



8º CONGRESO FORESTAL ESPAÑOL

La **Ciencia forestal** y su contribución a  
los **Objetivos de Desarrollo Sostenible**



8CFE

Edita: Sociedad Española de Ciencias Forestales

**Cataluña | Catalunya - 27 junio | juny - 1 julio | juliol 2022**

**ISBN 978-84-941695-6-4**

© Sociedad Española de Ciencias Forestales

---

Organiza



## Los PORF en el marco de las CC.AA. Aspectos comparados

**DOMINGO-SANTOS, J.M.<sup>1</sup>, CORRAL-PAZOS-DE-PROVENS, E.<sup>1</sup>, MARÍN PAGEO, F.J.<sup>1</sup>, FERNÁNDEZ DE VILLARÁN SANJUAN, R<sup>1</sup>, HIDALGO GARCÍA, M.<sup>1</sup> y SALAS CABRERA, F.J.<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Departamento de Ciencias Agroforestales, Universidad de Huelva

<sup>2</sup> Agencia de Medio Ambiente y Agua. Junta de Andalucía

### Resumen

La Ley de Montes (43/2003) establece que las Comunidades Autónomas (CC.AA.) podrán elaborar Planes de Ordenación de Recursos Forestales (PORF) como instrumentos de planificación forestal, para acompañar la gestión forestal con la ordenación territorial y otras acciones de desarrollo. El desarrollo de PORF por parte de las distintas CC.AA. está siendo desigual y lento. Algunos aspectos legales lastran su implementación, en respuesta algunas CC.AA. han preferido desarrollar sus propios instrumentos, como los planes directores en Andalucía. Sin embargo, el potencial que presentan los PORF para el desarrollo de un sector forestal tan necesitado de vertebración, lleva a pensar que su implantación se generalizará. En consecuencia, más que cuestionar su uso, deberíamos buscar el desarrollo del mejor formato posible.

En este trabajo se presenta un análisis comparativo entre las distintas CC.AA. de algunos de los principales aspectos relacionados con la formulación de PORF. Se hace en primer lugar un barrido sobre el grado de implantación de estos instrumentos en las regiones españolas. Para aquellas CC.AA. que han iniciado acciones para la redacción de PORF se estudia la definición de los ámbitos territoriales de aplicación, así como los contenidos básicos de estos planes. Se concluye con un conjunto de reflexiones sobre las posibles causas de la dificultad que están encontrando los PORF para alcanzar el protagonismo que deben tener en la gestión forestal.

### Palabras clave

Instrumentos de gestión forestal, escala supramonte, ordenación forestal, comarcalización forestal.

## 1 Introducción

En España se empezó a hacer ordenación de montes hace más de 160 años, las Instrucciones para la Ordenación Provisional de los Montes Públicos de 1856 establecían la forma de llevar a cabo “*las operaciones de reconocimiento, inventario, aprovechamiento y revisión*” de estos Montes (García, 1995). La idea de la ordenación del recurso forestal fue madurando en sucesivas instrucciones en los años 1890 y 1924 (Garitacelaya, 2009), buscando una administración lo más eficaz posible para los recursos forestales, hasta llegar a las Instrucciones de 1930 en las que se introduce la visión de conjunto de la comarca forestal. En la comarca, el conjunto de unidades últimas de gestión forestal denominadas cuarteles se encuentran en un marco territorial con el que comparten un amplio conjunto de características ambientales, y comparten también la demanda socioeconómica que pueda existir sobre ellos y la necesidad de desarrollar infraestructuras comunes para dar servicio a los aprovechamientos y protección contra incendios; como mínimo, esta última parte fue captada por el responsable de la redacción de las Instrucciones de 1930, Octavio Elorrieta y su equipo (Saura, 2011).

El enfoque de la gestión forestal a una escala supra-monte siempre ha estado implícito en la organización de la administración forestal, con diferentes denominaciones territoriales como brigadas, demarcaciones, comarcas, secciones territoriales, etc. que siempre han agrupado montes con modelos de gestión comparables. Sin embargo, ni después de 1930 ni en todo el siglo XX hubo iniciativas para la redacción de una planificación que tratara de acompasar y optimizar la gestión y conservación de los recursos forestales y del medio natural con una visión de conjunto, un enfoque de que cada monte o cuartel es una pieza del puzzle de su comarca rural, a la cual debe hacer su aportación y de la cual debe recibir servicios beneficiosos.

Ya en el siglo XXI, la Ley 43/2003 de Montes establece que las comunidades autónomas podrán elaborar planes de ordenación de recursos forestales (PORF) como instrumento de planificación forestal. No se contempla como obligatoria su elaboración pues, como indica González Doncel (2015), si no existe la necesidad de resolver problemas o de alcanzar objetivos, no sería preciso desarrollar PORF, aunque nos resulte complicado imaginar espacios forestales perfectos, sin problemas, sin necesidad de formular estrategias, ni de desarrollar objetivos. A la vista de que la mayor parte de CC.AA. han desarrollado planes forestales regionales, queda clara la voluntad de analizar los problemas del sector y de establecer estrategias y líneas de actuación para hacerlo avanzar, para que se convierta en uno de los pilares fundamentales de la economía verde, mejorando la calidad de vida y las expectativas de la población rural que todavía permanece en la España vaciada.

