

# **CONAMA 2026**

**Mejora del marco  
jurídico de la  
enajenación de los  
aprovechamientos  
maderables en montes  
públicos**

**Edita:** Fundación Conama

**Año:** 2026



Este documento está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional.

### **Personas autoras de la presente comunicación técnica**

Autora Principal de la comunicación: Dra. María Pascual Núñez, Investigadora en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT).

Otras Autoras: Dra. Eva Blasco Hedo, Científica Titular de OPIs y Responsable del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT).

### **RESUMEN**

El proyecto “Red Estatal de Montes Públicos” fue seleccionado en la convocatoria de 2023 de ayudas de la Fundación Biodiversidad, en régimen de concurrencia competitiva, para proyectos transformadores de bioeconomía forestal y transición ecológica, regulada por la Orden TED/1014/2021, modificada por la Orden TED/408/2023. Se enmarca en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado por la Unión Europea, NextGenerationEU, y fue concedido por Resolución de la Dirección de la Fundación Biodiversidad de 8 de febrero de 2024, con duración del 09/02/2024 al 31/12/2025.

La aportación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT) ha consistido en estudiar la regulación de la enajenación de los aprovechamientos forestales maderables en montes públicos, en especial en los catalogados de utilidad pública, y formular propuestas de mejora de los marcos legales y procedimentales estatal y autonómicos.

Se analizaron las disposiciones aplicables a la enajenación de los aprovechamientos forestales maderables en montes demaniales a la luz de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, así como la normativa autonómica correspondiente.

En conexión con estas disposiciones, se examinaron la Estrategia Forestal Española horizonte 2050, el Plan Forestal Español 2022-2032, los planes forestales autonómicos, los planes de ordenación de los recursos forestales y los instrumentos de ordenación disponibles. El estudio se completó con el análisis de distintos pliegos y expedientes de enajenación de aprovechamientos maderables en montes demaniales. Finalmente, se realizaron análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades) del marco estatal y de cada comunidad autónoma.

Estos DAFO muestran incertidumbres jurídicas, deficiencias en la redacción de los pliegos, dificultades de coordinación entre las administraciones involucradas y carencias en el despliegue de la ordenación forestal. Asimismo, identifican buenas prácticas susceptibles de adaptación a otros territorios.

Del análisis se desprende que un marco jurídico claro, con procedimientos coherentes y una planificación efectiva, puede favorecer el aprovechamiento sostenible de los recursos maderables. Su aplicación requiere medios técnicos y económicos, seguimiento y reinversión del beneficio obtenido de las enajenaciones en los propios montes. La simplificación de los procedimientos debe contribuir a este objetivo, sin que decaigan las garantías ambientales que sustentan la gestión forestal sostenible.

El trabajo culmina con tres propuestas técnicas de mejora del marco jurídico descrito.

La primera aborda la licitación y los pliegos de los aprovechamientos maderables y aclara aspectos relacionados con la delimitación del objeto del contrato y su plasmación en los pliegos, su régimen jurídico y las condiciones de adjudicación y ejecución.

La segunda reúne buenas prácticas regulatorias para clarificar conceptos y competencias, simplificar procedimientos y reforzar la financiación de las mejoras forestales.

La tercera establece directrices para la planificación y ordenación forestales, con instrumentos actualizados y adecuados a las características de los montes y de los aprovechamientos previstos.

**PALABRAS CLAVE:** Montes. Gestión forestal. Aprovechamientos forestales. Bioeconomía. Desarrollo rural.

## Índice

|                                                       |          |
|-------------------------------------------------------|----------|
| <b>1. Introducción.....</b>                           | <b>1</b> |
| 1.1. La Red Estatal de Montes Públicos .....          | 1        |
| 1.2. Instituciones participantes .....                | 1        |
| <b>2. Metodología y desarrollo de la acción .....</b> | <b>3</b> |
| 2.1. Metodología.....                                 | 3        |

|                                                                                                                                                                             |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 2.2. Desarrollo de la acción .....                                                                                                                                          | 3         |
| <b>3. Resultados .....</b>                                                                                                                                                  | <b>4</b>  |
| 3.1. Marco jurídico general de los montes públicos y normativa forestal básica .....                                                                                        | 4         |
| 3.2. Aprovechamiento forestal de madera .....                                                                                                                               | 7         |
| 3.2.1. Aspectos generales.....                                                                                                                                              | 7         |
| 3.2.2. El uso de la madera en la Estrategia Forestal de la UE .....                                                                                                         | 8         |
| 3.2.3. El marco de seguimiento para lograr unos bosques europeos resilientes que garantice la disponibilidad de madera.....                                                 | 8         |
| 3.2.4. La comercialización de madera y la deforestación .....                                                                                                               | 8         |
| 3.2.5. La baja tasa de extracción y la garantía de comercialización legal de la madera en España .....                                                                      | 9         |
| 3.3. Comunidades Autónomas .....                                                                                                                                            | 9         |
| 3.4. Conclusiones en formato DAFO .....                                                                                                                                     | 13        |
| <b>4. Redacción de tres propuestas para la modificación o adaptación de la normativa forestal en aras de la mejora de la gestión de los montes .....</b>                    | <b>14</b> |
| 4.1. Propuesta 1: Licitación y pliegos en los contratos de enajenación de aprovechamientos forestales y productos maderables de montes públicos: cuestiones prácticas ..... | 14        |
| 4.2. Propuesta 2: Buenas prácticas regulatorias en materia forestal .....                                                                                                   | 15        |
| 4.3. Propuesta 3: La planificación y la ordenación forestales: directrices básicas.....                                                                                     | 16        |
| <b>5. Bibliografía.....</b>                                                                                                                                                 | <b>17</b> |

# 1. Introducción

## 1.1. La Red Estatal de Montes Públicos

La Red Estatal de Montes Públicos (REMP) se constituye como una red orientada a mejorar el conocimiento y poner en valor el patrimonio forestal público, incluidos los montes de utilidad pública y los montes patrimoniales de las entidades locales. Se configura, además, como un espacio de cooperación que articula su actividad en torno a tres líneas de trabajo.

En primer lugar, promueve el encuentro y la colaboración entre el personal técnico encargado de la gestión de los montes públicos, facilitando el intercambio de experiencias, la identificación de puntos de encuentro y la formación continua en temáticas diversas y actualizadas sobre gestión forestal sostenible.

En segundo lugar, desarrolla una labor de divulgación y comunicación dirigida a la sociedad sobre las actuaciones de gestión forestal sostenible realizadas en estos montes. Mediante mensajes claros y accesibles, busca acercar su carácter multifuncional y explicar la contribución del aprovechamiento sostenible de los recursos forestales a su conservación.

En tercer lugar, establece vínculos entre quienes gestionan los montes públicos y las entidades propietarias, y da a conocer experiencias de referencia y herramientas para el desarrollo de la bioeconomía local. Esta línea pretende favorecer la generación de oportunidades de empleo y la fijación de población mediante el uso sostenible de los recursos de sus montes.

## 1.2. Instituciones participantes

El Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA) es un centro territorial del organismo público de investigación Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT), adscrito al Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. Se dedica a la investigación, el estudio y el desarrollo del derecho ambiental, con la finalidad de identificar soluciones jurídicas adecuadas a los problemas que plantea una realidad social cada vez más dinámica y cambiante. Para ello, emplea como principales fuentes la ley, la jurisprudencia, la doctrina y la realidad social.

Por su parte, CESEFOR es una entidad que reconoce el papel clave del sector forestal en las nuevas estrategias de bioeconomía y economía circular. En este contexto se sitúa su contribución al desarrollo integral del sector y de todas sus cadenas de valor, mediante el fomento de la sostenibilidad, la innovación y la investigación en sus distintos ámbitos productivos.

Sobre estas premisas, la participación del CIEDA en el proyecto «Red Estatal de Montes Públicos» se centra en el desarrollo de la acción A6, titulada «Mejora de los marcos legales y procedimentales». Su principal resultado ha sido la elaboración de un estudio comparativo del marco jurídico aplicable a la gestión de los montes públicos que conforman esta Red y, más

concretamente, de aquellos cuya titularidad o gestión corresponden a las comunidades autónomas (CCAA). El estudio se orienta al aprovechamiento forestal en general y al maderable en particular, así como a su enajenación mediante los procedimientos administrativos legalmente establecidos en los ámbitos estatal, autonómico y local.

