



Prohibición cambio uso de suelos forestales

La experiencia de España y México

Autores

Pablo Morales Estay
Programa Asia Pacífico
Departamento de Estudios
Email: pmoralesestay@bcn.cl

Resumen

A principio del 2000, tanto España como México implementaron normativas para prohibir el cambio de uso de suelos forestales, tras verse afectados por incendios, ello con el fin de proteger dichos terrenos siniestrados y despejar los posibles intereses del mercado sobre ellos.

Si bien ambas legislaciones difieren en cuanto al tiempo de prohibición en el cambio de uso de suelo y los resultados, las dos enfatizan la importancia de resguardar la superficie forestal y restaurar su vegetación a futuro, destacando la normativa mexicana en cuanto a este último punto y sus recientes modificaciones.

Contexto

Solicitud realizada por el Senador
Kenneth Pugh.

A dicho análisis se le incorporó por una parte, el registro histórico del número de incendios forestales, y por otro, la superficie afectada por los mismos, con el fin de permitir comprender de manera más profunda su impacto en los suelos forestales arbolados y desarbolados.

Nº SUP: 140858

Introducción

Durante las últimas décadas, los incendios forestales en el mundo han aumentado tanto en número como en intensidad, fruto de un incremento en las temperaturas y la acción humana, existiendo un número indeterminado de casos donde la intencionalidad del incendio está ligada a intereses privados (comerciales y/o inmobiliarios).

Se estima que en 2023, los incendios forestales liberaron 6.500 millones de toneladas de dióxido de carbono (CO²), es decir, una quinta parte de las emisiones totales en el mundo (36.800 millones de toneladas). No obstante, el 80% del carbono generado por los incendios fue absorbido por la vegetación (Phys, 2023).

Es por ello, que proteger los suelos forestales de los intereses privados, es fundamental no solo para resguardar los recursos naturales sino también para resguardar su rol en la disminución de emisiones de CO² y capturar el carbono en el ambiente. De acuerdo a la CONAF, los bosques en Chile (entre los

bosques permanentes y el aumento de superficie forestal) absorben 12,4 millones de tCo² eq, cifra levemente inferior a los 12,5 millones de tCo² eq de emisiones anuales por deforestación y degradación, quedando en evidencia su importancia para el país y el medio ambiente (CONAF, 2019).

I. España

El país europeo reguló la recalificación de terrenos en 2003, estipulando en su Ley de Montes 43/2003, específicamente en su Artículo 50, que queda prohibido el cambio de uso de suelo forestal de sectores afectados por incendios, señalando que:

“Las comunidades autónomas deberán garantizar las condiciones para la restauración de la vegetación de los terrenos forestales incendiados, quedando prohibido el cambio del uso forestal por razón del incendio. Igualmente, determinarán los plazos y procedimientos para hacer efectiva esta prohibición” (BOE, 2003).

Tres años más tarde, dicha disposición legal sufrió una modificación a través de la Ley 10/2006 con objeto de unificar criterios en base a estudios de recuperación de los ecosistemas post incendios, quedando el Artículo 50 redactado en los siguientes términos:

“Las comunidades autónomas deberán garantizar las condiciones para la restauración de los terrenos forestales incendiados, y queda prohibido:

- a) El cambio de uso forestal al menos durante 30 años.*
- b) Toda actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal, durante el periodo que determine la legislación autonómica.” (BOE, 2006).*

Derivado de la presión mediática que se instauró en las actividades de reconversión de suelos afectados por incendios forestales en pleno boom inmobiliario español, uno de los objetivos de la modificación era detener cualquier motivación a generar incendios intencionales a través de un largo periodo de inhabilidades para solicitar cambios de uso del suelo (PUC, 2017).

No obstante, dicha prohibición no era absoluta, debido a que las comunidades autónomas tenían ciertas excepciones para levantar la prohibición, relacionadas con tres principios (PUC, 2017):

- 1) un instrumento de planificación previamente aprobado para la urbanización,
- 2) un instrumento de planificación pendiente, pero con evaluación ambiental favorable y
- 3) una política agroforestal que contemplaba el uso agrario o ganadero extensivo.