Los planes forestales regionales son necesarios documentos de análisis y de estrategia forestal, si bien, en general carecen de la suficiente resolución espacial para asignar territorialmente las medidas que plantean y para adaptar estas medidas a la casuística de cada zona de la región. Gracias a los desarrollos tecnológicos actuales, el análisis territorial de detalle que puede proveer un PORF coloca una lupa-filtro sobre el territorio y permite afinar las estrategias y desarrollar líneas de actuación de más sencilla aplicación en los proyectos de ordenación de montes, planes dasocráticos o cualquier otro instrumento de gestión forestal a escala de cuartel.

El PORF también puede incluir las orientaciones necesarias para poder aplicarse supletoriamente en ausencia de cualquier otra norma, instrucción, prescripción técnica o instrumento de ordenación. Por ejemplo, en Extremadura no hay instrucciones básicas de ordenación, y en el PORF se desarrollan las normas para establecer los tipos de instrumentos de ordenación y gestión forestal sostenible. O, en ausencia de legislación autonómica, el PORF tendrá que establecer la superficie mínima a partir de la cual es obligatorio disponer de un plan de ordenación o instrumento equivalente. Es, por lo tanto, un referente técnico de planificación y gestión forestal comarcal.

La Ley 43/2003 establece que son las comunidades autónomas las que elaborarán y aprobarán los PORF, y también determinarán su contenido, indicando una serie de elementos que podrán incluir, pero no los considera como un contenido mínimo. Así mismo, queda en manos de las CC.AA. la definición del ámbito territorial subregional que abarcará cada PORF.

## 2 Objetivos

Vistos, sin afán exhaustivo, algunos aspectos de interés que tiene la redacción de PORF, y conocido que es la administración forestal competente de cada comunidad autónoma quien debe decidir su implantación y su diseño, resulta de interés saber qué está pasando en el estado español con estos planes, casi dos décadas después de su formulación y dotación de competencia en la Ley de Montes.

Por lo tanto, se formulan los siguientes objetivos para el presente trabajo:

- Estudiar el grado de implantación de los PORF en las distintas comunidades autónomas.
- Analizar, en aquellas autonomías que sí han redactado algún PORF, cómo han hecho la comarcalización y cómo han estructurado el PORF.

Con esta revisión general tratamos de contribuir a extender el uso de estos importantes instrumentos de gestión forestal, mostrando que pueden ser una fórmula útil y exitosa.

## 3 Metodología

El trabajo se ha desarrollado en las siguientes fases:

- Adquisición de la información
- Análisis de documentación
- Organización de los resultados

La información se ha adquirido por dos vías principales. La primera ha sido la consulta de las páginas web institucionales de las distintas administraciones forestales autonómicas, donde se presenta la organización de su planificación forestal y se indican los tipos de planes que han redactado y su estado de tramitación.

La segunda vía han sido las entrevistas personales con técnicos de la administración de la mayor parte de las comunidades autónomas, que han aportado valiosa información complementaria y muy explicativa de lo que está pasando en su comunidad autónoma con los PORF.

El análisis de la documentación ha consistido en una vista general de los planes forestales regionales, viendo el grado de integración que plantean con la redacción de PORF, para luego centrarnos en el análisis de los PORF redactados, cuando estos documentos nos han sido facilitados, en general por descarga web. Se solicitó el envío de algunos PORF que no estaban disponibles en Internet, pero esta petición no fue atendida.

Así, la primera síntesis realizada ha sido generar un mapa del grado de implantación de PORF en el territorio español.

En la lectura de los PORF disponibles se ha anotado la zonificación que realizan, los contenidos principales que incorporan (en relación a los básicos que establece la Ley 46/2003), la estructura general del documento y los planes anexos que contiene. Sólo una parte de esta información ha sido utilizada en la presente comunicación.

## 4 Resultados

### 4.1 Grado de desarrollo de la planificación forestal en las CC.AA.

Comentamos, a continuación, por orden alfabético, la situación actual de los planes forestales de las distintas CC.AA., así como el grado de implantación de los PORF (Figura 1).

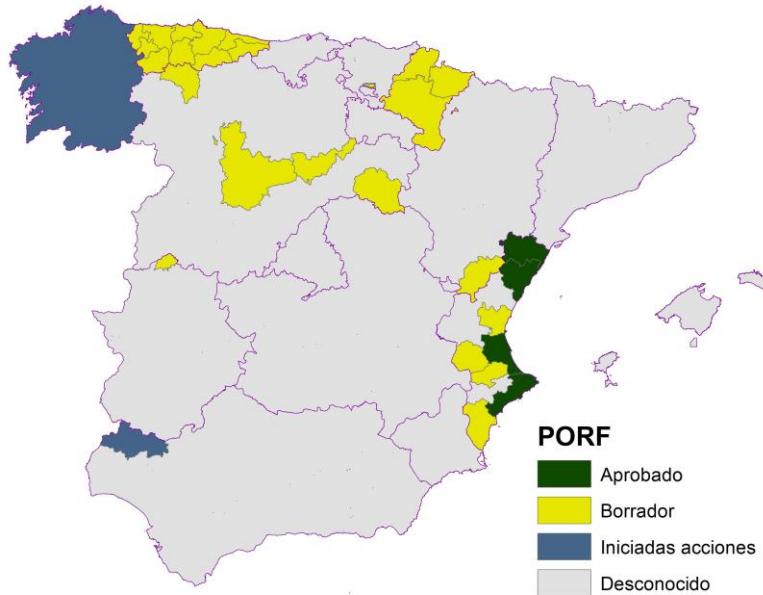


Figura 1. Situación actual de la elaboración de los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales en las distintas Comunidades Autónomas.

