
E. Comisión especial no permanente de estudio y análisis de las reformas de la política forestal	15
5. Quinta afirmación: “Esta especie no causa ningún problema a los ecosistemas naturales”	15
A. El caso en Galicia	16
6. Sexta afirmación: “No preste tanta atención a las noticias emitidas por los medios”	16
A. El eucalipto en la actualidad	16
II. ¿Cuáles son los elementos de desarrollo y limitación del eucalipto?	18
1. La conservación de la naturaleza	18
2. La protección de la biodiversidad	19
A. Red Natura 2000	19
3. La gestión de los servicios de los ecosistemas	20
4. La valoración económica de los servicios medioambientales	21
A. Subvenciones	21
B. Subvenciones en Galicia	21
III. ¿Que normativa es aplicable a la controversia con el Gobierno Central? ¿Es competente el	22

Tribunal Superior de Justicia de Madrid para conocer este asunto?	
1. Comité científico. Comité de Flora y Fauna Silvestres	22
A. Dictámenes del Comité Científico	22
a) Dictamen del Comité Científico (CC 02/2012)	22
b) Dictamen del Comité Científico (CC 30/2017)	23
2. Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 300/2015, de 10 de julio	23
3. Situación actual y real: el ayuntamiento de Teo en contra de no incluir al Eucalyptus como especie invasora	23
4. Normativa aplicable a la controversia	24
A. Sobre el procedimiento administrativo	24
B. Sobre el orden de dicho procedimiento administrativo	24
C. Sobre la calificación del Eucalyptus como especie exótica invasora	25
D. Sobre la imposibilidad de alegar el derecho a un medioambiente digno	25
5. La legitimación de las partes	26
A. Legitimación activa	26
B. Legitimación pasiva	27
6. Competencia para conocer del asunto	27
IV. ¿Puede José atenerse a algún plan de gestión del eucalipto?	29
1. Los planes de gestión	29
A. Estrategia forestal española	29
B. Plan Forestal español	30
C. Planes de ordenación de recursos forestales (PORF)	31
2. Intervenciones comunitarias	31
3. Los proyectos de ordenación forestal	32
A. Los proyectos de ordenación forestal en Galicia	32
4. Plan Forestal de Galicia	33
A. Situación actual	33
5. La gestión de los montes gallegos	34
6. Una opción para D. José Manuel: sociedades de fomento forestal	34
V. ¿Debe prohibirse o debe aprobarse la plantación de esta especie?	35
1. ¿Decisión discrecional?: La interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos	35
2. La problemática principal: la tensión entre desarrollo económico y medio ambiente	36
A. La sostenibilidad de los montes	36

3. Propuestas para la regulación medioambiental y sobre el eucalipto en concreto	37
A. Mayor prevención sobre la contaminación ambiental	37
B. Evaluaciones de impacto ambientales	38
C. La necesidad de concentración de competencias	39
D. Fomento de las actividades económicas forestales	39
E. La certificación forestal	40
VI. Conclusiones finales	41
Bibliografía	42
Apéndice jurisprudencial	44
Apéndice legislativo	46
Webgrafía	50

LISTADO DE ABREVIATURAS

CCAA: Comunidades Autónomas	PORF: Planes de Ordenación de Recursos Forestales
CE: Constitución Española	RD: Real Decreto
CEE: Comunidad Económica Europea	SAP: Sentencia de la Audiencia Provincial
CEIDA: Centro de extensión universitaria y divulgación ambiental de Galicia	SJCA: Sentencia de Juzgado de lo Contencioso-Administrativo
CP: Código Penal	STC: Sentencia del Tribunal Constitucional
DOG: Diario Oficial de Galicia	STS: Sentencia del Tribunal Supremo
EGIF: Estadística general de incendios forestales	STSJ: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
EPA: Agencia de protección ambiental de Estados Unidos	TC: Tribunal Constitucional
FEOGA: Fondo europeo de orientación y de garantía agrícola	TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
FSC: Forest Stewardship Council	TS: Tribunal Supremo
HAS: Hectáreas	TSJ: Tribunal Superior de Justicia
IFN: Inventario Forestal del Estado	UE: Unión Europea
LEC: Ley de Enjuiciamiento Civil	USDA: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos
LIC: Lugares de importancia comunitaria	VAB: Valor agregado bruto
LJCA: Ley de la jurisdicción Contencioso-administrativa	ZEC: Zonas especiales de conservación
LO: Ley Orgánica	ZEPA: Zonas de especial protección para las aves
LOPJ: Ley Orgánica del Poder Judicial	
MAPAMA: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	
PAC: Política Agraria Común	
PDR: Programa de Desarrollo Rural	
PEFC: Programme for the endorsement of forest certification	
PIB: Producto Interior Bruto	

ANTECEDENTES DE HECHO

Don José Manuel Durán es propietario de un monte, sito en la parroquia de San Claudio, en el Concello de Ortigueira. Éste estaba plantado de eucaliptos, pero con todo el movimiento mediático que tiene lugar actualmente en contra de este tipo de plantación, don José Manuel decide cortar su monte entre los días 19 y 21 de julio de 2018 y vender la madera que éste produjo. Indeciso por la situación, don José Manuel debate si debe replantar su monte nuevamente de eucalipto o por el contrario decidirse por otra especie. Así, decide acudir a un asesor jurídico, para que además de aconsejarle el tipo de plantación, pueda aclararle si puede tener algún problema con la ley aplicable.

El asesor jurídico, tras conocer el caso, le indica a este cliente que podrá replantar su monte sin problema, porque el eucalipto es una especie autóctona gallega, y que el hecho de que pudiera estar recogida como especie invasora no produce ningún efecto. Alega también que la declaración del eucalipto como especie pirófito o pirófila tampoco le supone ningún tipo de inconveniente. Respecto a la ley, el asesor le señala que esta especie no causa ningún problema a los ecosistemas naturales y le recomienda que no preste tanta atención a las noticias emitidas en los medios.

El 10 de septiembre de 2018, el Gobierno central decide no incluir al eucalipto en el catálogo de especies exóticas invasoras y fomentar así la reforestación. Por su parte, el Concello de Ortigueira abre una vía judicial para anular la decisión del Gobierno de no incluir el eucalipto en el catálogo de especies exóticas invasoras, presentando una demanda ante la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. El Concello de Ortigueira alega que la decisión debe anularse porque se alteró el orden del procedimiento administrativo para conocer antes el dictamen científico y contrarrestarlo. Además, no sólo se pide que se deje sin efecto la decisión, sino también un pronunciamiento judicial favorable para llevar a cabo la inclusión de esta especie arbórea en el catálogo.

Finalmente, don José Manuel acude a una charla el 12 de septiembre de 2018, que casualmente se celebra en su pueblo, de la asociación “Promagal”, quienes defienden que no se deben “demonizar” especies naturales y señalando que los eucaliptos gallegos suponen el 32% de la madera utilizada en toda España, lo que supone un sustento económico a la par que una mejora de calidad de vida que llega hasta las zonas gallegas más desfavorecidas.

Don José Manuel, muy confundido tras las diversas opiniones y sucesos decide acudir a nuestra asesoría jurídica y plantearnos las siguientes cuestiones.

I. ¿ESTÁS DE ACUERDO CON EL PRIMER ASESOR JURÍDICO?

1. Primera afirmación: “Podrá replantar su monte sin problema”

En primer lugar se debe concretar qué se entiende por Monte. Conforme a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, *de Montes* (en adelante Ley de Montes)¹, en su versión modificada por la Ley 21/2015, de 20 de julio, *por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes*, señala que se entiende por monte todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas. Tienen también la consideración de monte: a) los terrenos yermos, roquedos y arenales. b) las construcciones e infraestructuras destinadas al servicio del monte en el que se ubican. c) los terrenos agrícolas abandonados que cumplan las condiciones y plazos que determine la comunidad autónoma, y siempre que hayan adquirido signos inequívocos de su estado forestal”. d) todo terreno que, sin reunir las características descritas anteriormente, se adscriba a la finalidad de ser repoblado o transformado al uso forestal, de conformidad con la normativa aplicable. e) los enclaves forestales en terrenos agrícolas con la superficie mínima determinada por la Comunidad Autónoma.²

En relación al apartado c) (“los terrenos agrícolas abandonados...”) se ha pronunciado la Jurisprudencia. Así por ejemplo, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en sentencia de 3 de junio de 2011 (ECLI:ES:TSJCL:2011:3147) ha determinado que se trata de un principio de relevancia fundamental, pues sin él el terreno no se consideraría monte³.

En palabras de GARCÍA ASENSIO⁴, el término “monte” es el casi unánimemente utilizado en nuestro ordenamiento jurídico. Aunque en ocasiones se utilice “bosque”, es de advertencia que no son sinónimos, y la palabra “monte” se ha ido imponiendo⁵.

Si nos encontrásemos ante la hipótesis de que el terreno de D. José Manuel fuese rústico de uso agrícola y no un monte, podría replantarlo para convertirlo en terreno forestal atendiendo a los términos expuestos en la Ley 7/2012, de 28 de junio, *de montes de Galicia* (en adelante Ley de Montes de Galicia): solamente los terrenos rústicos de uso agrícola en estado de manifiesto abandono y que estuviesen adscritos a un banco de tierras agrarias o instrumento semejante, por un período de al menos dos años, podrán forestarse, previa comunicación a la Administración forestal, cuando cumplan alguno de los siguientes supuestos: a) que colindasen con terrenos forestales, cuando se utilicen frondosas caducifolias, b) que constituyesen enclaves de hasta 5 hectáreas en superficie arbolada, utilizando frondosas caducifolias⁶. Tal y como señala la Jurisprudencia en esta línea, habrá de reunirse los requisitos anteriores por un período al menos de dos años y a efectos de tipicidad y comisión de los hechos carece de relevancia la existencia o no de un plan de actuación material⁷.

Si D. José Manuel replantase su monte de otra especie que no fuese del género *Eucalyptus*, deberá analizar la especie a replantar, ya que la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, *de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad* (en adelante Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad) regula en su artículo 52.2 que las administraciones públicas competentes prohibirán la introducción de especies, subespecies

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

2 Cfr. Artículo 5.1 de la Ley de Montes

3 Vid. STSJ de Castilla y León de 3 de junio de 2011 (ECLI:ES:TSJCL:2011:3147). De igual modo se ha pronunciado la SJCA de Soria de 24 de enero de 2011 (ECLI:ES:JCASO:2011:22)

4 Vid. García Asensio, J.M, 2017, pp. 49-51

5 Esta palabra ya aparecía en el Fuero Juzgo (PASCUAL 1868: 24)

6 Cfr. Artículo 61 Ley de Montes de Galicia

7 Vid. STSJ de Galicia de 19 de julio de 2018 (ECLI:ES:TSJGAL:2018:4236)

o razas geográficas alóctonas, cuando estas sean susceptibles de competir con las especies silvestres autóctonas, alterar su belleza genética o los equilibrios ecológicos. En este mismo sentido se manifiesta la normativa europea: los Estados Miembros garantizarán que la introducción intencionada en la naturaleza de una especie que no sea autóctona de su territorio se regule de modo que no perjudique a la fauna y flora silvestres autóctonas, ni a sus hábitats naturales en su zona de distribución natural y si lo consideren necesario prohibirán dicha introducción⁸, por ello debe tener especial cuidado con la especie objeto de la replantación.

Además del tipo de plantación, don José Manuel debe tener en cuenta la normativa vigente y respetar las distancias establecidas legalmente a la hora de realizar el cultivo de nuevo, ya que desde 2012 la Ley de Montes recoge la prohibición de plantar eucaliptos en terreno agrícola, en los márgenes de los ríos, en la proximidad de las casas y limita su presencia en zonas de Red Natura⁹ y en áreas de especial interés paisajístico. Asimismo, debe considerar las modificaciones aprobadas por la Xunta de Galicia en la Ley 3/2007, de 9 de abril, *de prevención y defensa contra incendios forestales de Galicia*¹⁰ (en adelante denominada Ley de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia).

En este sentido y de conformidad con el artículo 68 de la Ley de Montes de Galicia, sobre distancias mínimas de nuevas repoblaciones¹¹, se podrán emplear frondosas caducifolias¹² en repoblaciones hasta 15 metros a partir del dominio público de canales fluviales mayores de 2 metros, que podrán constituir auténticos corredores verdes como corredores de diversidad biológica; también se podrán emplear sobre fajas secundarias preventivas ante incendios forestales según lo dispuesto en la referida Ley de Montes de Galicia y conforme al artículo 21 de la Ley de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia.

Por lo tanto, D. José Manuel podría replantar su monte nuevamente de eucalipto siempre que respete la normativa vigente, ya que, como se verá posteriormente, actualmente esta especie no se encuentra recogida como especie exótica invasora. Por ello, se puede afirmar que ***el primer asesor jurídico no recae en error alguno en relación a este aspecto.***

2. Segunda afirmación: “El eucalipto es una especie autóctona gallega”

A. Definición

Para comprender esta afirmación se debe aclarar qué es el eucalipto y qué se entiende por especie autóctona.

El origen de la palabra eucalipto se encuentra en el latín científico *eucalyptus*, que deriva del griego εὖ *eû* 'bien' y καλυπτός *kalyptós* 'cubierto'. El eucalipto es un árbol originario de Australia, de la familia de las mirtáceas, que puede llegar hasta 100 m de altura, con tronco derecho y copa cónica, hojas persistentes, olorosas, glaucas, coriáceas, lanceoladas y colgantes, flores amarillas, axilares, y fruto capsular de tres a cuatro celdas con muchas semillas. El cocimiento de las hojas es febrífugo, la

8 Cfr. Artículo 22 Directiva 92/43 CEE, del Consejo, de 21 de mayo de 1992, *relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre*

9 Se conoce como Red Natura 2000 la red ecológica europea creada al amparo de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres

10 Uno de las principales modificaciones se trata de la ampliación de 30 a 50 metros la distancia que debe estar desbrozada y donde no podrán estar plantadas especies pirófitas

11 Vid. Anexo II de la Ley

12 Vid. Anexo I de la Ley

corteza da un buen curtiente y la madera sirve para la construcción y carretería, aunque es de fibra torcida. El árbol es de gran utilidad para sanear terrenos pantanosos.¹³

Podemos encontrar dos especies de eucalipto en la Península Ibérica, conocidas desde el siglo XIX. Por las zonas interiores y el suroeste peninsular se encuentra el eucalipto rojo, mientras que por la cornisa cantábrica y Galicia se encuentra el eucalipto blanco (o eucalipto macho).

El nombre científico del Eucalipto Blanco es *Eucalyptus globulus*, tiene un crecimiento rápido y es un árbol de gran altura. Por otra parte, el eucalipto rojo se llama ahora *Corymbia ficifolia* y se ha integrado en el género *Corymbia*, aunque sigue habiendo muchos expertos que lo siguen incluyendo en el la familia de los *Eucalyptus* (*Eucalyptus ficifolia*). Este árbol, sin embargo, ronda los 12 metros y es de crecimiento más lento.

