

PORF DE LAS HURDES: el plan

IV. EFECTOS JURÍDICOS Y RANGO JERÁRQUICO DEL PORF.

INDICE.

IV.- EFECTOS JURÍDICOS Y RANGO JERÁRQUICO DEL PORF	2
IV.1. MARCO NORMATIVO APLICABLE.	2
IV.2. EFECTOS JURÍDICOS Y GRADO DE VINCULACIÓN DEL PORF.	3
IV.2.1.- El carácter indicativo genérico de las determinaciones del PORF como directrices o criterios orientadores.	3
IV.2.2.- El carácter supletorio o complementario genérico del PORF en ausencia de otras normas o instrumentos de planificación, ordenación o gestión.....	4
IV.3. RANGO JERÁRQUICO Y GRADO DE VINCULACIÓN DEL PORF RESPECTO A OTROS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN.	4
IV.3.1.- Rango jerárquico y grado de vinculación del PORF respecto a los instrumentos de planificación y ordenación forestal. Condiciones de supletoriedad.	5
IV.3.1.1.- Condiciones de supletoriedad del PORF en ausencia de referentes, instrucciones e instrumentos de ordenación y gestión forestal.	5
IV.3.2.- Rango jerárquico y grado de vinculación del PORF respecto a los instrumentos de protección y gestión del medio natural y la biodiversidad.....	7
IV.3.3.- Rango jerárquico y grado de vinculación del PORF respecto a los instrumentos de ordenación del territorio.	11
IV.3.4.- Rango jerárquico y grado de vinculación del PORF respecto al planeamiento municipal.	14
IV.3.5.- Rango jerárquico y grado de vinculación del PORF respecto a otras políticas sectoriales: su integración preferente en los Programas de Desarrollo Rural y los incentivos agrarios.	16

IV.- EFECTOS JURÍDICOS Y RANGO JERÁRQUICO DEL PORF

En este capítulo se consideran los efectos jurídicos del PORF que determinan el grado de vinculación de sus disposiciones para la administración y los particulares, así como el rango jerárquico que ocupa el plan respecto a otros instrumentos de planificación y ordenación, tanto en el ámbito territorial, relativo a la ordenación del territorio, como en materia ambiental, respecto a la conservación del medio natural y la biodiversidad, y en el propio ámbito forestal, según las distintas escalas de planificación y ámbitos competenciales de decisión.

IV.1. MARCO NORMATIVO APLICABLE.

Con tales objetivos, además de la Ley 30/1992 del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, el marco normativo principalmente aplicable en los ámbitos citados a nivel estatal y autonómico es el siguiente:

En materia forestal, en ausencia de una ley forestal extremeña y sin perjuicio de su propia normativa autonómica reglamentaria, como referencia se debe aplicar la legislación estatal forestal vigente mediante la **Ley 43/2003 de montes, modificada por la Ley 10/2006**, considerando que el 80% de la superficie forestal de la comarca de Las Hurdes objeto del PORF son montes municipales catalogados de utilidad pública.

Además, en el ámbito autonómico extremeño se dispone de la **Ley 5/2004 de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales en Extremadura**, que ha sido complementada con la publicación de los Decretos que definen el Plan de Lucha contra Incendios Forestales de Extremadura (Plan INFOEX), y la catalogación de las Zonas de Alto Riesgo de incendios forestales o de protección preferente (ZAR), así como el Plan de Prevención de Incendios Forestales de la región (PREIFEX), y los planes de defensa de las 14 Zonas de Alto Riesgo definidas anteriormente.

En materia de conservación de la naturaleza es aplicable la normativa básica estatal vigente mediante la **Ley 47/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad**, así como la normativa autonómica aplicable mediante la **Ley 8/1998, de 26 de junio, de conservación de la naturaleza y de espacios naturales de Extremadura**, que en principio permitió desarrollar la anterior ley básica estatal en la materia (Ley 4/1989 de conservación de los espacios naturales, flora y fauna silvestres), y posteriormente **modificada por la Ley 9/2006**, de 23 de diciembre, incorporando las prescripciones derivadas de la directiva europea de hábitats y la Red Ecológica Europea Natura 2000.

En materia de flora y fauna silvestres uno de los principales desarrollos de esta normativa autonómica de conservación ha sido el **Catálogo Regional de Especies Amenazadas de Extremadura** (Decreto 37/2001) que identifica y clasifica las especies amenazadas en la región. Además hay que considerar los instrumentos de ordenación y gestión de las especies amenazadas y los espacios naturales protegidos, en particular las directrices de gestión o instrumentos equivalentes que afecten a la **Red Ecológica Europea Natura 2000** que ocupa casi el 64% de la comarca de Las Hurdes objeto del PORF, compuesta por Lugares de Interés Comunitario (LIC) y Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA).

En materia de regulación de usos cinegéticos y piscícolas hay que considerar en su caso la **Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Caza de Extremadura y la Ley 11/2010, de 16 de noviembre, de Pesca y Acuicultura de Extremadura** y sus respectivas órdenes anuales de vedas.

En materia de ordenación del territorio y urbanismo hay que tener en cuenta la legislación estatal vigente mediante la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo y, en particular, la **Ley 15/2001 del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura** modificada por la **Ley 9/2010** de 18 de octubre. Por su parte, hay que considerar la Ley 45/2007, para el desarrollo sostenible del medio rural y en particular los Planes de Zona del área de influencia de la comarca de Las Hurdes, en cuanto afecten a los sistemas forestales.

IV.2. EFECTOS JURÍDICOS Y GRADO DE VINCULACIÓN DEL PORF.

Sin perjuicio del marco normativo aplicable, es preciso determinar los efectos jurídicos del PORF de Las Hurdes, es decir, su obligatoriedad o grado de vinculación no tanto del contenido como de sus disposiciones, entendiéndose por éstas aquellas que tienen carácter dispositivo, es decir, tanto las directrices de usos, de ordenación y gestión forestal sostenible como la distribución presupuestaria de los distintos programas temáticos que integran el plan. Esto significa que los análisis y diagnósticos de los diversos factores del medio forestal y natural, así como de los distintos aspectos de su gestión, son contenidos descriptivos, mientras que las citadas directrices y los referidos programas de actuación son determinaciones dispositivas.

En principio, tal como establecen otras normativas o instrumentos similares de ordenación del régimen de usos del suelo, podrán diferenciarse entre **disposiciones normativas de obligado cumplimiento** y **recomendaciones orientativas con carácter directriz**. Entre las **disposiciones preceptivas obligatorias**, se pueden distinguir aquellas que sean de *aplicación plena* en todos sus términos que implican la subordinación al precepto establecido con obligado cumplimiento para los particulares y la Administración; y aquellas otras también de carácter normativo, pero de *aplicación básica*, por la que sus disposiciones serán obligatorias respecto a sus fines, siendo los particulares o las administraciones sectoriales competentes quienes pueden desarrollar las condiciones y plazos para su consecución.

En cualquier caso, será la norma de aprobación del PORF la que establezca su grado de vinculación y los efectos jurídicos específicos que supongan sus disposiciones, determinando en qué medida confieren un carácter normativo de obligado cumplimiento para la administración y los particulares, o bien adoptan un carácter indicativo como directrices o recomendaciones orientativas, es decir, simplemente como criterios orientadores.

IV.2.1.- El carácter indicativo genérico de las determinaciones del PORF como directrices o criterios orientadores.

Según el apartado 2 del artículo 31 de la ley 43/2003 de montes, modificada por la ley 10/2006, que regula los PORF textualmente se establece que: *“el contenido de estos planes será obligatorio y ejecutivo en las materias reguladas en esta ley. Asimismo, tendrán carácter indicativo respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales”*.

Este precepto supone el obligado cumplimiento para los particulares y la Administración de la normativa forestal aplicable, pero no implica que todo el contenido del plan sea necesariamente obligatorio y ejecutivo, sino que, en general, las determinaciones del PORF tendrán un **carácter indicativo**, como recomendaciones, **directrices o criterios orientadores**, excepto las disposiciones que sean de obligado cumplimiento. No obstante, habrá otras disposiciones que puedan tener carácter normativo, bien porque el propio contenido del PORF así lo especifique expresamente, o bien porque sean preceptivas como resultado de acuerdos derivados del PORF con las entidades y agentes locales, tal como establece la referida legislación básica estatal sobre montes.