En esta acción conjunta, el CIEDA ha asumido el desarrollo de la totalidad de la parte jurídica, con una participación estimada del 95 % en el reparto de tareas. CESEFOR ha asumido el 5 % restante, centrado fundamentalmente en la difusión y la recopilación de datos.

Con carácter previo al desarrollo jurídico de la acción, y para facilitar la elaboración de sus contenidos, se constituyó un grupo integrado por representantes del Comité Forestal que forman parte del grupo de trabajo del MITECO. Su identificación se realizó a partir de los correos oficiales facilitados por CESEFOR, que incluían el nombre de cada persona, su dirección de correo electrónico y la comunidad autónoma a la que pertenecía. Todas estas personas recibieron un formulario tipo cuyo objetivo era obtener información de sus respectivas CCAA y evaluar su situación de partida. Las preguntas, remitidas por correo electrónico, abordaban diversos aspectos, entre ellos la identificación de la normativa forestal, patrimonial o contractual aplicable a la enajenación de los aprovechamientos forestales maderables, la tramitación de expedientes administrativos de adjudicación de contratos, los pliegos, la cooperación interadministrativa y la canalización del fondo de mejoras.

En el mismo cuestionario se solicitó a los interlocutores que trasladaran las dudas planteadas en su comunidad autónoma respecto de la enajenación de los aprovechamientos maderables y que identificaran las posibles barreras existentes. El objetivo era ofrecer respuestas coherentes desde el proyecto de investigación y facilitar la labor de las Administraciones públicas.

Asimismo, se les pidió que, en su caso, facilitaran el contacto del departamento encargado directamente de tramitar los expedientes de enajenación de madera o indicaran las fuentes de información que consideraran pertinentes, y se les ofreció la posibilidad de mantener una videoconferencia o de concertar una visita a su sede para obtener información más directa.

La mayor parte de los interlocutores respondió a las consultas por correo electrónico. Con algunos se mantuvieron videoconferencias y con otros, conversaciones telefónicas. Asimismo, se realizaron visitas a las sedes de la Administración autonómica de Castilla y León en Soria, al Ayuntamiento de Soria y a la sede de la Mancomunidad de los 150 Pueblos.

Estas comunicaciones se mantuvieron a lo largo del proyecto, especialmente cuando surgieron dudas sobre determinadas materias. Los intercambios fueron fluidos y, conforme avanzó el proyecto, se ampliaron a otros contactos identificados a través de las páginas web de las distintas CCAA.

Los resultados de estas consultas permitieron elaborar un diagnóstico inicial del patrimonio forestal público en España e identificar los aspectos de la gestión forestal que requerían mayor atención durante la investigación por presentar mayores problemas jurídicos. Sobre esta base, se diseñó y desarrolló el proyecto de investigación en los términos que se describen a continuación.

## 2. Metodología y desarrollo de la acción

### 2.1. Metodología

La investigación se ha desarrollado mediante la metodología propia de las ciencias jurídicas, basada en el análisis sistemático de la normativa aplicable, la doctrina y la jurisprudencia en la materia. Asimismo, se han identificado y seleccionado supuestos de licitación para la enajenación de aprovechamientos forestales maderables o de productos forestales a través de las correspondientes plataformas de contratación del sector público, generales o autonómicas. Este análisis se ha completado con el examen de dictámenes e informes de diversos órganos consultivos, orientados a esclarecer la naturaleza jurídica de los contratos objeto de estas licitaciones y, especialmente, la normativa que les resulta aplicable.

En esta línea, se han empleado técnicas descriptivas para la recopilación y exposición del marco normativo, técnicas analíticas para la interpretación de las disposiciones legales y su desarrollo autonómico, y técnicas críticas para evaluar la coherencia y eficacia del régimen vigente. Asimismo, se han examinado documentos programáticos que inciden en la regulación, incluidos planes y estrategias, con especial atención a su influencia en la contratación pública y en la integración de criterios ambientales en los procedimientos administrativos.

El desarrollo de la investigación ha requerido la consulta y revisión de bibliografía relacionada con la temática de la acción, documentos oficiales, páginas web relevantes, bases de datos de legislación y jurisprudencia, resultados de consultas efectuadas a representantes de Administraciones autonómicas y locales, estadísticas procedentes de fuentes oficiales y datos publicados en instrumentos programáticos. El conjunto de esta documentación se identifica en los informes elaborados, tanto en las notas a pie de página como en las referencias incluidas al final de cada informe.

### 2.2. Desarrollo de la acción

La investigación se ha desarrollado en 17 documentos jurídicos que comprenden la introducción, la parte general, el aprovechamiento forestal maderable y el estudio particularizado de las comunidades autónomas, y ha culminado en tres documentos jurídicos sobre propuestas de mejora normativa.

El hilo conductor de la investigación parte de la consideración de que las Administraciones públicas son titulares de un patrimonio constituido por montes de dominio público y montes patrimoniales, que deben gestionar de forma activa y sostenible, incluida su explotación y la enajenación de sus aprovechamientos forestales, en defensa del interés general. A ello se añade el análisis del alcance de la intervención administrativa sobre los montes de titularidad pública, la toma de decisiones en materia de planificación, ordenación, gestión y aprovechamiento forestales, el ejercicio de las

facultades de las Administraciones y las responsabilidades que deben asumir, sin perjuicio del control de sus actos por los órganos de la Administración de Justicia.

## 3. Resultados

### 3.1. Marco jurídico general de los montes públicos y normativa forestal básica

Teniendo en cuenta que el proyecto se centra en los montes públicos que conforman la Red, se ha dedicado un apartado a la conexión entre el régimen general del dominio público y las singularidades del dominio público forestal. Este análisis facilita la comprensión de la interrelación entre la titularidad de los bienes públicos en general y la de los montes en particular.

Se ofrece una visión de conjunto del patrimonio forestal demanial y patrimonial, que integra los contenidos que inciden directamente en el aprovechamiento forestal y que posteriormente se desarrollan en el bloque correspondiente al análisis jurídico de cada comunidad autónoma. En particular, se examina el papel de las Administraciones públicas en la gestión de los montes de su titularidad y su comparación con la gestión de los restantes bienes públicos, atendiendo a la defensa del interés general, que ha sido objeto de estudio.

Asimismo, se han estudiado los aspectos relevantes de la normativa básica forestal, contenida en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (LM), como base para el posterior análisis de su desarrollo en las comunidades autónomas (CCAA).

Antes de abordar la clasificación de los montes, se ha examinado su concepto, puesto que de él depende la inclusión de un espacio en el ámbito de aplicación de la normativa forestal y su sujeción al régimen jurídico correspondiente. Asimismo, se ha analizado la dimensión de la unidad administrativa mínima considerada monte, por su repercusión en el desarrollo normativo autonómico.

En este primer bloque se ha incorporado la clasificación de los bienes de dominio público en general y de los montes en particular, atendiendo a lo dispuesto en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local; y la normativa básica de montes. Esta clasificación incluye los bienes y montes comunales, dada su importancia en las entidades locales de algunas CCAA. Se han estudiado su marco jurídico, los sujetos con derecho al aprovechamiento, el régimen de los aprovechamientos y sus beneficios. Asimismo, se ha examinado la categoría de los montes patrimoniales y los principios a los que deben ajustarse su gestión y administración.

Se ha prestado especial atención a los montes catalogados de utilidad pública, por su papel central en el dominio público forestal, tanto desde una perspectiva cualitativa como cuantitativa. Se han

determinado las reglas jurídicas que les resultan aplicables, teniendo en cuenta que una parte importante de las enajenaciones de aprovechamientos forestales procede de esta clase de montes.