B. Origen del eucalipto en España

Alrededor del siglo XV, España inicia un proceso de deforestación continuo y la necesidad de la madera como materia prima se hace patente. Por ello se dictan normas sobre defensa de los montes y repoblación forestal limitativas del uso a los particulares, frente a las grandes industrias necesitadas de la madera. Industrias como la naval o la construcción eran las más demandantes, llegando incluso a construirse un verdadero patrimonio forestal de la Marina.

“Esta perspectiva chocó con la visión de las Cortes de Cádiz. A todo ello se une en 1855 el proceso desamortizador que va eliminando los montes públicos, en cuyo seno se gesta una institución tan importante como el Catálogo de Montes”¹⁴. Debido a estas circunstancias, hasta el siglo XIX la actuación administrativa en este campo correspondió al tipo de policía, con el objetivo de conservar y defender los montes.

Tradicionalmente se creía que el eucalipto fue introducido en Galicia en 1860 por Fray Rosendo Salvado, misionero en Australia, mediante el envío de semillas a su familia por su valor ornamental dado su gran porte¹⁵. Con el paso del tiempo, esta especie se fue propagando por la geografía española, dando lugar además a distintas subespecies. Sin embargo, científicos del Centro de Investigación Forestal de Lourizán y de la Universidad de Vigo confirman que este árbol no fue introducida por Fray Rosendo Salvado, sino que llegó antes a Santa Marta de Ortigueira, a mediados del siglo XIX. La hipótesis de que Fray Rosendo Salvado introdujo el eucalipto en Galicia fue refutada por Silva y Pino en el artículo científico “Introduction of Eucalyptos into Europe”, publicado en la revista *Australian Forestry*, del Institute of Foresters of Australia¹⁶. Este último estudio mencionado reconoce que el primer eucalipto conocido en Europa (*Eucalyptus obliqua*) fue plantado en los invernaderos del Real Jardín Botánico de Kew (Inglaterra, 1774).

Bien entrado el siglo XX, la pérdida de bosques favorecía la erosión y causaba distorsiones en las cuencas hídricas de la península. Surge aquí el Plan Nacional de Repoblación, planteándose alrededor de 1940, apenas terminada la Guerra Civil Española, que pretendía reforestar más de 5 millones de hectáreas a lo largo de cien años. Así, pues, la política de corte productiva se lleva a cabo

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

14 Cfr. Bustillo Bolado y Menéndez Sebastián, 2005, p. 178

15 Vid. Lamas, Lavoze Galicia.es, 2019

16 Vid. Galicia Confidencial.com, 2019

desde la Guerra Civil, que tiene su culmen en el VI Congreso Forestal Mundial, el cual tiene lugar en Madrid en 1966¹⁷, y que fija como objetivo principal de las políticas forestales el incremento de las cuotas de productividad a corto plazo.

Dos de las especies elegidas por los mandatarios para repoblar el suelo forestal fueron el pino y el eucalipto, ya que cuentan con características de crecimiento a mayor velocidad que otras especies, lo que beneficiaría a los ecosistemas. En el año 1978 se crea la Ley de Patrimonio Forestal, que pasa a regular la generación de un incentivo económico hacia estas especies. Más concretamente en Galicia, esta expansión se hace latente alrededor de los años ochenta, coincidiendo con el hecho de que la fábrica maderera de Pontevedra comenzase a sustituir al eucalipto frente al pino como materia prima, aumentando así las existencias de esta especie alrededor de la superficie gallega.

C. ¿Especie autóctona?

La Ley 9/2001, de 21 de agosto, de *Conservación de la Naturaleza* define en su artículo 45.2 las especies de flora y fauna autóctonas como las especies que constituyen poblaciones establecidas en el medio natural de Galicia que forman parte inveteradamente de los ecosistemas naturales del territorio gallego, siendo éste parte de su área de distribución natural. Asimismo, esta norma establece en su artículo 59 que la Xunta de Galicia deberá dar preferencia a las medidas de conservación y preservación de las especies autóctonas en sus hábitats naturales, si bien podrán tomarse medidas complementarias fuera de los mismos.

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

3. Tercera afirmación: “El hecho de que pudiera estar recogida como especie invasora tampoco tiene ningún efecto”

Esta afirmación nos lleva lógicamente a plantearnos qué es una especie invasora. Pues bien, el RD 630/2013, de 2 de agosto, *por el que se regula el Catálogo español de especies exóticas invasoras* (en adelante RD del Catálogo de especies exóticas invasoras), define en su artículo 2º los siguientes conceptos:

Especie exótica:

Se refiere a especies y subespecies, incluyendo sus partes, gametos, semillas, huevos o propágulos que pudieran sobrevivir o reproducirse, introducidos fuera de su área de distribución natural y de su área potencial de dispersión, que no hubiera podido ocupar sin la introducción directa o indirecta, o sin el cuidado del hombre.

Especie exótica con potencial invasor:

Especie exótica que podría convertirse en invasora en España, y en especial aquella que ha demostrado ese carácter en otros países o regiones de condiciones ecológicas semejantes a las de España.

17 Cfr. Pizarro Nevado, 2000, p. 64

Invasión:

Acción de una especie invasora debida al crecimiento de su población y a su expansión, que comienza a producir efectos negativos en los ecosistemas donde se ha producido.

También la normativa europea se ha referido a ello. El Reglamento 1143/2014, del Parlamento Europeo y de Consejo, de 22 de octubre de 2014, *sobre la prevención y la gestión de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras* (en adelante Reglamento sobre la prevención y gestión de las especies exóticas invasoras), contiene la definición de “Especie Exótica invasora preocupante para un Estado Miembro” que es aquella, distinta de las preocupantes para la Unión, de la cual un Estado Miembro considera, basándose en pruebas científicas, que su liberación y propagación tienen efectos adversos, incluso cuando no se hayan determinado completamente¹⁸.

Pues bien, en la actualidad el eucalipto no tiene la consideración de especie invasora, ya que no está recogida como tal en los listados de especies exóticas invasoras: ni en el listado del CEIDA, ni en el de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivenda de la Xunta de Galicia ni finalmente tampoco en el catálogo aprobado por el RD 630/2013.

No obstante, si el eucalipto llegase a considerarse como tal, esta no sería una cuestión banal, a tenor las materias reguladas por el Catálogo español de especies exóticas invasoras. En su Capítulo IV se recogen estrategias de lucha contra las especies exóticas invasoras. Estas estrategias son elaboradas por el Comité de Flora y Fauna Silvestres y aprobadas por la Conferencia Sectorial del Medio Ambiente, previa consulta a la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad¹⁹. Señala, asimismo, que las administraciones competentes adoptarán, en su caso, las medidas de gestión, control y posible erradicación de las especies incluidas en el catálogo, afirmando también que las administraciones competentes podrán autorizar la posesión y el transporte temporales de ejemplares de estas especies hasta el lugar de su eliminación del medio natural, proceso que habrá de realizarse en el menor plazo posible y de acuerdo con la legislación sectorial sobre esta materia.²⁰.

En cuanto a los efectos de la inclusión en el catálogo, el art. 64.5 de la Ley de Patrimonio Natural y la Biodiversidad establece que la inclusión en el Catálogo español de especies exóticas invasoras conlleva la prohibición genérica de posesión, transporte, tráfico y comercio de ejemplares vivos, de sus restos o propágulos que pudieran sobrevivir o reproducirse, incuyendo el comercio exterior.

Por todo esto se puede afirmar que ***el asesor jurídico ha errado***, ya que en relación a una especie declarada invasora, ***las autoridades podrían tener competencia para erradicarla completamente*** del medio natural en que se encuentra.

18 Cfr. Artículo 3

19 Una vez aprobadas, estas estrategias serán publicadas en el Boletín Oficial del Estado

20 Cfr. Artículo 10.1

4. Cuarta afirmación: “ El eucalipto como especie pirófito o pirófila tampoco supone ningún tipo de inconveniente”

A. Las especies pirófitas o pirófilas

Son especies pirófitas o pirófilas las que cuentan, como característica biológica, con una cierta resistencia o adaptación a los incendios. Entre ellas se encuentra el eucalipto²¹.

B. Un apunte necesario: el derecho a un medio ambiente adecuado

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

“El acierto de la regulación constitucional merece ser destacado. Así, en primer lugar, se hace una referencia inequívoca a la perspectiva subjetiva de un derecho al medio ambiente (art. 45.1 CE), aunque la norma se ubique entre los principios rectores de la política social y económica, y se disocia en los dos apartados siguientes (arts. 45.2 y 45.3 CE)”²². La previsión de sanciones administrativas en esta materia es la única previsión específica de este tipo de sanciones que se realiza en toda la Constitución.

En este sentido, se ha de tener en cuenta la STC de 23 de febrero de 2004 (ECLI:ES:TC:2004:16), la cual defiende la consideración del Derecho al medio ambiente como un derecho subjetivo que se relaciona incluso con los derechos fundamentales de la Sección Primera, Capítulo Segundo, Título Primero de la Constitución ²³.

C. El delito de incendio forestal

Se entiende por incendio forestal, según el artículo 2.2 de la Ley de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia el fuego que se extiende sin control sobre combustibles forestales situados en el monte, incluyéndose los enclaves forestales ubicados en terrenos agrícolas cualquiera que fuese su extensión.

El incendio forestal provocado está recogido como delito en nuestro Código Penal, concretamente en los artículos 351 a 358bis, dentro del Capítulo II *De los incendios*, Título XVII, *Delitos contra la seguridad colectiva*, del Libro II. El tipo básico del delito de incendio forestal, previsto en el artículo 352, cuenta con una pena de prisión de uno a cinco años y multa de doce a dieciocho meses. Existe numerosa Jurisprudencia en relación a este delito, teniendo por ejemplo la SAP de 4 de junio de 2015 (ECLI:ES:APMU:2015:1145), donde la Audiencia Provincial condena como

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

22 Cfr. Berberoff Ayuda, 2007, p. 290

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

autor del delito de incendio forestal, a la pena de 4 años de prisión, multa de 12 meses e inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena. La competencia para la organización de la defensa contra los incendios forestales corresponde a las Administraciones Públicas, cualquiera que sea la titularidad de los montes, tal y como establece la Ley de Montes en su artículo 43.

Resulta interesante anotar que la normativa anterior no regulaba separadamente los incendios forestales, ya que los situaba en el marco genérico de los delitos de incendios. Sin embargo, al llegar el año 1987 y con la promulgación de la Ley Orgánica (LO) 7/1987 de 11 de diciembre se produce una reforma, la cual separa la modalidad de los incendios forestales.

En cuanto al ámbito nacional, fue la Ley 81/1968, de Incendios Forestales, junto con su Reglamento, aprobado por el Decreto 3769/1972, de 23 de diciembre, *por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 81/1968, de 5 de diciembre, sobre Incendios Forestales*, la primera que regulaba dicha materia específicamente, teniendo como objetivo su prevención y extinción. Por su parte, en la Comunidad Autónoma gallega se regulará por la Ley de prevención y defensa contra incendios forestales de Galicia. Es necesario señalar que se debe tener en cuenta la importancia de mantener los caminos, pistas de las explotaciones forestales o zonas de la servidumbre en condiciones que dificulten o impidan la prevención y extinción de incendios²⁴.

Conviene subrayar también la importancia fuera de las fronteras autonómicas y estatales de este delito, ya que físicamente es posible que un incendio forestal pueda llegar a cruzar fronteras. Es por ello por lo que son necesarios los acuerdos regionales y bilaterales, ya que pueden verse afectados Estados diferentes.

En el ámbito de la Unión Europea, originariamente el Tratado constitutivo de las Comunidades Europeas no contemplaba ninguna base jurídica específica para una política forestal europea ni desde una vertiente económica ni desde una medioambiental. En la actualidad, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) tampoco contempla esta materia. Sin embargo, la UE ha adoptado varias disposiciones en este ámbito a través de otras políticas como la Política Agrícola Común (PAC) o la política medioambiental²⁵. El reglamento 2158/1992 del Consejo, de 23 de julio, *relativo a la protección de los bosques comunitarios contra los incendios*, regula, en este sentido, la protección de los bosques comunitarios contra los incendios. En un principio, su programa de acción se estableció en un plazo de cinco años, siendo la fecha de inicio el 1 de enero de 2002. Posteriormente se modificó mediante el reglamento (CEE) 805/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de abril de 2002, *por el que se modifica el Reglamento (CEE) 2158/1992 del Consejo relativo a la protección de los bosques comunitarios contra los incendios*, que modificó el artículo 10.1 estableciendo un período de 11 años a partir del 1 de enero de 2002.

D. El eucalipto y los incendios

En el apartado 3 del Plan Forestal de Galicia (“Consideraciones medioambientales del eucalipto”) se analiza la incidencia de los incendios forestales sobre diversas especies, concluyendo que

24 Vid. Decreto 3769/1972, de 23 de diciembre, *por el que se aprueba el Reglamento sobre Incendios Forestales*, artículos 136c) y 136d)

25 Cfr. Aguilera Sánchez, M. , 2015. p 46

sobre los eucaliptales, dicha incidencia es del 7,80%, según los datos obtenidos de la Estadística General de Incendios Forestales (EGIF).

“Galicia ha tenido trágicas experiencias con los incendios forestales. La magnitud del problema es más fácil de comprender teniendo en cuenta que los montes gallegos producen casi la mitad de la madera española”, tal y como afirma José Pérez Vilariño, catedrático de Sociología de la Universidad de Santiago de Compostela y exvicepresidente de la Asociación Forestal de Galicia. Fueron en su momento destacados los incendios producidos en Pedrogão (Portugal), a los que el gobierno portugués respondió estableciendo una moratoria en la plantación de eucaliptos, si bien es cierto que en Galicia no se tomó ninguna medida similar.

A pesar de ser considerada una especie pirófito, las causas de incendios en Galicia se deben en gran parte a la intencionalidad de los particulares en provocarlos. Sin embargo, en el informe de la Fiscalía Superior de Galicia en 2006 se concluye que la intencionalidad era menor de lo que se creía²⁶. Por su parte, la Xunta de Galicia, para facilitar la ordenación y gestión sostenible del monte, creó 19 distritos forestales. Esta estrategia trata de dividir la Comunidad Autónoma gallega en diversas zonas y así acotar el territorio para poder adoptar medidas más fácilmente. La zona de Ferrol-Ortigueira, donde está situado el monte de D. José Manuel, pertenece al distrito I. Este distrito, según el mapa de la Consellería de Medio Rural es el de menor peligro de incendios de la provincia.