Por tanto, con las salvedades expresadas, en general las disposiciones del PORF han de tener un **carácter directriz**, lo que significa que tanto las directrices de usos, de ordenación y gestión forestal sostenible como la distribución presupuestaria de los distintos programas temáticos que integran el plan, no serán necesariamente de obligado cumplimiento, sino más bien recomendaciones indicativas o *criterios orientadores de referencia*.

Esto significa que el PORF se articula de conformidad con la legislación forestal vigente y en el uso de las competencias de la administración forestal autonómica competente en materia de montes, usos y aprovechamientos forestales, pero no puede inferir que sus determinaciones resulten de obligado cumplimiento para las demás políticas sectoriales, incluyendo las normas e instrumentos de ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico municipal, salvo aquellas disposiciones establecidas según la normativa forestal aplicable, las que en su caso se dispongan expresamente en el instrumento o norma de aprobación formal del PORF, o bien aquellas que se dispongan o acuerden en el contexto del desarrollo del mismo.

IV.2.2.- El carácter supletorio o complementario genérico del PORF en ausencia de otras normas o instrumentos de planificación, ordenación o gestión.

De conformidad con los efectos jurídicos orientativos o indicativos señalados, con carácter general, las disposiciones o determinaciones del PORF en lo que se refiere a la ordenación y gestión de espacios y recursos forestales se emplearán **de forma subsidiaria**, es decir, con **carácter supletorio** en ausencia de planes técnicos de ordenación y gestión forestal a escala de monte o finca en determinadas condiciones, o bien en ausencia de normas y prescripciones específicas o de cualquier otro instrumento de planificación, ordenación o gestión, en lo que se refiere tanto a especies y espacios naturales protegidos, como a ordenación territorial y el planeamiento municipal, de acuerdo con la normativa aplicable al respecto. Además, las disposiciones o determinaciones del PORF se podrán emplear también subsidiariamente con **carácter complementario** en todo aquello que tales normas e instrumentos no dispongan sobre ordenación y regulación de usos y actividades relativos a espacios y recursos forestales, en todo caso de conformidad con la normativa ambiental y territorial aplicable al respecto.

IV.3. RANGO JERÁRQUICO Y GRADO DE VINCULACIÓN DEL PORF RESPECTO A OTROS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN.

Para situar el rango jerárquico del PORF respecto a otros instrumentos de ordenación, en principio es necesario referirse a tres escalas de planificación que representan diferentes niveles competenciales y ámbitos respectivos de decisión, así como a tres planos insolapables en ámbitos funcionales diferentes: la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio natural y la propia de la planificación y gestión forestal, tal como se representa en el esquema adjunto.

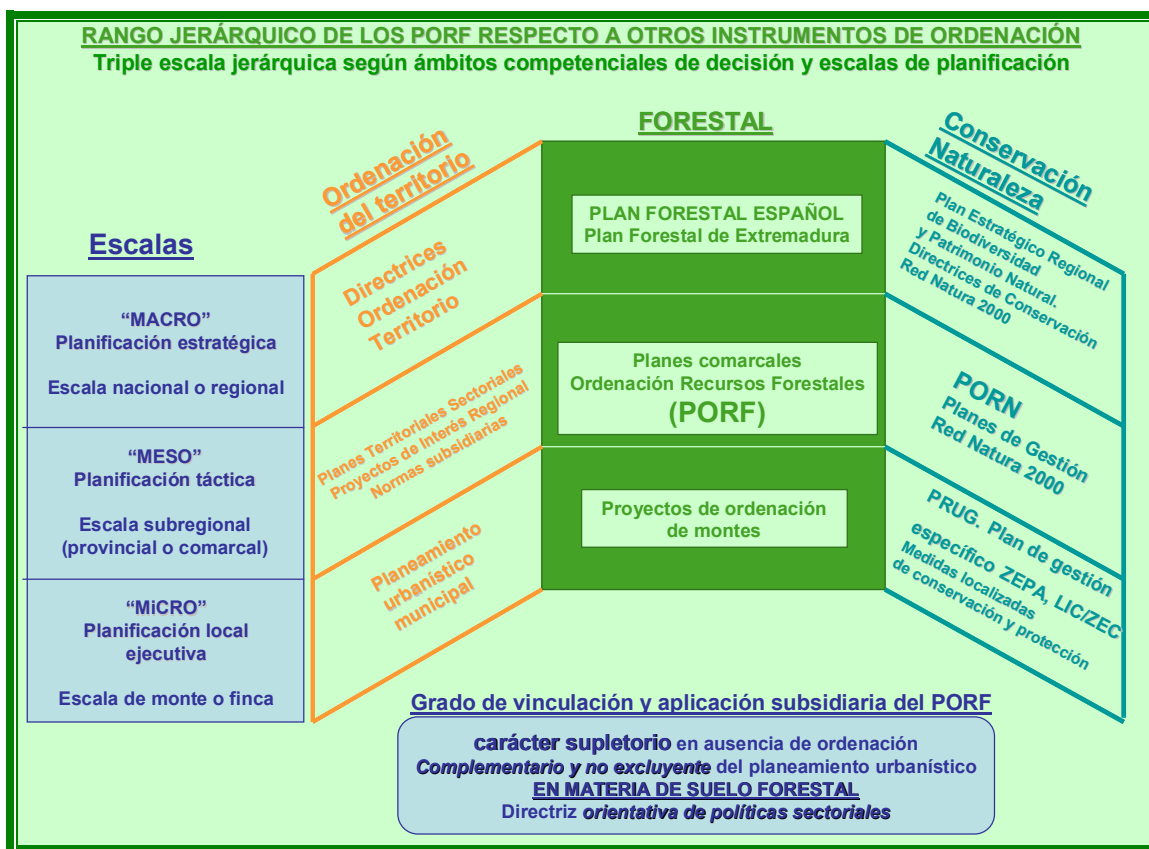


Ilustración 1. Rango jerárquico de los PORF respecto a otros instrumentos de ordenación.

Fuente: Elaboración propia.

Plan de Ordenación de los Recursos Forestales de Las Hurdes

A continuación se determina la posición jerárquica del PORF en relación a los distintos instrumentos de ordenación para los diferentes ámbitos competenciales mencionados.

IV.3.1.- Rango jerárquico y grado de vinculación del PORF respecto a los instrumentos de planificación y ordenación forestal. Condiciones de supletoriedad.

Los PORF se consideran instrumentos de ámbito supramunicipal con rango intermedio entre el Plan Forestal de Extremadura, como plan director de ámbito regional que organiza la política forestal extremeña y los proyectos de ordenación de montes y planes técnicos dasocráticos o instrumentos equivalentes de gestión forestal sostenible que se ejecuten a escala de finca o monte. Las determinaciones del PORF pueden constituir normas o directrices comunes de referencia que pueden ser complementarias o emplearse con carácter supletorio en ausencia de proyectos de ordenación de montes, o de planes técnicos dasocráticos o instrumentos equivalentes de gestión forestal sostenible, de conformidad con la ley básica estatal de montes.

IV.3.1.1.- Condiciones de supletoriedad del PORF en ausencia de referentes, instrucciones e instrumentos de ordenación y gestión forestal.

Las condiciones y plazos de supletoriedad se podrán establecer reglamentariamente por la administración forestal autonómica competente y, en su defecto, se especifican expresamente a continuación de acuerdo con las directrices establecidas en el contenido del PORF, tanto a los efectos de los supuestos de ordenación obligatoria que puedan ser establecidos en la normativa forestal regional, como a los efectos previstos en la legislación básica estatal sobre montes para que puedan resultar beneficiarios de ayudas los propietarios titulares de montes.