El Plan Forestal de Andalucía fue el primer plan que se aprobó en España, en 1989, con una vigencia de 60 años. Se ha sometido a tres revisiones o adecuaciones. En 2022 se espera que se apruebe la cuarta Adecuación del Plan Forestal Andaluz, Horizonte 2030. Respecto a los PORF, la Ley 2/1992 forestal de Andalucía no recoge los PORF como tal, habla de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales en los terrenos forestales, para la consecución de los objetivos planteados en la Ley. En el artículo 11 la Ley distingue entre los planes de carácter territorial, como “aquellos que extienden su ámbito a un territorio definido por sus características físicas, ecológicas y económicas”, actuales PORN, y los de carácter especial, como “aquellos que, aun definiendo un ámbito territorial, continuo o discontinuo, se refieren a la planificación de actuaciones encaminadas a la resolución de los problemas de unos determinados recursos forestales”, aquí se podrían incluir los PORF. Aún no existe ninguno en la comunidad andaluza, pero se ha iniciado la redacción del PORF piloto de la Comarca de la Sierra de Huelva, trabajo enmarcado dentro del proyecto POCTEP CILIFO –Centro Ibérico para la Investigación y Lucha contra Incendios Forestales-, en colaboración con la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible de la Junta de Andalucía. Por otro lado, destacamos que la Junta de Andalucía ha realizado un esfuerzo en la planificación forestal temática con la elaboración de Planes directores (dehesa, conectividad ecológica), así como en la optimización de la gestión de grupos de montes públicos con la implantación de Planes de gestión integral.

En Aragón carecen en la actualidad de un Plan Forestal aprobado, aunque sí ha habido algún intento y varios borradores. Tampoco hay ningún PORF aprobado; en 2012 se redactó el borrador del PORF de la comarca Gúdar-Javalambre, cuya memoria ambiental fue aprobada en 2015, pero los trámites no continuaron, y no hay previsto que ninguna otra comarca inicie la redacción de un nuevo PORF. Sin embargo, en el Decreto Legislativo 1/2017, de 20 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Montes de Aragón, indican que el Plan Forestal se desarrollará mediante PORF y que toda la superficie forestal de la Comunidad Autónoma deberá estar incluida en un PORF. Además, tienen unas instrucciones para la redacción de los PORF muy detalladas, recogidas en el Decreto 140/2012, de 22 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento de elaboración y los contenidos mínimos de los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales, única comunidad que lo ha regulado con tanta precisión.

El Principado de Asturias tiene un Plan Forestal vigente, aprobado en 2001 y con una duración de 60 años, que se ha dividido en cuatro fases de 15 años. La Ley del Principado de Asturias 3/2004, de 23 de noviembre, de Montes y Ordenación Forestal contempla la realización de un Plan de Ordenación de los Recursos Forestales del Principado de Asturias, como instrumento para el diseño y la ejecución de la política forestal autonómica. Respecto a los PORF, tanto el Plan Forestal como la Ley 3/2004 contemplan la elaboración de Planes Forestales Comarcales, que hacen referencia a los PORF. Además, la Ley 3/2004, en su Disposición Final tercera, establece que, en el plazo de cinco años, contados a partir de la entrada en vigor de la Ley, deberán quedar aprobados estos Planes Forestales Comarcales. Cada una de las 10 comarcas forestales que se han establecido en Asturias tiene en la actualidad un PORF, aunque se trata de los documentos iniciales, todo ellos de 2010, aún sin aprobar.

El Plan Forestal de las Islas Baleares es de 2015, pero apenas se han desarrollado instrumentos de planificación forestal. Una de las acciones que plantea el Plan Forestal es la elaboración y aprobación de PORF, en comarcas forestales o agrupaciones de terrenos forestales, pero todavía no han elaborado ninguno. Sólo han desarrollado planificación de espacios protegidos y, de hecho, el PORN de la Serra de Tramuntana tiene actualmente la consideración de PORF. En la normativa autonómica no se encuentran referencias a los PORF o instrumentos similares.

Tampoco hay ningún PORF redactado en las Islas Canarias y su Plan Forestal, de 1999, no hace mención a ellos.

El Plan Forestal de Cantabria se denomina “Plan Estratégico Regional sobre el Medio Natural”, de 2005, y tiene una vigencia de 15 años. Actualmente se habla en esferas políticas de la redacción de uno nuevo, pero no hay nada concreto todavía. En el Plan Forestal se contemplaba la elaboración de PORF como Planes Forestales Comarcales, pero todavía no se ha redactado ninguno. Sí que ha habido iniciativas de redacción de un PORF, pero nunca se aprobó, a pesar de la inversión económica realizada.

En Castilla-La Mancha no hemos encontrado Plan Forestal ni tampoco PORF. Aunque la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha sí considera

tanto la elaboración de un Plan de Conservación del Medio Natural, documento base para la planificación forestal de Castilla-La Mancha, como la redacción de los PORF.

