

REGULAMENTAÇÃO FLORESTAL NO DIREITO DA UNIÃO ESPANHOLA E EUROPEIA

José Antonio Moreno Molina¹

Universidad Castilla – La Mancha (UCLM) |

RESUMO

Neste artigo, analisa-se a disciplina normativa florestal no sistema jurídico espanhol, marcada pelas disposições constitucionais de proteção ambiental e pela Lei Florestal de 2003, cuja regulamentação das florestas se concentra em seu valor ambiental. A norma adota um conceito amplo de floresta como uma terra que cumpre principalmente funções ambientais e de proteção; ele também incorpora as várias funções do território florestal e inclui as comunidades autônomas à margem da regulamentação sobre terras agrícolas abandonadas, terras urbanas e desenvolvíveis e a determinação do tamanho da unidade mínima que será considerada uma floresta para os fins do lei. Também são analisadas as principais ações da União Europeia em relação à silvicultura, destacando como carece de uma política florestal abrangente.

Palavras-chave: competências florestais; ecossistema florestal; florestas; meio ambiente; União Europeia.

REGULATION OF FORESTS IN SPANISH LAW AND THE EUROPEAN UNION

ABSTRACT

In this paper, the normative forestry discipline in the Spanish legal system is analyzed, which is marked by the constitutional provisions of environmental protection and by the Forestry Law of 2003, whose regulation of forests focuses on their environmental value. The norm adopts a broad concept of the forest as a land that primarily fulfills environmental and protective functions; it also incorporates the various functions of the forest territory

¹ Doutor em Direito com a mais alta qualificação da UCLM. Licenciado em Direito pela UCLM. Professor de Direito Administrativo da UCLM. Diretor do Mestrado em “Direito dos Contratos Públicos” da UCLM. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5504-6880> / e-mail: JoseAntonio.Moreno@uclm.es

and includes Autonomous Communities in the fringes of regulation on abandoned agricultural land, urban and developable land, and the determination of the size of the minimum unit that will be considered a forest for the purposes of the law. The main actions of the European Union regarding forestry are also analyzed, highlighting how it lacks a comprehensive forest policy.

Keywords: *environment; European Union; forest ecosystem; forestry skills; forests.*

INTRODUÇÃO

A disciplina normativa florestal foi marcada ao longo da história no direito espanhol pelas várias funções que a floresta desempenha, como um ativo econômico ou produtivo, como um instrumento de defesa hidrogeológica do território, como um valor ambiental em um sentido amplo (proteção da fauna, flora, atmosfera, água, clima, ecossistema), suscetíveis ao uso recreativo ou turístico ou por suas funções sociais. Com efeito, as diferentes normas que foram aprovadas no assunto desde o século passado impuseram obrigações sobre as florestas para proteger os diferentes interesses públicos que mais se preocupavam em cada momento ou período histórico.²

Somente após a Constituição espanhola de 1978 a proteção das florestas é marcada por suas funções ecológicas ou reguladoras da dinâmica da biosfera, de modo que as normativas levam em conta que são um recurso natural cuja contribuição é decisiva na manutenção do ciclo de vida e conservação do meio ambiente.

Na Espanha, uma das funções ambientais mais importantes das florestas é a proteção do solo contra a erosão, principalmente em sua modalidade hídrica. Essa erosão não apenas causa perdas significativas na fertilidade do solo, mas também é a causa de outros efeitos indesejados que prejudicam a eficácia de certas infra-estruturas, especialmente as de comunicação rodoviária e hidráulica. A existência de áreas florestais é essencial, especialmente em terrenos inclinados, para mitigar os efeitos negativos do fenômeno erosivo, além de conter inundações e regular o escoamento.

Mas também é necessário destacar o papel das florestas como asilo e refúgio da fauna e da flora, a melhoria da qualidade da água, a regulação do regime hidrológico e a influência no clima e na atmosfera. Em uma época como a atual em que o Protocolo de Kyoto, sobre redução de gases de efeito estufa, além da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática está em vigor (aprovado na União Europeia pela Decisão do Conselho de 25 de abril, 2002), é essencial o papel das florestas como sumidouros de dióxido de carbono, depósitos de gases de efeito estufa e também para a produção de biomassa e seu potencial em energia renovável³.

² Além disso, as primeiras normas florestais podem ser encontradas em nossa ordem no final da Idade Média. No entanto, até o século XIX, não é possível falar de um verdadeiro sistema florestal. Guaita (1956; 1986) e Parada Vazquez podem ser vistos na evolução histórica da proteção legal dos Florestas na Espanha.

³ É essencial, nesse sentido, o estudo de Sarasibar Iriarte (2007).

1 PREVISÕES NA CONSTITUIÇÃO ESPANHOLA

A Constituição espanhola de 1978 marcou o momento decisivo na regulamentação legal das florestas e introduziu uma importante mudança de abordagem para contemplar todos os regulamentos florestais (LAZARO BENITO, 1993). De fato, se, por um lado, os poderes de desenvolvimento legislativo e executivo devem ser reconhecidos nas regiões ou comunidades autônomas nessa área, por outro, eles chegam ao nível de princípios orientadores da política econômica e social, tanto o direito de desfrutar de um ambiente adequado ao desenvolvimento do indivíduo, como o dever de preservá-lo.