Pues bien, *el hecho de que el eucalipto esté recogido como especie pirófito*, tal y como lo están también el alcornoque o el tojo, a pesar de no ser indiferente, *no le supone ningún inconveniente* a José Manuel a la hora de repoblar su monte nuevamente, *por lo que el asesor jurídico resuelve acertadamente este punto*.

E. Comisión especial no permanente de estudio y análisis de las reformas de la política forestal de prevención y extinción de los incendios forestales y del Plan Forestal de Galicia

Fue creada tras los incendios ocurridos en Galicia en el año 2006, en atención a lo dispuesto en el artículo 51 del Reglamento del Parlamento de Galicia²⁷. Se constituye, así, el 28 de noviembre de 2017. En su sesión del día 13 de diciembre de 2017 se aprobaron sus normas de funcionamiento, en cuyo artículo 1 se establece que: la comisión se crea con el objeto de estudiar y analizar las posibles reformas de la política forestal, de la política de prevención y extinción de incendios forestales y del Plan forestal de Galicia, evaluando la experiencia acumulada desde 2006 y, específicamente, el extraordinario número de incendios que viene de sufrir Galicia en octubre de 2017.

Esta Comisión expresa la especial importancia que tienen los incendios forestales en Galicia, así como la necesidad de su tratamiento especial.

5. Quinta afirmación: “Esta especie no causa ningún problema a los ecosistemas naturales”

El deterioro y la fragmentación de los ecosistemas con la consecuente pérdida de biodiversidad constituyen uno de los problemas más graves a los que se enfrenta la humanidad. Hay diversas causas

²⁶ Se baja de un 87% a un 60%

²⁷ El Parlamento, a propuesta de la Junta, de la Mesa, de dos Grupos Parlamentario o de la quinta parte de los Diputados miembros de la Cámara, podrá acordar la creación de una Comisión de investigación sobre cualquier asunto de interés público

relacionadas con el detrimento de los ecosistemas naturales²⁸. En la Ley de Montes se determina que la gestión forestal ha de ser sostenible, respetando la biodiversidad forestal y los objetivos ambientales de calado internacional, operando la función ecológica de los recursos forestales.

Si se constatase que la repoblación forestal de un terreno posee grave riesgo de transformación ecológica negativa o si existiere una transformación de uso del suelo que implique eliminación de la cubierta vegetal arbustiva y que afecte a una superficie superior a 100 Has, se necesitará autorización ambiental unificada²⁹. En este sentido la Jurisprudencia manifiesta que “lo determinante de la necesidad de obtener la autorización ambiental unificada es la posibilidad de que exista riesgo de grave transformación ecológica negativa y no la prueba precisa de su existencia que únicamente podría obtenerse tras un estudio medioambiental del proyecto de actuación o, a posteriori, tras llevar a cabo la misma”³⁰.

En la normativa comunitaria, se establece que será competencia de los Estados Miembros controlar o erradicar las especies exóticas que amenacen los ecosistemas naturales. Ello se establece mediante el Convenio de Naciones Unidas de 5 de junio de 1992 *sobre la Diversidad Biológica*, ratificado por España en 1993.

A. El caso en Galicia

Las fragas do Eume (declarado Parque Natural en 1997) han sufrido una transformación radical, agravada por una severa fragmentación de las masas boscosas y una importante pérdida de hábitats, perdiendo el 20% de su territorio en los últimos 50 años. El diagnóstico se recoge en una investigación realizada por el Departamento de Biología y Geología de la Universidad Rey Juan Carlos, siendo publicados en la revista internacional *Journal of Environment Management*³¹. Es cierto que esta pérdida está condicionada por diversos factores, entre los que se encuentra la plantación masiva de eucaliptos.

En resumen, *el asesor jurídico no acierta al afirmar que esta especie no causa ningún impacto sobre los ecosistemas naturales.*

6. Sexta afirmación: “no preste tanta atención a las noticias emitidas por los medios”

A. El eucalipto en la actualidad

Actualmente se estima que la superficie española ocupada por eucaliptos es de unas 760.000 hectáreas, que representa algo más del 7% de la superficie mundial de eucaliptos³². Además, se calcula que el eucalipto contribuye con 140 millones anuales a la renta de los propietarios forestales, a la existencia de 3.000 empresas del sector, al empleo de más de 25.000 personas, a la exportación de productos forestales y a que la cadena forestal-madera aporte el 2% a la economía gallega en términos

28 Entre estas causas se encuentran, a modo de ejemplo, los incendios forestales, el mal uso de los terrenos de cultivo, las especies exóticas invasoras o la erosión de los suelos

29 Vid. Anexo I, epígrafes 9.1 y 9.3 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de *Gestión Integrada de la Calidad Ambiental*

30 Cfr. STSJ de Galicia de 12 de noviembre de 2013 (RJ 2009/8769) de 25 de septiembre de 2013 (ECLI:ES:TSJGAL:2013:1409)

31 Cfr. *Vidasostenible.org*, 2019

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

de valor añadido³³. Por su parte, en Galicia, “a día de hoy, la industria maderera genera unos 20.000 puestos de trabajo en la comunidad, alrededor del 3,5% del PIB y el 10% de su VAB. El eucalipto es importante, pues, y tiene un papel central a la vida económica de muchos entornos rurales en Asturias y Galicia.”³⁴

Gracias al Patrimonio Forestal de Estado se empleó una política de reforestación mediante especies de crecimiento rápido, principalmente el pino y el eucalipto, lo cual llevó al aumento de actividad forestal. El uso principal que se le da al eucalipto es la producción de papel. Se ha convertido en un árbol muy investigado y polémico, existiendo estudios que defienden que esta especie empobrece el suelo, en comparación a otras zonas plantadas con bosques autóctonos, además de ser una amenaza para diversas especies animales y producir una modificación en la dinámica de los ecosistemas naturales.

Sin embargo, ENCE, grupo empresarial vinculado al eucalipto, afirma que “es precisamente el cultivo de eucalipto y la rentabilidad que ofrece al propietario forestal, que le estimula a implantar medidas preventivas para evitar que su inversión desaparezca, la mejor alternativa para combatir el abandono y, en consecuencia, los incendios forestales”³⁵.

Es importante para D. José Manuel, así como para cualquier otro titular forestal, *estar informado de las novedades emitidas por los diversos medios*, así como contrarrestar la veracidad de las fuentes de información.

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

34 Cfr. Magnet.xakata.com, 2019

35 Cfr. ENCE.es, 2019

II. ¿CUÁLES SON LOS ELEMENTOS DE DESARROLLO Y LIMITACIÓN DEL EUCALIPTO?

Hay numerosos elementos tanto a la hora de desarrollar como de limitar la especie *Eucalyptus* como todo el medio que le rodea y le afecta. En este caso están desarrollados teniendo en cuenta todos ellos un fin común: la gestión forestal sostenible³⁶.

1. La conservación de la naturaleza

La conservación del medio natural es un objetivo notorio en nuestra actividad de explotación forestal. Para ello, se debe conservar el propio ecosistema en el que esté situado nuestro monte. En este sentido se pronuncia el artículo 333 del CP al establecer que el que introdujera o liberara especies de flora o fauna no autóctona, de modo que perjudique el equilibrio biológico, contraviniendo las leyes o disposiciones de carácter general protectoras de las especies de flora o fauna, será castigado con la pena de prisión de cuatro meses a dos años o multa de ocho a veinticuatro meses y, en todo caso, inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a tres años, calificando como delito la introducción de especies no autóctonas en el medio siempre que no esté permitida por las leyes.

Para distinguir si nos encontramos ante un ilícito administrativo o un delito ecológico, el criterio seguido por la Doctrina y la Jurisprudencia Penal es el de la apreciación de la idoneidad y la capacidad de conducta para lesionar gravemente los sistemas naturales. Siguiendo el precepto del Código Penal previsto en el artículo 325.1, la entidad se refiere a que puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales. Así, la salud de los sistemas naturales adquiere en estos casos una cierta significación. Una misma conducta podría tener diferente impacto en los sistemas naturales y es susceptible, por tanto, de dañarlos de manera considerable³⁷. En este sentido se manifiesta la STS de 11 de noviembre de 2013 (ECLI:ES:TS:2013:840), al establecer que no puede perderse de vista la intensidad de la incidencia contaminante. El índice de esta, cuando sea susceptible de connotarse con el rasgo típico de gravedad, dará relevancia penal a la conducta.

La estructura orgánica de la Consellería de Medio Ambiente está regulada por el Decreto 42/2019, de 28 de marzo, *por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda*. Este Decreto, concretamente en su artículo 10, señala que tendrá competencia en materia de evaluación y control de la incidencia que sobre el ambiente provoque la actividad humana, la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático, es decir, que ejercerá las funciones atribuidas a la Consellería en dichas materias citadas.

Los elementos de limitación del eucalipto en Galicia están recogidos por la propia Ley de Montes gallega. En ella podemos encontrar que quedan prohibidas las nuevas plantaciones intercaladas con el género “*Eucalyptus*” en aquellas superficies pobladas por especies del anexo I, incluso con posterioridad a su aprovechamiento o su afectación por un incendio forestal³⁸. Esta Ley también recoge la necesidad de autorización de la Administración forestal para aquellas plantaciones de eucalipto que superen las cinco hectáreas, no siendo de aplicación a las masas preexistentes de esta especie³⁹. No se podrá pues, plantar eucaliptos, en zonas agrarias, espacios incluidos dentro de la Red Natura, en los perímetros de

36 Principio que, tal y como nos recuerda la Ley de Montes de Galicia en su artículo 5.4, es de interés público.

37 Vid. Esteve Pardo, 2017, p. 129

38 Cfr. Artículo 67.4 Ley de Montes de Galicia

39 Vid. Artículo 67.5 Ley de Montes de Galicia

seguridad para evitar incendios o en aquellos casos en que la plantación se destine a sustituir frondosas autóctonas sin que se cuente para ello con la autorización previa de la Consellería de Medio Rural.

Otras CCAA también cuentan con medidas de limitación del género *Eucalyptus*, véase el artículo 96 de la Ley 3/2004, de 23 de noviembre, *de Montes y Ordenación Forestal del Principado de Asturias*, al establecer que sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que en cada caso procedan, el infractor deberá reparar el daño causado en la forma y condiciones fijadas por el órgano sancionador. Esta obligación es imprescriptible en el caso de daños al dominio público forestal. Es decir, tal y como señala la STSJ de Asturias de 31 de julio de 2013 (ECLI:ES:TSJAS:2013:2692)⁴⁰, la decisión puede ser anulada por prescripción o por falta de culpa y persistir la necesidad de reparar el daño al dominio público forestal.

2. La protección de la biodiversidad

Las políticas ambientales y el derecho ambiental de la Unión Europea se han enfocado principalmente a medidas en contra del cambio climático y a la lucha para frenar la contaminación.

No obstante, la UE también dio importancia a la expansión de especies exóticas invasoras, ya que fue considerado un problema prioritario en la Estrategia de la Biodiversidad de la Unión Europea para el año 2020 y que motivó, asimismo, el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1141 de la Comisión, de 13 de julio de 2016, *por el que se adopta una lista de especies exóticas invasoras preocupantes para la Unión* de conformidad con el Reglamento sobre la prevención y gestión de las especies exóticas invasoras y su posterior modificación por el Reglamento de Ejecución 1263/2017 de 12 de julio de 2017, *por el que se actualiza la lista de especies exóticas invasoras preocupantes para la Unión*.

Existen ámbitos en los que se ha puesto un mayor acento como la prevención y lucha contra la introducción de especies alóctonas, o la lucha contra la deforestación y la tala ilegal. Sobre esta última cuestión la Comunidad ha propuesto la creación en el marco internacional de un mecanismo mundial de carbono forestal (Global Forest Carbon Mechanism), cuya finalidad es la de recompensar a los países en vías de desarrollo por la reducción de sus emisiones gracias a medidas dirigidas a atajar la deforestación y la degradación forestal⁴¹.

A. Red Natura 2000

La Red Natura 2000 es una red ecológica creada a través de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, *relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre*. Sus elementos componentes son los lugares de importancia comunitaria (en adelante, LIC) que fueron declarados posteriormente como zonas especiales de conservación (en adelante, ZEC), y por las zonas de especial protección para las aves (en adelante, ZEPA).

Mediante el Decreto 37/2014, de 27 de marzo, *por el que se declaran zonas especiales de conservación los lugares de importancia comunitaria de Galicia y se aprueba el Plan director de la Red Natura 2000 de Galicia* se declararon ZEC los 59 LIC existentes en Galicia y se aprobó su

40 En esta sentencia es interpuesta una demanda por una plantación de eucaliptos que recaía en una infracción administrativa leve de las tipificadas en la Ley 3/2004, de 23 de diciembre, *del Principado de Asturias*, concretamente en su artículo 92.1a)

41 Cfr. Pernas García, 2009, p. 99

correspondiente instrumento de gestión. El Plan director de la Red Natura 2000 incluye los objetivos y medidas de conservación de los lugares. Su entrada en vigor no supone ninguna limitación específica y exclusiva para el aprovechamiento de las parcelas de particulares en término de repoblaciones de eucaliptos⁴², a pesar de lo establecido en su artículo 57.3: las superficies forestales arboladas que, en el momento de la entrada en vigor del plan, estén pobladas con especies forestales alóctonas podrán seguir siendo explotadas en sucesivos turnos siempre y cuando no se realicen cambios de especie, salvo cuando dichos cambios supongan una transformación de eucaliptales en pinares o cuando, tras su regeneración, se creen masas de frondosas del anexo I de la Ley de montes de Galicia. Dichas masas podrán ser regeneradas de forma natural o mediante una repoblación.

Aunque el mantenimiento del eucalipto está permitido en aquellos terrenos donde exista, el Plan Director recoge en diferentes puntos de su articulado recomendaciones para su cambio. Así, en su artículo 65 se establece como directriz para la zona I, o área de protección, que se fomentará la conservación y recuperación del bosque natural, sustituyendo las formaciones existentes de especies alóctonas por formaciones nativas. Esta premisa se recoge, asimismo, en las directrices del área de conservación⁴³. También su artículo 14.1, recoge dentro de los objetivos para las áreas de montaña de las ZEC el de potenciar la conectividad ecológica de dichas áreas a fin de prevenir la pérdida de biodiversidad, facilitar el intercambio genético y el desplazamiento de las especies de la fauna y flora y, más concretamente, mejorar la conectividad y permeabilidad de los hábitats boscosos, estableciendo mecanismos para reducir su fragmentación⁴⁴.

3. La gestión de los servicios de los ecosistemas

La anterior Ley de Montes establecía una protección del monte sin hacer un especial inciso en sus características intrínsecas. No obstante, es necesario proteger el paisaje y regular con precisión los espacios protegidos. El Consejo Estatal del Patrimonio Natural y la Biodiversidad⁴⁵ asume por disposición adicional tercera del RD 948/2009, de 5 de junio, *por el que se determinan la composición, las funciones y las normas de funcionamiento del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad*, las funciones del Consejo Nacional de Bosques como órgano colegiado, consultivo y asesor en materia de montes y recursos forestales que se había establecido anteriormente por el RD 203/2000, de 11 de febrero.