El Plan Forestal de Castilla y León fue aprobado en 2002, con una duración total de 27 años, y no ha sido revisado nunca hasta la fecha. En el Plan Forestal establecen que la planificación del medio natural se complementará con la implantación progresiva de los planes forestales comarcales, equiparables a los PORF. La Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León hace también referencia, en su artículo 35, a los PORF, como instrumentos de planeamiento forestal que desarrollan y ejecutan las previsiones del Plan Forestal, y les otorga la condición de Planes Regionales de ámbito sectorial. Actualmente, según indican en la página web de la Junta de Castilla y León, la Consejería de Medio Ambiente está elaborando cuatro PORF, aunque han redactado alguno más. Existen también órdenes, todas de 2008, por las que se aprueban los documentos de referencia para la Evaluación Ambiental de cada uno de estos cuatro PORF. Sin embargo, la redacción de estos planes se ha parado y no han sido aprobados.

En Cataluña aprobaron en 2014 un Plan general de política forestal, vigente hasta 2024, que establece las directrices técnicas para la ejecución de una política forestal integrada. Tanto el Plan general como la Ley 6/1988, de 30 de marzo, Forestal de Cataluña hacen referencia a los PORF, como planes de desarrollo forestal, que determinarán las líneas generales básicas para mejorar la gestión de los bosques y pastos (modificación de la Ley 2/2014 de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público). La Ley también establece que el Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca establecerá un orden de prioridades para redactarlos. En la actualidad no han redactado ningún PORF, aunque sí han publicado orientaciones de gestión forestal sostenible (ORGEST) para las principales especies forestales y han establecido cartografía para integrar el riesgo de grandes incendios forestales en la gestión forestal.

El Plan Forestal de Extremadura se aprobó en 2003, con un horizonte previsto de 30 años. En 2010 se acometió su primera revisión y recientemente se han iniciado los trabajos para la elaboración de un nuevo Plan Forestal de Extremadura. El único PORF que han elaborado es el de la comarca de Las Hurdes, que cuenta con varios documentos muy extensos. Los espacios naturales protegidos en Las Hurdes no tienen todavía instrumento de planificación específico, por lo que el PORF se convierte en el referente.

El Plan Forestal de Galicia fue el segundo plan aprobado en España, en 1992. La primera revisión de este Plan acaba de aprobarse recientemente, por Decreto 140/2021, de 30 de septiembre, con un horizonte temporal de 2021-2040. En esta revisión incluyen entre sus medidas el desarrollo de los PORF, como planificación táctica a escala subregional para un ámbito de comarca o distrito forestal, que son aplicables tanto como referentes técnicos para la ordenación de los espacios y recursos forestales, como instrumentos de ordenación del territorio para la ordenación del régimen de usos del suelo forestal. Así, la Ley 7/2012, de 28 de junio, de montes de Galicia establece que la Administración forestal elaborará los PORF como instrumentos de planificación forestal, y la Ley 1/2021, de 8 de enero, de ordenación del territorio de Galicia considera los PORF como planes territoriales especiales. Hasta el momento no hay ningún PORF redactado en Galicia, pero uno de los objetivos planteados en esta primera revisión del Plan Forestal es la elaboración de los PORF de cada uno de los 19 distritos forestales de la Comunidad Autónoma,

durante el periodo comprendido entre los años 2026-2030. Previo al inicio de su redacción necesitan conocer el estado de los recursos forestales, que conseguirán gracias al inventario forestal continuo de Galicia. La elaboración de estos 19 PORF comenzará por un proyecto piloto que defina el plan tipo de referencia.

El Plan Estratégico de Conservación del Medio Natural – Plan Forestal de La Rioja es de 2004, con un periodo de vigencia de 20 años. Ni en el Plan ni en la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de protección y desarrollo del Patrimonio forestal de La Rioja hay referencias a los PORF. Tampoco hay constancia de la redacción de ninguno de los PORF en la comunidad.

En la comunidad de Madrid, el Plan Forestal es de 2000, con una duración de 20 años, por lo que actualmente está caducado. No hay referencias a la redacción de ninguno de los PORF.

En la Región de Murcia existe una Estrategia Forestal, de 2003, con una vigencia de 10 años, revisada en 2008. Actualmente hay un Plan de Acción de Política Forestal (2016-2020), para afrontar la dilatada revisión de la Estrategia Forestal, que ofrece el marco para consolidar la planificación de los montes a través de programas. No existe ninguno de los PORF redactado en la región.

El Plan Forestal de Navarra es de 1999, con una vigencia de 30 años, aunque la nueva planificación forestal se recoge en la Agenda Forestal de Navarra, 2019-2023. Respecto a los PORF, en este caso se refieren a ellos como planes comarcales, concretamente como planes generales de las comarcas, y han redactado los planes de tres comarcas, abarcando con ellos todo el territorio de la comunidad. Los tres planes son proyectos que aún no han sido aprobados.

El País Vasco cuenta con un Plan Forestal, 1994-2030, en el que no hay ninguna referencia a los PORF. Pero sí han elaborado un PORF, el Plan de Ordenación de los Recursos Forestales de los Montes de Vitoria.

Por último, la Comunidad de Valencia es la que claramente destaca por su mayor grado de desarrollo de la planificación forestal. En 2013 se aprobó el Plan de Acción Territorial Forestal (PATFOR) de la Comunidad Valenciana, con vigencia indefinida y revisable cada 15 años. Tanto el Plan Forestal como la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana contemplan la elaboración de PORF, en esta ocasión para cada una de las demarcaciones forestales, que constituyen el desarrollo operativo del PATFOR a una escala de mayor concreción y sustituyen a los anteriores planes forestales de demarcación. Existe una total de 12 demarcaciones forestales en la Comunidad Valenciana, cuya delimitación queda definida en el PATFOR. En la actualidad, cuatro de estas demarcaciones cuentan ya con un PORF aprobado y en otras cuatro el PORF se encuentran en fase de borrador.