En efecto, para los **supuestos de ordenación obligatoria**, el artículo 33 apartado 2 de la referida ley básica de montes, establece textualmente que *“los montes públicos y privados deberán contar con un proyecto de ordenación de montes, plan dasocrático u otro instrumento de gestión equivalente. Estarán exentos de la obligación establecida en el párrafo anterior los montes de superficie inferior al mínimo que determinarán las comunidades autónomas de acuerdo con las características de su territorio forestal”*.

Según este precepto legal básico, la administración forestal competente de la Comunidad Autónoma de Extremadura deberá establecer la superficie mínima de un monte o terreno forestal a partir de la cual resulta obligatorio disponer de un plan. Con carácter supletorio, en tanto en cuanto no se establezca reglamentariamente dicha superficie mínima, en el ámbito del presente PORF deberán disponer de proyectos de ordenación de montes, o de planes técnicos dasocráticos o instrumentos equivalentes de gestión forestal sostenible los montes de la comarca de Las Hurdes que superen la superficie forestal de 25 hectáreas.

Sin perjuicio del contenido mínimo de los proyectos de ordenación de montes y planes técnicos dasocráticos que determinen las directrices básicas comunes estatales para la ordenación y el aprovechamiento de montes previstas en el artículo 32 de la ley básica de montes o, en su caso, las instrucciones autonómicas que al efecto se establezcan, en su ausencia el contenido del presente PORF establece en su apartado II.4, con carácter supletorio para su aplicación, los contenidos recomendables de distintos tipos de planes y condiciones de acuerdo con el tamaño y las características del monte, su funcionalidad y el régimen administrativo de la propiedad forestal, según los objetivos de uso y gestión que se pretendan.

Según establece el artículo 36 de la referida ley forestal básica estatal, en ausencia de otros referentes estatales y autonómicos, los usos y aprovechamientos de los espacios y recursos forestales se realizarán supletoriamente de acuerdo con las directrices de ordenación y gestión forestal sostenible, las prescripciones y especificaciones técnicas establecidas en el presente PORF como referentes de sostenibilidad para los montes de la comarca de Las Hurdes. Se ajustarán también, en su caso, a lo que concretamente se consigne en el proyecto de ordenación de montes, plan dasocrático o instrumento de gestión equivalente vigente para los distintos montes de la comarca de Las Hurdes, conforme a las referidas directrices, prescripciones y especificaciones técnicas establecidas en el presente PORF.

Plan de Ordenación de los Recursos Forestales de Las Hurdes

En ausencia de normativa forestal autonómica aplicable, según establece la citada ley forestal básica, los montes no gestionados por la administración forestal autonómica competente incluidos en el ámbito de aplicación del presente PORF, cuando dispongan de proyecto de ordenación, plan dasocrático o instrumento de gestión equivalente o, en su defecto, según las previsiones supletorias del presente PORF, el titular de la explotación del monte deberá notificar previamente a la administración forestal autonómica competente los aprovechamientos maderables o leñosos, al objeto de que ésta pueda comprobar su conformidad con lo previsto en el instrumento de gestión o de planificación o bien, en su caso, en las directrices del presente PORF o en las instrucciones o prescripciones técnicas autonómicas aplicables.

La denegación o condicionamiento del aprovechamiento sólo podrá producirse en el plazo que determine la normativa autonómica mediante resolución motivada, entendiéndose aceptado en caso de no recaer resolución expresa en dicho plazo. En todo caso, cuando no existan dichos instrumentos, instrucciones o referentes aplicables, estos aprovechamientos requerirán autorización administrativa previa, sujeta a la normativa aplicable sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común.

Por otra parte, a los efectos de que los propietarios de montes resulten **beneficiarios de ayudas**, sin perjuicio de lo que en su caso establezca la normativa forestal autonómica aplicable, en su ausencia, el PORF debe establecer las condiciones y plazos de supletoriedad cuando no se dispongan de los preceptivos proyectos de ordenación de montes, ni de planes técnicos dasocráticos o instrumentos equivalentes de gestión forestal sostenible, de conformidad con lo establecido al respecto en la referida ley forestal básica estatal.

Con este objeto, el artículo 63 de la citada ley básica de montes establece que las subvenciones, créditos e incentivos por externalidades ambientales de los montes recogidos en sus artículos 64 a 66, cuando se financien con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, se aplicarán a montes ordenados tanto de titularidad privada como de entidades locales. Los montes protectores, los montes con otras figuras de especial protección, los catalogados de utilidad pública y, en particular, aquellos incluidos en espacios naturales protegidos o en la Red Natura 2000 tendrán preferencia en el otorgamiento de estos incentivos.

Este precepto estatal puede tener especial relevancia en los montes de utilidad pública de la comarca de Las Hurdes que suponen el 80% de su superficie forestal, de los que además el 64% están incluidos en la Red Natura 2000, con lo que pueden tener doble preferencia en el otorgamiento de tales incentivos con financiación estatal. Hay que tener en cuenta también, sin perjuicio de otras ayudas con fondos autonómicos propios, aquellas subvenciones a montes municipales y privados que provengan de fondos cofinanciados por el Estado Español en los Programas de Desarrollo Rural Sostenible (PDRs) contemplados en la ley estatal y con la Unión Europea en el marco de la Política Agraria Común (PAC-FEADER).

En particular el apartado 2 del citado artículo 63 de la referida ley forestal básica estatal, establece textualmente que : *“Los montes no ordenados incluidos en un PORF podrán acceder a los incentivos cuando así se habilite en dicho plan”*, de ahí que el presente PORF tenga que establecer las **condiciones y plazos de supletoriedad** cuando no se dispongan de normas o instrucciones autonómicas al respecto, o pliegos de prescripciones o condiciones específicas, o bien de los preceptivos proyectos de ordenación de montes, ni de planes técnicos dasocráticos o instrumentos equivalentes de gestión forestal sostenible.

A tal fin, mientras no se dispongan de otros referentes, cuando el presente PORF quede formalmente aprobado, los propietarios de montes municipales o privados de Las Hurdes que superen la superficie forestal mínima establecida (25 ha) y que no dispongan de sus planes preceptivos de ordenación o gestión forestal sostenible, podrán acceder a las ayudas por el mero hecho de encontrarse dentro del ámbito de aplicación del presente PORF, con la condición de que transcurrido un año desde la concesión de la ayuda presenten una declaración responsable (montes con más de 0,5 ha) o un plan (montes con más de 25 ha) con el contenido establecido en el apartado II.4 del presente PORF según el tipo de plan que les corresponda de acuerdo con sus características, tamaño y objetivos, en su caso, sujeto a las prescripciones técnicas o condiciones particulares que establezca la administración forestal autonómica.

Plan de Ordenación de los Recursos Forestales de Las Hurdes

No conviene olvidar que respecto al plazo preceptivo establecido para la ordenación de montes, la Disposición Transitoria Segunda de la referida ley forestal básica estatal establece textualmente que: *“Los montes que tengan la obligación, conforme a lo dispuesto en el artículo 33, de disponer de instrumento de gestión forestal, tendrán un período de 15 años desde la entrada en vigor de esta ley para dotarse de aquél”*. Dado que este mandato legal corresponde a la ley básica de montes promulgada el 21 de noviembre de 2003, resulta que el citado plazo para la ordenación obligatoria de montes concluiría a finales de 2018, lo que significa que es factible que las condiciones y plazos de supletoriedad establecidas en este PORF puedan tener vigencia durante un tiempo considerable, siempre que en dicho periodo no se disponga de instrumento de ordenación o gestión del monte, o el desarrollo reglamentario de la normativa forestal autonómica no establezca otras condiciones y plazos diferentes.

Conviene añadir, al respecto de las condiciones de ayuda en montes, que el apartado 3 del citado artículo 63 de la ley básica de montes establece textualmente que: *“En el acceso a las subvenciones para la prevención contra incendios forestales, cuando se financien con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, tendrán prioridad los montes que se encuentren ubicados en una zona de alto riesgo de incendio con un plan de defensa contra incendios vigente, de acuerdo con el artículo 48”*, sin perjuicio de la propia normativa autonómica extremeña sobre prevención de incendios forestales referida en el apartado IV.1 de este capítulo.