Sin embargo, la protección de zonas de singular belleza paisajística, circunscrito a determinadas especies y extensiones, se establece en una legislación sectorial, en la que se atiende a tales características. “En la legislación sobre Parques Naturales de 7 de diciembre de 1916 o en la la Ley de Espacios protegidos de 1975 se manifestaba una normativa de tintes proteccionistas de los espacios protegidos sin precisar el régimen jurídico de las posibles actividades forestales”⁴⁶.

Es necesario, por lo tanto, acudir en numerosas ocasiones a la normativa de las Comunidades Autónomas o incluso a normas preconstitucionales en diversas materias por ***no existir una legislación unificada a nivel estatal***. En este sentido también se manifiesta la Jurisprudencia, por ejemplo la STC de 23 de noviembre de 1982 (ECLI:ES:TC:1982:69), sobre inconstitucionalidad de la Ley catalana

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

43 Cfr. DOG

44 Ídem

45 Creado mediante el artículo 8 de la Ley de Patrimonio Natural y la Biodiversidad

46 Cfr. Martín Morales, 2005, p. 171

2/1982, de 3 de marzo, *de protección de la zona volcánica de la Garrotxa*. En esta sentencia, el TC declara: “La citada remisión significa que la competencia legislativa de la Comunidad catalana sobre espacios protegidos habrá de ejercerse de acuerdo con la legislación estatal básica sobre protección del medio ambiente. No existiendo una específica legislación básica estatal y post-constitucional sobre protección del medio ambiente, es obligado buscar tales normas básicas en las leyes estatales preconstitucionales”.

En ámbito forestal, existen los llamados “montes protectores”⁴⁷ pero que sin embargo no están definidas ni sus características ni hay directrices de protección de sus valores. Podrán ser denominados “montes protectores” aquellos terrenos forestales públicos de naturaleza patrimonial o privados que cumplan alguna de las condiciones que para los montes públicos establece el artículo 27 de la propia Ley de montes de Galicia⁴⁸.

4. La valoración económica de los servicios medioambientales

Tal y como señala ESTEVE PARDO, J. “tanto la legislación administrativa como la legislación civil sufren significativas limitaciones: fundamentalmente por el elemento estrictamente patrimonial de las medidas que imponen”⁴⁹.

A. Subvenciones

El Reglamento 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, *relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)* es el encargado de regular la concesión de ayudas para aquellos costes adicionales o pérdidas de ingresos como consecuencia de la adopción voluntaria de compromisos silvoambientales y climáticos⁵⁰. Al amparo de este Reglamento, el Programa de desarrollo rural (PDR) 2014-2020 incorporará mediante decisión de ejecución de la Comisión la submedida 15.1 «Pago de ayudas por compromisos silvoambientales y climáticos». Con esta medida se apoya la eliminación de especies alóctonas del género *Eucalyptus* para, por un lado, fomentar la regeneración con especies autóctonas que constituyen hábitats de interés comunitario y, por otro, se pretende la mejora de turberas y brezales húmedos⁵¹. Gracias a estas subvenciones se podrá mejorar el estado de conservación de hábitats⁵² y asimismo cumplir con lo dispuesto en el Plan director de la Red Natura 2000.

B. Subvenciones en Galicia

Nuestra Comunidad Autónoma también necesita estos incentivos para poder lograr su objetivo. Las subvenciones a Galicia están reguladas en la Ley 9/2007, de 13 de junio, *de subvenciones de Galicia* (en adelante Ley de Subvenciones de Galicia), junto con el Decreto 11/2009, de 8 de enero, *por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Subvenciones de Galicia*.

47 Vid. Artículos 21 y 22 de la Ley de Montes de Galicia

48 Por ejemplo: los ubicados en las cabeceras de las cuencas hidrográficas, los que sean esenciales para la protección del suelo frente a los problemas de erosión, los que se encuentren en los perímetros de protección de las captaciones superficiales y subterráneas de agua etc.

49 Cfr. Esteve Pardo, 2017, p.124

50 Su artículo 34 hace referencia a la necesaria claridad que deben tener estas ayudas a fin de garantizar la eficacia, la equidad y el efecto sostenible de las mismas

51 Cfr. DOG

52 Vid. Anexo I de la Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad

III. ¿QUÉ NORMATIVA ES APLICABLE A LA CONTROVERSIA CON EL GOBIERNO CENTRAL? ¿ES COMPETENTE EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID PARA CONOCER DE ESTE ASUNTO?

1. Comité científico. Comité de Flora y Fauna Silvestres.

Es un órgano consultivo adscrito al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (actual Ministerio para la Transición Ecológica). Una de sus funciones es coordinar las actuaciones relativas a la conservación de especies de flora y fauna silvestres a nivel estatal. Si el eucalipto se incluyera, hipotéticamente, en el Catálogo de especies exóticas invasoras, existiría un pronunciamiento previo de este órgano.

El comité de Flora y Fauna Silvestres forma parte de los órganos consultivos, regulados en el artículo 7 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Sector Público). El Comité Científico fue creado a través del RD 139/2011, de 4 de febrero, *para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección especial y del Catálogo español de Especies amenazadas*, más concretamente con su artículo 7, donde se regula que para asistir al Comité de Flora y Fauna Silvestres en relación al anterior artículo y en otras materias relativas a este real decreto, se establecerá un comité científico como órgano consultivo de la Dirección General y de las comunidades autónomas, cuando éstas así lo soliciten. Sus funciones se desarrollan en el punto segundo de este artículo y son ampliadas por otro Real Decreto, el 630/2013, *del Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras*.

Mediante la Resolución de 29 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, se nombran los miembros pertenecientes a este Comité. Está compuesto por un máximo de 19 miembros, 17 de ellos nombrados por el Ministerio de Medio Ambiente y 2 representantes de los centros de investigación del Ministerio de Ciencia, todos ellos expertos que deberán acreditar una amplia y probada experiencia científica en las materias que trata el Real Decreto. Además, los expertos podrán ser asesorados por los especialistas que consideren conveniente⁵³.

A. Dictámenes del Comité Científico

Los dos informes que se presentan a continuación son coincidentes al señalar la capacidad expansiva de la especie *Eucalyptus*, así como su carácter invasor.

a) Dictamen del Comité Científico (CC 02/2012)

En esta consulta, se recoge en el punto 3 “Resumen del Dictamen” la siguiente reflexión: La especie exótica *Eucalyptus nitens* se considera naturalizada en nuestro territorio, en fase de expansión, y muy peligrosa debido a su carácter invasor, por su capacidad de dispersión y transformación del medio que habita, bloqueando el funcionamiento del ecosistema. Debido a las características fisiológicas del *E. nitens*, más resistente al frío que otras especies ya consideradas invasoras en nuestro territorio como *E. globulus*.

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

b) Dictamen del Comité Científico (CC 30/2017)

En la consulta CC 30/2017 el Comité Científico concluye que constatando con los datos científicos disponibles el carácter invasor de las especies de *Eucalyptus* naturalizadas en nuestro país, se concluye que se debería incluir en el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras (...) a todas estas especies: *Eucalyptus Calmaldulensis*, *E. Globulus*, *E. Gomphocephala*, *E. Gunii*, *E. Nitens* y *E. Sideroxyton*, así como, cualquier otra especie de este género cuyo destino sea la explotación forestal, debido al alto riesgo de invasión por estas especies, consecuencia de sus características biológicas, fisiológicas y ecológicas.

2. Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 300/2015, de 10 de julio

Al igual que las dos consultas vistas anteriormente, la Audiencia Nacional se pronuncia en esta sentencia sobre el carácter invasor de la especie *Eucalyptus Nitens*, por lo que resulta verdaderamente pertinente al caso.

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

Es destacable también el hecho acontece bajo la vigencia del derogado Real Decreto 1628/2011, de 14 de noviembre: En el RD de 2011 nos encontramos en el listado de “Especies Exóticas con potencial invasor” las especies de *Eucalyptus Globulus* y *E. Camaldulensis*. Sin embargo, en su nueva redacción del año 2013 (RD 630/2013), que deroga al anterior, estas especies desaparecen del listado⁵⁴.

3. Situación actual y real: el ayuntamiento de Teo en contra de no incluir al *Eucalyptus* como especie invasora

El ayuntamiento de Teo aprobó en sesión plenaria la decisión de solicitar al Ministerio de Medio Ambiente del gobierno de Mariano Rajoy la petición de que se incluyera al eucalipto en el catálogo de especies exóticas invasoras. Esta decisión fue respaldada por otros ayuntamientos, tales como O Carballiño, Poio, Bueu, Vilagarcía, Cangas, Cuntis, Barro, Sober y Pobra de Bollón, así como por la Diputación de Pontevedra⁵⁵.

Esto tiene su origen en que a pesar de las consultas del Comité Científico anteriormente mencionadas, el Gobierno Central decidió no incluir al eucalipto como especie exótica invasora,

⁵⁴ En contraposición, en el Banco de Datos de Biodiversidad de Canarias, estas especies sí constan como invasoras

⁵⁵ Vid. González, Lavozdegalicia.es, 2019

basándose en un informe del catedrático madrileño Luís Alfonso Gil Sánchez, ingeniero de montes, que pone en entredicho las resoluciones de las consultas realizadas al propio Comité Científico.

En la propia demanda, el abogado gallego Pedro Trepas alega que la Administración no se ha ajustado al procedimiento legalmente establecido y pone en duda la imparcialidad del propio Ministerio de Medio Ambiente.

4. Normativa aplicable a la controversia

A. Sobre el procedimiento administrativo

Se denomina procedimiento administrativo al conjunto de actos en que los que se formaliza la actuación administrativa. “El derecho administrativo parte en este caso de una posición de primacía. La primacía de esta rama del ordenamiento se debe a que es imprescindible una normativa administrativa que programe todas las actividades que puedan suponer un peligro para el medio ambiente, determinando cualitativa y cuantitativamente cuáles son los límites permitidos en actividades de este tipo”⁵⁶. Una vez que exista esta normativa, que, por su carácter técnico, puede alcanzar un alto grado de complejidad, la Administración cuenta con un instrumento operativo fundamental, como es el acto administrativo de autorización y de control preventivo⁵⁷. ***La autorización debería configurarse como el instrumento fundamental de tutela del medio ambiente.***

B. Sobre el orden de dicho procedimiento administrativo

Regulado en los artículos 70 al 74 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, *de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (en adelante LPACAP) y bajo el rótulo de “Ordenación del procedimiento” se reúnen una serie de definiciones, normas y principios con el objetivo de lograr el normal desarrollo del procedimiento. El ayuntamiento de Ortigueira alega que la decisión es nula porque se alteró el orden del procedimiento administrativo para conocer antes el dictamen científico y contrarrestarlo, cuestión que analizaremos a continuación.

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

Por tanto, ***si el Gobierno hubiese “prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido” la decisión de calificar al eucalipto como especie invasora sería nula, pudiendo ser impugnada de manera permanente.***

56 Cfr. Mateos Rodríguez-Arias, 1992, p.118

57 Vid. Paolucci, 1986, p. 341

No obstante, si nos dirigimos al punto primero del artículo 80 de la LPACAP resulta que salvo disposición en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes. El Consejo Consultivo, autor de los informes anteriormente analizados, al ser un órgano de carácter consultivo tiene la función de asesoramiento jurídico, pero no la capacidad de emitir informes vinculantes. Es por ello que esto nos remite ahora al artículo 35.1c) de la ley anteriormente citada, que dispone que tendrán que ser motivados los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos.

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

C. Sobre la calificación del Eucalyptus como especie exótica invasora

El artículo 5 del RD del Catálogo Español de especies exóticas invasoras regula el procedimiento de inclusión o exclusión de especies en el catálogo y señala que la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental valorará la solicitud con la documentación remitida y elaborará una memoria técnica justificativa. Su inclusión en el catálogo, tal y como establece el artículo 64.5 de este RD, ***conllevará una prohibición genérica de posesión, transporte, tráfico y comercio*** (incluido el exterior) ***de ejemplares vivos o de sus restos que pudieran sobrevivir o reproducirse.*** El encargado del pronunciamiento sobre la inclusión de especies exóticas invasoras será la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, regido por el RD 1424/2008, de 14 de agosto, *por el que se determinan la composición y las funciones de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, se dictan normas que regulan su funcionamiento y se establecen los comités especializados adscritos a la misma*, tal y como se regula en el artículo 61.2.19 y el artículo 61.2.20 de este mismo Real Decreto.

El TS señala en su jurisprudencia, y más concretamente en la STS de 16 de marzo de 2016 (ECLI:ES:TS:2016:1274) establece que “frente a aseveraciones científicas sobre el carácter invasor de una especie solo se pueden poner válidamente objeciones o reparos de la misma naturaleza sin que sean admisibles razones de otro orden, aunque procedan de otros órganos administrativos, motivos de aprovechamiento económico o peticiones, opiniones u objeciones de órganos autonómicos⁵⁸.”

D. Sobre la imposibilidad de alegar el derecho a un medioambiente digno

Como ya ha sido expuesto, el artículo 45 de la CE recoge el derecho a un medio ambiente digno. Pues bien, el artículo 53.3 de esta misma norma jurídica establece que estos “principios” informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos en la materia. No está incluida dicha materia a desarrollo a través de Ley Orgánica (artículo 81 CE), ***careciendo también de control preferente y sumario y no siendo susceptibles de acceso al recurso de amparo frente al Tribunal Constitucional.*** Ello no quiere decir que estos principios no tengan ningún valor, pues tal y como señala el Tribunal Constitucional en su sentencia de 4 de noviembre de 1982 (ECLI:ES:TC:1982:64), estableciendo que “impide considerar a tales principios como normas sin

⁵⁸ Recogido en el fundamento jurídico cuarto y transcritas de la STS de 21 de enero de 2015 (ECLI:ES:TS:2015:314)

contenido y que obliga a tenerlos presentes en la interpretación tanto de las restantes normas constitucionales como de las leyes”.

Respecto al Derecho comunitario, el artículo 37 de la Carta de los Derechos de la UE se redacta, en relación al medio ambiente, de la siguiente forma: las políticas de la Unión integrarán y garantizarán con arreglo al principio de desarrollo sostenible un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad. Ciertamente no se establece en ese precepto un verdadero derecho subjetivo sino un mandato para los poderes públicos. “Algunos de los Estatutos de Autonomía contienen en su interior el derecho al medio ambiente con regulaciones potentes, exhaustivas y que pocas dudas dejan a su reconocimiento como derecho subjetivo directamente exigible”⁵⁹.