Na legislação pré-constitucional sobre florestas, faltava uma consideração da floresta em seu conjunto como um objeto de proteção. A Lei Florestal de 1957 protegia apenas certas florestas que, devido à sua localização ou características, cumprem uma função relevante, principalmente em relação aos processos hidrológicos (ESTEVE PARDO, 1995). Entre as Florestas de propriedade particular (2/3 do total), eram praticamente consideradas apenas protetoras e, portanto, as florestas localizadas na cabeceira das bacias hidrográficas estavam sujeitas a regulamentação pública⁴.

Mas, juntamente com essa consagração constitucional do direito ao meio ambiente, a segunda seção do art. 45 do texto constitucional contém um mandato decisivo para os poderes públicos, estabelecendo que eles “garantirão o uso racional de todos os recursos naturais, a fim de proteger e melhorar a qualidade de vida, defender e restaurar o meio ambiente, baseando-se na indispensável solidariedade coletiva”.

A partir do conceito genérico de uso racional dos recursos naturais estabelecidos pelo art. 45 da Constituição, na qual vale mencionar as e áreas florestais por sua importante contribuição para a manutenção de um ambiente adequado, o principal padrão estadual para o desenvolvimento desta disposição constitucional, a Lei 4/1989, sobre a Conservação da Espaços naturais e Flora e Fauna silvestres (que foi posteriormente revogada pela Lei 42/2007, de 13 de dezembro, sobre Patrimônio Natural e Biodiversidade), marcará uma importante virada no setor florestal. A norma, em

4 Na Espanha, um regulamento florestal hidrológico pode ser encontrado desde o final do século XIX: na Lei da Água de 1879 (art. 59); no Decreto Real de 3 de fevereiro de 1988, que estabelece o plano sistemático para o repovoamento das cabeceiras das bacias hidrográficas; no Decreto Real de 7 de junho de 1901, pelo qual o Serviço Nacional de Florestas Hidrológicas foi criado; na Lei de 18 de outubro de 1941, sobre reflorestamento de margens e rios; e, sobretudo, na Lei Florestal de 1957 (art. 25) e em seus regulamentos de 1962 (art. 341.1), e na Lei da Água de 1985. Sobre essa relação histórica entre florestas e água em nosso país, Ver Vicente Domingo (1995, p. 67 y ss).

conformidade com o art. 45.2, e de acordo com o disposto no art. 149.1.23 da Constituição, tinha o objetivo de estabelecer padrões de proteção, conservação, restauração e melhoria dos recursos naturais e, em particular, os relativos a áreas naturais e flora e fauna selvagens.

Baseado nos princípios inspiradores da Lei (manutenção de processos ecológicos essenciais e sistemas vitais básicos; uso ordenado de recursos e preservação da diversidade genética, variedade, singularidade e beleza dos ecossistemas naturais e da paisagem), é o artigo 9 da Lei 4/89 que constitui, desde sua aprovação, uma diretriz obrigatória em matéria florestal. De fato, esse preceito estabeleceu em sua primeira seção que “o uso da terra para fins agrícolas, florestais e pecuários deve ser orientado para que mantenha seu potencial biológico e capacidade produtiva, com respeito aos ecossistemas do entorno”.

Mas o preceito foi além ao estabelecer expressamente a diretriz pela qual as ações das administrações públicas em questões florestais deveriam ser executadas. De fato, na segunda seção, o art. 9 estabeleceu que esta ação das Administrações Públicas “será direcionada a alcançar proteção, restauração, melhoramento e uso ordenado das florestas, seja qual for sua titularidade, e seu gerenciamento técnico deve estar de acordo com suas características legais, ecológicas, florestais e socioeconômicas, prevalecendo, em qualquer caso, o interesse público sobre o privado”.

Dessa forma, a Lei 4/89 consagrou a nova direção da política e ação florestal a ser desenvolvida por nossas Administrações públicas, nas quais o componente ambiental se tornou uma prioridade.

A disposição citada propunha como objetivo básico o aproveitamento ordenado das florestas, independentemente de suas propriedades. Entre outros aspectos relevantes da Lei 4/89, o planejamento de recursos naturais também deve ser destacado de maneira bastante significativa. Com efeito, a Lei criou, como um novo instrumento em nosso sistema jurídico, os Planos de Gerenciamento de Recursos Naturais e as Diretrizes para o Gerenciamento de Recursos Naturais (arts. 4 e segs.).

2 A DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FLORESTAIS ENTRE O ESTADO E AS COMUNIDADES AUTÔNOMAS

Nos termos do artigo 149.1.23 da Constituição Espanhola, o Estado central reserva-se jurisdição sobre a legislação básica sobre florestas, usos da floresta e rotas pecuárias, correspondendo às Comunidades Autônomas,

em geral, ao restante das funções normativas e executivas do tema.

Mas nas florestas, um recurso natural de fundamental importância para a conservação do meio ambiente, incide também de maneira decisiva, conforme destacado pelo Tribunal Constitucional (Sentenças 64/1982, de 4 de novembro). – RTC 1982, 64-, 102/1985, de 26 junho TC (Sala Plena) – RTC 1995, 102- e 32/2006, de 1º de fevereiro –RTC 2006/32-), os regulamentos normativos baseados na concorrência em questões ambientais, previstos nos artigos 148.1.9 e 149.1. 23 CE, que permite que as comunidades autônomas assumam poderes de gerenciamento no campo da proteção ambiental, concedendo ao Estado competência exclusiva para promulgar legislação básica, sem prejuízo dos poderes autônomos de emitir normas adicionais de proteção.