#### 4.2 Ámbito territorial de los PORF

La Ley de Montes establece, en el artículo 31, que “el ámbito territorial de los PORF serán los territorios forestales con características geográficas, socioeconómicas, ecológicas, culturales o paisajísticas homogéneas. Se podrán adaptar a aquellas comarcas, divisiones de ámbito subregional planteadas por la ordenación del territorio u otras divisiones administrativas propias de

las comunidades autónomas". De manera que son las comunidades autónomas las que delimitarán los territorios forestales a los que se debe dotar de un PORF. La interpretación y el grado de definición de este artículo por cada una de las CC.AA. ha sido diferente.

En el caso de la Comunidad Valenciana, tanto su Ley forestal como el Plan Forestal (PATFOR) establecen que el ámbito territorial de los PORF son las demarcaciones forestales, unidades territoriales básicas para la gestión, protección y fomento de lo forestal. En el PATFOR se definen claramente cuáles son estas demarcaciones, un total de 12, que cubren todo el territorio de la comunidad. El establecimiento de las demarcaciones forestales se basa en figuras administrativas, así, respetan los límites provinciales, es decir, cada demarcación pertenece a una única provincia, y tratan de utilizar preferentemente la agrupación de comarcas completas, aunque no siempre es así. Estas comarcas, que utilizan para las descripciones dentro del PORF, son las agrupaciones de municipios que se corresponden con las demarcaciones territoriales homologadas de rango 1 (DTH1).

En Galicia, la Ley 7/2012, de 28 de junio, de montes de Galicia establece que los PORF afectarán preferentemente a cada distrito forestal, al tratarse de territorios de condiciones geográficas, socioeconómicas, ecológicas, culturales o paisajísticas homogéneas. La reciente revisión de su Plan Forestal también concreta que los PORF se desarrollarán, preferentemente, en cada uno de los 19 distritos o comarcas forestales de la Comunidad Autónoma.

En el caso de Asturias, los PORF son planes forestales comarcales. La Ley del Principado de Asturias 3/2004, de Montes y Ordenación Forestal establece, en su artículo 32, que el territorio del Principado se dividirá en comarcas forestales, delimitadas por parámetros geográficos, biológicos, dasocráticos, económicos y sociales o administrativos, y teniendo en consideración las áreas de planificación vigentes, procurando la mayor coincidencia. El Plan Forestal recoge los criterios que utilizan para esta división del territorio, en la que tienen en cuenta las Directrices Generales de Ordenación del Territorio, la comarcalización del medio natural, las características socio-económicas y las comarcas de gestión forestal. Consideran que la unidad administrativa mínima es el Concejo, que un municipio no puede pertenecer a dos comarcas, que la superficie óptima de gestión es de unas 50.000 ha y también tienen en cuenta la red de comunicaciones. Finalmente establecen un total de 10 comarcas forestales en todo el territorio del Principado.

El resto de CC. AA. no han definido de una manera tan sistemática el ámbito de aplicación de los PORF en su territorio e, incluso, algunas no lo han definido de ninguna manera.

En Navarra, el Plan Forestal hace referencia a las comarcas como zonas con características homogéneas desde el punto de vista forestal, ecológico y económico-social, pero nada más. Los tres PORF redactados, que abarcan todo el territorio de la comunidad, son el Plan General Comarca Cantábrica, el Plan General Comarca Pirenaica y el Plan General Comarca Zona Media y Ribera. Los dos primeros coinciden cada uno con una comarca agraria y el tercero incluye varias comarcas agrarias.

En el caso de Castilla y León hay más diversidad a la hora de definir los ámbitos territoriales de los PORF. De los cuatro PORF para los cuales existe evidencia de haberse iniciado su redacción,

no se aprecia una sistemática en la definición de su ámbito de aplicación, ni se definen estos ámbitos para todo el territorio. Uno de ellos, el Plan Forestal de Valladolid, abarca la provincia entera; el Plan Forestal del Área Funcional de Almazán corresponde a diferentes comarcas forestales; el Plan Forestal del Sur de Burgos afecta a una sexta parte de la provincia, tomando términos municipales de dos comarcas bien diferenciadas y el último corresponde al Plan Forestal de la Montaña Occidental de León.

En Extremadura el PORF que han redactado es de aplicación a la comarca de Las Hurdes, una de las 24 comarcas en que se encuentra dividido el territorio rural extremeño. Esta comarca no coincide con ninguna zonificación del Plan Forestal, donde establecen una división en comarcas geomorfológica, una de las cuales es la de Sierra de Gata – Las Hurdes, más amplia que el ámbito de aplicación del PORF. Tampoco coincide con ninguna comarca agraria, es una parte de la comarca agraria de Hervás, sino que se ajusta a la definición histórica del territorio hurdetano.

En el País Vasco sólo han elaborado el PORF de los montes de Vitoria; en este caso el ámbito territorial es un término municipal y la iniciativa es del ayuntamiento.

En Baleares el PORN de la Serra de Tramuntana tiene la consideración de PORF, el único que hay, siendo su ámbito territorial el espacio natural”.