Es por ello, que en 2015 se modificó por última vez la Ley de Montes mediante la Ley 21/2015, estableciendo adicionalmente en el Artículo 50 que:

“Asimismo, con carácter excepcional las comunidades autónomas podrán acordar el cambio de uso forestal cuando concurren razones imperiosas de interés público de primer orden que deberán ser apreciadas mediante ley, siempre que se adopten las medidas compensatorias necesarias que permitan recuperar una superficie forestal equivalente a la quemada. Tales

medidas compensatorias deberán identificarse con anterioridad al cambio de uso en la propia ley junto con la procedencia del cambio de uso” (BOE, 2015).

Y finalmente agregando la única excepción a ello, que *“en el caso de que esas razones imperiosas de primer orden correspondan a un interés general de la Nación, será la ley estatal la que determine la necesidad del cambio de uso forestal, en los supuestos y con las condiciones indicadas en el párrafo anterior” (BOE, 2015).*

Con esto se pretendió eliminar la posible generación de incendios mal intencionados, los cuales no tenían un móvil de cambiar el uso del suelo, sino perjudicar a los propietarios de las tierras condenándolos a 30 años de restricciones (PUC, 2017).

II. México

En relación a México, desde la década del 2000 dicho país ha presentado significativas leyes relativas a la visión de desarrollo sustentable y la planificación estratégica del territorio. Específicamente en 2003 fue promulgada la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, pero no fue hasta el 2015 donde se presentó la solicitud parlamentaria de modificación de la Ley en materia de proteger de la especulación inmobiliaria los terrenos afectados por incendios forestales, sancionando cualquier actividad distinta a la restauración en terrenos afectados por un incendio forestal.

En marzo del 2015 se aprobó en la Comisión del Medio Ambiente y Recursos Naturales, el tercer párrafo del Artículo 117 que detalla la prohibición:

“No se podrá otorgar autorización de cambio de uso del suelo en terreno incendiado sin que hayan pasado 20 años y que se acredite fehacientemente a la Secretaría que el ecosistema se ha regenerado totalmente, mediante los mecanismos que para tal efecto se establezcan en el reglamento correspondiente” (Cámara de Diputados de México, 2015).

Asimismo, el Artículo 127 del Capítulo IV referente a la Conservación y Restauración establece que:

“Los propietarios, poseedores, usufructuarios o usuarios de terrenos forestales o preferentemente forestales están obligados a realizar las acciones de restauración y conservación pertinentes y aquellas que para tal caso dicte la Secretaría. En el caso de que éstos demuestren carecer de recursos, la Secretaría los incorporará a los programas de apoyo que instrumente, de acuerdo a las asignaciones que para tal fin se contemplen en el Presupuesto de Egresos de la Federación o, en su caso, realizará por su cuenta, con acuerdo de los obligados, los trabajos requeridos” (Cámara de Diputados de México, 2015).

Dicha disposición legal sufrió una modificación en 2018 en la que se reafirma a través del Artículo 97 lo estipulado anteriormente, y dio paso a establecer en octubre del mismo año el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable -actualizado en diciembre de 2020-, instaurando un mecanismo para la restauración y posterior seguimiento y evaluación de los terrenos forestales afectados por incendios a cargo de Conafor (Comisión Nacional Forestal). El que de acuerdo al Artículo

212, dependiendo de la magnitud del incendio forestal (mínimo, moderado o severo), se deberá llevar a cabo un proceso de restauración superior a los dos años (Secretaría de Gobernación de México, 2020):

- I. Incendio Forestal de impacto mínimo, aquel que, pasado un año de su ocurrencia, haya generado menos del 20% de mortalidad del arbolado con diámetro normal con corteza igual o mayor a 10 cm;
- II. Incendio Forestal de impacto moderado, el que, pasado un año de su ocurrencia, haya generado entre el 20-50% de mortalidad del arbolado con diámetro normal con corteza igual o mayor a diez centímetros, e
- III. Incendio Forestal de impacto severo, el que, pasado un año de su ocurrencia, haya generado más del 50% de mortalidad del arbolado con diámetro normal con corteza igual o mayor a diez centímetros.