Além dessas competências, tanto as Comunidades Autônomas quanto o Estado têm outras competências que afetam os assuntos florestais (as declarações explicativas da Lei Estadual 43/2003 e da Lei Castilla – La Mancha 3/2008 podem ser vistas a esse respeito), como aqueles mantidos em relação ao planejamento territorial e à política territorial, planejamento urbano, habitação, agricultura, domínio público e bens patrimoniais cuja propriedade lhes corresponde, agricultura e pecuária, promoção e coordenação de pesquisas, promoção do esporte e uso adequado do lazer, estatísticas e pastagens, áreas naturais protegidas, áreas montanhosas, regime legal das administrações públicas, legislação civil e coordenação e planejamento da atividade econômica (LAZARO BENITO, 1993).

No julgamento 71/1983, de 29 de julho (RTC 1983/71), o Tribunal Constitucional afirmou que o fato de influenciar espaços legalmente definidos, como florestas que determina sua caracterização como uma questão de florestas e, conseqüentemente, que encontra regulamentado pela lei florestal.

A Lei Estadual 43/2003, de 21 de novembro de Florestas, modificada neste ponto pela Lei 10/2006, de 28 de abril, esclarece em seu artigo 7 as funções da matéria da Administração Geral do Estado, com base em sua competência na legislação básica sobre florestas, usos florestais e meio ambiente. Dessa maneira, o preceito inclui a competência do Estado para a representação internacional da Espanha em questões florestais; a definição dos objetivos gerais da política florestal espanhola (aprovação de documentos como a Estratégia Florestal Espanhola, o Plano Florestal Espanhol, o Programa Nacional de Ação contra a desertificação e o Plano Nacional de ações prioritárias para restauração hidrológica-florestal); a compilação,

elaboração e sistematização de informações florestais para manter e atualizar as estatísticas florestais espanholas; o estabelecimento de diretrizes comuns para a normatização dos meios materiais e dos equipamentos de pessoal para combate a incêndios florestais em todo o território espanhol, bem como a implantação de meios estatais de apoio às Comunidades Autônomas, para cobrir florestas contra incêndios; o exercício das funções necessárias para a adoção de medidas fitossanitárias urgentes, além de garantir a correta execução, coordenação e monitoramento destes, em situações excepcionais em que haja grave risco de disseminação de pragas florestais, nos termos do artigo 16 da Lei 43/2002, de 20 de novembro, sobre a sanidade vegetal; promover planos de treinamento e emprego no setor florestal; a elaboração de programas de melhoramento genético e conservação dos recursos genéticos florestais em âmbito nacional, bem como o estabelecimento de regras básicas sobre a origem, produção, uso e comercialização de materiais de reprodução florestal e, em particular, a determinação de suas regiões de origem e a manutenção do Registro e do Catálogo Nacional de Materiais de Base; a preparação e aprovação das Instruções Básicas para o manejo e uso das florestas; promover pesquisa científica e inovação tecnológica em silvicultura; a coordenação da manutenção do Catálogo de Florestas de Utilidade Pública, bem como o do Registro de florestas protetoras e florestas com outras figuras de proteção e colaboração especiais no projeto de redes, na coleta e na comunicação com órgãos comunitários dos dados obtidos pelas comunidades autônomas em sua área territorial, a partir das tramas de redes europeias de monitoramento das interações da floresta com o meio ambiente.

De qualquer forma, a Lei 43/2003 claramente opta pela colaboração e cooperação entre as Administrações em benefício de um ambiente florestal que não entende fronteiras administrativas.

De fato, o complexo esquema espanhol de distribuição de competências em questões de florestas, aproveitamento florestal e proteção do meio ambiente, sobre o qual o STC 21/1999, de 25 de fevereiro de 1999 (RTC 1999/21), rege como caminho indispensável para uma estreita colaboração e cooperação inter-administrativa. Como apontou a abundante jurisprudência do Tribunal Constitucional (SSTC 80/1985 – RTC 1985/80 –, 18/1982 – RTC 1982/18 – y 96/1986 – RTC 1986/96 –, entre outros), existe um dever geral de colaboração entre o Estado e as Comunidades Autônomas que não é necessário justificar por meio de preceitos concretos, pois é essencial para o modelo de organização territorial do Estado implementado

pela Constituição. Os assuntos florestais são um campo favorável para a celebração de Acordos ou Convênios entre nossas distintas administrações públicas (Estado, Comunidades Autônomas e Entidades Locais), como forma de estruturar o princípio necessário de cooperação que está presente na substância do Estado Autônomo, conforme proclamou repetidamente o mais alto intérprete constitucional (STC 146/1992 –RTC 1992/146).