IV.3.2.- Rango jerárquico y grado de vinculación del PORF respecto a los instrumentos de protección y gestión del medio natural y la biodiversidad.

El 64% de la superficie forestal del ámbito comarcal de Las Hurdes objeto del presente PORF está incluida en zona de la Red Natura 2000, como Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) o como Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) que forman parte de la Red de Áreas Protegidas de Extremadura, según la Ley 9/2006, de 23 de diciembre, que modifica la Ley 8/1998, de 26 de junio, de conservación de la naturaleza y de espacios naturales de Extremadura para incorporar las prescripciones derivadas de la directiva europea de hábitats y la Red Ecológica Europea Natura 2000 a la Red de Áreas Protegidas de Extremadura.

De acuerdo con el artículo 41 de la Ley Estatal 47/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, la Red Ecológica Europea Natura 2000 es una red ecológica coherente compuesta por los Lugares de Importancia Comunitaria, hasta su transformación en Zonas Especiales de Conservación. Los Lugares de Importancia Comunitaria, las Zonas Especiales de Conservación y las Zonas de Especial Protección para las Aves tendrán la consideración de espacios protegidos, con la denominación de espacio protegido Red Natura 2000, y con el alcance y las limitaciones que las comunidades autónomas establezcan en su legislación y en los correspondientes instrumentos de planificación y gestión.

Las Zonas de Especial Protección para las Aves son lugares que requieren medidas de conservación especiales con el fin de asegurar la supervivencia y la reproducción de las especies de aves, en particular, de las incluidas en el Anexo I de la Directiva 79/409/CEE. Las Zonas de Especial Conservación son los Lugares de Importancia Comunitaria incluidos en la lista aprobada por la Comisión Europea, una vez que sean declarados por la Comunidad Autónoma de Extremadura mediante norma reglamentaria, y en las cuales se aplican las medidas de conservación necesarias para el mantenimiento o reestablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y/o de las poblaciones de las especies para las cuales se haya designado el lugar.

Según el artículo 45 de la citada ley estatal de conservación, las Comunidades Autónomas fijarán las medidas de conservación necesarias, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales y de las especies presentes en tales áreas, que implicarán apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, o bien adecuados planes o instrumentos de gestión específicos para esos lugares, o integrados en otros planes de desarrollo que incluyan, al menos, los objetivos de conservación del lugar y las medidas correctas para mantener los espacios en un estado de conservación favorable. En ausencia de tales normas e instrumentos el PORF puede aplicarse con carácter supletorio.

Plan de Ordenación de los Recursos Forestales de Las Hurdes

En efecto, los Lugares de Importancia Comunitaria del ámbito comarcal de Las Hurdes objeto del presente PORF, no han sido declarados Zonas de Especial Conservación mediante ninguna norma reglamentaria autonómica, ni están sujetos a ninguna Directriz Regional de Conservación o **Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN)** ni a otras directrices, planes o instrumentos de gestión específicos formalmente aprobados que les afecte expresamente. En tales circunstancias, las determinaciones del PORF de Las Hurdes no están sujetas a instrucciones previas o prescripciones específicas prevalentes y, por tanto, subsidiariamente se pueden emplear con **carácter supletorio** en ausencia de aquellos, en lo que se refiere a la ordenación y gestión de espacios y recursos forestales.

En ausencia de tales normas o referentes específicos de conservación para estos lugares o áreas protegidas, el PORF de Las Hurdes en su apartado I.4 para la orientación de usos, actividades y aprovechamientos forestales establece un régimen especial para estas *Zonas de Interés Natural* que contempla objetivos de protección preferentes para mantenerlas en un estado de conservación favorable que evite el deterioro de los hábitats y tienen en cuenta exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades locales.

Según la normativa estatal y autonómica aplicable cualquier espacio natural o área protegida puede ser objeto de un PORN, incluidas las zonas de la Red Natura 2000. De conformidad con ambas leyes (estatal y autonómica) de conservación, los efectos de los PORN tendrán el alcance que establezcan sus propias normas de aprobación; lo que significa que su vinculación legal tendrá el rango jerárquico de la norma con la que se apruebe, según sea una ley o decreto, o bien una orden, instrucción o resolución de la administración competente.

Conforme al artículo 18 de la referida ley estatal de conservación de la biodiversidad y el patrimonio natural, *“cuando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios con los PORN deberán adaptarse a éstos. En tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los PORN se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos. Asimismo, los PORN serán determinantes respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales, sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica. Las actuaciones, planes o programas sectoriales sólo podrán contradecir o no acoger el contenido de los PORN por razones imperiosas de interés público de primer orden, en cuyo caso la decisión deberá motivarse y hacerse pública”*. En conclusión, el PORF estaría subordinado al PORN.

De acuerdo con el artículo 13 de la citada ley autonómica de conservación de la naturaleza y de espacios naturales sobre los efectos de los PORN, *“dichos planes serán obligatorios y ejecutivos en las materias reguladas por esta ley, constituyendo sus disposiciones un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dichas disposiciones. Los instrumentos de ordenación territorial o física existentes que resulten contradictorios con los PORN deberán adaptarse a éstos. Entre tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los PORN se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre los instrumentos de ordenación territorial o física existentes”*.

Por consiguiente, según la normativa aplicable, se puede interpretar que las disposiciones de carácter preceptivo de un PORN constituyen un límite para cualquier plan de ordenación del territorio o de planeamiento urbanístico, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar sus previsiones como instrumentos de planificación física. En este sentido, esta norma autonómica se puede interpretar de forma que esta prevalencia sólo sería efectiva sobre planes forestales (PORF) cuando estos se empleen como instrumentos de ordenación del territorio, principalmente cuando se incorporen al planeamiento municipal para la calificación del suelo.

Plan de Ordenación de los Recursos Forestales de Las Hurdes

En efecto, si se tiene en cuenta que el apartado 3 del artículo 13 de la citada ley extremeña de conservación establece que *“los PORN tendrán carácter indicativo respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales y sus determinaciones se aplicarán subsidiariamente”*, sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior para los instrumentos de ordenación territorial y física; parece deducirse que las determinaciones de un PORN serían recomendaciones orientativas que no tienen necesariamente un carácter de prevalencia sobre un PORF, entendido éste como instrumento de planificación sectorial en materia forestal, cuando se emplee para ordenar la gestión de usos y aprovechamientos de recursos forestales.

En consecuencia, según la ley estatal de conservación, ningún plan sectorial (incluidos los forestales y el PORF) puede contradecir las determinaciones de un PORN, salvo por interés público motivado, si bien la ley autonómica de conservación no las considera prevalentes necesariamente, sino como recomendaciones orientativas (carácter indicativo) respecto a las políticas y planes sectoriales. En todo caso, las determinaciones de un PORN se aplicarían subsidiariamente en ausencia de PORF, o de otros planes o instrumentos de gestión de áreas protegidas, incluida la Red Natura 2000. Los PORN son un requisito preceptivo para la declaración de Parques o Reservas Naturales como figuras jurídicas de protección. Igualmente los **Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG)** son obligatorios para las figuras de espacios naturales protegidos establecidas en la legislación autonómica y serán prevalentes sobre el planeamiento urbanístico que, en su caso, deberá revisarse para su adaptación.

En todo caso, de momento no hay ni se prevén ni PORN ni PRUG en el ámbito de objeto del presente PORF mientras no se vaya a declarar una figura de protección de espacio natural protegido que los requiera, aunque son de aplicación las medidas de protección para las especies de flora y fauna amenazadas, en particular de las incluidas en el Catálogo de Especies Amenazadas de Extremadura, o las que se deriven de árboles o rodales singulares. En cualquier caso, como se ha mencionado, el PORF de Las Hurdes establece una ordenación de usos preferentes, compatibles, condicionados e incompatibles que suponen un régimen de protección especial para zonas consideradas de interés natural, que pueden ser de aplicación en ausencia de directrices o instrumentos de gestión de las zonas incluidas en la Red Natura 2000 (LIC y ZEPA).