5. La legitimación de las partes

Los titulares del derecho en el proceso son conocidos como las partes legítimas. Serán partes legítimas, según el artículo 10.1 LEC quienes comparezcan u actúen en juicio como titulares de la relación jurídica u objeto litigioso. Esto encuentra su fundamento en el artículo 24 de la Constitución española (derecho a la tutela judicial efectiva), al establecer que (...) sin que, en ningún caso, pueda producirse la indefensión de la parte.

Hay dos tipos de legitimación: la activa y la pasiva. A continuación analizaremos cada una de ellas, así como los sujetos que la ostentan.

A. Legitimación activa

La legitimación activa es la habilitación de una de las partes para iniciar un proceso y obtener una resolución judicial del mismo. La STS de 27 de junio de 2007 (ECLI:ES:TS:2007:713) analiza acertadamente la legitimación activa al establecer que “como señala la sentencia de 28 de febrero de 2002, dicha legitimación consiste en una posición o condición objetiva en conexión con la relación material objeto del pleito que determina una aptitud para actuar en el mismo como parte; se trata de una cualidad de la persona para hallarse en la posición que fundamenta jurídicamente el reconocimiento de la pretensión que trata de ejercitar y exige una adecuación entre la titularidad jurídica afirmada (activa o pasiva) y el objeto jurídico pretendido”.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado en diversas sentencias sobre el contenido y el alcance de concepto de legitimación activa como requisito habilitante para intervenir como parte actora en los procesos seguidos en esta jurisdicción. El requisito esencial para la concurrencia de legitimación activa es el requisito de un interés legítimo en la pretensión ejercitada. En ese sentido, a este interés legítimo alude la LJCA, artículo 19, y es definida por la doctrina del TS como “la titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta”. Sin embargo, cuando la parte actora del proceso pierde el requisito de interés legítimo, llevará aparejada la pérdida de legitimación⁶⁰.

La legitimación activa viene dada por el artículo 19.1e) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, *reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa* (en adelante LJCA), al establecerse que las entidades locales territoriales, para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía,

59 Cfr. Ortega Martín, 2008, p. 115

60 Cfr. STC de 17 de julio de 1989, (ECLI:ES:TC:1989:130)

emanados de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como de los organismos públicos con personalidad jurídica propia vinculados a una y otras o los de otras Entidades locales, en relación con el artículo 64.2 de la Ley de Patrimonio Natural y la Biodiversidad, al establecerse que cualquier ciudadano u organización podrá solicitar la iniciación del procedimiento de inclusión o exclusión de una especie o subespecie, acompañando a la correspondiente solicitud una argumentación científica de la medida propuesta.⁶¹

Por todo ello, *el municipio de Ortigueira contará con legitimación activa para la impugnación de la decisión* de no incluir al eucalipto en el catálogo de especies exóticas invasoras.

B. Legitimación pasiva

La legitimación pasiva es la capacidad de una de los actores para poder ser parte demandada en un proceso y, asimismo, que el juez pueda dictar una resolución en dicho proceso. La Ley de Montes, regula en su artículo 7.1b que el Estado ejercerá de forma exclusiva la representación internacional del Estado en materia forestal. Además, el artículo 28.1f) otorgó al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, la coordinación de la elaboración de la Estadística Forestal Española, junto con los demás órganos competentes de la Administración General del Estado y las CCAA.

El Ministerio de Medio Ambiente según el artículo 5.1 del RD del Catálogo de Especies Exóticas Invasoras, como ya se señaló anteriormente, será el competente de la exclusión o inclusión de una especie en el catálogo, indicando que: la inclusión o exclusión de una especie en el catálogo se realizará por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, previa iniciativa de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla o del propio Ministerio,

Por ello, *el Ministerio de Medio Ambiente será el portador de la legitimación pasiva en este litigio*. Al dirigirse un recurso contra dicho Ministerio, se considerará parte demandada. Tal y como establece el artículo 21.4 de la LJCA, como el demandante (en este caso el concello de Ortigueira) funda sus pretensiones en la ilegalidad de una disposición general (al alegar que debe anularse por alterarse el orden del procedimiento administrativo para conocer antes el dictámen científico), también se considerará parte demandada a la Administración autora de la misma, aunque no proceda de ella la actuación recurrida.

6. Competencia para conocer del asunto

La materia corresponde al Orden Contencioso-Administrativo y de la Jurisdicción española, ya que esta es competente cuando la pretensión que se deduzca se refiera a disposiciones de carácter general o a actos de las Administraciones Públicas españolas. Asimismo conocerá de las que se deduzcan en relación con actos de Poderes Públicos españoles (artículo 24 de la Ley 6/1985, de 1 de julio, *del poder judicial*, en adelante LOPJ). El procedimiento será el ordinario, regulado en los artículos 52 y siguientes de la LJCA.

Es necesario hacer mención previa a la norma constitucional, puesto que es la base fundamental de nuestro ordenamiento jurídico. Pues bien, le es atribuido al Estado la competencia de dictar legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuniarias mediante el artículo

61 En caso de que la asociación “Promagal”, mencionada al final del caso práctico, se encontrase perjudicada por la decisión proveniente del gobierno central, basándonos en el artículo 18 de la LJCA tendrán capacidad procesal ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo cuando la Ley así lo declare expresamente, ya que este apartado incluye a los “grupos de afectados, uniones sin personalidad o patrimonios independientes o autónomos”.

149.1.23. Asimismo, otorga a las Comunidades Autónomas competencias también sobre montes y aprovechamientos forestales, de acuerdo con la Constitución y los Estatutos de Autonomía, las cuales están reguladas en el artículo 148.1.8. Las Administraciones Locales también ostenta competencias en medio ambiente, ya que se trata de poderes públicos y se rigen también por el artículo 45 CE y por otro lado, el artículo 137 de esta misma norma afirma que cuentan con autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. La ley 7/1985, de 2 de abril, *de Bases de Régimen Local* (en adelante Ley de Bases de Régimen Local) reconoce a la Provincia una función fundamentalmente de asistencia y de cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios para que puedan ejercitar sus competencias⁶².

*Si el acto impugnado correspondiese a un acto o una disposición del Consejo de Ministros o una Comisión Delegada del Gobierno, la competencia para conocer del asunto sería la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo*⁶³. En todo caso, es erróneo, tal y como señala el enunciado, que el Tribunal Superior de Justicia de Madrid sea competente para resolver esta controversia, por dos razones fundamentales:

- Según el artículo 71 de la LOPJ el Tribunal Superior de Justicia tomará el nombre de la Comunidad Autónoma y extenderá su jurisdicción al ámbito territorial de ésta. Partiendo con esta base, el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Madrid, señalado en el caso, no tendría competencia, al no extenderse su jurisdicción a la comunidad autónoma gallega, sino a la madrileña.
- El artículo 74 de esta misma norma jurídica, establece que la sala de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia conocerán de los recursos de las disposiciones generales emanadas de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales. En este supuesto no se plantea la controversia con ninguna disposición general de la Comunidad Autónoma gallega o de alguna entidad local de la misma, sino de una disposición general del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Pues bien, al tratarse esta controversia de una disposición general emitida por el Ministerio de Medio Ambiente, *el órgano competente para conocer de esta cuestión sería la sala de lo Contencioso-Administrativo Audiencia Nacional*, ya que el artículo 66a) de la LOPJ establece que la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional conocerá en única instancia, de los recursos contencioso-administrativos contra disposiciones y actos de los Ministros y Secretarios de Estado que la ley no atribuya a los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo. Por otra parte, la competencia de la Audiencia Nacional también viene regulada en la LJCA, concretamente en su artículo 11.

Respecto al tipo de acto, se trata de una disposición general porque tiene carácter general (al contrario que el acto, que contiene un carácter particular), por tanto ya no se encontraría incluido en las materias atribuidas a los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo. La diferencia entre disposiciones generales y actos también concierne a otros aspectos más particulares⁶⁴. Finalmente, seguiría encajando la aplicación de este artículo porque, aunque se refiera el artículo 66a) a actos imputables al Ministro, se entiende que el propio Ministro, tal y como establece la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, *de Gobierno*, en su artículo 4.1b) tiene la facultad de ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento.

62 Vid. Artículo 31.1 Ley de Bases del Régimen Local

63 Vid. Artículo 12.1a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, *reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*.

64 Por ejemplo, la nulidad con carácter general en relación a las disposiciones, siendo la anulabilidad la de los actos

IV. ¿PUEDE JOSÉ ATENERSE A ALGÚN PLAN DE GESTIÓN DEL EUCALIPTO?

1. Los planes de gestión

Los planes de gestión ya estaban regulados en la Ley de montes del año 57, siendo instrumentos de gestión y ordenación de fincas concretas. Los planes técnicos y los proyectos de ordenación eran las figuras principales. Hay dos planes diferenciados en el ámbito autonómico: los de ámbito regional, que desarrollan la política forestal de la Comunidad Autónoma y los planes de ámbito territorial, que a su vez desarrollan a los planes de ámbito regional en un territorio más reducido.

Esta situación viene dada porque en el desarrollo legislativo preconstitucional se encuentran amplias redacciones de los planes de ordenación, pero no homogéneas, por ello es necesaria la redacción de los planes regionales y territoriales.

Aunque cada Comunidad Autónoma establece un procedimiento que responde a distintos modelos, cabe destacar los siguientes rasgos en común: redacción por la Administración forestal autonómica, formulación sobre la base de un inventario o estudios previos y potenciación de los mecanismos de participación (incluyéndose en dichos procedimientos los correspondientes trámites de información pública y audiencia de las entidades locales y resto de las Administraciones públicas afectadas, aprobación final por Decreto del gobierno de la Comunidad Autónoma (con intervención de distinto alcance de las Asambleas legislativas). Los planes forestales de desarrollo siguen una tramitación similar a la señalada, aunque su aprobación corresponde normalmente al titular del Departamento que tiene atribuidas las competencias en esta materia.⁶⁵

Los planes de ordenación forestal son, por lo general, directamente aplicables, aunque es un apunte discutible en ciertos casos, y habitualmente tienen carácter vinculante. En este sentido se pronuncia la Ley 16/1995, de 4 de mayo, *Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid* en su artículo 28.3, al establecer que los objetivos y directrices contenidos en el Plan Forestal tendrán carácter vinculante para las distintas Administraciones Públicas competentes en el ámbito territorial de la planificación.

La redacción de la Ley de Montes de 2003 se hizo con el objetivo de señalar que el aprovechamiento correcto de los recursos naturales del monte no es incompatible con su conservación, sino que debe realizarse de una forma complementaria a esta. Por consiguiente es una cuestión de relevante importancia que las Comunidades Autónomas realicen una ordenación y gestión forestales basadas en Planes para asegurar la sostenibilidad, constituyendo la gestión de forma sostenible un principio básico de esta Ley, siendo necesario complementar los aspectos ambientales con las actividades económicas, sociales y culturales, generando empleo y a la vez conservando el medio ambiente y colaborando a la mejora de la calidad de vida de la sociedad rural.

A. Estrategia forestal española

El Parlamento Europeo aprobó en enero de 1997 una Resolución sobre la Política Forestal de la Unión Europea, instando a la Comisión a elaborar una Estrategia Forestal Europea en un plazo de dos años. Por esa razón se crea la “Estrategia forestal española”, que es un instrumento de planificación que

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

pretende, a partir del año 2000, dar cabida a un nuevo marco, determinando el diagnóstico de la situación de los montes y del sector forestal español.

Dentro de los planes o instrumentos de planificación previstos en la legislación forestal estatal, la Ley dedica una gran importancia al llamado “Plan Forestal Español”; y que se relaciona con otro instrumento de naturaleza prospectiva al que se denomina “Estrategia forestal”.

La Estrategia Forestal, de acuerdo la normativa, deberá incluir un análisis de la situación actual, así como las previsiones y directrices de futuro que permitan articular la política forestal española. Además, en la Ley de Montes se establece que será competencia de la Administración General del Estado la definición de los objetivos generales de la política forestal española a través de diversos documentos, entre los que se incluye la Estrategia Forestal⁶⁶.

El Ministerio de Medio Ambiente será el encargado de la elaboración de la Estrategia Forestal Española, debiendo dar previa audiencia a otros departamentos ministeriales que pudiesen verse afectados. La competencia para la aprobación de dicho documento será encomendada al Consejo de Ministros, mediante acuerdo y previo informe de la Conferencia Sectorial⁶⁷. Cuando sea necesaria una revisión, esta se realizará a propuesta de la Comisión Nacional de Bosques.

En el ámbito gallego merece especial mención la Ley 7/2008, de 7 de julio, *de protección del paisaje de Galicia*, que constituye una base legislativa para los instrumentos y planes de gestión en relación al paisaje de Galicia. Sus principales instrumentos de gestión son los catálogos de paisaje de Galicia, que son los documentos de referencia que fundamentándose en las distintas áreas geográficas, morfológicas, urbanas y litorales existentes en el territorio gallego deberán delimitar, en base a los diferentes estudios y trabajos existentes en la materia, las grandes áreas paisajísticas de Galicia⁶⁸. Se aprueba, además, el Catálogo de los paisajes de Galicia mediante el Decreto 119/2016, de 28 de julio, *por el que se aprueba el Catálogo de los paisajes de Galicia*, siendo este instrumento el encargado de la realización conjunta de los catálogos de todas las áreas paisajísticas.

B. Plan Forestal Español

Tal y como se establece en la Ley de Montes en su artículo 7, uno de los instrumentos de planificación forestal junto con la Estrategia Forestal, los Planes Forestales Autonómicos y los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales, el Plan Forestal Español es un instrumento de planificación a nivel estatal, a largo plazo, con gran importancia.

Será competente el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (actual Ministerio para la Transición Ecológica), junto con la participación de las Comunidades Autónomas y teniendo en cuenta sus respectivos planes forestales autonómicos y previo informe favorable de la Conferencia Sectorial de Agricultura y desarrollo rural. Todo ello está previsto en la Ley de Montes, concretamente en su artículo 30.2. Este instrumento, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros el 5 de julio de 2002, fue creado para ejercitar las acciones necesarias para aplicar la Estrategia Forestal española. Su proyección de futuro es de 30 años (de 2002 a 2032). Uno de sus principales objetivos es

66 Vid. Artículo 7 Ley de Montes

67 Vid. Artículo 29 Ley de Montes

68 Cfr. Artículo 9.1 Ley 7/2008

el desarrollo sostenible de los montes españoles. A su vez, fue creado también en las CCAA, los llamados planes forestales autonómicos.

El plan forestal español no puede ignorar lo regulado por los planes forestales autonómicos, ni tampoco a la inversa. No obstante, es destacable que entre ellos no existe una relación de subordinación de los instrumentos de planificación forestales autonómicos respecto a las determinaciones estatales.