Nesse sentido, no uso de suas competências no assunto, já existe uma importante legislação florestal autônoma, dentre as quais se destacam as seguintes normas: Lei 6/1988, de 13 de março, Florestas da Catalunha; Lei 13/1990, de 31 de dezembro, sobre Proteção e Desenvolvimento do Patrimônio Florestal de Navarra; Lei 2/1992, de 15 de junho, sobre manejo florestal na Andaluzia; Lei 3/1993, de 9 de dezembro, Floresta de Valência; Lei 5/1994, de 16 de maio, sobre o Fomento das Florestas Arborizadas de Castilla-León; Lei de 10 de fevereiro de 1995, relativa à proteção e desenvolvimento do patrimônio florestal de Madri e Lei 16/1995, de 4 de maio, Proteção da natureza de Madri; Lei 15/2006, de 28 de dezembro, sobre Florestas de Aragón; Lei 3/2004, de 23 de novembro, sobre Florestas e Manejo Florestal do Principado das Astúrias; Lei 3/2008, de 12 de junho, sobre Florestas e Manejo Sustentável de Castilla – La Mancha; Lei 3/2009, de 6 de abril, sobre Florestas de Castela e Leão e Lei 7/2012, de 28 de junho, sobre as florestas da Galícia. Juntamente com essas disposições, todos os regulamentos regionais sobre áreas naturais protegidas também poderiam ser destacados.

Por outro lado, as autoridades locais também possuem poderes decisivos que afetam o campo florestal. Especificamente, essas entidades têm poderes para organizar, explorar e melhorar seus ativos, conforme previsto no artigo 84 do Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprova o texto consolidado das disposições em vigor sobre Regime Local e nos artigos 38 a 40 do Decreto Real 1372/1986, de 13 de junho, que aprova o Regulamento de Propriedade das Entidades Locais.

A Lei Florestal 43/2003 revitalizou o papel das administrações locais na política florestal, concedendo-lhes maior participação na tomada de decisões que afetam diretamente suas próprias florestas, reconhecendo seu papel como os principais proprietários públicos de florestas na Espanha e sua contribuição para a conservação dos recursos naturais que beneficiam toda a sociedade.

O artigo 9 da Lei 43/2003 especifica, assim, que as entidades locais, no âmbito da legislação básica do Estado e da legislação das Comunidades

Autônomas, exerçam os seguintes poderes em questões florestais:

A gestão de florestas de propriedade não incluídos no Catálogo de Florestas de Utilidade Pública.

O manejo das florestas catalogadas de sua propriedade, quando previsto na legislação florestal da comunidade autônoma.

A disposição do rendimento econômico da exploração florestal de todas as florestas de sua propriedade, sem prejuízo do disposto no artigo 38 da Lei de Florestas em relação ao fundo de melhoramentos das florestas listadas ou, quando apropriado, das disposições nos regulamentos regionais.

A emissão de um relatório obrigatório no procedimento de preparação dos instrumentos de manejo relacionados às florestas de sua propriedade, incluído no Catálogo de florestas de Utilidade Pública.

A emissão de outros relatórios obrigatórios previstos nesta lei, relativos às florestas de sua propriedade.

Aqueles outros que, no objeto desta lei, lhes atribuírem expressamente, a legislação florestal da comunidade autônoma ou outras leis aplicáveis.

3 PRINCIPAL NORMA REGULAMENTADORA PARA AS FLORESTAS: LEI ESTADUAL 43/2003, DE 21 DE NOVEMBRO DE FLORESTAS

Depois de ficar pelo caminho nos últimos anos vários projetos preliminares, projetos e propostas de reforma da Lei Florestal de 1957, não foi até a aprovação da Lei 43/2003, de 21 de novembro, quando a legislação pré-constitucional sobre o assunto foi finalmente revogada. Era inevitável a obrigação do Estado, em virtude de sua competência de promulgar a legislação básica sobre meio ambiente, florestas e aproveitamento das florestas, aprovar uma nova lei florestal que unisse o assunto de maneira unitária e permitisse uma proteção abrangente da floresta. As numerosas e sistemáticas regulamentações florestais em vigor até agora em nosso país não responderam de forma alguma a esses perfis.

A nova norma, em consonância com o direito florestal europeu e internacional, leva em consideração os múltiplos usos que nossa sociedade demanda das florestas atualmente, mas, acima de tudo, baseia-se na priorização da proteção ambiental da floresta, na tutela da dimensão biológica da floresta. É assim que a Magna Carta e a jurisprudência do mais alto intérprete constitucional a defendem e, nesse sentido, a Lei de Conservação de Áreas Naturais e a subsequente legislação florestal autônoma se moveram. Em nossos dias, qualquer política florestal, não enquadrada ou apoiada por

uma política ambiental, está destinada a perder todo o seu significado⁵.

O direito ambiental moderno não exige a máxima proteção das florestas, e as transforma em peças de museu, mas advoga uma gestão sustentável das florestas, para seu uso através de técnicas silviculturais, com o maior respeito pelas leis da natureza. Somente promovendo essa gestão ordenada de nossas florestas é que sua conservação e expansão podem ser garantidas e, portanto, o cumprimento de suas funções sociais e ambientais decisivas.

Também a Lei 42/2007, de 13 de dezembro, sobre Patrimônio Natural e Biodiversidade, que revogou a Lei 4/1989, focaliza a prevalência da proteção ambiental sobre o solo e o planejamento urbano, e estabelece que as Administrações competentes garantirão que o gerenciamento dos recursos naturais ocorra com os maiores benefícios para as gerações atuais, sem diminuir seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, garantir a manutenção e conservação do patrimônio, da biodiversidade e dos recursos naturais existentes em todo o território nacional, independentemente de sua propriedade ou regime legal, atendendo ao seu uso ordenado e à restauração de seus recursos renováveis. Os princípios que inspiram a Lei 42/2007 baseiam-se, na perspectiva da consideração do próprio patrimônio natural, na manutenção de processos ecológicos essenciais e sistemas vitais básicos, na preservação da diversidade biológica, genética, de populações e de espécies, e na preservação da variedade, singularidade e beleza dos ecossistemas naturais, diversidade geológica e paisagem.