Otras CC.AA., sin ningún PORF redactado, hacen referencia al ámbito territorial en su legislación. Así, el Decreto 140/2012 del Gobierno de Aragón establece que el ámbito territorial de los PORF son las comarcas, o bien una subdivisión de ellas, que además tienen la competencia para la elaboración de los PORF.

Por último, en Andalucía, en la redacción del PORF piloto que se está realizando se ha adoptado el uso de las comarcas agrarias, en concreto, la Comarca de la Sierra de Huelva.

#### 4.3 Contenido de los PORF según la legislación

Según establece la Ley 43/2003 de Montes, en el artículo 31, son las CC.AA. las que determinarán la documentación y el contenido de los PORF, aunque considera una serie de elementos que se podrán incluir, a saber:

- Descripción del ámbito territorial, considerando diferentes aspectos (medio físico, biológico, montes y paisaje, aspectos jurídicos-administrativos, características socioeconómicas).
- Zonificación del territorio. Objetivos, compatibilidades y prioridades.
- Planificación de acciones para el cumplimiento de los objetivos.
- Establecimiento del marco para suscribir acuerdos, convenios y contratos entre la Administración y los propietarios.
- Establecimiento de directrices para la ordenación y aprovechamiento de los montes.
- Criterios para el control y seguimiento del Plan.

Este posible contenido mínimo de los PORF ha sido recogido y a veces ampliado en algunas legislaciones autonómicas.

Sin duda, destaca el Decreto 140/2012 del Gobierno de Aragón, que parte de los elementos que considera la Ley 43/2003, pero los estructura y los desarrolla con mucho mayor detalle, casi a nivel de un Proyecto de Ordenación, aunque con contenidos más propios de un PORF. También añaden como novedad la cartografía mínima necesaria, mucho más extensa que para un Proyecto de Ordenación. Para su elaboración no es preciso la realización de trabajos de inventario forestal, pudiéndose apoyar en la información derivada del último Inventario Forestal Nacional disponible. El texto refundido de la Ley de Montes de Aragón (2017) hace alusión en su artículo 62 al carácter básico de los PORF y al desarrollo reglamentario de su contenido, así como al uso de estos instrumentos para la definición de corredores biológicos.

En el caso de Galicia, la primera revisión del Plan Forestal (2021) recoge, en primer lugar, el contenido mínimo especificado en la legislación autonómica forestal, muy similar al de la ley estatal, con la novedad de considerar el establecimiento de referentes de buenas prácticas y modelos selvícolas orientativos para la gestión y aprovechamiento de los montes. Otros elementos interesantes que incluye son:

- Coordinación del contenido del PORF con los correspondientes planes de prevención y defensa contra los incendios forestales del distrito. La prevención de incendios debe incorporarse a la planificación territorial sectorial forestal, sobre todo en la ordenación de usos en la interfaz urbano-forestal.
- Los PORF deben definir y clasificar el suelo forestal, esto es, los terrenos con la condición legal de monte. La ley estatal de montes también incluye esta consideración, pero con carácter previo a la elaboración de los PORF.
- Necesidad de deslindes de los montes públicos y privados colectivos, y localización de zonas susceptibles de concentración o agrupación de propiedades forestales particulares para su gestión conjunta.

La Ley forestal de Castilla y León establece como contenido mínimo de los PORF lo recomendado por la ley estatal más lo definido en el artículo 23 de la Ley 10/1998 de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. En cuanto a la documentación necesaria, la ley establece que habrá de incluir, en todo caso, una “memoria justificativa, normas de protección y de regulación de usos, y directrices de gestión forestal sostenible”.

En el caso del Principado de Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha y Valencia, sus leyes forestales autonómicas y/o sus planes forestales definen el contenido mínimo de los PORF, pero no aportan nada nuevo a lo que recoge la ley estatal. En el resto de CC.AA. no se hace mención a este contenido.

## 5 Discusión y conclusiones

Es paradójico el pequeño número de PORF aprobados en todo el territorio nacional cuando en la actualidad existen los medios y la legislación para su redacción, y cuando la explotación de estos instrumentos puede resultar claramente fructífera. De hecho, por parte de los gestores se aprecia interés en el despliegue de estos planes, que han llevado a que existan borradores en 6 CC.AA., pero sólo una de ellas tiene PORF aprobados.

En esta situación parece claro que el fallo se produce cuando los PORF tratan de pasar los filtros posteriores a su redacción, esto es, cuando se someten a consulta pública y a revisión por parte de otras administraciones interesadas, como lo son, de forma muy especial, las entidades locales. Es más, muchos de los PORF no llegan a someterse a los trámites de información pública y quedan en el limbo de la falta de voluntad política.

Para resolver esta problemática es probable que no exista una receta general. Tampoco son tantos los PORF iniciados y las causas de esta falta de culminación pueden ser distintas. Sin embargo, la potestad normativa que tiene un PORF en todos los aspectos forestales, puede estar en la raíz de los problemas. Las entidades locales deben encajar su gestión dentro del marco que establece la ordenación del territorio y, cuando se encuentran en espacios protegidos, dentro de las estipulaciones de los planes de ordenación de los recursos naturales (PORN). Un PORF puede ser un instrumento para la regulación técnica de algunos procedimientos incómodos como los cambios de uso del suelo o la autorización de actividades diversas en los montes. Es un instrumento de gran valor para los gestores, pero puede ser una cortapisa más para las aspiraciones (legítimas o no) que tenga un municipio para el uso de su territorio.