Los aprovechamientos forestales en montes públicos han sido objeto de un estudio pormenorizado. Como punto de partida, se ha considerado la dificultad derivada de la ausencia de una definición básica de aprovechamiento forestal y de la existencia, en su lugar, de una relación abierta, cuyo alcance se ha concretado posteriormente en el estudio de cada comunidad autónoma. Se ha analizado su régimen jurídico, contenido en los artículos 36, 37 y 38 de la LM, y su regulación por el órgano forestal autonómico. Asimismo, se ha examinado qué montes son gestionados por este órgano y cuáles no, conforme a lo dispuesto en la LM.

En este apartado se han establecido directrices básicas sobre la naturaleza jurídica del aprovechamiento forestal, con el fin de diferenciar cuestiones que pueden generar confusión en la práctica. Asimismo, se han analizado las potestades de intervención administrativa vinculadas al aprovechamiento forestal, distinguiendo entre usos, aprovechamientos, autorizaciones y concesiones.

Otra de las cuestiones analizadas ha sido la distribución de competencias entre las Administraciones públicas y su proyección sobre el aprovechamiento forestal. Se ha prestado especial atención a las directrices básicas comunes de gestión forestal sostenible, que determinan, a su vez, el contenido mínimo de los proyectos de ordenación de montes y de los planes dasocráticos, conforme al artículo 33.4 de la LM. Su carácter unificador explica su importancia como punto de partida para la ordenación de los montes y como referencia común para el desarrollo autonómico.

Se ha diferenciado el papel de la Administración General del Estado y de las Administraciones autonómicas en la gestión de sus propios montes, atendiendo al marco constitucional de distribución de competencias y a las competencias asumidas en los respectivos estatutos de autonomía — artículos 148.1 y 149.1.23 de la Constitución Española (CE)—. Se ha examinado el papel de las entidades locales, principales propietarias forestales públicas, que gestionan los montes de su titularidad no incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública y los montes catalogados de su titularidad cuando así lo disponga la legislación forestal autonómica y en los términos que esta establezca —artículos 8, 9.a) y b), y 38 de la LM—. Asimismo, se ha abordado su obligación de emitir informes vinculantes cuando resulten afectados los montes de su titularidad.

En paralelo, se ha puesto de relieve la necesidad de cooperación y colaboración interadministrativa, puesto que en el aprovechamiento forestal confluyen distintas autoridades con competencias materiales, identificadas en el estudio de cada comunidad autónoma.

A continuación, se ha dedicado un apartado específico a la incidencia de la planificación y la ordenación de los montes en su gestión y aprovechamiento, atendiendo a la necesaria integración e interdependencia entre estas cuatro dimensiones. Asimismo, se han examinado los supuestos en los que la ordenación de los montes públicos resulta obligatoria. El análisis de los datos oficiales sobre la ordenación de montes en España ha permitido identificar una debilidad: el reducido porcentaje de montes ordenados. Por ello, se han determinado los instrumentos de planificación y ordenación obligatorios o necesarios para asegurar una gestión viable de los montes públicos,

considerando que corresponde a las propias Administraciones impulsar técnica y económicamente esta ordenación, que repercuta positivamente en el aprovechamiento. Se ha insistido, así, en la necesidad de que estos instrumentos proporcionen un diagnóstico previo del espacio forestal y de sus problemas, aporten soluciones y establezcan las directrices que deben cumplirse. Tanto la planificación como la ordenación deben, además, adaptarse a la evolución de los espacios forestales.

En este ámbito, se ha examinado la relación jerárquica entre los instrumentos de planificación, desde el Plan Forestal Español y los planes de ordenación de los recursos forestales (PORF), cuya implantación ha sido limitada, hasta los proyectos de ordenación, los planes dasocráticos y otros instrumentos equivalentes de gestión forestal que permiten adquirir la condición legal de monte ordenado. Asimismo, se ha analizado su naturaleza jurídica. Desde la perspectiva del aprovechamiento forestal, se ha prestado atención a la contribución de estos instrumentos a la creación de un marco legal y administrativo que favorezca la movilización de los recursos forestales, especialmente los maderables, y la dinamización de la actividad productiva en los montes españoles.

Partiendo de que más del 40 % de la superficie forestal española está incluida en espacios naturales protegidos y/o en la Red Natura 2000, y sujeta a criterios prioritarios de conservación conforme a los instrumentos que regulan su ordenación, uso y gestión, se han examinado los planes de ordenación de los recursos naturales, los planes rectores de uso y gestión y los planes de gestión de los espacios de la Red Natura 2000. Se ha analizado la incidencia de su carácter obligatorio en la realización de aprovechamientos forestales y su relación con los PORF.

Finalmente, una parte esencial de este apartado ha consistido en determinar la posición jurídica de la Administración pública en la explotación de su patrimonio forestal en general y en la enajenación de los aprovechamientos forestales maderables en particular, atendiendo a la normativa aplicable. Se ha examinado el régimen jurídico de la contratación con terceros y su obligación de someterse a los pliegos de cláusulas técnicas y administrativas. Se ha prestado especial atención al artículo 36.5 de la LM, relativo a las facultades de la Administración gestora de los montes demaniales para enajenar productos y fijar su precio o su equivalente en mejoras, así como a la distinción entre estos contratos y aquellos en los que se pactan exclusivamente trabajos de mejora.

La determinación del régimen jurídico aplicable a la enajenación de los aprovechamientos forestales o de sus productos ha planteado dificultades, especialmente ante la ausencia de un marco regulador específico. Por ello, se han considerado tres posibles calificaciones: contrato excluido del ámbito de aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), conforme a su artículo 9.2; contrato administrativo especial, conforme al artículo 25.1.b); y contrato privado de la Administración, conforme al artículo 26.2. En esta línea, se han examinado los procedimientos aplicables en cada caso —subasta, concurso y adjudicación directa—, así como la regulación de la preparación, adjudicación, efectos, modificación y extinción de los contratos.

Este análisis ha requerido relacionar la normativa contractual, contenida en la LCSP, con la normativa patrimonial, representada por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Se han determinado los preceptos aplicables y su conexión con las

remisiones de la normativa forestal básica a la legislación patrimonial, así como las normas de aplicación preferente y subsidiaria.

En el bloque dedicado a las CCAA se han examinado sus normas específicas en materia contractual y patrimonial, así como las disposiciones aplicables a las entidades locales contenidas en el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, y en el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. Este último regula el régimen de enajenación de aprovechamientos en montes de titularidad municipal, incluidos los comunales y los restantes montes de dominio público, dado que las entidades locales tienen la facultad de explotar sus montes.

Asimismo, ante la falta de desarrollo reglamentario por el Gobierno del régimen básico propio de los contratos públicos de aprovechamientos forestales previsto en la normativa forestal básica, se ha dedicado un apartado a la regulación del contrato de enajenación del aprovechamiento maderable mediante la normativa patrimonial, acompañado de un ejemplo jurisprudencial aclaratorio.

Este conjunto normativo ha servido de base para determinar las fórmulas empleadas por las Administraciones autonómicas y las entidades locales para la explotación de sus montes, lo cual ha permitido identificar como problema fundamental la falta de uniformidad, que genera inseguridad jurídica y ha motivado las propuestas de modificación y adaptación normativa que se exponen más adelante.

Este bloque resulta, por tanto, imprescindible para comprender el desarrollo de la legislación básica por parte de las CCAA. Su amplitud, al integrar diversos aspectos fundamentales para comprender el alcance del dominio público forestal, constituye una mejora respecto de la propuesta inicial.

## **3.2. Aprovechamiento forestal de madera**

### **3.2.1. Aspectos generales**

Tras efectuar un estudio general de los aprovechamientos forestales y sus condicionantes administrativos, se ha considerado conveniente dedicar un análisis específico al aprovechamiento forestal maderable. Esta decisión responde a la necesidad de determinar el régimen jurídico de su extracción y enajenación, manteniendo la perspectiva prevista en esta acción, tanto si la enajenación tiene por objeto el propio aprovechamiento como el producto madera.

Se ha seleccionado el análisis de la regulación de este aprovechamiento como base para el estudio de los restantes aprovechamientos forestales, dado que los maderables y leñosos son los únicos que reciben un tratamiento específico en la legislación básica de montes. Además, la madera ha sido el aprovechamiento tradicional y universal de los bosques, tanto por su importancia económica como por sus diversos usos industriales, que le confieren relevancia en la bioeconomía.