Nesse sentido, a própria declaração explicativa da Lei 43/2003 alerta que o padrão é inspirado em princípios que estão enquadrados no primeiro e fundamental conceito de gestão florestal sustentável. Dela se deduzem as demais: multifuncionalidade, integração do planejamento florestal no planejamento espacial, coesão e subsidiariedade territorial, promoção de produções florestais e desenvolvimento rural, conservação da biodiversidade florestal, integração da política florestal nos objetivos ambientais internacionais, cooperação entre as Administrações e participação obrigatória de todos os agentes sociais e econômicos interessados na tomada de decisões sobre o meio florestal.

Na elaboração da Lei 43/2003, a Estratégia Florestal Espanhola

5 Conforme declarado na declaração da Assembléia das Nações Unidas, em sua sessão extraordinária em junho de 1997, “o manejo, conservação e desenvolvimento sustentável de todos os tipos de florestas são fundamentais para o desenvolvimento econômico e social, a proteção do meio ambiente e os sistemas que sustentam a vida no planeta. As florestas fazem parte do desenvolvimento sustentável”.

desempenhou um papel decisivo, promovido pelo trabalho da Direção Geral de Conservação da Natureza e aprovado em 17 de março de 1999 pela Conferência Setorial do Meio Ambiente, bem como pelo Plano Florestal Espanhol, aplicação no tempo e no espaço da Estratégia Florestal e aprovada pelo Conselho de Ministros em julho de 2002.

4 AS ATUAÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA EM MATÉRIA FLORESTAL

A União Europeia ainda não possui uma política florestal geral comum, pelo que, esta questão continua sendo essencialmente da competência dos Estados-Membros. De acordo com o princípio da subsidiariedade e o princípio da complementaridade⁶, os Estados Membros são responsáveis pelo planejamento e implementação de programas florestais nacionais ou instrumentos equivalentes, no contexto do manejo florestal sustentável.

No entanto, o setor florestal é afetado por certas políticas comunitárias, como desenvolvimento rural, proteção contra incêndios e poluição atmosférica, conservação da biodiversidade (Natura 2000), aplicação da Convenção sobre mudança climática, pesquisa e até competitividade de silvicultura. Atualmente, a gestão, a conservação e o desenvolvimento sustentável das florestas são tópicos essenciais em outras políticas comuns em vigor, como o meio ambiente e a política agrícola comum (PAC)⁷.

Por outro lado, os marcos florestais são cofinanciados no âmbito da política de coesão do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (especialmente prevenção de incêndios, produção de energia renovável e preparação para as mudanças climáticas). Por seu lado, o Fundo de Solidariedade visa ajudar os Estados-Membros a lidar com desastres naturais graves, como tempestades e incêndios⁸.

Existe também o Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia⁹, que pode ser ativado em caso de crise que exceda a capacidade de resposta

6 Comunicação da Comissão COM 1999, 218 y Resolución del Consejo 8080/99.

7 Cerca de 90% dos fundos da União Europeia para florestas provêm do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER). Durante o período de programação de 2007-2013, foram alocados cerca de 5,4 bilhões de euros do orçamento do FEADER para cofinanciar medidas específicas para as florestas. No âmbito dos programas de desenvolvimento rural, foram programados gastos públicos de cerca de 8,2 bilhões de euros para o período 2015-2020 (27% para reflorestamento, 18% para melhorar a capacidade de adaptação e 18% para prevenção de danos). Pode ser consultado em <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/105/la-union-europea-y-los-bosques>, acessado em 31 de janeiro de 2020.

8 Regulamento (CE) n. 2012/2002 do Conselho da União Europeia.

9 Decisão n. 1313/2013/UE.

dos Estados-Membros, como alguns incêndios florestais.

Torna-se cada vez mais necessário como ação coordenada a nível europeu em questões florestais. A maioria das disposições regulamentares da União Europeia aprovadas até o momento em florestas está vinculada à PAC e regulou principalmente ações de fomento por meio da concessão de subsídios e ajuda. Na União Europeia, o setor florestal tem sido visto com grande preocupação desde a década de 1980 devido à sua degradação, mas ao mesmo tempo como um setor para o futuro, uma vez que o aumento da área florestal tem sido considerado uma solução para certas terras, tomadas no passado para uso agrícola e com poucas perspectivas da situação excedente de muitos produtos agrícolas. Esse tem sido o principal objetivo da legislação florestal comunitária, que sempre foi secundária à política agrícola comum dominante.

De fato, embora especialmente a partir do Ato Único Europeu muitas disposições sobre silvicultura tenham sido aprovadas na União Europeia, não existe uma política florestal autônoma, com seus próprios objetivos e bases jurídicas, que dê uma resposta global a problemas e necessidades do setor, isto é, levar em consideração a importância ambiental, econômica e social do patrimônio florestal comunitário.