De acuerdo con la referida ley estatal 47/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, las medidas de conservación de zonas y lugares de la Red Natura 2000 serán establecidas por las comunidades autónomas mediante sus propias normas de declaración y regulación, o bien mediante las correspondientes directrices básicas comunes que se establezcan para ámbitos, hábitats o ecosistemas afines, así como según dispongan los planes o instrumentos de gestión específicos de cada zona o lugar concreto determinado como LIC o ZEPA.

En efecto, de conformidad con la Ley 9/2006 extremeña de conservación, las Zonas de la Red Natura 2000 podrán contar con **Planes de Gestión**, que se añadirán a las obligatorias medidas reglamentarias, administrativas o contractuales adoptadas. Dichos planes deberán elaborarse teniendo en cuenta las características específicas de cada zona y todos los usos y actividades previstas, pudiendo adquirir la forma de documentos independientes o incluirse en otros planes de desarrollo. Los LIC y ZEPA incluidos en el ámbito del PORF de Las Hurdes carecen de estas normas o instrumentos de gestión específicos, por lo que en su ausencia las determinaciones del PORF al respecto se podrán aplicar subsidiariamente.

En todo caso, de acuerdo con la ley estatal 47/2007 de conservación del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, las actividades sectoriales (incluidas las forestales) deberán evaluar sus repercusiones ambientales sobre la zona de la Red Natura 2000 y conforme a la ley extremeña de conservación se debe elaborar un *Informe de Afección*, según el artículo 56 quater de la Ley 9/2006, que modifica la Ley 8/1998 extremeña de conservación de la naturaleza, que especifica que: *“En estas zonas de la Red Natura 2000 se podrán seguir llevando a cabo, de manera tradicional, los usos o actividades agrícolas, ganaderos y forestales que vinieron desarrollándose en estos lugares, siempre y cuando no deterioren los hábitats, ni provoquen alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la declaración de las zonas”*.

Plan de Ordenación de los Recursos Forestales de Las Hurdes

Sin perjuicio de las recomendaciones y prescripciones técnicas del PORF sobre usos y aprovechamientos de los espacios y recursos forestales, de conformidad con esta ley autonómica (art. 56), en función de los efectos que se prevean y de su trascendencia sobre los valores naturales de la Zona de la Red Natura 2000, el órgano ambiental emitirá un informe de afección. Si entendiera que la acción pretendida no es susceptible de afectar de forma apreciable al lugar, o estimara que las repercusiones no serán apreciables mediante la adopción de un condicionado especial, informará al órgano sustantivo para su consideración e inclusión de dicho condicionado en la resolución. Si considerara que la realización de la acción puede tener efectos negativos importantes y significativos, dispondrá su evaluación de impacto ambiental, incluyendo en el procedimiento el citado informe de afección.

Legalmente, se puede considerar que las determinaciones de estos planes de gestión o instrumentos equivalentes de áreas protegidas aplicables a la Red Natura 2000, en caso de existir, deben hacer cumplir sus objetivos de conservación, pero en general esto no significa que hayan de prevalecer necesariamente sobre las determinaciones del PORF, cuyas disposiciones incorporan estos objetivos de conservación, que suficientemente motivadas no tendrán por qué adaptarse obligatoriamente a aquellas, salvo que reglamentariamente así se establezca expresamente en la norma de aprobación de tales planes de gestión o instrumentos de protección o bien sean establecidas reglamentariamente por alguna normativa específica relativa a especies amenazadas o a determinados espacios naturales protegidos.

El PORF no está subordinado necesariamente a los planes de gestión de la Red Natura 2000. Por consiguiente, en ausencia de directrices regionales de conservación o de normas de declaración de estos lugares o zonas de la Red Natura 2000 y, más aún, en ausencia de un plan de gestión específico para ellos en el ámbito del PORF de Las Hurdes, se aplicarán subsidiariamente las medidas de conservación y orientaciones de usos previstas en el PORF para las *zonas de especial interés natural* establecidas y, en particular, para los hábitats y las especies protegidas en estos lugares o zonas de la Red Natura 2000.

También se puede deducir que cuando algún plan de gestión específico para los lugares o zonas de la Red Natura 2000 incluidos en el ámbito del PORF de Las Hurdes sobreviniera tras la aprobación del PORF, éste no tendrá que adecuar necesariamente sus determinaciones a las de aquel, mientras no perjudiquen los objetivos preferentes de conservación y cuando disponga de un informe favorable de afección ambiental. Las disposiciones posteriores de los planes de gestión de la Red Natura 2000 deben tener en cuenta las especificaciones existentes del PORF y aquellas que lo contravengan deberán tener los fundamentos suficientes con el rigor técnico necesario que justifiquen su incompatibilidad con los objetivos de conservación.

En efecto, teniendo en cuenta que, según la ley básica estatal de montes, cuando un PORN, plan de gestión o instrumento equivalente de protección afecte a terrenos forestales debe informarse al órgano o administración forestal competente; por tanto en este caso sobrevenido, que supone la disposición de un plan de gestión específico para los lugares o zonas de la Red Natura 2000 incluidos en el ámbito del PORF, cuando existan disposiciones contradictorias entre ambos planes se requerirá expresamente un informe motivado que justifique el fundamento jurídico y el rigor técnico en el que ambas se basan. En caso de discrepancia el órgano ambiental competente deberá dictaminar un informe de prevalencia.

El PORF debe disponer, y de hecho lo hace, de prescripciones dirigidas a mantener objetivos de conservación preferente en zonas de interés natural (LIC y ZEPA) incluidas en el ámbito del plan. Igualmente cuando se inicie el procedimiento de aprobación de un PORN, plan de gestión o instrumento equivalente de protección que afecte a montes o terrenos forestales incluidos en el ámbito del PORF, aquel podrá adoptar las disposiciones y objetivos de conservación previamente establecidos por éste en lo que se refiere a la gestión, usos y aprovechamientos de los espacios y recursos forestales, que se aplicarán siempre que sean compatibles con los objetivos de conservación que motivaron su inclusión en la Red Natura 2000 y en cuanto no contravengan a las disposiciones normativas de aquel.

Plan de Ordenación de los Recursos Forestales de Las Hurdes

En definitiva y en todo caso, en ausencia de PORN, de plan de gestión o instrumento específico equivalente, las disposiciones del PORF para zonas de interés natural se aplicarán subsidiariamente en los lugares o zonas de la Red Natura 2000 incluidos en el ámbito del PORF de Las Hurdes (LIC y ZEPA), es decir, con carácter supletorio y prevalente en lo que afecten a montes o terrenos forestales y a la gestión de sus recursos cuando se trate de usos y actividades que sean compatibles con los objetivos de conservación y, en su caso, dispongan de un informe de afección ambiental favorable del órgano ambiental competente.

IV.3.3.- Rango jerárquico y grado de vinculación del PORF respecto a los instrumentos de ordenación del territorio.

Como se ha referido, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 31 de la ley 43/2003 de montes, modificada por la ley 10/2006, el PORF resulta ejecutivo y obligatorio en las materias reguladas por la normativa forestal aplicable, tanto estatal como autonómica, principalmente en lo relativo al cambio de uso forestal y a la modificación de la cubierta forestal, teniendo sus disposiciones *carácter indicativo* respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales.

De acuerdo con este **carácter directriz del PORF** por el que sus disposiciones son recomendaciones que establecen criterios orientadores que no son necesariamente vinculantes para otros planes, ni de obligado cumplimiento para la administración y los particulares, el PORF de Las Hurdes se formula y aprueba de conformidad con la legislación forestal aplicable y de acuerdo con las competencias de la administración forestal extremeña en materia de montes sin invadir indebidamente las competencias autonómicas y municipales en materia de ordenación del territorio, de calificación del suelo y de planeamiento urbanístico.

Esta circunstancia no impide que las disposiciones del PORF se puedan incorporar o integrar adecuadamente en las normas e instrumentos de ordenación territorial y urbanística conforme consideren las respectivas administraciones competentes al respecto, tanto a nivel regional (administración autonómica competente en materia de ordenación del territorio) como a nivel local (ayuntamientos competentes en materia de ordenación urbanística y de calificación del suelo), de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, y sus modificaciones.