El punto de partida de este segundo bloque ha sido responder a dos cuestiones: por qué es necesario extraer y comercializar madera y si esta actividad responde a fines de interés general cuando se desarrolla en montes de titularidad pública. La complejidad del aprovechamiento forestal

maderable se ha puesto de relieve a lo largo de la investigación por la diversidad de supuestos que pueden presentarse en la práctica: aprovechamientos con mejoras, extracción de madera, trabajos silvícolas de los que se derivan aprovechamientos o enajenación exclusiva de madera, entre otros. Estos supuestos se han trasladado al estudio de las comunidades autónomas.

Desde la Unión Europea se promueve el uso de la madera y, con ello, el aumento de su producción, la comercialización y promoción de productos maderables y su movilización y transformación. Se refuerza así su importancia en el contexto económico local, regional y nacional, como contribución a la bioeconomía y a la respuesta al reto demográfico en las zonas rurales.

El esquema de este bloque comprende las siguientes cuestiones, examinadas desde la perspectiva de su marco jurídico.

### **3.2.2. El uso de la madera en la Estrategia Forestal de la UE**

Se han analizado los aspectos que respaldan la viabilidad económica de la gestión forestal, entre ellos la disponibilidad y sostenibilidad del recurso; la permanencia de los productos maderables en la economía mediante múltiples usos; la oferta y la demanda; las empresas transformadoras; la producción estable y sostenible de madera a largo plazo y su uso comercial; así como las presiones existentes sobre el espacio forestal.

### **3.2.3. El marco de seguimiento para lograr unos bosques europeos resilientes que garantice la disponibilidad de madera**

Se ha examinado principalmente la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre un marco de seguimiento para lograr unos bosques europeos resilientes. En particular, se ha estudiado su contribución a la aplicación de la legislación y las políticas de la UE y a la gestión forestal nacional, mediante el apoyo al desarrollo voluntario de planes integrados a largo plazo en los Estados miembros, con un enfoque basado en datos contrastados, inclusivo, intersectorial y adaptativo.

### **3.2.4. La comercialización de madera y la deforestación**

Desde una perspectiva jurídica, se ha examinado esencialmente el contenido del Reglamento (UE) 2023/1115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal, cuya aplicación comportará la modificación del Real Decreto 1088/2015, de 4 de diciembre, para asegurar la legalidad de la comercialización de madera y productos de la madera. Seguidamente, se ha analizado la posible repercusión del comercio ilegal de madera, dado que Europa en general y

España en particular deben verificar su origen. Resultaría contradictorio exigir la legalidad de la comercialización de la madera nacional y permitir, al mismo tiempo, la comercialización de madera procedente de la deforestación en contravención de la normativa aplicable.

### 3.2.5. La baja tasa de extracción y la garantía de comercialización legal de la madera en España

Se han evaluado datos oficiales para determinar el grado de utilización de la madera y su relación con los preceptos de la normativa forestal básica relativos a las consideraciones ambientales que pueden incorporarse a los procedimientos de contratación, incluidas las condiciones de legalidad de su aprovechamiento. Asimismo, se ha examinado la disposición adicional décima de la LM, titulada «Introducción en el mercado de madera y productos derivados de la madera». Se ha destacado, así, la vinculación entre los beneficios ecológicos y económicos, sin perder de vista que este aprovechamiento debe proporcionar rentabilidad a quien lo realiza, atendiendo a su dimensión económica y a la utilización racional del recurso.

## 3.3. Comunidades Autónomas

Este bloque es el de mayor extensión y tiene especial relevancia por su contribución al cumplimiento de la propuesta inicial. Se ha llevado a cabo un estudio particularizado del régimen jurídico forestal de cada comunidad autónoma, que ha dado lugar a los correspondientes informes. No obstante, los estudios de las Islas Baleares, Canarias, Murcia y Extremadura se han integrado en un único informe por compartir una característica común: la ausencia de una ley forestal propia de carácter general, que determina su remisión a la legislación forestal básica. Ello se entiende sin perjuicio de las normas sectoriales que han desarrollado y que se examinan en el informe por su incidencia en el sector forestal. Asimismo, se han tenido presentes los montes de titularidad de las entidades locales, por su interés en diversos supuestos.

El estudio parte de **tres premisas básicas**. La primera es el análisis del desarrollo autonómico de la normativa básica forestal, específicamente en los aspectos señalados en el primer bloque: planificación, ordenación, gestión y aprovechamientos forestales. La segunda es el examen de los requisitos legales del aprovechamiento forestal en general y del maderable en particular. La tercera es el análisis de los procedimientos de licitación de aprovechamientos forestales maderables. Su desarrollo ha permitido elaborar un análisis comparativo que integra las especificidades de cada comunidad autónoma.

Cada informe identifica los aspectos clave que se examinan, con especial atención a la asunción de competencias mediante los estatutos de autonomía, su distribución, la consejería competente en materia forestal y las funciones compartidas entre la Administración General del Estado y la comunidad autónoma. También se han considerado las competencias forestales de las entidades locales previstas en su propia legislación, en la legislación estatal básica y en la normativa autonómica de montes. Este análisis ha permitido determinar el funcionamiento de las Administraciones con competencias forestales, que se desarrolla a lo largo de cada informe.

Se ha identificado la normativa de mayor interés de cada comunidad autónoma, tanto la específicamente forestal como la relativa al patrimonio natural y la biodiversidad, así como los principales instrumentos programáticos, examinados en los sucesivos apartados. Además de la normativa vigente, se han considerado los anteproyectos y proyectos de ley forestal que, aun sin haber sido aprobados definitivamente, muestran la orientación del desarrollo normativo autonómico en esta materia.

En todos los informes se han utilizado datos oficiales procedentes de las páginas web de los gobiernos autonómicos, de instrumentos programáticos y de estadísticas oficiales. Estos datos han permitido identificar el porcentaje de superficie de montes públicos en cada comunidad autónoma, incluida la correspondiente a espacios naturales protegidos y a espacios de la Red Ecológica Europea Natura 2000; su titularidad y clasificación; el volumen de extracción de madera; y la superficie forestal ordenada e incluida en instrumentos de ordenación.

Con carácter general, el análisis comienza por el **concepto de monte**, del que depende la aplicación de la normativa forestal. También se han identificado las variaciones en la consideración forestal de determinados tipos de plantaciones, como las de turno corto en régimen intensivo, y la problemática de los terrenos agrícolas abandonados y de los enclaves forestales situados en terrenos agrícolas.

La **clasificación de los montes**, centrada principalmente en los montes de utilidad pública y en los catálogos, constituye otro de los aspectos examinados en cada informe. Se ha diferenciado el régimen jurídico de los montes incluidos en el dominio público forestal, es decir, de los montes demaniales, del aplicable a los que integran el patrimonio privado de las Administraciones públicas, que no son otros que los montes patrimoniales. Asimismo, en varias CCAA se ha considerado necesario estudiar los montes comunales de titularidad municipal cuyo aprovechamiento corresponde a los vecinos, dada su relevancia en la superficie forestal pública, en las tasas de aprovechamiento maderable y, por consiguiente, en los procedimientos de licitación.

La investigación desarrollada en cada comunidad autónoma aborda el **examen de la planificación** como herramienta para garantizar una gestión forestal sostenible mediante un conjunto de actividades técnicas y materiales relativas a la conservación, mejora y aprovechamiento del monte. El estudio se ha centrado, por tanto, en la integración de la planificación, la ordenación y la gestión, y en su repercusión sobre el aprovechamiento forestal.

En materia de planificación, se han examinado los instrumentos existentes en cada comunidad autónoma, tomando como referencia el plan forestal autonómico, ya sea vigente, caducado o en proyecto, y sus repercusiones. Se han seleccionado los contenidos esenciales que inciden directamente en el objeto principal de la investigación, así como sus directrices básicas y objetivos. También se han estudiado los planes anuales de aprovechamientos forestales en montes públicos y diversos ejemplos concretos, puesto que contienen la relación de los recursos forestales susceptibles de aprovechamiento e influyen de manera significativa en los procedimientos de licitación. En esta línea, se han destacado los instrumentos específicos de cada comunidad autónoma, sus características y la diversidad terminológica empleada para denominar los instrumentos de planificación y ordenación.