Na sua Resolução de 15 de dezembro de 1998 sobre uma estratégia florestal para a União Europeia, o Conselho convidou a Comissão a avaliar e continuar a melhorar a eficácia do sistema europeu de monitoramento dos estados florestais, além de levar em conta todos os possíveis efeitos nos ecossistemas florestais. O sexto programa de ação comunitário em matéria de ambiente 2001-2012¹⁰ reconhece a necessidade de que o desenvolvimento, a aplicação e a avaliação de políticas ambientais sejam apoiadas por uma abordagem baseada no conhecimento, bem como, em particular, a necessidade de controlar as múltiplas funções das florestas, de acordo com as recomendações da Conferência Ministerial sobre Proteção Florestal na Europa, o Fórum das Nações Unidas sobre Florestas e a Convenção sobre Biodiversidade.

Os incêndios florestais e a poluição do ar são os principais fatores que colocam em risco o desenvolvimento sustentável das florestas na União Europeia e foram sujeitos ao desenvolvimento regulatório pelo Regulamento (CEE) 3528/86 do Conselho, de 17 de novembro de 1986, relativa à proteção das florestas da Comunidade contra a poluição atmosférica e

¹⁰ Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, de 24 de janeiro de 2001, COM 2001 31 final.

o Regulamento (CEE) n. 2158/92 do Conselho, de 23 de julho de 1992, relativa à proteção das florestas comunitárias contra incêndios. Ambos os regulamentos expiraram em 31 de dezembro de 2002.

A União desejava continuar monitorando as florestas, integrando o Regulamento para a proteção de florestas contra incêndios florestais, bem como o Regulamento para a proteção de florestas contra a poluição atmosférica em uma nova medida chamada Eixo Florestal: este é o Regulamento (CE) n. 2152/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro de 2003, sobre o monitoramento das florestas e as interações ambientais na Comunidade (Forest Focus) e do Regulamento (CE) n. 1737/2006 da Comissão, de 7 de novembro de 2006, que estabeleceu disposições para a aplicação do Regulamento 2152/2003.

Mas o Forest Focus foi aplicado de 1 de janeiro de 2003 a 31 de dezembro de 2006 (com um orçamento anual de € 61 milhões, dos quais € 9 milhões eram para prevenção de incêndios).

Na comunicação da Comissão Europeia intitulada “Uma nova estratégia da UE para as florestas e o setor florestal”¹¹, destaca-se a nova estratégia da União, bem como um quadro de referência europeu para a elaboração de políticas setoriais com impacto nas florestas. Esta estratégia tem dois objetivos principais: 1) garantir a gestão sustentável das florestas europeias e 2) fortalecer a contribuição da União para promover a gestão sustentável das florestas e combater o desmatamento em nível global.

O Comité Florestal Permanente (CFP) é o órgão de coordenação entre a Comissão e os Estados-Membros na execução do plano de ação. Criada em 1989, a PCP representa as administrações florestais dos Estados-Membros da UE. Tem 27 membros (nomeados pelos governos dos Estados-Membros da UE) e é presidido pela Comissão Europeia. Seu papel é triplo: consulta e manejo de medidas florestais específicas, fórum de consulta ad hoc que auxilia com seu conhecimento técnico na elaboração de medidas em questões florestais nas diferentes políticas comunitárias e no ponto de troca de informações entre os Estados-Membros e a Comissão.

5 ESPAÇOS NATURAIS PROTEGIDOS

Entre as florestas e áreas florestais em sentido amplo, aquelas que foram declaradas como espaços naturais protegidos desfrutam de proteção jurídica muito mais intensa. A declaração de espaço protegido

11 Documento COM(2013)0659.

supõe a concessão a certos territórios específicos de um regime jurídico privilegiado, em atenção às suas qualidades naturais especiais.

Em nível estadual, a Lei 42/2007, de 13 de dezembro, sobre Patrimônio Natural e Biodiversidade, que revogou a Lei 4/1989, de 27 de março, sobre Conservação de Áreas Naturais e Flora e Fauna Silvestres, constitui a norma básica do assunto (segunda disposição final da Lei 42/2007).

A Lei 4/1989 consolidou os regimes de proteção que criaram a antiga Lei de 2 de maio de 1975 nas quatro categorias de Parques, Reservas Naturais, Monumentos Naturais e Paisagens Protegidas. A declaração e a gestão desses espaços naturais protegidos corresponderam, em qualquer caso, às Comunidades Autônomas em cuja área territorial estão localizadas. A única reserva que a Lei estabeleceu a favor do Estado foi a administração dos chamados Parques Nacionais, integrados à Rede de Parques Nacionais, em virtude de sua condição de espaços representativos de alguns dos principais sistemas naturais espanhóis. Entretanto, a Lei 41/1997, de 5 de novembro, modificou a Lei 4/89 para adaptá-la à decisão do Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junho, que anulou vários de seus preceitos, atribuindo exclusivamente ao Estado a administração dos Parques Nacionais. A norma modificou vários artigos da Lei 4/89 para adaptar seu conteúdo à doutrina constitucional e também incorporou novos preceitos para regulamentar os órgãos de gestão e administração dos Parques Nacionais.

Posteriormente, o julgamento 194/2004 do Tribunal Constitucional, de 10 de novembro de 2004 – RTC 2004/194 –, confirmou a competência exclusiva das comunidades autônomas na gestão dos Parques Nacionais.