De igual manera, cabe mencionar que a partir de la modificación de 2018 -incluida la última de marzo de 2020-, se incorporó en el Artículo 155 del capítulo II referente a las infracciones que “Realizar en terrenos incendiados, cualquier actividad o uso distintos a la restauración o al manejo forestal sustentable, dentro de los 20 años siguientes a que haya ocurrido un incendio” es una infracción a la Ley tal como lo indica el punto XXV (Secretaría de Gobernación de México, 2020).

Dos años más tarde, en abril de 2022 se volvió a reformar la normativa, con el fin de establecer el instrumento legal que permite tanto la conservación como la restauración de los recursos, junto con las condiciones para recaudar los fondos pertinentes. Para ello, se modificó el primer párrafo del Artículo 139 y el penúltimo párrafo del Artículo 140 de la Ley:

“El Fondo Forestal Mexicano será el instrumento para promover la conservación, incremento, aprovechamiento sustentable y restauración de los recursos forestales y sus recursos asociados, facilitando el acceso a los servicios financieros en el mercado, impulsando proyectos que contribuyan a la integración y competitividad de la cadena productiva, desarrollando los mecanismos de cobro y pago de bienes y servicios ambientales y realizando acciones para la prevención, adaptación y mitigación del cambio climático en materia forestal. Para garantizar un manejo más eficiente de los recursos del Fondo, se podrán utilizar los servicios de la banca privada” (Cámara de Diputados de México, 2022).

“Los recursos que el Fondo Forestal Mexicano obtenga por el cobro de bienes y servicios ambientales se entregarán directamente a los proveedores de dichos servicios y una parte se destinará a cubrir los costos de esta operación. Los recursos obtenidos por concepto de compensación ambiental para actividades de reforestación o restauración y su mantenimiento podrán también ser utilizados para la protección de los recursos forestales y la prevención, adaptación y mitigación del cambio climático en los ecosistemas forestales” (Cámara de Diputados de México, 2022).

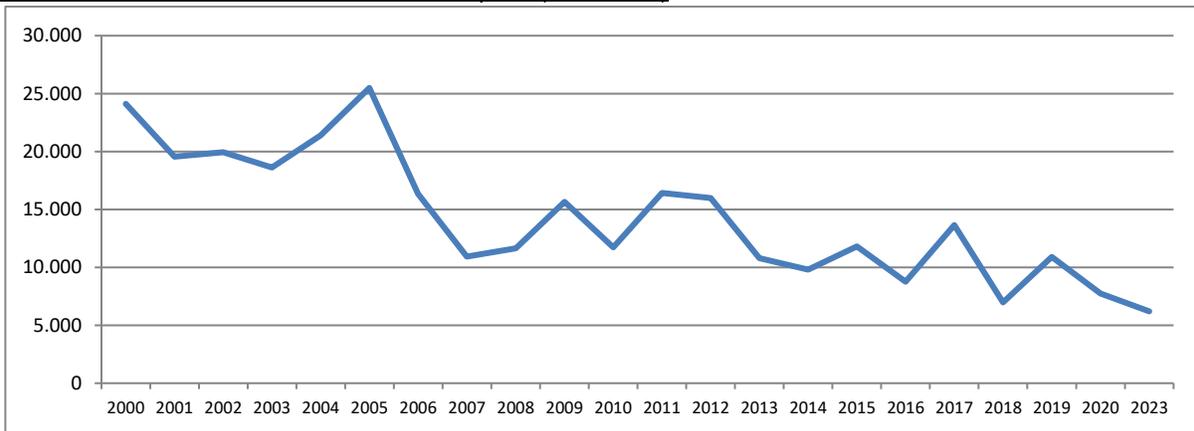
A ellas, también se le sumaron una serie de disposiciones adicionales y modificaciones en 56 Artículos de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, con el propósito de otorgarle nuevas atribuciones a las instituciones vinculadas a la protección y prevención de los incendios forestales, entre ellas el

Programa de Manejo del fuego, los servicios ambientales, el Sistema Nacional de Gestión Forestal y sus entidades federativas respectivas (Cámara de Diputados de México, 2022).