Respecto de la **ordenación de montes o terrenos forestales**, la investigación se ha centrado en la aprobación, aplicación y seguimiento de los instrumentos de ordenación forestal a escala de monte: proyectos de ordenación, planes dasocráticos, planes técnicos y otros instrumentos equivalentes en sus distintas variantes. Se han considerado los condicionantes de cada monte, como la titularidad, su tipología o, en su caso, la eventual catalogación, y las actuaciones previstas en el espacio y en el tiempo. Se han diferenciado las peculiaridades más representativas de estos instrumentos, su estructura y contenido, atendiendo también a su conexión con los instrumentos de ordenación aplicables a los montes situados en espacios naturales protegidos.

Se ha considerado conveniente distinguir entre la ordenación de los montes gestionados por la consejería competente en materia forestal y la de aquellos que no lo están, teniendo en cuenta que la Administración forestal gestiona una amplia superficie de montes públicos municipales o pertenecientes a otras entidades públicas. En las CCAA que cuentan con ellas, se han examinado las instrucciones generales de ordenación de montes, por constituir la base para elaborar los instrumentos de ordenación forestal. Este análisis ha permitido determinar cuándo es obligatorio disponer de uno de estos instrumentos en los montes públicos, qué tipo de ordenación se aplica en cada comunidad autónoma, cuáles son sus instrumentos específicos y su terminología, y cómo se adaptan a las peculiaridades o a la función principal de cada monte. Asimismo, se han identificado modelos tipo de gestión.

También se ha analizado la conexión entre los instrumentos de ordenación forestal y los planes de prevención de incendios forestales, en particular los supuestos en los que es obligatorio incorporar la estimación del riesgo de incendio y las medidas necesarias para evitarlo. A este análisis se han añadido los planes de restauración, cuando se han aprobado. Se ha prestado especial atención a esta cuestión por su relación con el destino de la madera quemada y con la forma de canalizar su aprovechamiento cuando el monte es de titularidad pública o está gestionado por la Administración autonómica. Se trata de un aspecto de especial interés ante los grandes incendios forestales que afectan a España y por su conexión con el alcance de la prohibición de cambio de uso forestal.

El aprovechamiento forestal constituye uno de los ejes principales de la investigación. Entre las cuestiones controvertidas examinadas figuran el destino de la madera quemada, los condicionantes legales a los que debe someterse su aprovechamiento y la canalización de su comercialización mediante procedimientos de licitación, incluidos los supuestos en los que concurren circunstancias excepcionales que permiten legalmente la adjudicación directa.

Un apartado esencial es el estudio del **aprovechamiento forestal** en cada comunidad autónoma y, más concretamente, del maderable. Con carácter previo, se han aclarado los conceptos para distinguir los usos de los aprovechamientos. Se ha examinado, en su caso, la definición de aprovechamiento forestal contenida en cada norma autonómica y se han diferenciado sus condicionantes administrativos. En muchos casos, estos se entremezclan sin una distinción clara entre autorización, licencia, concesión, adjudicación y enajenación, lo que ha requerido su esclarecimiento. También se han analizado los preceptos aplicables para determinar cómo influye la existencia o ausencia de un instrumento de ordenación en la exigencia de autorizaciones o comunicaciones previas.

En esta línea, los aprovechamientos en montes públicos de titularidad municipal han recibido, en determinados casos, un tratamiento específico. Se ha examinado la normativa general y sectorial local que les resulta aplicable, incluidos los reglamentos de bienes de las entidades locales, las ordenanzas y las normas patrimoniales específicas.

Por su conexión con el aprovechamiento forestal, este tercer bloque también aborda los **trabajos de mejora y el fondo de mejoras**, así como la forma en que se canalizan mediante este fondo los rendimientos derivados de los aprovechamientos forestales, atendiendo a su finalidad específica, que no es meramente recaudatoria.

Una de las controversias examinadas en los informes es la delimitación entre la enajenación del aprovechamiento forestal y los trabajos de mejora, especialmente cuando aquella conlleva la ejecución de trabajos silvícolas de mejora, así como su posible repercusión en el canon de la licitación. Se han estudiado el contenido de estas actuaciones, su incorporación a los instrumentos de planificación, en particular, en los planes anuales de mejoras, y los modelos de gestión que permiten reinvertir los beneficios económicos obtenidos de distintos aprovechamientos en las mejoras necesarias en los montes. Asimismo, se ha examinado su inclusión en los pliegos de licitación de contratos de aprovechamientos forestales.

En las CCAA que han aprobado normativa específica sobre el fondo de mejoras de montes catalogados, se ha analizado la canalización de los ingresos procedentes de los aprovechamientos forestales y el porcentaje destinado al fondo en cada caso. Asimismo, se ha estudiado la planificación de las actuaciones vinculadas a este mediante los planes anuales de mejoras.

Por otra parte, se ha partido de la consideración de que **la contratación pública** no constituye un fin en sí misma, sino una herramienta jurídica al servicio de los poderes públicos para el cumplimiento efectivo de sus fines y políticas públicas. En consonancia con este planteamiento, y por tratarse de uno de los aspectos fundamentales del proyecto, se han examinado en cada comunidad autónoma los procedimientos administrativos aplicables a la enajenación del aprovechamiento forestal en general y del maderable en particular, así como a la enajenación del recurso o producto.

Para ello, se han utilizado las plataformas de contratación del sector público, tanto estatales como autonómicas. Se ha analizado el procedimiento de licitación aplicable y su interacción con los instrumentos de planificación forestal y con el régimen de autorizaciones, licencias y comunicaciones, así como su incidencia en espacios de la Red Natura 2000 y en espacios naturales protegidos. El examen comprende el contenido de los anuncios de licitación y de los pliegos de cláusulas administrativas, técnicas o económicas, generales o particulares, hasta la adjudicación del aprovechamiento y la formalización del contrato.

Se ha examinado la relación entre la finalidad del contrato y su naturaleza jurídica, distinguiendo entre contratos administrativos especiales y contratos patrimoniales. También se ha evaluado cómo esta clasificación determina la aplicación de la normativa de contratos del sector público o de la normativa patrimonial en cada comunidad autónoma. De este modo, se han contrastado en el ámbito autonómico las hipótesis planteadas en el primer bloque y se ha determinado qué legislación se aplica con carácter preferente y cuál con carácter supletorio.

La selección y el examen de ejemplos concretos de procedimientos de licitación, referidos en su mayoría a montes de utilidad pública, han requerido una búsqueda compleja, especialmente para identificar el régimen jurídico aplicable en cada caso. La principal dificultad ha sido la ausencia de un criterio uniforme, incluso dentro de una misma comunidad autónoma, que se acentúa cuando confluyen competencias autonómicas y locales. También se han identificado dificultades en la redacción de los pliegos de cláusulas administrativas, frecuentemente carentes de uniformidad, y en la elección del régimen jurídico aplicable. En numerosos casos se han detectado confusiones en la terminología jurídica, en la calificación de los contratos y en la determinación de la normativa contractual o patrimonial aplicable con carácter preferente o subsidiario, cuestiones que se han esclarecido mediante la investigación.

Se han seleccionado procedimientos de licitación que permiten abarcar diversos supuestos de la práctica: autorización o concesión de un aprovechamiento forestal; enajenación de un aprovechamiento con o sin mejoras; enajenación de madera o de madera quemada; y contratación de trabajos de mejora. Se han considerado actuaciones en montes de utilidad pública, montes situados en espacios naturales protegidos y montes patrimoniales de titularidad autonómica o local, así como supuestos de montes consorciados. Esta diversidad ha permitido examinar gran parte de los supuestos que pueden presentarse y sus procedimientos concretos de adjudicación, incluidas las subastas y los concursos.