A tal fin, se podrán trasladar, adecuar, o adaptar las disposiciones del PORF a las normas e instrumentos de ordenación del territorio o al planeamiento urbanístico municipal, conforme a la citada normativa aplicable al respecto, cada cual con sus respectivas competencias, ya sea por parte de la administración autonómica competente en materia de ordenación territorial adaptándolas como normas subsidiarias, o como directrices o planes territoriales de ámbito supramunicipal (regional o comarcal) en este caso de carácter sectorial en materia de suelo forestal, es decir, aplicables al suelo no urbanizable que responde a la condición legal de monte o terreno forestal; o bien para integrarse en su caso en las ordenanzas o instrumentos preceptivos del planeamiento municipal conforme a las competencias de las entidades locales (ayuntamientos) al respecto.

En efecto, la propia ley forestal básica estatal prevé el empleo del PORF como instrumento de ordenación del territorio cuando en el apartado 1 de su artículo 31 establece que: **“Las comunidades autónomas podrán elaborar los planes de ordenación de los recursos forestales (PORF) como instrumentos de planificación forestal, constituyéndose en una herramienta en el marco de la ordenación del territorio.”**

Por su parte, a tal fin la administración autonómica competente en materia de ordenación del territorio podrá adoptar el PORF de acuerdo con los instrumentos de ordenación del territorio establecidos en el artículo 47 de la referida normativa específica al respecto, o bien podrá incorporar, adecuar o adaptar algunas de sus determinaciones a tales normas e instrumentos, según considere procedente de acuerdo con sus propias competencias.

Plan de Ordenación de los Recursos Forestales de Las Hurdes

Para ello, entre los instrumentos de ordenación del territorio de ámbito subregional establecidos en el citado artículo 47 que puedan ser equiparables a la figura del PORF se encuentran los *Planes Territoriales* que están regulados entre los artículos 54 y 59 de la misma ley autonómica de ordenación territorial y urbanística. En el apartado 1 del artículo 54 se establece textualmente que “*los Planes Territoriales tienen como objeto la definición integral o sectorial de los elementos básicos que estructuran un área geográfica determinada, desarrollando para la misma los criterios de ordenación establecidos, en su caso, por las Directrices de Ordenación Territorial. En ningún caso podrán tener ámbito territorial inferior al municipal*”.

Por consiguiente, de acuerdo con esta ley, un **Plan Territorial** se puede emplear como instrumento de ordenación del territorio con un **carácter sectorial** siempre que sea de aplicación en un **ámbito supramunicipal**. Según el artículo 55, entre las determinaciones de este plan territorial se han de definir las zonas pertinentes para la ordenación del área geográfica afectada, con los fines de protección y mejora del medio ambiente y de ordenación de los recursos naturales, estableciendo el programa de acciones ejecutables a tal fin por la administración sectorial competente en la materia de que se trate.

En caso de que el PORF se equipare a un **plan territorial sectorial en materia forestal** como instrumento más adecuado de *ámbito supramunicipal*, su posición jerárquica como instrumento de ordenación del territorio se situaría entre las *Directrices de Ordenación Territorial* de ámbito regional reguladas en los artículos 48 a 53 de la referida normativa autonómica del suelo y ordenación del territorio, y los instrumentos de ordenación urbanística y del suelo en el ámbito del planeamiento municipal.

En este contexto de ordenación territorial, el PORF de Las Hurdes, de ámbito comarcal y por tanto supramunicipal, es un plan de ordenación de espacios y recursos forestales que en su apartado I.3 establece una zonificación funcional y en su apartado I.4 propone una orientación de usos por zonas con una jerarquía de prevalencias funcionales, que permiten asignar en cada zona aquellos usos y actividades preferentes o destinos principales recomendados, así como los grados de subordinación, compatibilidad y condicionalidad de otros usos y actividades tanto los ordinarios propios de la gestión forestal como aquellas otras actividades sectoriales habitualmente incidentes en el medio forestal, incluida la urbanística.

En consecuencia, el PORF de Las Hurdes podrá ser empleado como instrumento de ordenación del territorio como un “**plan sectorial de ordenación del territorio forestal**” en la forma que establece la propia normativa autonómica del suelo y ordenación del territorio, de manera que las orientaciones de *usos preferentes, compatibles, condicionados e incompatibles* que se recomiendan en el apartado I.4 del presente PORF pueden ser incorporadas o trasladadas como tales, o bien adaptadas o adecuadas a sus propias normas de ordenación, mediante las equivalencias de *usos permitidos, autorizables y permitidos*, que propone el capítulo V del PORF traducidos al lenguaje propio de la ordenación territorial y urbanística del suelo.

En definitiva, el PORF como tal, según su rango jerárquico y escala de planificación forestal de aplicación en un ámbito comarcal, para su empleo como instrumento de ordenación del territorio según le habilita al efecto la ley básica de montes, se puede adoptar como **Plan Territorial de carácter sectorial en materia forestal**, de acuerdo con lo dispuesto al respecto en la normativa autonómica del suelo y de ordenación del territorio, como **instrumento de ordenación territorial de ámbito supramunicipal**, de modo que establezca directrices básicas y criterios orientadores en materia de ordenación de terrenos rústicos de naturaleza forestal aplicables en los municipios del ámbito objeto del PORF, es decir, para la orientación de usos de terrenos forestales entendidos como suelo rústico no urbanizable que responde a la condición legal de monte para su ejecución en el planeamiento urbanístico municipal.

Plan de Ordenación de los Recursos Forestales de Las Hurdes

Independientemente del instrumento al que en su caso el PORF sea equiparado, a los efectos de la ordenación del territorio, serán aplicables los efectos jurídicos, grado de vinculación obligaciones y derechos que al respecto establece la Ley 15/2001 del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura sobre el contenido urbanístico legal del derecho de la propiedad del suelo, así como los que resulten aplicables respecto al régimen de usos asignable a cada una de las categorías preceptivas de clasificación otorgables al *suelo forestal como suelo rústico no urbanizable* que establece la citada normativa vigente en Extremadura. A este respecto, el apartado 2 del artículo 54 de la referida ley autonómica del suelo y de ordenación del territorio señala que “*los Planes Territoriales no podrán clasificar suelo, ni sustituir en ningún caso el planeamiento urbanístico en su función propia de conformidad con esta Ley*”. Ahora bien, sobre su obligatoriedad y eficacia, el apartado 1 del artículo 58 establece que los Planes Territoriales obligan a las diferentes Administraciones Públicas y a los sujetos privados y vinculan a los planes urbanísticos, si bien señala que cuando éstos resulten afectados por aquéllos, deberán adaptarse a los mismos en los plazos por ellos fijados al efecto. Del mismo modo, el PORF como plan territorial tampoco podrá clasificar suelo, pero sí orientar el régimen de usos del suelo de naturaleza forestal, es decir, de los terrenos forestales y agroforestales.

De esta forma, el PORF se emplearía como un *Plan Territorial Forestal*, de acuerdo con las orientaciones que al efecto se recomiendan en el siguiente capítulo V de *directrices para el empleo del PORF de Las Hurdes como instrumento de ordenación del territorio*, al objeto de ordenar el régimen de usos del suelo forestal, como referencia para su aplicación en las normas u ordenanzas municipales o en el planeamiento urbanístico municipal.

También se podrían incorporar criterios orientadores del PORF de Las Hurdes para la ordenación del régimen de usos del suelo forestal, en la parte que les corresponde a la comarca hurdana, en el Plan Territorial que afecta a todos los municipios que se encuentran incluidos en el Valle de Ambroz, Tierras de Granadilla y Las Hurdes, como instrumento de ordenación territorial de rango jerárquico superior al planeamiento urbanístico municipal, que en el momento de la redacción del presente PORF se encuentra en estado de tramitación. Seguramente, este Plan Territorial, no contenga suficientes disposiciones de regulación y ordenación de los espacios y recursos forestales en su ámbito de aplicación, si es que tuviera alguna, por lo que en su ausencia las orientaciones del PORF al respecto se pueden emplear subsidiariamente, bien con carácter supletorio, secundario o complementario.