Atualmente, o segundo capítulo do Título II da Lei 42/2007 estabelece o regime especial de proteção dos espaços naturais, com base na definição da Lei 4/1989, de 27 de março, com a incorporação específica do Áreas Marinhas Protegidas e a criação da rede de áreas marinhas protegidas, em conformidade com as diretrizes da União Europeia, bem como a possibilidade de criar espaços naturais protegidos transfronteiriços. A lei mantém a figura, a definição e os regimes de proteção dos Parques e Reservas Naturais da Lei 4/1989, adaptando a definição de Paisagens Protegidas à Convenção de Paisagens do Conselho da Europa. A declaração e a gestão dos espaços naturais protegidos corresponderão, em qualquer caso, às Comunidades Autônomas em cujo âmbito territorial estão localizadas.

Para esses espaços, a Lei 42/2007 mantém a possibilidade de criar zonas periféricas de proteção, a declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação dos bens e direitos afetados, bem como a autoridade da

Administração competente para exercer os direitos de preferência e revogação.

A lei também regula a Rede Ecológica Europeia Natura 2000, composta por Locais de Importância Comunitária, Zonas Especiais de Conservação e Áreas de Proteção Especial para Aves. Esses espaços são considerados espaços protegidos, com o nome específico de espaços protegidos Red Natura 2000, com a cobertura as limitações que as Comunidades Autônomas venham a estabelecer em sua legislação e nos correspondentes instrumentos de planejamento. É responsabilidade das Comunidades Autônomas definir esses espaços e relatá-los ao Ministério do Meio Ambiente para fins de sua comunicação à Comissão Europeia, bem como estabelecer as medidas de conservação necessárias, o que implicará medidas regulatórias, administrativas ou contratuais apropriadas, e garantir sua inclusão em planos ou instrumentos adequados, que respondam aos requisitos ecológicos dos tipos de habitats e espécies naturais presentes nessas áreas, monitorando o estado de conservação e enviando as informações correspondentes ao Ministério do Meio Ambiente, que apresentará o relatório obrigatório a cada seis anos à Comissão Europeia. A definição desses espaços será realizada em qualquer caso, de acordo com os critérios estabelecidos na Diretiva 92/43 / CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à conservação dos habitats naturais e da fauna e flora selvagens.

Para garantir a preservação dos valores que deram origem à definição dessas áreas, as precauções correspondentes são estabelecidas pela Lei 42/2007, para que qualquer plano, programa ou projeto que, sem estar diretamente relacionado ao gerenciamento de um espaço da rede Natura 2000, ou sem a sua necessidade, poderá afetar consideravelmente os locais mencionados, individualmente ou em combinação com outros planos, programas ou projetos, estará sujeito a uma avaliação adequada de suas repercussões no lugar, de forma que as comunidades autônomas correspondentes apenas expressem sua conformidade com o referido plano, programa ou projeto depois de garantir que não prejudicará a integridade do local em questão e, se apropriado, depois de enviá-lo para a informação pública. Nesse sentido, a Lei aceita que o plano, programa ou projeto possa ser executado, apesar de causar prejuízo, se houver razões imperiosas de interesse público de primeira ordem que, para cada caso específico, tenham sido declaradas por lei ou por acordo fundamentado e público, do Conselho de Ministros ou do corpo diretivo da Comunidade Autônoma. Por fim, estabelece-se que a descontinuação parcial ou total de um espaço incluído

no Red Natura 2000 só possa ser proposta quando justificada pelas mudanças causadas pela evolução natural e após o processamento de informações públicas.

Porém, as áreas protegidas também são afetadas por instrumentos internacionais, de acordo e em conformidade com as disposições das convenções e acordos internacionais correspondentes (áreas úmidas de importância internacional, locais naturais na Lista do Patrimônio Mundial, áreas marinhas protegidas do Atlântico do Nordeste, Zonas Especialmente Protegidas para o Mediterrâneo (ZEPIM), Geoparques, Reservas Biogênicas do Conselho da Europa etc.) para as quais o Ministério do Meio Ambiente, com a participação das Comunidades Autônomas, elaborará, no âmbito do Plano Estratégico Estadual de Patrimônio Natural e Biodiversidade, diretrizes de conservação, as quais devem ser aprovadas mediante acordo da Conferência Setorial do Meio Ambiente, paralelamente às correspondentes à Rede Natura 2000, como marco norteador do planejamento e gestão desses espaços.

6 O CONCEITO DE FLORESTA COMO ECOSSISTEMA FLORESTAL NA LEI 43/2003

Diante do conceito limitado de floresta previsto no primeiro artigo da Lei Estadual de florestas, de 8 de junho de 1957, que entendia como uma terra não agrícola rústica, fosse ou não povoada por espécies florestais (ESTEVE PARDO, 1995), a Lei 43/2003 passou a consagrar na legislação estadual básica o amplo conceito de floresta que já havia sido incluído na legislação florestal autônoma, como terra que cumpre ou pode cumprir funções ambientais e de proteção.

De fato, o conceito de floresta no Artigo 5 da Lei Estadual 43/2003 incorpora as várias funções do território florestal e dá às Comunidades Autônomas acesso à regulamentação de terras agrícolas abandonadas, áreas urbanas e urbanizáveis e à determinação da dimensão da unidade mínima que será considerada florestas para os fins da lei.