En los casos seleccionados se ha analizado detalladamente el expediente de licitación. En algunos de ellos se han explicado, punto por punto, la estructura del anuncio, la clase de contrato, la identificación del órgano de contratación y los aspectos más relevantes de los pliegos de cláusulas técnicas y administrativas. El objetivo es que estos ejemplos sirvan de referencia para otros supuestos de licitación y permitan conocer de forma pormenorizada los procedimientos de cada comunidad autónoma y sus especificidades. Las situaciones de falta de uniformidad e inseguridad jurídica identificadas han servido de base para las propuestas que se exponen posteriormente.

Otro de los aspectos examinados en cada comunidad autónoma es la **certificación de los montes**, que, en conexión con la ordenación, constituye un elemento diferenciador y de puesta en valor de los recursos forestales, así como una garantía de su aprovechamiento racional, ordenado y sostenible. Se han identificado los estándares de certificación y las estadísticas sobre montes certificados.

En las CCAA que las han previsto, se ha estudiado la figura de las **entidades silvícolas de colaboración**, configuradas como una herramienta de colaboración público-privada. Se han analizado sus características esenciales y su contribución a la ejecución de tareas de gestión de los montes por cuenta de la Administración forestal o de su titular. Esta colaboración puede extenderse al fomento, el aprovechamiento y la planificación forestales, dentro del marco reglamentario que, en su caso, desarrolle las previsiones legales.

## 3.4. Conclusiones en formato DAFO

Una vez analizados y valorados jurídicamente todos aquellos aspectos que integran el contenido de los informes de cada CA, se han incluido las conclusiones y resultados obtenidos a través de un

estudio de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO) que ha permitido identificar puntos fuertes y débiles en cada una de ellas, así como las mejores prácticas y los aspectos que requieren mejora en cada CA.

Sobre la base del estudio conclusivo y del conjunto de la investigación, se han redactado tres propuestas para la mejora del marco normativo aplicable a la gestión forestal, teniendo en cuenta aquellos aspectos merecedores de una mayor clarificación y los dotados de una mayor complejidad, con la vista puesta en un marco jurídico más sencillo y que faciliten su aplicación en la práctica a través de la unificación de criterios.

## **4. Redacción de tres propuestas para la modificación o adaptación de la normativa forestal en aras de la mejora de la gestión de los montes**

### **4.1. Propuesta 1: Licitación y pliegos en los contratos de enajenación de aprovechamientos forestales y productos maderables de montes públicos: cuestiones prácticas**

Una vez efectuada una valoración crítica, en esta primera propuesta se ha considerado necesario identificar los aspectos susceptibles de mejora y determinar cómo abordarlos. Al efecto, se ha identificado la necesidad de que el objeto del contrato quede perfectamente identificado desde el anuncio de licitación y la necesidad de precisión terminológica mediante una definición de conceptos que a menudo se confunden en estos procedimientos administrativos.

En este sentido, se ha diferenciado desde una perspectiva jurídica qué debe entenderse por usos forestales, autorizaciones y concesiones administrativas, debido a que en la práctica se utilizan indistintamente. Una de las aportaciones más relevantes ha consistido en aclarar el apartado “régimen jurídico” previsto en los procedimientos de licitación, especialmente, en los pliegos de

cláusulas administrativas, tanto en el caso de los contratos de enajenación de aprovechamientos forestales ordinarios y extraordinarios. Al efecto, se ha proporcionado un modelo de cláusula “Régimen jurídico aplicable y orden de prelación”.

Se ha considerado conveniente aclarar de qué forma deben determinarse las mejoras en los pliegos sobre la base de la diferenciación entre mejoras resultantes de trabajos silvícolas, mejoras con o sin aprovechamiento forestal y, a su vez, su conexión con el fondo de mejoras.

Sobre la base de que las cláusulas de los pliegos deben resultar comprensibles, completas y adaptadas al supuesto concreto, una de las propuestas más sobresalientes es el diseño de los pliegos en los procedimientos de licitación a través de la refundición de los siguientes extremos: i) valor contractual de los pliegos y su contenido obligatorio y vinculante, tanto para el órgano contratante como para el adjudicatario; ii) contenido de los pliegos: aspectos generales, modelos tipo con ejemplos concretos; iii) la inserción de cláusulas ambientales en la contratación pública; iv) diferenciación de los procedimientos y modalidades de licitación: subasta, concurso y adjudicación directa con identificación de supuestos específicos que han funcionado bien en diversas CCAA y especial atención a los casos de subastas desiertas.

En los aspectos económicos se plantean varias opciones para el canon en los pliegos, bien mediante precio, bien mediante la realización de mejoras en el monte. En el caso de la enajenación del aprovechamiento forestal maderable, se plantean varias opciones en cuanto al precio del contrato. Respecto a la cooperación interadministrativa se aclara la distribución de competencias entre la Administración autonómica y la Administración local de cara a la enajenación del aprovechamiento forestal maderable, así como los órganos que asumen las competencias en materia forestal.

Se cierra esta propuesta con dos apartados prácticos. El primero, “diez pasos para la licitación de los aprovechamientos maderables en montes del catálogo de utilidad pública de titularidad de las entidades locales. El ejemplo de Cantabria”. El segundo, “modelo de pliego de cláusulas administrativas particulares”.

## 4.2. Propuesta 2: Buenas prácticas regulatorias en materia forestal

Se ofrece un glosario de buenas prácticas regulatorias sobre la premisa de que la utilidad productiva del terreno forestal, derivada del aprovechamiento sostenible de sus recursos, contribuye a la gestión forestal sostenible y a la prevención de incendios forestales. Este enfoque ha requerido una visión estratégica del sector forestal apoyada en la simplificación administrativa, a través de procesos sencillos, ágiles y eficaces en general, y específicamente en los procedimientos de licitación de aprovechamientos forestales maderables.

El esquema de esta propuesta se corresponde con los siguientes hitos: i) Identificación y diferenciación de conceptos legales clave: monte, plantación forestal y repoblación forestal; monte y terreno agrícola; unidad administrativa mínima. ii) Concepto de aprovechamiento forestal, mejoras forestales, licencias y autorizaciones. iii) Fórmulas viables para asegurar una idónea ordenación de

los montes. iv) Instrumentos de los que debe disponerse para asegurar la programación y el control del aprovechamiento maderable. v) Uno de los problemas detectados es que muchas CCAA no establecen una diferenciación clara entre las competencias de la Administración autonómica y la Administración local, por lo que se ha propuesto una delimitación de estas competencias en conexión con la cooperación interadministrativa. Por último, se recomiendan buenas prácticas en modelos de pliegos; fondos y planes de mejoras; así como en la evaluación, certificación y mejora continua.

### **4.3. Propuesta 3: La planificación y la ordenación forestales: directrices básicas**

Esta propuesta se centra en la planificación y la ordenación por ser los puntales básicos del aprovechamiento forestal, cuya ejecución depende directamente de aquellas.

Hitos fundamentales objeto de la propuesta:

- Jerarquización entre los instrumentos de planificación.
- Simplificación de la ordenación de los montes, más práctica y adaptada a las peculiaridades o a la función principal de cada uno de los montes.
- Cumplimiento y ejecución de la planificación y la ordenación.
- Aprobación por parte de cada CA de las directrices básicas comunes de gestión forestal sostenible.
- Pautas para la comercialización y la transformación de los aprovechamientos maderables en función de los instrumentos de ordenación y su núcleo técnico.
- Apuesta por programas de gestión integral.
- Propuesta de un ejemplo de estructura de un Plan Anual de Aprovechamientos Forestales en montes de utilidad pública.
- Colaboración público-privada a través de entidades silvícolas de colaboración.
- Concreción de fórmulas de ordenación y simplificación a través de las Instrucciones Generales de Ordenación de Montes con ejemplos.
- Determinación de obligaciones concretas en materia de ordenación: el ejemplo de Castilla y León a través del Decreto 12/2025, de 4 de septiembre, por el que se regula la planificación y la ordenación forestal en Castilla y León, que determina la Administración que debe asumir obligaciones de promoción de la ordenación forestal y de redacción y aprobación de los instrumentos concretos, lo cual supone un gran avance.

-Anexo: plantilla para la regulación de la planificación y la ordenación forestales.