III. Los efectos de la ley

De acuerdo a la estadística general de incendios forestales del Ministerio para la Transición Ecológica y el reto demográfico de España (MITECO, 2024) entre los años 2000 y 2023 se ha experimentado una disminución importante en el número de siniestros totales, destacando la caída a más de la mitad entre 2005 a 2007, pasando de 25.492 a 10.936 incendios.

Gráfico N°1: Número de Incendios forestales en España (2000-2023)

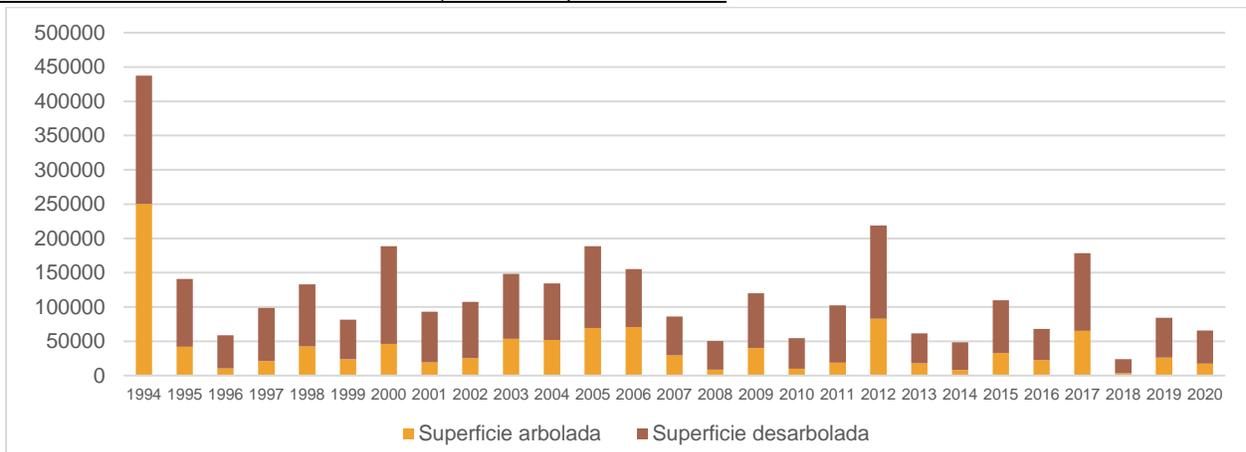


Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio para la Transición Ecológica y el reto demográfico de España

En los años posteriores, si bien se reportan aumentos y caídas, la tendencia general ha sido a la baja, alcanzando la menor estadística de los últimos 40 años, con un total de 6.205 incendios forestales en 2023, una cifra cuatro veces inferior que lo experimentado en 2005 (25.492).

Asimismo, al analizar la superficie total afectada a nivel histórico, es posible apreciar que desde 1994 (tercer máximo registrado con 437.600 hectáreas) existe una importante caída en el total afectado por incendios forestales en España. A partir de entonces las cifras se han reducido a la mitad, alcanzando máximos en 2012 con 218.900 hectáreas y mínimos en 2018 con 23.900 hectáreas afectadas.