Conviene por lo tanto reflexionar sobre si con la implementación de un PORF se busca imponer mayor protección territorial o se busca dinamizar el sector, en un marco sostenible y respetuoso con las necesidades de protección.

El ámbito territorial sobre el que se aplican los PORF es también una cuestión carente de consenso en las distintas administraciones forestales autonómicas. La Ley 43/2003 de Montes deja abierta a las CC.AA. esta definición de comarcas forestales. Existen comarcas históricas, comarcas agrarias, comarcas o demarcaciones forestales, ámbitos de ordenación del territorio, etc., además de otras posibles combinaciones que puedan hacer los propios gestores forestales. Las comarcas agrarias tienen la ventaja de su tradición y de su implantación administrativa en el mundo rural. Otras fórmulas pueden ser válidas, pero deben justificar sus ventajas o la capacidad de proporcionar una administración más fluida. En algunas regiones, como Aragón y Extremadura, la comarcalización no se ajusta a los límites provinciales, lo cual puede aconsejar dividir el territorio entre provincias, para facilitar los trámites administrativos, salvo que la descentralización hacia las comarcas sea suficientemente eficaz.

En cuanto al contenido de los PORF, éste puede ser moldeado por las CC.AA. según sus necesidades. El aprovechamiento que pueda hacerse de este instrumento dependerá de estos contenidos, pero también de otras cuestiones como, por ejemplo, que exista una adecuada jerarquización planificadora. Hay cuatro comunidades autónomas sin plan forestal regional vigente, bien por estar caducado (Madrid y Cantabria), bien por no haberse aprobado nunca (Aragón y Castilla-La Mancha). La falta de estos instrumentos básicos puede dificultar que los PORF se redacten con unas estrategias armonizadas para el conjunto de la región, además de que los planes forestales pueden facilitar algunas de las cuestiones más complicadas que ya se han enunciado en este trabajo.

Los PORF redactados hasta la fecha, aprobados o no, contienen una gran cantidad de información muy valiosa. La labor de recopilación y síntesis de datos georreferenciados proporciona una herramienta de gestión muy apreciada por los técnicos. Si a la información territorial de calidad se le añaden herramientas como modelos de gestión selvícola adaptados a las condiciones de la comarca, o una planificación de la gestión de los combustibles a escala paisaje, la utilidad de un PORF está asegurada.

## 6 Agradecimientos

Los autores de este trabajo queremos agradecer a los técnicos gestores de varias comunidades autónomas su ayuda y disposición a contestar nuestras dudas. Concretamente a: Ignacio Pérez Soba (Aragón), Javier Manrique (Cantabria), Javier Carmona y Jesús Motos (Castilla-La Mancha); Alfonso González y José Bengoa (Castilla y León).

Al proyecto CILIFO-Centro Ibérico para la Investigación y Lucha contra Incendios Forestales (0753\_CILIFO\_5\_E, EP- INTERREG V A España-Portugal POCTEP) que financia las acciones que han permitido la realización de este trabajo.

## 7 Bibliografía

GARCÍA LÓPEZ, J.M.; 1995. Breve repertorio histórico de los orígenes de la Ordenación de Montes en España (1852-1899). *Cuad. Soc. Esp. Cienc. For.* 1 139-148.

GARITACELAYA SALDISE, J.; 2009. Las injustamente denostadas y olvidadas Instrucciones de Ordenación de Montes de 1924. *Cuad. Soc. Esp. Cienc. For.* 30 235-240.

GONZÁLEZ DONCEL, I.; 2015. Planificación forestal en *pro* de la ordenación de montes arbolados. *Revista Montes* 120 33-34

SAURA MARTÍNEZ DE TODA, S.; 2011. Las Instrucciones de Ordenación de Montes. En: MARTÍNEZ SÁNCHEZ-PALENCIA, S. (eds.): Manual para la redacción de instrumentos de Gestión Forestal Sostenible en Castilla-La Mancha. 33-53. Junta de Comunidades de Castilla – La Mancha. Consejería de Agricultura y Medio Ambiente. Toledo.

### Planes forestales

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE; 2003. Plan Forestal de Extremadura: Tomo 1. Junta de Extremadura. 328 pp. Badajoz. Accesible en: [http://extremambiente.juntaex.es/index.php?option=com\\_content&id=3609&Itemid=307](http://extremambiente.juntaex.es/index.php?option=com_content&id=3609&Itemid=307)

CONSELLERIA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, ERGENCIA CLIMÁTICA Y TRANSICIÓN ECOLÓGICA; 2013. Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunidad Valenciana. Generalitat Valenciana. 582 pp. Accesible en: <https://agroambient.gva.es/es/web/medio-natural/patfor>

CONSEJERÍA DE AGUA, AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y MEDIO AMBIENTE; 2003. Estrategia Forestal de la Región de Murcia. Gobierno de la Región de Murcia. 217 pp. Murcia. Accesible en: <https://muranatural.carm.es/web/guest/visor-contenidos-dinamicos?artId=84801>

CONSEJERÍA DE DESARROLLO RURAL, GANADERÍA, PESCA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE; 2005. Plan Forestal de Cantabria. Plan Estratégico Regional sobre el Medio Natural. Documento divulgativo. Gobierno de Cantabria. 214 pp. Santander. Accesible en:  
[https://cantabria.geografos.org/web/download/LEGISLACION\\_NORMATIVA/2006-04-18%20Plan%20Forestal.pdf](https://cantabria.geografos.org/web/download/LEGISLACION_NORMATIVA/2006-04-18%20Plan%20Forestal.pdf)