## 5. Bibliografía

- [1] Alli Aranguren, J. (2009). *Derecho forestal de Navarra*. Gobierno de Navarra.
- [2] Alonso García, M. C. (2014). Madrid: las modificaciones operadas en el régimen jurídico de los espacios naturales. En F. López Ramón (Coord.), *Observatorio de políticas ambientales 2014* (pp. 853–874). Aranzadi.
- [3] Alonso García, M. C. y Villanueva Cuevas, A. (2018). Comunidad de Madrid: la preocupación por la calidad del aire en la capital. En F. López Ramón (Coord.), *Observatorio de políticas ambientales 2018* (pp. 1015–1034). CIEMAT.  
<https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2019/07/OPAM-2018-on-line.pdf>
- [4] Badules Iglesias, D., Jiménez Compaired, I., Molinos Rubio, L. M., Salinas Alcega, S., Setuáin Mendía, B., Valcárcel Fernández, P. y Embid Irujo, A. (2021). Bienes públicos y patrimonio cultural. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 213, 319–352.
- [5] Barcelona Llop, J. (2005). Usos, aprovechamientos y ocupaciones del dominio público forestal. En L. Calvo Sánchez (Coord.), *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Estudios de derecho forestal estatal y autonómico*. Civitas.
- [6] Blasco Hedó, E. (2015). *Propiedad forestal privada y energías renovables*. Aranzadi.
- [7] Calvo Sánchez, L. (Coord.). (2005). *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Estudios de derecho forestal estatal y autonómico*. Civitas.
- [8] Carrillo Donaire, J. A. (2012). Hacia la configuración de un derecho de «reversión» del ejercicio de tanteos y retractos forestales por pérdida sobrevenida de la causa. A propósito de la STS de 21 de marzo de 2011. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 154, 209–235.
- [9] Chinchilla Marín, C. (2011). La invalidez sobrevenida de un retracto forestal: el transcurso del tiempo, la inactividad administrativa y la actuación del interesado como factores invalidantes de un acto administrativo. *Justicia Administrativa*, 54, 7–28.
- [10] Colazo, E. C. y Piazuelo, E. (2015). Los aprovechamientos vecinales de pastos en los montes de la Comunidad Autónoma de Aragón. En *Estudios forestales aragoneses* (pp. 113–134). Instituto de Estudios Altoaragoneses.
- [11] Colom Piazuelo, E. (2025). Los aprovechamientos vecinales de pastos en los montes de las entidades locales en Aragón. *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 15, 89–140.  
<https://ifc.dpz.es/recursos/publicaciones/41/27/04colom.pdf>
- [12] De Salas Murillo, S. (2017). *Titularidad de los montes*. Dykinson.

- [13] Del Castillo Mora, D. (2018). El régimen jurídico de los aprovechamientos forestales en los montes públicos. Especial referencia a la normativa andaluza. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 39, 235–254.
- [14] Esteve Pardo, J. (1995). *Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes (función ecológica y explotación racional)*. Civitas.
- [15] Faus, M. (2014). *Práctico contratos civiles*. vLex. [http://app.vlex.com/#ES.contratos\\_civiles/browse](http://app.vlex.com/#ES.contratos_civiles/browse)
- [16] Fernández Espinar Muñoz, C. (2021). El régimen jurídico de los montes públicos y su inscripción en el Registro de la Propiedad: debate doctrinal e instrumentos jurídicos de protección. *Revista Vasca de Administración Pública*, 120, 347–376. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.120.2021.11>
- [17] García Asensio, J. M. (2017). *Análisis jurídico de los aprovechamientos forestales*. Atelier.
- [18] García Asensio, J. M. (2020). De nuevo con la contratación pública de la enajenación de los aprovechamientos forestales. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 9.
- [19] García-Moreno Rodríguez, F. (2005). La ordenación de los montes: gestión sostenible, instrumentos de ordenación y certificación forestal. En L. Calvo Sánchez (Coord.), *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Estudios de derecho forestal estatal y autonómico* (pp. 789–884). Civitas.
- [20] García-Moreno Rodríguez, F. (2017). Régimen jurídico del suelo rústico en Castilla y León. En E. Sánchez Goyanes y A. M. Marinero Peral (Dir.), *Nuevo derecho urbanístico en Castilla y León* (pp. 391–529). Thomson Reuters Aranzadi.
- [21] García-Moreno Rodríguez, F. (2019). El District Heating & Cooling de biomasa forestal o cómo asentar población en el mundo rural a través de actividades complejas y novedosas derivadas de la explotación forestal de nuestros montes ordenados. En F. García-Moreno Rodríguez (Dir.), *La despoblación del mundo rural. Algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno* (pp. 261–294). Thomson Reuters Aranzadi.
- [22] García-Moreno Rodríguez, F. (2021a). *La certificación forestal: un instrumento económico de mercado al servicio de la gestión forestal sostenible: génesis, evolución y análisis jurídico crítico a la luz de su vigente regulación y aplicación en España*. Thomson Reuters Aranzadi.
- [23] García-Moreno Rodríguez, F. (2021b). La certificación forestal: un instrumento económico de mercado que contribuyendo a la transición ecológica potencia el desarrollo rural. En F. García-Moreno Rodríguez (Dir.), *Transición ecológica y desarrollo rural. Algunas propuestas integradoras en el camino hacia una sinergia necesaria y mutuamente beneficiosa de ambas políticas públicas* (pp. 153–215). Thomson Reuters Aranzadi.

- [24] García-Moreno Rodríguez, F. (2021c). La certificación forestal: un instrumento de mercado disfuncional en el pasado, eficiente en el presente y de obligada proyección futura para una gestión forestal sostenible. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 48, 91–145.
- [25] García-Moreno Rodríguez, F. (2022). *Propiedad forestal pública y utilización energética de la biomasa forestal en Castilla y León: especial referencia a la problemática jurídica que deriva de la enajenación de los aprovechamientos maderables y leñosos de los montes catalogados de utilidad pública para hacer posible los sistemas urbanos de calefacción y refrigeración*. Thomson Reuters Aranzadi.
- [26] González García, J. V. (2005a). Los bienes patrimoniales de las administraciones públicas. En J. V. González García (Dir.), *Derecho de los bienes públicos*. Tirant lo Blanch.
- [27] González García, J. V. (2005b). Notas sobre el régimen general del dominio público. En J. V. González García (Dir.), *Derecho de los bienes públicos*. Tirant lo Blanch.
- [28] González García, J. V. (2009). Patrimonio y bienes patrimoniales de las administraciones públicas. En J. V. González García (Dir.), *Derecho de los bienes públicos* (2.ª ed.). Tirant lo Blanch.
- [29] Gordillo Ferré, J. L. (1999). Del derecho ambiental a la ecologización del derecho. *Estudios de Derecho Judicial*, 16.
- [30] Guaita, A. (1986). *Derecho administrativo. Aguas, montes, minas* (2.ª ed.). Civitas.
- [31] Lamigueiro Durán, M. (2020). El eucalipto: una especie jurídica controvertida: la respuesta del Derecho en Galicia. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 97, 32–56. <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/?p=21542>
- [32] López Beltrán de Heredia, C. (1992). Aprovechamientos colectivos de recursos: montes comunales y montes vecinales «en mano común»; pastos y leñas. *Revista General de Derecho*, 576, 7985–8003.
- [33] López Ramón, F. (2002). *Principios de derecho forestal*. Aranzadi.
- [34] López Ramón, F. (2012). *Sistema jurídico de los bienes públicos*. Civitas, Thomson Reuters.
- [35] Lozano Cutanda, B. (2006). *Derecho ambiental administrativo* (7.ª ed.). Dykinson.
- [36] Martín Mateo, R. (2002). Los servicios ambientales del monte. *Revista de Estudios de la Administración Local*, 288, 57–78.
- [37] Martín Mateo, R. (2003). *Tratado de derecho ambiental*. Trivium.
- [38] Martín Mateo, R. (2008). *La verde energía de la biomasa*. Thomson Reuters Aranzadi.
- [39] Martín Mateo, R. y Díez Sánchez, J. J. (2012). *Manual de derecho administrativo* (29.ª ed.). Aranzadi.