Gráfico N°2: Número de hectáreas afectadas, arboladas y desarboladas

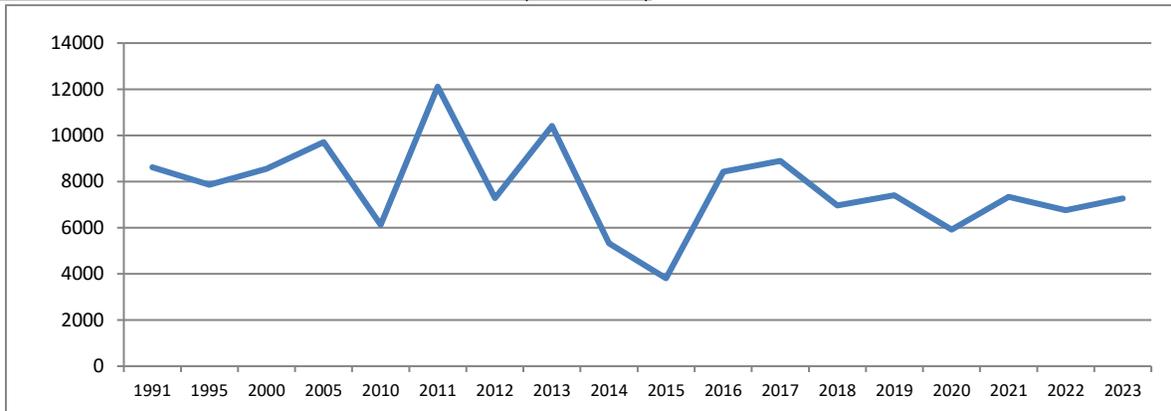


Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio para la Transición Ecológica y el reto demográfico de España

Sin embargo, este indicador no necesariamente permite medir el impacto de la normativa a nivel nominal, puesto que refleja la magnitud de los incendios forestales y no su incidencia. Aunque sí entrega un matiz importante a la hora de analizar el comportamiento de la misma, principalmente a la hora de dimensionar el impacto de los incendios forestales en relación a la superficie arbolada y desarbolada.

Por otro lado, en el caso de México, de acuerdo a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT, 2024), entre los años 2000 y 2020, si bien existe una disminución en el número total de incendios forestales a nivel nacional en ese periodo, pasando de 8.557 a 5.701 siniestros, la caída no es tan pronunciada como la experimentada en España. De hecho, solo se observa un importante descenso en 2015 –año en que se modificó la Ley- con un mínimo histórico de 3.809 incendios, para más tarde volver a aumentar y mantenerse estable entre 2018 y 2023.

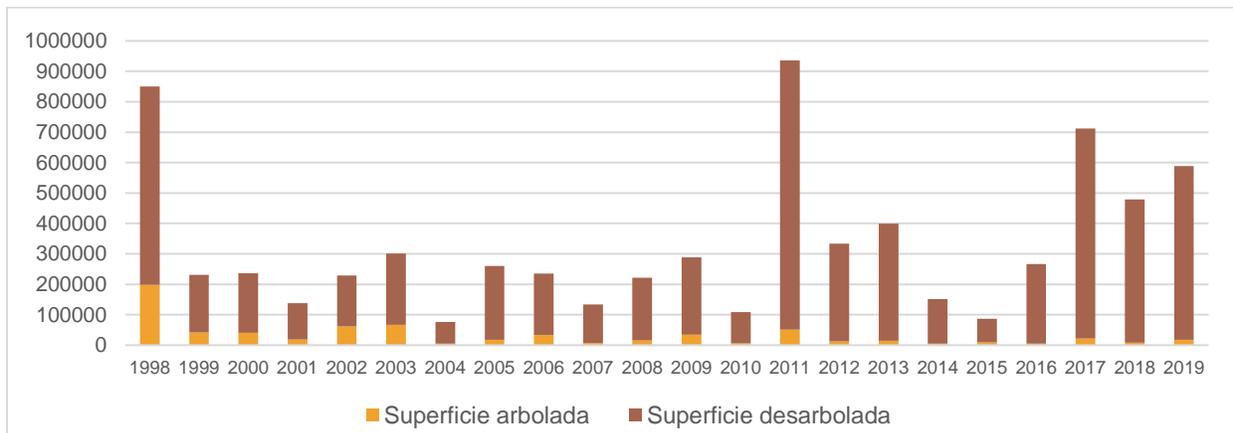
Gráfico N°3: Número de incendios forestales en México (2000-2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México.

No obstante, al analizar la superficie afectada por incendios forestales, por una parte encontramos que –al igual que España- existen ciertos máximos y mínimos como lo experimentado en 2011, luego una importante caída en 2015 y un aumento en los últimos tres años de registro (2017-2019), de acuerdo a la información pública disponible. Sin embargo, también es posible apreciar que es la superficie desarbolada es la más afectada por los incendios forestales en México, es decir aquella compuesta por arbustos y pastizales (SEMARNAT, 2024a).

Gráfico N°4: Número de hectáreas afectadas, arboladas y desarboladas



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México.