Tradicionalmente las normas e instrumentos de ordenación territorial y, sobre todo, de planeamiento urbanístico otorgan una concepción no demasiado positiva del suelo rústico no urbanizable para su planificación, siendo considerado habitualmente como meramente residual a los efectos de ser objeto de ordenación, como si el suelo rural no mereciera la atención de ordenar su régimen de usos y actividades, excepto cuando se trata de su posible urbanización o se regulan edificaciones o instalaciones e infraestructuras en tales terrenos rústicos.

Por estos motivos, desde la perspectiva de la ordenación forestal, los instrumentos de ordenación del territorio y más aún los de planeamiento municipal suelen adoptar en este aspecto una concepción quizá demasiado simplista, a menudo reducida principalmente a ordenar usos y actividades en suelo urbano o urbanizable que, además, suele ocupar la parte más reducida del territorio que se pretende ordenar. Tampoco la ordenación agraria ordena a menudo la distribución de usos del suelo rústico.

En tales circunstancias el *suelo rural*, generalmente dedicado a usos agrícolas, ganaderos y forestales o bien a usos extractivos, incluso a usos recreativos o de disfrute del medio natural, donde también cabe el “no uso” antrópico (terrenos abandonados o zonas protegidas de reserva), tiende a carecer de una adecuada ordenación territorial de usos y actividades en el marco del paisaje agrario, cuestión que se deja a las políticas sectoriales y a sus específicas normas e instrumentos de ordenación.

Plan de Ordenación de los Recursos Forestales de Las Hurdes

En ausencia de Directrices de Ordenación Territorial de ámbito regional y de otros planes territoriales de ámbito supramunicipal que afecten a la comarca de Las Hurdes, en materia de montes, la normativa forestal aplicable dispone de sus propias normas e instrumentos de planificación, ordenación y gestión forestal sostenible, tanto a nivel estratégico para organizar la política forestal autonómica (**Plan Forestal de Extremadura**), como a nivel subregional mediante los PORF utilizables como instrumentos de ordenación del territorio y como referentes de sostenibilidad forestal comarcal, en este caso para la comarca de Las Hurdes, incluso como referente de planes de ordenación o gestión forestal a escala de monte o finca.

En caso de ausencia de disposiciones sobre ordenación de usos y actividades en suelos forestales o agroforestales, las orientaciones de los instrumentos de planificación y ordenación forestales pueden adoptarse a tal fin por los instrumentos de ordenación del territorio y/o por los de planeamiento urbanístico, bien trasladándolas, adecuándolas o adaptándolas, o bien empleándolas subsidiariamente adquiriendo el grado de vinculación y los efectos jurídicos que consideren procedentes las administraciones competentes, autonómica o municipal.

En definitiva y en cualquier caso, el PORF en general se puede aplicar **subsidiariamente**, bien con **carácter supletorio** en ausencia de normas o instrumentos de ordenación del suelo forestal, o bien con **carácter complementario** en aquello que los instrumentos de ordenación territorial y planeamiento municipal no dispongan sobre el régimen de usos y actividades en suelo forestal o agroforestal, es decir sobre terrenos de naturaleza forestal.

IV.3.4.- Rango jerárquico y grado de vinculación del PORF respecto al planeamiento municipal.

En el contexto así establecido de la ordenación territorial, las disposiciones y criterios orientadores del PORF como instrumento de ordenación de usos del suelo forestal se pueden trasladar o adecuar a las normas, ordenanzas o instrumentos de planeamiento municipal y ordenación urbanística del suelo, en principio con el grado de vinculación y obligatoriedad que los ayuntamientos estimen conveniente conforme a sus propias competencias en materia de ordenación del régimen de usos y calificación del suelo.

En cualquier caso, a los efectos de las ordenanzas municipales y del planeamiento urbanístico, el PORF se debe aplicar de acuerdo con su *carácter directriz*, de modo que sus disposiciones, según la ley forestal estatal y como regla general, han de adoptar un **carácter indicativo** como recomendaciones orientativas no vinculantes, salvo aquellas determinaciones de su contenido que expresamente se establezcan con *carácter normativo* de acuerdo con los ayuntamientos y aquellas otras que sean de obligado cumplimiento conforme a la normativa forestal aplicable. En principio, por su propia naturaleza, el suelo forestal, entendido como terreno forestal que cumple la condición legal de monte, debe considerarse suelo rústico no urbanizable.

A este respecto hay que considerar lo establecido en la referida ley básica de montes en su artículo 39 sobre **delimitación del uso forestal en el planeamiento urbanístico** que establece que los instrumentos de planeamiento urbanístico, cuando afecten a la calificación de terrenos forestales, requerirán un informe preceptivo de la administración forestal competente, el cual será además vinculante cuando se trate de montes catalogados o protectores, cuestión de especial interés en Las Hurdes teniendo en cuenta que casi la totalidad de los montes de propiedad municipal del ámbito objeto del PORF están catalogados de utilidad pública y cuyas competencias de gestión recaen sobre la administración forestal autonómica competente.

Plan de Ordenación de los Recursos Forestales de Las Hurdes

Además, el artículo 40 de esta ley forestal estatal sobre el **cambio del uso forestal y la modificación de la cubierta vegetal** establece en su apartado 1 que el cambio del uso forestal de un monte cuando no venga motivado por razones de interés general tendrá **carácter excepcional** y requerirá informe favorable de la administración forestal competente y, en su caso, del titular del monte, sin perjuicio de la normativa ambiental aplicable y, en particular, de lo dispuesto en el artículo 18 de la misma ley básica de montes sobre los efectos jurídicos de la declaración e inclusión de montes en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, que en su apartado 4 establece que: *“Cuando un monte catalogado se halle afectado por un expediente del cual pueda derivarse otra declaración de demanialidad distinta de la forestal, y sin perjuicio de lo que, en su caso, disponga la declaración de impacto ambiental, las Administraciones competentes buscarán cauces de cooperación al objeto de determinar cuál de tales declaraciones debe prevalecer”*.

Por lo tanto, en este tipo de montes demaniales catalogados, para modificar el uso o la cobertura forestal habría que presentar un informe motivado de prevalencia de un nuevo interés general que se considere por encima del interés público que motivó la declaración de monte catalogado de utilidad pública y, a tal efecto, conviene recordar que la mayoría de la superficie forestal de Las Hurdes objeto del PORF está constituida por montes catalogados de utilidad pública.

En el caso en que la administración autonómica competente en materia de ordenación territorial decidiese emplear el PORF como Plan Territorial de carácter sectorial en materia de ordenación del régimen de usos del suelo forestal, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 58 de la referida ley autonómica del suelo y de ordenación del territorio, sus determinaciones obligan a las diferentes Administraciones Públicas y a los sujetos privados y vinculan a los planes urbanísticos municipales, si bien cuando éstos resulten afectados por aquéllos, deberán adaptarse a los mismos en los plazos por ellos fijados al efecto. Además, el apartado 2 del artículo 54 dice que serán de aplicación directa aquellas de sus determinaciones que los propios Planes Territoriales señalen, de forma que, en todo caso, las que remitan a la adaptación del planeamiento urbanístico municipal sólo podrán ser de directa aplicación a partir de la aprobación definitiva de dicha adaptación, siempre que, a tal efecto, se fije el o los plazos en los que la adaptación deba tener lugar.

En este caso, el PORF empleado como Plan Territorial, es decir como instrumento de ordenación del territorio (planificación física), según la normativa estatal de protección aplicable, estaría subordinado jerárquicamente a algún PORN que le sobreviniera de manera que, en su caso, el PORF tendría que adecuar las disposiciones contradictorias con éste instrumento prevalente de ordenación de áreas protegidas. Cuando el PORF se emplee como instrumento de ordenación del territorio de **ámbito supramunicipal**, equiparado a un *Plan Territorial de carácter sectorial en materia de suelo forestal*, se empleará con **carácter subsidiario en ausencia de otros instrumentos de planeamiento urbanístico municipal**.