Si analizamos los Inventarios Forestales Nacionales I, II, III, IV se puede constatar el avance del eucalipto en la Comunidad Autónoma Gallega en los últimos 40 años, pasando de una superficie reconocida de 131.181 Has en 1972 a las actuales 425.000 Has.

C. Planes de ordenación de los recursos forestales (PORF)

Junto a la Estrategia y el Plan forestal, entre los instrumentos de planificación forestal que recoge la LMO destacan los planes de ordenación de los recursos forestales (PORF). Estos planes se integran en el marco de la ordenación del territorio, conectando la planificación y gestión forestales con la ordenación territorial.

Para su elaboración serán competentes las Comunidades Autónomas, cuyo contenido será obligatorio y ejecutivo en las materias reguladas en la ley. El artículo 31 de la Ley de Montes regula los elementos susceptibles de inclusión en los PORF. Su ámbito de aplicación, a su vez, son aquellos territorios forestales con características geográficas, socioeconómicas, ecológicas, culturales o paisajísticas homogéneas, de extensión comarcal o equivalente.

Por otra parte, la Ley de Montes de Galicia también menciona los PORF, concretamente en sus artículos 74 a 76. Según esta norma, los PORF afectarán preferentemente a cada distrito forestal y cuentan con carácter obligatorio y ejecutivo en las materias reguladas en esta ley.

2. Intervenciones comunitarias

Las intervenciones comunitarias son una serie de acciones o influencias dirigidas a problemas que se manifiestan dentro de los sistemas y procesos sociales que inciden en el bienestar psicológico y social de los individuos y grupos sociales, cuyos objetivos incluyen la resolución de problemas y/o el desarrollo psicosocial, mediante la utilización de estrategias situadas en diferentes niveles⁶⁹.

En el caso de las intervenciones comunitarias en materia forestal, se vinculan en numerosas ocasiones con políticas de desarrollo rural, incluyendo dentro de las ayudas agrarias medidas de reforestación. El Reglamento (CE) 1257/1999 del Consejo, de 17 de marzo de 1999, *sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos*, considera a la silvicultura como parte del desarrollo rural, por lo que califica como susceptibles de subvención intervenciones en el sector.

69 Vid. Sánchez Vidal, 1993, pp. 261-323

3. Los proyectos de ordenación forestal

Es necesario que los montes cuenten con su correspondiente instrumento de gestión. A través de la Conferencia Sectorial y previa consulta al Consejo Nacional de Bosques, el Ministerio de Medio Ambiente, en colaboración con las Comunidades Autónomas, son competentes para elaborar unas instrucciones para la ordenación y el aprovechamiento de montes, cuyo contenido necesario se recoge en el artículo 32.2 de la Ley de Montes. Estas instrucciones deberán ser informadas por la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza y propuestas para su aprobación por Real Decreto.

En primer lugar debemos definir qué se entiende por un proyecto de ordenación forestal. Pues bien, la propia Ley de Montes recoge en su artículo 6, apartado n) dicha definición, al establecer que son un documento técnico que sintetiza la organización en el tiempo y en el espacio de la utilización sostenible de los recursos forestales, maderables y no maderables, en un monte o grupo de montes, para lo cual debe incluir una descripción pormenorizada del territorio forestal en sus aspectos ecológicos, legales, sociales y económicos y, en particular, un inventario forestal con un nivel de detalle tal que permita la toma de decisiones en cuanto a la silvicultura a aplicar en cada una de las unidades del monte y a la estimación de sus rentas.

Las Administraciones Públicas tienen la obligación, impuesta por la Ley de Montes, de impulsar técnica y económicamente la ordenación de todos los montes. La elaboración de los proyectos de ordenación se hará a instancias del titular del monte o del órgano forestal de la Comunidad Autónoma, debiendo ser aprobados, en todo caso, por este último.

No obstante, cuando nos encontremos ante un monte público, será necesario que este cuente con un proyecto de ordenación de montes, plan dasocrático⁷⁰ u otro instrumento de gestión equivalente. Estarán exentos de la obligación establecida los montes de superficie inferior al mínimo que determinarán las CCAA de acuerdo con las características de su territorio forestal.

A. Los proyectos de ordenación forestal en Galicia

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

Según la Disposición Transitoria sexta de la Ley de montes de Galicia, los montes o terrenos forestales dispondrán de un instrumento de ordenación o gestión forestal obligatorio y vigente, como máximo, en el plazo de 6 años desde la publicación de las instrucciones de ordenación de Galicia.

⁷⁰ El plan dasocrático o plan técnico es un proyecto de ordenación de montes que, por su singularidad (pequeña extensión, funciones preferentes distintas a las de producción de madera o corcho, masas inmaduras etc.) precisan una regulación más sencilla de la gestión de sus recursos arbóreos

4. Plan Forestal de Galicia

El título III⁷¹ de la Ley de Montes de Galicia se centra en la planificación y ordenación forestal como los instrumentos fundamentales para el adecuado desenvolvimiento de las actividades relacionadas con el monte. En relación a su artículo 71, se establece que los instrumentos de planificación forestal de la Comunidad Autónoma de Galicia son el Plan Forestal de Galicia y los planes de ordenación de recursos forestales.

El Plan Forestal gallego fue elaborado en el año 1992. De acuerdo con el artículo 72 de la Ley de montes de Galicia, el Plan forestal es el instrumento básico para el diseño y la ejecución de la política forestal gallega, y tendrá la consideración de programa coordinado de actuación⁷². En él se evalúa la situación del monte gallego y se establecen las directrices y programas de actuación de la política forestal de Galicia, así como los mecanismos de seguimiento y evaluación necesarios para su cumplimiento.

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

Si analizamos más datos de este Plan Forestal, podremos observar que dicho documento contiene un cuadro con las previsiones a cuarenta años, donde se dispone que la previsión de la especie *Eucalyptus Globulus* en el año 2032 es que ocupará un terreno de 245.654 hectáreas. Sin embargo, en el año 2013, la superficie total de *Eucalyptus* en Galicia en masas puras y mixtas era de 453.916 hectáreas⁷³, es decir, una cantidad que a 19 años antes de la previsión realizada en un inicio por el Plan Forestal gallego casi duplica la cantidad aproximada establecida para el año 2032.

A. Situación actual

Como bien señalamos anteriormente, este Plan Forestal fue aprobado en el año 1992. Fue revisado el 21 de mayo de 2014, ya que el Consello Forestal de Galicia, órgano de representación del sector forestal, acordó la 1ª revisión. Fue, asimismo, elaborado un nuevo Plan Forestal por la Xunta de Galicia porque el del año 1992, a pesar de la revisión, había quedado obsoleto para las necesidades actuales del sector. Dicho nuevo Plan Forestal no llegó a aprobarse nunca desde el año de su elaboración (2012).

Galicia cuenta con una potente industria forestal y uno de los mayores ingresos para las zonas rurales se trata precisamente de la venta de madera. Es decir, los recursos forestales son recursos de vital importancia para la Comunidad Autónoma. ***Resulta paradójico que el Plan Forestal gallego date de hace más de 25 años en una Comunidad Autónoma donde es patente la necesidad de una regulación unificada y actualizada en materia forestal.***

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

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

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

5. La gestión de los montes gallegos

El artículo 44 de la Ley de Montes de Galicia establece que las personas titulares de los montes privados podrán gestionarlos por sí mismos o contratar su gestión a personas físicas o jurídicas de derecho privado o público, así como crear agrupaciones para la gestión forestal conjunta, que podrá tener por objeto cualquier tipo de aprovechamiento forestal. En este mismo artículo relaciona como derechos específicos de los propietarios de los montes privados, entre otros, la gestión de su monte, en los términos previstos en esta ley y en el resto de la legislación aplicable.

El artículo 77 de dicha Ley establece, por otra parte, la obligación de disponer de proyectos de ordenación de montes y otros documentos técnicos y compromisos de adhesión a modelos silvícolas, en función de los tipos y tamaños de la propiedad.

6. Una opción para D. José Manuel: sociedades de fomento forestal

La Ley de Montes de Galicia define en su artículo 122 las llamadas “Sociedades de fomento forestales”, que son aquellas agrupaciones que asocian propietarios forestales o, de ser el caso, personas titulares de derechos de uso de parcelas susceptibles de aprovechamiento forestal, que ceden sus derechos a la sociedad para su gestión forestal conjunta. El objeto, finalidad, requisitos y régimen jurídico de estas sociedades se regirán por la normativa aplicable. Son reguladas por el Decreto 45/2011, de 10 de marzo, *por el que se regula el fomento de las agrupaciones de propietarios forestales*, los requisitos y la calificación de las sociedades de fomento forestal y la creación de su registro. Su finalidad, tal y como recoge el artículo 2 de este citado Decreto, se trata de fomentar que los propietarios forestales se incorporen a sistemas de gestión conjunta, a la vez que otorgar de un mayor protagonismo a las personas silvicultoras, posibilitar una idónea gestión sostenible de las superficies forestales de propiedad privada y reducir el nivel de abandono del monte gallego.

Este mismo Decreto especifica las condiciones para su constitución:

- Deben tener la forma jurídica de sociedad de responsabilidad limitada, de acuerdo con lo estipulado en la Ley de Sociedades de Capital y por la demás legislación de carácter mercantil que les resulte de aplicación
- Su domicilio social y fiscal debe estar situado en la Comunidad Autónoma de Galicia
- Tendrán que acreditar el cumplimiento de los requisitos recogidos en el propio decreto
- Acreditarán asimismo la cualificación de la sociedad de fomento forestal del Registro de Sociedades de Fomento Forestal

En conclusión, *las sociedades de fomento forestales constituyen una opción idónea para la gestión de forma conjunta y a su vez sostenible del monte de D. José Manuel.*

V. ¿DEBE PROHIBIRSE O DEBE APROBARSE LA PLANTACIÓN DE ESTA ESPECIE?

Desde los años 60 del pasado siglo hasta la actualidad, un gran número de territorios portugueses, gallegos y asturianos se vieron replantados, con el motivo de favorecer la industria y la economía (principalmente las fábricas de pasta de papel), por eucalipto. En el año 1963, en Galicia, se encontraban plantadas 130.000 hectáreas⁷⁴, hasta superar actualmente en Galicia las 400.000 hectáreas entre masas puras y mixtas (con otras especies).

El RD 630/2013, reguló el Catálogo con la finalidad de reforzar la protección del medio ambiente y la biodiversidad ante la preocupación por la creciente expansión de esas especies, problema que fue considerado como prioritario en la Estrategia de la Biodiversidad de la Unión Europea para el año 2020 y que motivó el Reglamento de Ejecución de la Unión Europea 2016/1141 de la Comisión, de 13 de julio de 2016, *por el que se adopta una lista de especies exóticas invasoras preocupantes para la Unión de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 1143/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo*.

1. ¿Decisión discrecional?: La interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos

La posibilidad de decidir tanto la prohibición como la aprobación de las plantaciones de eucalipto nos lleva a plantearnos la posibilidad de que esta decisión pueda verse fundamentada en el interés propio de un poder público en un momento concreto, no obstante esto no debe ser así.

Tal y como establece la STS de 22 de marzo de 2012 (ECLI:ES:TS:2012:1859): “ninguna potestad administrativa es totalmente discrecional, pues en todas ellas (incluso en las más rotundamente afirmadas como discrecionales) conviven, en mayor o menor medida, los elementos discrecionales con los reglados; y en segundo lugar, si forma parte del acervo general del Derecho Público que incluso las potestades discrecionales (...) pueden ser controladas desde el prisma de su adecuación al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos⁷⁵ (artículos 9.3, 103.1 y 106.1 de la CE), con mayor motivo y más énfasis cabrá el control de la decisión en cuanto concierne a sus aspectos aplicativos más objetivados, por mucho que estos se encuadren en una potestad calificada de discrecional.”

Así, pues, la arbitrariedad de los poderes públicos no está permitida. El Tribunal Constitucional también se manifiesta en este sentido en su STC de 1 de diciembre de 1986 (ECLI:ES:TC:1986:151) al establecer que “a la luz de lo indicado ha de concluirse que a lo largo del procedimiento administrativo los ciudadanos han sido objeto, efectivamente, de un trato desigual, respecto a otros en una situación similar, sin que se haya razonado o justificado el por qué de esa desigualdad. Pues no resulta admisible, ni por tanto debe considerarse justificativo de la desigualdad, que la Administración elija libremente a quiénes aplicar y a quiénes no aplicar la normativa vigente, actuación esta vetada por la interdicción de la arbitrariedad contenida en el artículo 9.3 de la Constitución”.

Por ello, tanto al optar por una opción abolicionista como por una permisiva, ***no podríamos acusar de arbitrariedad al poder público competente para tomar esta decisión***.

74 Dato del primer inventario forestal del Estado, IFN

75 Este principio constitucional se refiere a que los poderes públicos no tendrán potestad para tomar sus decisiones de manera arbitraria

2. La problemática principal: la tensión entre desarrollo económico y el medio ambiente

Como bien fue señalado anteriormente, el medio ambiente es un bien jurídico constitucional protegido. Sin embargo, atrae diversos problemas en la práctica, ya que su combinación con otros bienes jurídicos constitucionales como el desarrollo de todos los sectores económicos (artículo 130 CE), el reconocimiento de la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (artículo 38 CE) o el derecho a la propiedad privada (artículo 33 CE) no siempre deja en el mejor lugar la situación del medio natural.

El derecho a un medio ambiente adecuado está recogido en el artículo 45 de nuestra Constitución, el cual establece que los poderes públicos velarán por la utilización racional de los recursos naturales. Esto se establece así porque sin esa utilización racional a la que se refiere se negaría no sólo el propio derecho a un medio natural digno, sino también aquellos derechos, como los mencionados en el párrafo anterior, que tuviesen una relación intrínseca con este artículo 45, empeorando así nuestra calidad de vida. En consecuencia, *la única forma perpetua de desarrollo económico es la conocida como desarrollo sostenible*.

En este sentido también se ha manifestado la jurisprudencia, concretamente la STC de 4 de noviembre de 1982 (ECLI:ES:TC:1982:64), al afirmar la “necesidad de compaginar en la forma que en cada caso decida el legislador competente la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico”. En esta sentencia se debate si debe fomentarse la producción minera, favoreciendo la inclusión laboral pero perjudicando así el medio ambiente. Lo destacable de esta sentencia es su rechazo a la idea de fomento de la minería y se basa en el artículo 130.1 CE⁷⁶ para realizar el siguiente análisis: “el desarrollo económico es igualmente necesario para lograr la calidad de vida, por lo que la conclusión que se deduce del examen de los preceptos constitucionales, lleva a la necesidad de compaginar en la forma que en cada caso decida el legislador competente, la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el “desarrollo económico””. En esta sentencia se manifiesta el principio de cooperación, colaboración y coordinación de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, siendo necesaria una óptima colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma.