- [40] Mata Torres, C. I. (2023). *Marco normativo sobre la biomasa: aprovechamiento energético y gestión forestal sostenible* [Tesis doctoral, Universidad de Málaga]. <https://hdl.handle.net/10630/30722>
- [41] Moreno Molina, J. A. (2021). Protección frente a los incendios forestales y normas reguladoras en Andalucía. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 110, 21–43. <https://doi.org/10.46735/raap.n110.1288>
- [42] Moreu Carbonell, E. (2005). El catálogo de montes de utilidad pública. En L. Calvo Sánchez (Coord.), *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Estudios de derecho forestal estatal y autonómico* (pp. 525–569). Civitas.
- [43] Nieto García, A. (1969). Bienes comunales: refundición de dominio forestal de suelo y vuelo. *Revista de Administración Pública*, 60, 125–132. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2111681.pdf>
- [44] Parejo Alfonso, L. (2009). La *summa divisio* de las cosas. Las cosas públicas: el patrimonio de las administraciones y el dominio público. En L. Parejo Alfonso y A. Palomar Olmeda (Dirs.), *Derecho de los bienes públicos* (Tomo I, Parte general). Aranzadi.
- [45] Pascual Núñez, M. (2022). Recensión de *Propiedad forestal pública y utilización energética de la biomasa forestal en Castilla y León*, de F. García-Moreno Rodríguez. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 129, 69–72. <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00028>
- [46] Pascual Núñez, M. (2023). *La biomasa forestal como fuente de energía renovable a la luz de su marco jurídico: análisis, en particular, de su desarrollo y regulación en Castilla y León* [Tesis doctoral, Universidad a Distancia de Madrid]. <https://udimundus.udima.es/handle/20.500.12226/1619>
- [47] Pérez-Soba Díez del Corral, I. y Jiménez Shaw, C. (2019). Interfaz urbano-forestal e incendios forestales: regulación legal en España. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 53, 158–219. <https://doi.org/10.71296/raap.107>
- [48] Pizarro Nevado, R. (2000). *Conservación y mejora de los terrenos forestales*. Lex Nova.
- [49] Prieto Álvarez, T. (2021). Bien común y bienes comunes: conceptos distintos con un mismo sustrato. En M. Ortiz García (Dir.), *Políticas públicas para fomentar una economía y sostenibilidad participativa* (pp. 131–182). Tirant lo Blanch.
- [50] Rodríguez Beas, M. (2015). La posición jurídica de las administraciones locales en materia forestal. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 31, 389–416.
- [51] Rodríguez-Chaves Mimbrero, B. (2015). Montes: la gestión sostenible en la normativa de última generación. En F. López Ramón (Coord.), *Observatorio de políticas ambientales 2015* (pp. 657–694). CIEDA–CIEMAT. [https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/13\\_OPAM-15.pdf](https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/13_OPAM-15.pdf)

- [52] Rodríguez-Chaves Mimbrero, B. (2016). Montes y medio ambiente: perspectivas nuevas, retos nuevos. En F. López Ramón (Coord.), *Observatorio de políticas ambientales 2016* (pp. 659–700). CIEMAT. <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2017/03/OPAM-2016-on-line.pdf>
- [53] Rodríguez-Chaves Mimbrero, B. (2018). Montes: sumideros de carbono y factores principales en la bioeconomía. En F. López Ramón (Coord.), *Observatorio de políticas ambientales 2018* (pp. 797–829). CIEMAT. <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2019/07/OPAM-2018-on-line.pdf>
- [54] Rodríguez-Chaves Mimbrero, B. (2019). Montes: la aprobación del Reglamento UTCUTS y el necesario impulso de la gestión forestal. En F. López Ramón (Coord.), *Observatorio de políticas ambientales 2019* (pp. 838–873). CIEMAT. <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/2019-OPAM-on-line.pdf>
- [55] Rodríguez-Chaves Mimbrero, B. (2020a). Hacia un salto disruptivo verde. El potencial de los montes ante el Green New Deal y la nueva PAC 2021-2027. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 47, 23–69.
- [56] Rodríguez-Chaves Mimbrero, B. (2020b). Lucha contra el cambio climático y montes en el marco del Pacto Verde Europeo y la PAC 2021-2027. *Actuarios*, 46, 37–38.
- [57] Rodríguez-Chaves Mimbrero, B. (2020c). Montes y medio ambiente. La PAC 2021-2027. La arquitectura verde: una gran oportunidad para movilizar todo el potencial de los montes. En G. García Álvarez, J. Jordano Fraga, B. Lozano Cutanda y A. Nogueira López (Coords.), *Observatorio de políticas ambientales 2020* (pp. 676–712). CIEMAT. [https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/08/2020\\_OPAM.pdf](https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/08/2020_OPAM.pdf)
- [58] Rodríguez-Chaves Mimbrero, B. (2020d). Periodo 2021-2027 post Covid (nuevo pacto verde, «Next Generation EU» y la nueva PAC) ¿hacia una «nueva ruralidad» en Europa y en España? *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 341, 135–192.
- [59] Rodríguez-Chaves Mimbrero, B. (2021). Nuevo Pacto Verde, Next Generation EU y la PAC 2021-2027. Europa cuenta con nuestros montes ¿Actuamos en consecuencia? En G. García Álvarez, J. Jordano Fraga, B. Lozano Cutanda y A. Nogueira López (Coords.), *Observatorio de políticas ambientales 2021* (pp. 754–785). CIEMAT. <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2021/09/2021-OPAM-Final.pdf>
- [60] Rodríguez-Chaves Mimbrero, B. (2022). Los aprovechamientos micrológicos. Notas sobre su regulación y proyección en España en el contexto de la nueva estrategia forestal de la UE (2030) y de la nueva PAC 2023-2027. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 51, 85–144.
- [61] Rodríguez Monserrat, M. (2020). La protección penal del medio ambiente: análisis de los incendios forestales en Andalucía. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 102, 4–37. <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00147>

- [62] Rodríguez-Vigil Rubio, J. L. (2017). *La mitad olvidada de Asturias. Los montes comunales de Asturias. Historia, situación actual, dimensiones y régimen jurídico*. Real Instituto de Estudios Asturianos.
- [63] Ruiz Salgado, A. y Doreste Hernández, J. (2019). De la importancia de la participación pública en la planificación de los recursos naturales: el caso del Plan General de Política Forestal de Cataluña (Comentario a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 20 de julio de 2017). *Actualidad Jurídica Ambiental*. <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00281>
- [64] Sainz Moreno, F. (1999). El dominio público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza, cincuenta años después de la fundación de la Revista de Administración Pública. *Revista de Administración Pública*, 150, 477–514.
- [65] Salbanyà Benet, J. (2021). *La conservació dels boscos per part dels propietaris privats forestals* [Tesis doctoral, Universitat de Barcelona]. <http://hdl.handle.net/10803/672342>
- [66] Sanmartín Mora, M. A. (julio de 2019). *Distinción entre enajenación de aprovechamientos y contratos administrativos especiales de aprovechamientos forestales*. Observatorio de Contratación Pública. <https://www.obcp.es/monitor/distincion-entre-enajenacion-de-aprovechamientos-y-contratos-administrativos-especiales-de>
- [67] Santamaría Pastor, J. A. (2009). *Principios de derecho administrativo general* (Vol. II, 2.<sup>a</sup> ed.). Iustel.
- [68] Sarasíbar Iriarte, M. (2007). *El derecho forestal ante el cambio climático: las funciones ambientales de los bosques*. Thomson Reuters Aranzadi.
- [69] Serna Vallejo, M. (2005). Los bienes públicos: formación de su régimen jurídico. En J. V. González García (Dir.), *Derecho de los bienes públicos* (pp. 11–61). Tirant lo Blanch.
- [70] Sosa Wagner, F. (2018). Recensión de *La mitad olvidada de Asturias. Los montes comunales de Asturias. Historia, situación actual, dimensiones y régimen jurídico*, de J. L. Rodríguez-Vigil Rubio. *Revista de Administración Pública*, 206, 410–414.

**CONAMA 2026**