Como se ha mencionado con anterioridad, las ordenanzas municipales y los instrumentos de planeamiento urbanístico, cuando existen, dirigen preferentemente la regulación y ordenación de usos y actividades al suelo urbano o urbanizable, o bien a terrenos terciarios, o cuando se regulan edificaciones o instalaciones e infraestructuras en terrenos rústicos, por lo que es habitual que carezcan de normas o prescripciones específicas que regulen y ordenen el régimen de usos del suelo forestal entendido como terreno que cumple la condición legal de monte (suelo rústico no urbanizable ni cultivado).

En esta situación de carencia de disposiciones sobre ordenación del régimen de usos y actividades de los espacios y recursos forestales se encuentran los municipios de la comarca de Las Hurdes objeto del presente PORF, donde todos ellos disponen de *Plan de Delimitación de Suelo Urbano* (PDSU) vigente y están tramitando el *Plan General Municipal* (PGM), excepto Nuñomoral que está tramitando sus Normas Subsidiarias (NNSS), que apenas se refieren a la ordenación de usos del suelo forestal. En estos casos, los ayuntamientos podrán incorporar, adaptar o adecuar las determinaciones del PORF a sus normas e instrumentos de ordenación urbanística municipal, según consideren procedente de acuerdo con sus competencias.

Plan de Ordenación de los Recursos Forestales de Las Hurdes

Las recomendaciones del PORF como referentes del planeamiento municipal, además de su **carácter orientativo** según la ley básica de montes, se pueden emplear **subsidiariamente** con un **carácter supletorio** en ausencia de otros instrumentos de ordenación urbanística municipal y con **carácter complementario** en ausencia de prescripciones técnicas específicas de ordenación de usos del suelo forestal en los instrumentos de planeamiento urbanístico existentes, siendo en todo caso sus *disposiciones orientativas, complementarias y no excluyentes* del planeamiento urbanístico municipal en lo que se refiere al régimen de usos de terrenos forestales (suelo forestal o agroforestal), así como se considerarán determinaciones orientativas de otras políticas sectoriales incidentes, sin perjuicio de la regulación preceptiva del cambio de uso o modificación de la cubierta forestal establecida en la legislación específica en materia forestal que será de obligado cumplimiento.

En resumen, los niveles de planificación y rangos jerárquicos establecidos según ámbitos de decisión de los distintos instrumentos de ordenación se reflejan en el cuadro adjunto:

JERARQUÍA y ÁMBITO DE INSTRUMENTOS	ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA	PLANIFICACIÓN FORESTAL	CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES, HÁBITATS Y ESPECIES
Nivel REGIONAL	Directrices de Ordenación Territorial (D.O.T.)	Plan Forestal de Extremadura	Plan Estratégico Regional de Biodiversidad y Patrimonio Natural. Directrices y Normativa de Conservación Red Natura 2000. Planes de conservación y manejo de especies amenazadas.
Nivel COMARCAL Ámbito supramunicipal	Planes Territoriales Sectoriales: en materia de ordenación del suelo forestal	Planes de Ordenación de los Recursos Forestales (PORF)	Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN). Directrices de Gestión Red Natura 2000 por ecosistemas afines.
Nivel LOCAL escala de finca o monte	Planeamientos Generales Urbanísticos municipales	Proyectos de Ordenación de Montes. Planes Técnicos de Gestión o instrumentos equivalentes. Proyectos ejecutivos de actuaciones forestales.	Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG). Planes de Gestión específicos de ZEC/LIC y ZEPAS.

Tabla 1. Niveles de planificación y rangos jerárquicos según ámbitos de decisión.

Fuente: Elaboración propia.

IV.3.5.- Rango jerárquico y grado de vinculación del PORF respecto a otras políticas sectoriales: su integración preferente en los Programas de Desarrollo Rural y los incentivos agrarios.

Conforme ya se ha mencionado, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 31 de la referida ley básica de montes, las disposiciones del PORF que no sean de obligado cumplimiento en aplicación de la normativa forestal o así se establezcan expresamente en el contenido de su aprobación formal, tendrán **carácter indicativo respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales**.

Como también se ha mencionado, el presente PORF de Las Hurdes en el apartado I.4 de su documento dispositivo propone una orientación de usos por zonas con una jerarquía de prevalencias funcionales que permiten asignar en cada zona aquellos usos y actividades preferentes o destinos principales recomendados, así como los grados de subordinación, compatibilidad y condicionalidad de otros usos y actividades sectoriales habitualmente incidentes en el medio forestal, proporcionando como referencia matrices de compatibilidades de usos y actividades preferentes, compatibles, condicionados e incompatibles para cada una de las zonas establecidas.

Plan de Ordenación de los Recursos Forestales de Las Hurdes

Entre los usos y actividades sectoriales que suelen incidir en el medio forestal de la comarca de Las Hurdes se encuentran, entre otros, algunos usos agrarios alternativos (agrícolas o ganaderos), usos recreativos o deportivos en el monte, actividades extractivas, instalaciones industriales y energéticas, infraestructuras de comunicación o de transporte de energía y algunas edificaciones auxiliares afines al uso forestal o agropecuario.

En general, debido a la consideración de los terrenos forestales como suelo rústico no urbanizable común o de protección especial, aunque dependen de la zona en la que se ubiquen, la mayoría de estos usos y actividades sectoriales se consideran **usos extraordinarios de carácter excepcional** cuando se sitúan sobre terrenos forestales en el monte. En algún caso pueden considerarse usos compatibles con el forestal, pero más bien serán usos condicionados, limitados o restringidos, generalmente sujetos a autorizaciones o a ciertas prescripciones o planes técnicos, cuando no se trate de usos incompatibles con el uso forestal. Según la normativa autonómica sobre el suelo y la ordenación territorial, excepcionalmente se podrá permitir la construcción de viviendas aisladas en zonas aledañas al monte calificadas como suelo no urbanizable común.

Uno de los usos alternativos recomendables se corresponde con actividades recreativas relacionadas con el esparcimiento, paseo y disfrute de la naturaleza en aquellas zonas que se consideren de uso preferente o compatible que debieran ser incluidas en programas de desarrollo del turismo rural en Extremadura, para que tengan los montes de Las Hurdes como escenario de especial atractivo natural y forestal.

En este sentido, los montes de Las Hurdes objeto del presente PORF como zonas de especial importancia forestal y natural debieran figurar destacadamente entre los Planes Forestales de Zona de los programas de desarrollo rural sostenible y, en particular, en el Programa de Desarrollo Rural que permita acceder con preferencia a los incentivos agrarios integrados como medidas forestales coherentes aplicables en el marco de los fondos FEADER para el periodo cofinanciable 2014-2020.

Sin perjuicio de su carácter protector y ambiental preferente, pues no conviene olvidar que la mayor parte de la superficie forestal de Las Hurdes está incluida en áreas protegidas de la Red Natura 2000 (64%) y que la mayoría de sus montes están catalogados de utilidad pública (80%), ello no es óbice para fomentar también actividades económicas productivas compatibles con tales fines preferentes, siempre que se ejerzan ordenadamente sujetas a criterios de sostenibilidad y buen gobierno del monte como los que el presente PORF establece, de manera que generen empleo rural alternativo y contribuyan a proteger el medio ambiente, a paliar el cambio climático, a producir energías renovables alternativas y, en definitiva, a mejorar la calidad de vida del medio rural en esta emblemática comarca hurdana.

Para ello, con carácter preferente se deben implementar los acuerdos, acciones, mecanismos y fórmulas contractuales necesarias para procurar la agrupación de propietarios forestales municipales y privados, con el fin de movilizar los recursos forestales inertes para la revalorización, la reactivación y la dinamización socioeconómica del monte y del sector forestal en la comarca, que procuren la gestión y producción conjunta de bienes y servicios de los recursos forestales, su transformación y comercialización mediante el fomento de cadenas endógenas locales, mejorando la competitividad de los distintos productos y usos del monte que permitan proporcionar los múltiples beneficios y servicios ambientales, económicos y sociales que los montes de Las Hurdes sean capaces de proporcionar para garantizar su persistencia y sostenibilidad.