La STC de 26 de junio de 1995 (ECLI:ES:TC:1995:102) afirma que: “se trata en definitiva del “desarrollo sostenible” equilibrado y racional que no olvida a las generaciones futuras, alumbrando el año 1987 en el llamado informe BRUTLAND⁷⁷, con el título “Nuestro futuro común” encargado por la Asamblea General de las Naciones Unidas”.

A. La sostenibilidad en los montes

La gestión sostenible del monte es uno de los principios inspiradores de la Ley de Montes de 2003⁷⁸, debiendo integrar el desarrollo económico con la conservación del medio forestal a la par que generar empleo y mejorar la calidad de vida, especialmente en territorio rural. En los montes debe

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

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

78 Vid. Artículo 3a) Ley de Montes

haber una interacción entre los montes y el deber de aprovechar los mismos conservándolos. Esta idea se refleja en la frase: “Los bosques son parte integrante del desarrollo sostenible”⁷⁹.

“La gestión forestal debe buscar igualmente asentar las poblaciones, es decir, evitar el despoblamiento rural o la emigración del campo a la ciudad, debiendo por ello ser una finalidad social de especial importancia y trascendencia. Se busca también educar a la población respecto de la importancia de la conservación de los bosques y del debido cuidado y respeto que debe tenerse de los mismos, propiciando así, una cultura ecológica y conservacionista de estos”⁸⁰.

La riqueza se concentra en la gran distribución, que absorbe los beneficios generados por todos los que participan en eslabones anteriores, los cuales son incapaces de hacer frente a una posición dominante que les permita obtener una porción equivalente al valor aportado al producto final, ni siquiera repercutir el incremento de costes de producción. Este es, en resumidas cuentas, el escenario de partida. Resulta paradójico que en un entorno legislativo tan sostenible aboquen a la desaparición por insostenibles de tantas pequeñas y medianas empresas agrarias en nuestro país. La libre competencia constituye el principio rector de toda economía de mercado. La defensa de la competencia, por tanto, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación, constituye un mandato a los poderes públicos que entronca directamente con el artículo 38 de la Constitución. Sin embargo, el sector agrario español ni está habituado a un entorno de libre competencia, abierta a economías propias de países emergentes, ni tampoco está preparado para ello⁸¹.

En Galicia hay una potente industria forestal, que es un importante factor que actúa en pro tanto del mantenimiento de los territorios rurales como en la economía gallega y de ahí deriva la importancia de protegerla. Por ello, en la exposición de motivos de la Ley de Montes de Galicia nos encontramos con un profundo análisis sobre la importancia económica, social y medioambiental del monte gallego, además de como espacio que determina el paisaje y la identidad de la propia región.

3. Propuestas sobre la regulación medioambiental y sobre el eucalipto en concreto

A continuación se presentan una serie de propuestas que modifican la línea de actuación en la política ambiental. Dichas medidas *no pretenden la abolición del eucalipto*, ya que es un foco de ganancias económicas fundamental para los núcleos rurales, *sino su limitación, favoreciendo así la diversidad ambiental*.

A. Mayor prevención sobre la contaminación ambiental

Es necesario que los recursos naturales se encuentren en buenas condiciones adoptando una visión a largo plazo, ya que en caso contrario el principio de desenvolvimiento sostenible no tendría lugar. Asimismo, si no se encontrasen en unas condiciones óptimas, la calidad medioambiental también disminuiría. La prevención sobre la contaminación se define como “el uso de materiales, procesos o métodos que reduzcan o eliminen la creación de contaminantes o desperdicios en su fuente de origen. Esto incluye los métodos para reducir el uso de materiales peligrosos, energía, agua o otros métodos y

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

80 Cfr. Calvo Sánchez, 2005, p. 818

81 Cfr. Muñiz Espada, 2011, pp.25-26

procedimientos que protejan los recursos naturales a través de la conservación o de un uso más eficiente.”⁸²

Las técnicas de reducción de residuos se pueden aplicar a cualquier proceso de producción, y pueden ser simples cambios operativos hasta los equipos de recuperación más avanzados. Muchas de estas técnicas son de tecnología relativamente sencilla, de hecho, muchas industrias descubrieron que los índices de generación de residuos se pueden reducir significativamente mediante algunos cambios operativos sencillos, mayor capacitación y mejor administración de los inventarios⁸³.

Respecto a los eucaliptos, es necesario añadir que para preservar unas condiciones medioambientales óptimas sería pertinente prohibir la plantación de eucaliptos transgénicos. El departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA) supervisa la aprobación y la comercialización de los organismos genéticamente modificados. En 2013 este mismo departamento inició un proceso para la legalización del primer árbol transgénico, que se trata de un eucalipto híbrido que tolera las heladas⁸⁴. En el caso de la Unión Europea, los elementos modificados genéticamente se regulan mediante la Directiva 2001/18/CE⁸⁵ *sobre liberación de organismos modificados genéticamente*, norma que sí que es cierto que es más rigurosa que la legislación anterior, modificada posteriormente por la Directiva 2015/412 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2015, *por la que se modifica la Directiva 2001/18/CE en lo que respecta a la posibilidad de que los Estados miembros restrinjan o prohíban el cultivo de organismos modificados genéticamente (OMG) en su territorio* y por la Decisión de Ejecución 2018/350 de la Comisión, de 8 de marzo de 2018, que establece unas notas sobre la evaluación del riesgo para el medio ambiente.

Si este mismo caso se diera en Galicia, tendría un grave impacto sobre los ecosistemas y podría difundirse con mucha más capacidad su posible carácter invasor, al tener una mayor resistencia al clima y otros elementos naturales. Por ello, ***es necesaria la prohibición para llevar a cabo plantaciones de eucaliptos modificados genéticamente o transgénicos.***

B. Evaluaciones de impacto ambientales

Como es lógico, una plantación de eucalipto causa diferentes efectos según el territorio en el que se encuentre. Una forma de analizar pormenorizadamente su influencia “caso por caso” es la realización de un estudio individualizado sobre la posible situación. El instrumento que hace posible este tipo de análisis es la evaluación de impacto ambiental.

La evaluación de impacto ambiental es definida por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, *de evaluación ambiental*, en su artículo 4.1, donde establece que se trata del proceso a través del cual se analizan los efectos significativos que tienen o pueden tener los planes, programas y proyectos, antes de su adopción, aprobación o autorización sobre el medio ambiente, incluyendo en dicho análisis los efectos de aquellos sobre los siguientes factores: la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, la geodiversidad, la tierra, el suelo, el subsuelo, el aire, el agua, el clima, el cambio climático, el paisaje, los bienes materiales, incluido el patrimonio cultural, y la interacción entre todos los factores mencionados. El artículo 7 de esta misma norma

82 Definición que viene dada por la Agencia de Protección Ambiental (EPA) de Estados Unidos

83 Cfr. Casares Long, 2001, p. 15

84 Vid. Wrm.org.uy, 2019

85 Dicha norma establece en su artículo 5.1 una serie de requisitos para la liberación intencional de estos organismos con cualquier otro propósito distinto de su comercialización. Entre estos requisitos destacan una evaluación ambiental, un plan de seguimiento o una autorización expresa previa a la liberación

jurídica recoge, asimismo, el ámbito de aplicación de dichas evaluaciones de impacto, en el que se incluyen actuaciones en Espacios Naturales Protegidos o proyectos para destinar áreas incultas o áreas seminaturales a la explotación agrícola o aprovechamiento forestal maderero cuando superen la ocupación de 10 hectáreas⁸⁶. Se analiza en la Jurisprudencia, ya más enfocado a la plantación de eucaliptos, la situación de estos instrumentos administrativos. En la STS de 29 de noviembre de 2006, (ECLI:ES:TS:2006:8158), estableciendo que una replantación de una especie diferente de el mismo género *Eucalyptus* (en este caso se plantó *Eucalyptus nitens* donde antes existía otra especie de *Eucalyptus*) no se cumple el requisito de que se produzca un riesgo de grave transformación ecológica negativa, condición para hacer imprescindible el Estudio de Impacto Ambiental.

No obstante, si los requisitos de aplicación de este estudio fuesen ampliados, obtendríamos un resultado positivo porque *ello nos permitiría elegir donde realizar nuestras plantaciones de eucaliptales y la posibilidad de su mantenimiento de forma sostenible*.

C. La necesidad de concentración de competencias

La normativa medioambiental se encuentra actualmente en numerosos y diferentes documentos legislativos. Resulta complejo, pues, analizar minuciosamente los diferentes puntos de la normativa medioambiental. En el ámbito europeo ya hay Estados que apuestan por la concentración de competencias, destacado aquellas más importantes para la gestión del medio ambiente. Este es, por tanto, el camino recomendado también para las Comunidades Autónomas.

Galicia, al igual que las otras Comunidades Autónomas, ve como su regulación sufre la dispersión en su regulación. Si se llevase a cabo una *reestructuración administrativa con el resultado de una concentración legislativa*, esta debería llevarse a cabo complementándose con el principio de cooperación, colaboración y coordinación⁸⁷ entre las Administraciones Públicas, recogido en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, ya que sino dicha reorganización no daría resultado.

De una parte, deben potenciarse los organismos ambientales de las Entidades Locales, que, si cuentan con suficientes medios, han de convertirse en los más eficaces instrumentos de acción por su proximidad al terreno. Y por otro lado, no hay que olvidar la inestimable colaboración ciudadana en orden a la tutela ambiental, lo cual exige un esfuerzo de información por parte de las Administraciones competentes⁸⁸.

D. Fomento de las actividades económicas forestales

La generación más importante de ingresos a los montes gallegos viene dada por la venta de madera, pero debe tenerse en cuenta también otras actividades económicas que necesitan de fomento, como ciertos bienes derivados de la madera, tal y como el corcho o las resinas, que podrían generar rendimiento al bosque gallego a la par que fomentar la diversidad biológica y evitar el monocultivo de eucalipto.

Asimismo, dichas actividades no solo están referidas a las materias derivadas de la explotación forestal, sino a servicios relacionados con el desarrollo forestal sostenible, siempre que de ellos se

86 Vid. Anexo I, grupo 9 (“Otros proyectos”)

87 Cfr. Artículo 3.1k) de la Ley 40/2015

88 Cfr. Sanz Larruga, 1997, p. 229

produzca un rendimiento económico. Pues bien, sería óptimo fomentar también este tipo de servicios, ya que produciría ganancias económicas a los propietarios de terrenos forestales a la vez que una creciente mejora de la vida en el entorno rural.

E. La certificación forestal

Podemos definir la certificación forestal como la evaluación por parte de una tercera parte independiente, proporciona una garantía escrita tanto de que la gestión forestal es conforme con criterios de sostenibilidad como de que se realiza un seguimiento fiable desde el origen de los productos forestales⁸⁹. Significa pues, una garantía para asegurarnos tanto del origen de calidad de nuestra madera como de su desarrollo sostenible. Las certificaciones más conocidas son las internacionales FSC, encargada de la sostenibilidad de los montes, y la PEFC, que se encarga de dar unas normas comunes acordadas internacionalmente para su aplicación.

A pesar de que la certificación forestal ya está implantada en Galicia, obtendríamos un mejor resultado ***si dicha certificación fuera declarada como obligatoria para la comercialización de la madera***, asegurando así una buena gestión en todos los terrenos forestales gallegos y mejorando la imagen del monte gallego, teniendo a la madera como una materia prima natural, ecológica y renovable.

89 Cfr. Artículo 6 Ley de Montes

VI. CONCLUSIONES FINALES

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

A propósito de lo recogido en el apartado I de este trabajo, podemos constatar que el eucalipto es una especie pirófito, no autóctona y que provoca un impacto en el ecosistema natural. En cambio, constituye el producto forestal más abundante de Galicia por su gran rendimiento económico. A través de la información a la ciudadanía y de un cambio de las políticas forestales, nuestra Comunidad Autónoma se podría ver envuelta en un cambio en la industria maderera.

En relación a dichas políticas, y tal y como se establece en el apartado IV, Galicia necesita la inmediata aprobación de su nuevo Plan Forestal. Al ser el actual del año 1992 y a pesar de las revisiones realizadas, no se adapta a la realidad jurídico-práctica de la Comunidad, cuestión muy relevante por el importante impacto económico que produce la industria forestal. El nuevo Plan Forestal se redactó en 2012, sin embargo en 2019 sigue sin aprobarse. Esta constituye una situación de incerteza jurídica que no resulta beneficiosa a un territorio con una producción en este sector tan elevada.

Resulta también llamativo la falta de legislación unificada en materia forestal y medioambiental. Para un acercamiento de la normativa a los particulares y un fácil acceso a la misma, sería necesario regular unificadamente diversos aspectos comunes, como se mencionó anteriormente en el apartado II. Para ello, en el punto V se recogen diversas propuestas. El objetivo de todas ellas es obtener un monte gallego donde convivan especies autóctonas con otras especies forestales sin que la especie *Eucalyptus* tenga primacía sobre las otras.

En definitiva, y dando respuesta a este mismo punto, sería un error prohibir totalmente las plantaciones de eucalipto, tanto por las grandes superficies con las que cuenta esta especie en Galicia como por la rentabilidad económica que supone respecto al mundo rural. No obstante, no es recomendable seguir con las políticas de actuación vigentes, ya que nuestra Comunidad Autónoma cometería el riesgo de convertirse en un territorio de monocultivo forestal de eucaliptales. Por ello, a pesar de no prohibir esta especie por el gran impacto que supondría, se deben tomar diversas medidas para su limitación. Es inexcusable también un fomento de la ordenación forestal y la selvicultura, como se establece en el apartado IV, propiciando así la gestión forestal sostenible. Asimismo, sería positivo fijar un límite de ocupación del territorio y la prohibición de plantación de nuevas especies de *Eucalyptus* en espacios naturales protegidos.

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

BIBLIOGRAFÍA

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

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

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

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

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

CASARES LONG, J. J., 2001. *Prevención da contaminación no sector de transformación da madeira: fabricación de pasta de papel*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, Consellería de Medio Ambiente, Centro de Información e Tecnoloxía Ambiental, p. 15

DE VEGA RUIZ, J. A., 1994. *El delito ecológico*. 2nd ed. Madrid: Editorial Construcción y Leyes (COLEX), pp. 49-52.

DE VICENTE MARTÍNEZ, R. *Tratado de Derecho Ambiental*, (Dir. Ortega Álvarez, L. y Alonso García, C.), 2013. Valencia: Centro de Estudios Financieros, pp. 585-586.

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

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

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

GARCÍA BURGUÉS, J., 2008. *Derecho europeo medioambiental: La protección del medio ambiente en la Unión Europea. Aspectos críticos*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, pp.75-85.

GRANADOS PÉREZ, C., 2004. *Problemas derivados de la delincuencia medioambiental*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, pp.48-66.