CONSEJERÍA DE FOMENTO Y MEDIO AMBIENTE; 2002. Plan forestal de Castilla y León: T2 Desarrollo de la planificación. Junta de Castilla y León. 91 pp. Valladolid. Accesible en:  
<https://medioambiente.jcyl.es/web/jcyl/MedioAmbiente/es/Plantilla100Detalle/1131977737133/Texto%20Generico/1131977737027/Texto>

CONSEJERÍA DE MEDIO RURAL Y PESCA; 2001. Plan Forestal del Principado de Asturias. Gobierno del Principado de Asturias. 109 pp. Oviedo. Accesible en:  
[https://www.asturias.es/Asturias/descargas/PDF\\_TEMAS/Agricultura/Politica%20Forestal/planificacion/planificacion/regional/plan\\_forestal\\_de\\_asturias.pdf](https://www.asturias.es/Asturias/descargas/PDF_TEMAS/Agricultura/Politica%20Forestal/planificacion/planificacion/regional/plan_forestal_de_asturias.pdf)

CONSEJERÍA DE TURISMO, MEDIO AMBIENTE Y POLÍTICA TERRITORIAL; 2004. Plan estratégico de conservación del medio natural – Plan forestal de La Rioja. Gobierno de La Rioja. 91 pp. Logroño. Accesible en:  
<https://www.larioja.org/medio-ambiente/es/publicaciones/monografias/contenidos/plan-estrategico-conservacion-medio-natural-plan-fore-c45de>

CONSELLERIA D'AGRICULTURA, MEDI AMBIENT I TERRITORI; 2015. Pla Forestal de les Illes Balears. Govern de les Illes Balears. 367 pp. Palma. Accesible en:  
<http://www.caib.es/sacmicrofront/archivopub.do?ctrl=MCRST4426ZI170801&id=170801&lang=es>

CONSELLERÍA DEL MEDIO RURAL; 2021. Plan forestal de Galicia 2021-2040, Hacia la neutralidad carbónica. Xunta de Galicia. 373 pp. Santiago de Compostela. Accesible en:  
[https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2021/20211025/AnuncioG0426-061021-0001\\_es.pdf](https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2021/20211025/AnuncioG0426-061021-0001_es.pdf)

DEPARTAMENT D'AGRICULTURA, RAMADERÍA, PESCA, ALIMENTACIÓN I MEDI NATURAL; 2014. Pla general de política forestal de Catalunya 2014 – 2024. 105 pp. Barcelona. Accesible en:  
<http://agricultura.gencat.cat/es/ambits/medi-natural/gestio-forestal/planificacio-forestal/pla-general-politica-forestal-public/>

DEPARTAMENTO DE DESARROLLO RURAL Y MEDIO AMBIENTE; 1999. Plan Forestal de Navarra. Gobierno de Navarra. 466 pp. Pamplona. Accesible en:  
[http://www.navarra.es/home\\_es/Temas/Medio+Ambiente/Montes/Planificacion+forestal.htm#header2](http://www.navarra.es/home_es/Temas/Medio+Ambiente/Montes/Planificacion+forestal.htm#header2)

## Legislación

Decreto Legislativo 1 de 2017 [Gobierno de Aragón]. Por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Montes de Aragón. 20 de junio de 2017. BOA-d-2017-90392. Accesible en:  
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOA-d-2017-90392>

Decreto 140 de 2012 [Gobierno de Aragón]. Por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento de elaboración y los contenidos mínimos de los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales. 22 de mayo de 2012. BOA No 105. Accesible en:  
<http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VERDOC&BASE=BOLE&PIECE=BOLE&DOCS=1-30&DOCR=3&SEC=FIRMA&RNG=200&SEPARADOR=&&PUBL=20120601>

Ley 3 de 1993, Forestal de la Comunidad Valenciana. 9 de diciembre de 1993. BOE-A-1994-1915. Accesible en:  
<https://www.boe.es/eli/es-vc/l/1993/12/09/3>

Ley 3 de 2004, de montes y ordenación forestal de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias. 23 de noviembre de 2004. BOE-A-2005-393. Accesible en:  
<https://www.boe.es/eli/es-as/l/2004/11/23/3/con>

Ley 3 de 2008, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha. 12 de junio de 2008. BOE-A-2008-13685. Accesible en:  
<https://areasprotegidas.castillalamancha.es/content/legislacion/ley-32008-de-montes-y-gestion-forestal-sostenible-de-castilla-la-mancha>

Ley 3 de 2009, de montes de Castilla y León. 6 de abril de 2009. BOE-A-2009-7698. Accesible en:  
<https://www.boe.es/eli/es-cl/l/2009/04/06/3>

Ley 43 de 2003, de Montes. 21 de noviembre de 2003. BOE-A-2003-21339. Accesible en:  
<https://www.boe.es/eli/es/l/2003/11/21/43/con>

Ley 6 de 1988, Forestal de Cataluña. 30 de marzo de 1998. BOE-A-1988-10913. Accesible en:  
<https://www.boe.es/eli/es-ct/l/1988/03/30/6>

Ley 7 de 2012, de montes de Galicia. 28 de junio de 2012. BOE-A-2012-11414. Accesible en:  
<https://www.boe.es/eli/es-ga/l/2012/06/28/7/con>