IV. Conclusiones

Al comparar ambas normativas es posible identificar ciertas similitudes y diferencias. Mientras ambas consideran un periodo de prohibición -de 20 años en el caso de México y 30 en el caso de España- se diferencian principalmente en que transcurrido el periodo de prohibición, en la primera (México) se debe acreditar que el ecosistema afectado fue regenerado, robusteciendo la mirada ecosistémica de la flora afectada. Además para establecer dicha prohibición es necesario entablar una denuncia vinculando el origen del incendio forestal con un acto ilícito para cambiar el uso del suelo, lo que no ocurre en la legislación española (PUC, 2017).

Si bien existen distintas realidades que motivaron la búsqueda de subsanar dichas problemáticas, el denominador común es el enfoque en cuanto a la prohibición de cambio de uso del suelo en terrenos afectados por incendios forestales por un tiempo determinado. Por una parte con objeto de despejar los posibles intereses del mercado sobre los suelo, y por otra, con el fin de favorecer la restauración o rehabilitación del sistema natural (PUC, 2017).

Finalmente, es importante destacar que en el caso mexicano, la normativa va mucho más allá de la española, ya que se exige la comprobación empírica de que el terreno siniestrado efectivamente se haya regenerado aunque requiere de denuncias para establecer prohibiciones, no así el caso español donde se presume inicialmente un conflicto de interés, prohibiendo -indiferentemente de denuncias- todo cambio de coberturas en terrenos afectados por incendios forestales, salvo que el bien superior de la comunidad decida lo contrario.

Asimismo, con el fin de poder garantizar la restauración de los terrenos afectados, la última modificación de la normativa mexicana (abril 2022) apunta precisamente a fortalecer el alcance de la ley, al establecer el Fondo Forestal -tanto para recaudar los recursos como para establecer los mecanismos para su conservación y restauración- junto con las 56 modificaciones que se traducen en nuevas atribuciones para el entramado institucional relacionado.

Referencias

- BOE (2003), Ley 43/2003 (Capítulo III Artículo 50)". En: <https://www.boe.es/boe/dias/2003/11/22/pdfs/A41422-41442.pdf>
- BOE (2006), Ley 10/2006 que modifica la Ley 43/2003 (Capítulo IV Artículo 50). En: <https://www.boe.es/boe/dias/2006/04/29/pdfs/A16830-16839.pdf>
- BOE (2015). Ley 21/2015 que modifica la Ley 43/2003 (Punto 63). En: <https://www.boe.es/boe/dias/2015/07/21/pdfs/BOE-A-2015-8146.pdf>
- Cámara de Diputados de México (2015), Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. En: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDFS.pdf>
- Cámara de Diputados de México (2022), DECRETO por el que se reforman el primer párrafo del artículo 139 y el penúltimo párrafo del artículo 140 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. En: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgdfs/LGDFS_ref05_28abr22.pdf
- CONAF (2019). Chile Forestal – Cambio climático: los bosques, clave en la captura de carbono. En: <https://www.conaf.cl/cms/editorweb/chifo/CHIFO390.pdf>

- MITECO (2024), Estadística general de incendios forestales. En: <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/inventarios-nacionales/inventario-espanol-patrimonio-natural-biodiv/sistema-indicadores/06c-estadistica-incendios-forestales.html>
- PUC (2017). Construyendo sobre cenizas ¿Son utilizados los incendios forestales como una herramienta informal para la expansión urbana de Chile central? En: <https://estudiosurbanos.uc.cl/wp-content/uploads/2018/01/TESIS-JCV.pdf>
- Phys (2023). Forest fires: a record year. En: <https://phys.org/news/2023-12-forest-year.html>
- Secretaría de Gobernación de México (2020). Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. En: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5607136&fecha=09/12/2020#gsc.tab=0
- SEMARNAT (2024), Número de incendios forestales. En: http://dgeiawf.semarnat.gob.mx:8080/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=D3_RFORESTA05_01&IBIC_user=dgeia_mce&IBIC_pass=dgeia_mce&NOMBREENTIDAD=* &NOMBREANIO=*
- SEMARNAT (2024a), Incendios forestales y superficie afectada. En: https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgeia/indicadores19/conjuntob/indicador/07_forestales/7_3.html
-

Nota aclaratoria

Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional de Chile, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)