MARTÍN MATEO, R., 2003. *Manual de Derecho Ambiental*. 3rd ed. Navarra: Aranzadi, pp. 21-34.

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

- MATEOS RODRÍGUEZ-ARIAS, A., 1992. *Derecho penal y protección del medio ambiente*. Madrid: Editorial Construcción y Leyes (COLEX), pp.118-122.
- MUÑOZ ESPADA, E., 2011. *Un marco jurídico para un medio rural sostenible*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, pp.25-26.
- ORTEGA MARTÍN, E., 2008. *Derecho administrativo del siglo XXI*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, pp.113-120.
- PAOLUCCI, F., 1986. *La responsabilità in tema di tutela dell'ambiente*. Padua: Vicenza, CEDAM, p 341.
- PERNAS GARCÍA, J. J., 2009. *Análisis y reflexiones sobre el Derecho ambiental en Galicia*. A Coruña: Universidade da Coruña, pp. 99-118.
- PIZARRO NEVADO, R., 2000. *Conservación y mejora de terrenos forestales. Régimen jurídico de las repoblaciones*. Valladolid: Lex Nova, p. 64.
- PORTERO MOLINA, J.A, 2000. *Constitución y jurisprudencia constitucional (selección)*. 4th ed. Valencia: TIRANT LO BLANCH, pp. 289-293.
- RAPOSO ARCEO, J. J, 2009. *Ordenación urbanística y protección del medio rural en Galicia*. A Coruña: Civilis editores, p. 27.
- RUIZ-RICO RUIZ, G., 2001. *La protección jurisdiccional del medio ambiente*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, pp.177-227.
- SAINZ-CANTERO CAPARRÓS, J. E., 2000. *Los delitos de incendio*. Granada: Editorial Comares, pp. 87-160.
- SÁNCHEZ VIDAL, A., 1993. *Psicología comunitaria. Bases conceptuales y operativas. Métodos de intervención*. Barcelona: EUB, pp. 261-323.
- SANZ LARRUGA, F., 1997. *Derecho ambiental de Galicia*. A Coruña: Fundación Caixa Galicia, pp. 223-229.
- SANZ LARRUGA, F., 2003. *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*. A Coruña: Xunta de Galicia, Centro de Desenvolvemento Sostible, pp.139-141.
- URRAZA ABAD, J., 2001. *Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente*. Madrid: La Ley, pp. 60-74 y 320.

APÉNDICE JURISPRUDENCIAL

Sentencias Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Unión Europea. Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Caso López Ostra contra Reino de España, de 9 de diciembre de 1994 [En línea]. Disponible en E-Justice Europa: https://e-justice.europa.eu/content_international_case_law-150-es.do/

Sentencias Tribunal Constitucional

España. Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia núm. 19/1982, de 5 de mayo (ECLI:ES:TC:1982:19)

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

España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 69/1982, de 23 de noviembre (ECLI:ES:TC:1982:69)

España. Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia núm. 151/1986, de 1 de diciembre (ECLI:ES:TC:1986:151)

España. Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia núm. 130/1989, de 17 de julio (ECLI:ES:TC:1989:130)

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

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

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

Sentencias Tribunal Supremo

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

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 8158/2006, de 29 de noviembre (ECLI:ES:TS:2006:8158)

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Civil). Sentencia núm. 713/2007, de 27 de junio (ECLI:ES:TS:2007:713)

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 1859/2012, de 22 de marzo (ECLI:ES:TS:2012:1859)

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Civil). Sentencia núm. 840/2013, de 11 de noviembre (ECLI:ES:TS:2013:840)

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 314/2015, de 21 de enero (ECLI:ES:TS:2015:314)

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 1274/2016, de 16 de marzo (ECLI:ES:TS:2016:1274)

Sentencias Audiencia Nacional

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

Sentencias Tribunal Superior de Justicia

España. Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 3174/2011, de 3 de junio (ECLI:ES:TSJCL:2011:3147)

España. Tribunal Superior de Justicia de Asturias (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 90152/2013, de 31 julio (ECLI:ES:TSJAS:2013:2692)

España. Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 1409/2013, de 25 de septiembre (ECLI:ES:TSJGAL:2013:1409)

España. Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia núm. 4236/2018, de 19 de julio (ECLI:ES:TSJGAL:2018:4236)

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

Sentencias Audiencia Provincial

España. Audiencia Provincial de Pontevedra (Sección de lo Penal). Sentencia núm. 926/2008, de 21 de enero (ECLI:ES:APPO:2008:926)

España. Audiencia Provincial de Cartagena (Sección de lo Penal). Sentencia núm. 1145/2015, de 4 de junio (ECLI:ES:APMU:2015:1145)

Sentencias Juzgado de lo Contencioso-Administrativo

España. Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Soria. Sentencia núm. 22/2011 de 24 de enero (ECLI:ES:JCASO:2011:22)

APÉNDICE LEGISLATIVO

Normativa general

Constitución española. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, n.º 311, pp. 29313 a 29424

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea, 30 de marzo de 2010, n.º 83, pp. 389 a 403

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea, 30 de marzo de 2010, n.º 83, pp. 1 a 388

Reglamentos europeos

Reglamento (CEE) 2158/1992 del Consejo, de 23 de julio, relativo a la protección de los bosques comunitarios contra los incendios. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 31 de julio de 1992, n.º 217, pp. 3 a 7

Reglamento (CE) 1257/1999 del Consejo, de 17 de marzo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 26 de junio de 1999, n.º 160, pp. 80 a 102

Reglamento (CEE) 805/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de abril de 2002, por el que se modifica el Reglamento (CEE) 2158/1992 del Consejo relativo a la protección de los bosques comunitarios contra los incendios. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 17 de mayo de 2002, pp. 3 a 4

Reglamento 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo. Diario Oficial de la Unión Europea, 20 de diciembre de 2013, n.º 347, pp. 487 a 548

Reglamento 1143/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, sobre la prevención y la gestión de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras. Diario Oficial de la Unión Europea, 4 de noviembre de 2014, n.º 317, pp. 35 a 55

Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1141 de la Comisión, de 13 de julio de 2016, por el que se adopta una lista de especies exóticas invasoras preocupantes para la Unión de conformidad con el Reglamento (UE) 1143/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo. Boletín Oficial del Estado, 14 de julio de 2016, n.º 189, pp. 4 a 8

Reglamento de Ejecución (UE) 1263/2017 de la Comisión, de 12 de julio de 2017, por el que se actualiza la lista de especies exóticas invasoras preocupantes para la Unión establecidas por el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1141 de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 1143/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo. Boletín Oficial del Estado, 13 de julio de 2017, n.º 182, pp. 37 a 39

Directivas

Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 22 de julio de 1992, n.º 206, pp. 7 a 50

Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la liberación internacional del medio ambiente de organismos modificados genéticamente y por la que se deroga la Directiva 90/220/CEE del Consejo. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 17 de abril de 2001, n.º 106, pp. 1 a 39

Directiva 2015/412 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2015, por la que se modifica la Directiva 2001/18/CE en lo que respecta a la posibilidad de que los Estados miembros restrinjan o prohíban el cultivo de organismos modificados genéticamente (OMG) en su territorio. Diario Oficial de la Unión Europea, 13 de marzo de 2015, n.º 68, pp. 1 a 8

Convenios

Convenio de 5 de junio de 1992 de Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, hecho en Río de Janeiro. Instrumento de adhesión de España de 16 de noviembre de 1993. Boletín Oficial del Estado, 1 de febrero de 1994, n.º 27, pp. 3113 a 3125

Leyes

Ley 2/1982, de 3 de marzo, de protección de la zona volcánica de la Garrotxa. Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña, 10 de marzo de 1982, n.º 206

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Boletín Oficial del Estado, 3 de abril de 1985, n.º 80

Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Boletín Oficial del Estado, 2 de julio de 1985, n.º 157

Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid. Boletín Oficial del Estado, 10 de agosto de 1995, n.º 190, pp. 24949 a 24972

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Boletín Oficial del Estado, 24 de noviembre de 1995, n.º 281

Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia. Boletín Oficial del Estado, 12 de enero de 1996, n.º 11, pp. 849 a 857

Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Gobierno. Boletín Oficial del Estado, 28 de noviembre de 1997, n.º 285

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Boletín Oficial del Estado, 14 de julio de 1998, n.º 167

Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. Boletín Oficial del Estado, 8 de enero de 2000, n.º 7

Ley 9/2001, de 21 de agosto, de Conservación de la Naturaleza. Boletín Oficial del Estado, 25 de septiembre de 2001, n.º 230

Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Boletín Oficial del Estado, 22 de noviembre de 2003, n.º 280

Ley 3/2004, de 23 de noviembre, de Montes y Ordenación Forestal del Principado de Asturias. Boletín Oficial del Estado, 8 de enero de 2005, n.º 7

Ley 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra incendios forestales de Galicia. Boletín Oficial del Estado, 18 de mayo de 2007, n.º 119

Ley 9/2007, de 13 de junio, de subvenciones de Galicia. Boletín Oficial del Estado, 18 de julio de 2007, n.º 171, pp. 31266 a 31288

Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. Boletín Oficial del Estado, 9 de agosto de 2007, n.º 190, pp. 34118 a 34169

Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Boletín Oficial del Estado, 14 de diciembre de 2007, n.º 299

Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia. Boletín Oficial del Estado, 20 de agosto de 2008, n.º 201

Ley 7/2012, de 28 de junio, de montes de Galicia. Boletín Oficial del Estado, 8 de septiembre de 2012, n.º 217, pp. 63275 a 63368

Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Boletín Oficial del Estado, 11 de diciembre de 2013, n.º 296

Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Boletín Oficial del Estado, 21 de julio de 2015, n.º 173, pp. 60234 a 60272

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, 2 de octubre de 2015, n.º 236

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, 2 de octubre de 2015, n.º 236

Reales Decretos

Real Decreto 1424/2008, de 14 de agosto, por el que se determinan la composición y las funciones de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, se dictan las normas que regulan su

funcionamiento y se establecen los comités especializados adscritos a la misma. Boletín Oficial del Estado, 12 de septiembre de 2008, n.º 221, pp. 37173 a 37175

Real Decreto 948/2009, de 5 de junio, por el que se determinan la composición, las funciones y las normas de funcionamiento del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad. Boletín Oficial del Estado, 20 de junio de 2009, n.º 149, pp. 51661 a 51665

Real Decreto-Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital. Boletín Oficial del Estado, 3 de julio de 2010, n.º 161

Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección especial y del Catálogo español de Especies amenazadas. Boletín Oficial del Estado, 23 de febrero de 2011, n.º 46, pp. 20912 a 20951

Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo español de especies exóticas invasoras. Boletín Oficial del Estado, 3 de agosto de 2013, n.º 185

Reglamentos

Reglamento del Parlamento de Galicia, de 1 de septiembre de 1983. Diario Oficial de Galicia, 7 de enero de 1984, n.º 4

Decretos

Decreto 3769/1972, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 81/1968, de 5 de diciembre, sobre Incendios Forestales. Boletín Oficial del Estado, 13 de febrero de 1973, n.º 38, pp. 2711 a 2724

Decreto 11/2009, de 8 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 9/2007, de 13 de junio, de Subvenciones de Galicia. Diario Oficial de Galicia, 29 de enero de 2009, n.º 20, p. 1920

Decreto 45/2011, de 10 de marzo, por el que se regula el fomento de las agrupaciones de propietarios forestales, los requisitos y calificación de las sociedades de fomento forestal y la creación de su registro. Diario Oficial de Galicia, 23 de marzo de 2011, n.º 58, p. 4888

Decreto 37/2014, de 27 de marzo, por el que se declaran zonas especiales de conservación los lugares de importancia comunitaria de Galicia y se aprueba el Plan director de la Red Natura 2000 de Galicia. Diario Oficial de Galicia, 31 de marzo de 2014, n.º 62, p. 13427

Decreto 52/2014, del 16 de abril, por el que se regulan las instrucciones generales de ordenación y de gestión de montes de Galicia. Diario Oficial de Galicia, 8 de mayo de 2014, n.º 87, p. 20877

Decreto 119/2016, de 28 de julio, por el que se aprueba el Catálogo de los paisajes de Galicia. Diario Oficial de Galicia, 25 de agosto de 2016, n.º 160, p. 37829

Decreto 42/2019, de 28 de marzo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda. Diario Oficial de Galicia, 25 de abril de 2019, n.º 79, p. 20044

WEBGRAFÍA

ENCE. (2019). *ENCE destaca que el eucalipto bien gestionado es una defensa contra los incendios* | ENCE. [En línea] Disponible en: <https://ence.es/ence-destaca-que-el-eucalipto-bien-gestionado-es-una-defensa-contra-los-incendios/> [Acceso 21 de abril de 2019]

Galicia Confidencial (2019). *Así chegou o eucalipto a Galicia, arredor de 1850*. [En línea] Galiciaconfidencial.com Disponible en: <http://www.galiciaconfidencial.com/noticia/45106-chegou-eucalipto-galicia-arredor-1850> [Acceso 3 de abril de 2019]

González, P. (2018). *La guerra de los eucaliptos llega a los juzgados*. [En línea] La Voz de Galicia. Disponible en: https://www.lavozdegalicia.es/noticia/santiago/teo/2018/11/15/guerra-eucaliptos-llega-juzgados/0003_201811G15P8993.htm [Acceso 26 de Mayo de 2019]

Lamas J. (2019). *Australia acaba la catedral que inició fray Rosendo Salvado*. [En línea] Lavozdegalicia.es. Disponible en: <https://www.lavozdegalicia.es/amp/noticia/galicia/2009/11/28/australia-acaba-catedral-inicio-fray-rosendo-salvado/> [Acceso 17 de marzo de 2019]

Magnet.xakata.com. (2019). *¿La culpa es del eucalipto? Gestionar bien el bosque previene más fuegos que plantar otras especies*. [En línea] Disponible en: <https://magnet.xakata.com/en-diez-minutos/la-culpa-es-del-eucalipto-gestionar-bien-el-bosque-previene-mas-fuegos-que-plantar-otras-especies> [Acceso 18 de marzo de 2019]

Vidasostenible.org. (2019). *El eucalipto, foco de polémica* | Fundación Vida Sostenible. [En línea] Disponible en: <http://vidasostenible.org/informes/el-eucalipto-foco-de-polemica/> [Acceso 5 de abril de 2019]

Wrm.org.uy (2019). *ÁRBOLES TRANSGÉNICOS. Las plantaciones de eucaliptos transgénicos amenazan a comunidades y bosques del mundo entero* | WRM en español. [En línea] Disponible en: <https://wrm.org.uy/es/articulos-del-boletin-wrm/seccion1/arboles-transgenicos-las-plantaciones-de-eucaliptos-transgenicos-amenazan-a-comunidades-y-bosques-del-mundo-entero/> [Acceso 11 de marzo de 2019]



Patrimonio forestal sostenible en Galicia, el eucalipto