A Lei Estadual de Florestas define a floresta de maneira muito ampla em seu artigo 5, entendendo assim:

[...] qualquer terra onde vegetem espécies arbóreas, arbustivas, arbustivas ou herbáceas, espontaneamente ou provenientes de sementeira ou plantação, que cumpram ou possam cumprir funções ambientais, protetoras, produtivas, culturais, paisagísticas ou recreativas. Também têm a consideração de florestas:

Terrenos baldios, áreas rochosas e arenosas.

As construções e infraestruturas destinadas ao serviço das florestas em que está localizada.

Terras agrícolas abandonadas que atendem às condições e prazos determinados pela comunidade autônoma e desde que adquiram sinais inequívocos de seu status florestal.

Todas as terras que, sem atender às características descritas acima, são atribuídas ao propósito de serem repovoadas ou transformadas para uso florestal, de acordo com os regulamentos aplicáveis.

A definição é especificada na seção 2 da mesma disposição com uma delimitação negativa:

Não têm a consideração de florestas:

Terreno dedicado ao cultivo agrícola.

Terrenos urbanos e outros que a comunidade autônoma exclui em seus regulamentos de silvicultura e planejamento urbano.

A Lei 3/2008 estabelece assim uma concepção positiva quando se trata de catalogar florestas ou terrenos florestais, na medida em que se baseia nas características intrínsecas das diferentes áreas territoriais, evitando a concepção residual que resultaria da mera exclusão das superfícies destinadas para outros usos; ao mesmo tempo, o conceito de florestas também foi adicionado àquelas terras que cumprem ou podem cumprir funções ambientais, protetoras, produtivas e culturais, paisagístico ou recreativo, que não apenas aprimora o conceito, mas também o torna mais alinhado ao disposto no artigo 45 da Constituição, levando em consideração, além da produtividade, aspectos ambientais. Finalmente, é estabelecida uma ideia fundamental para a gestão florestal, que consiste em florestas, como ecossistemas que devem ser tratados de maneira integrada.

Antes da aprovação da lei estadual 43/2003, várias leis regionais haviam dotado o conceito de floresta com um sentido mais aberto e positivo, reconhecendo também expressamente as múltiplas funções de natureza social que desempenha. Essas regras, portanto, acentuaram os aspectos funcionais e finais, que foram integrados ao conceito.

Essa linha é claramente perceptível em leis regionais como as seguintes: 13/1990, de 31 de dezembro, sobre a Proteção e Desenvolvimento do Patrimônio Florestal de Navarra; 3/1993, de 9 de dezembro, Floresta de Valência; 8/1998, de 26 de junho, Conservação da natureza e áreas naturais da Extremadura; 5/1994, de 16 de maio, Promoção das florestas arborizadas de Castela e Leão; 16/1995, de 4 de maio, Proteção florestal e natural

da Comunidade de Madri e 2/1992, de 15 de junho, Floresta de Andaluzia. Uma definição abrangente de floresta também é oferecida pelas Leis 3/2004, de 23 de novembro, sobre Florestas e Manejo Florestal do Principado das Astúrias; 15/2006, de 28 de dezembro, de Florestas de Aragón e 3/2008, de 12 de junho, de Florestas e Gestão Sustentável de Castilla – La Mancha.

7 CLASSIFICAÇÃO E REGIME JURÍDICO DAS FLORESTAS: FLORESTAS PÚBLICAS E PRIVADAS

Se existe um fato característico das florestas espanholas do ponto de vista da propriedade, é a enorme fragmentação que ela apresenta. Existem cerca de 30 milhões de parcelas florestais, nas quais as de propriedade pública possuem cerca de cinco hectares de superfície média por parcela, enquanto as de propriedade privada possuem uma média de três quartos de hectare. No total, a superfície média da parcela na Espanha excede ligeiramente um hectare, o que torna muito difícil gerenciá-los como unidades florestais.

No que diz respeito à propriedade, aproximadamente um terço da área florestal espanhola é de propriedade pública, da qual uma pequena parte é de propriedade do Estado. De fato, apenas 5% de nossas florestas públicas pertencem ao Estado; cerca de 30% pertencem à CCAA e 65% às entidades locais. A maioria de nossas florestas, cerca de 65%, pertence a propriedades privadas. Na União Europeia, as estatísticas são semelhantes, 2/3 das florestas pertencem propriedades privadas.

Bem, a principal classificação de floresta em nossa lei é aquela que distingue de acordo com a propriedade entre florestas públicas e florestas privadas.

As florestas públicas são aquelas pertencentes ao Estado, às Comunidades Autônomas, às entidades locais e a outras entidades de direito público; enquanto florestas privadas são aquelas pertencentes a pessoas singulares ou coletivas de direito privado, individual ou em regime de copropriedade.

Agora, como especifica o importante artigo 4 da Lei 43/2003, as florestas, independentemente de sua propriedade, desempenham um papel social relevante, tanto como fonte de recursos naturais quanto como prestadoras de vários serviços ambientais, incluindo proteção do solo e ciclo hidrológico; fixação de carbono atmosférico; de depósito da diversidade

biológica e como elementos fundamentais da paisagem. O reconhecimento desses recursos e externalidades, dos quais toda a sociedade se beneficia, obriga as administrações públicas a garantir em todos os casos sua conservação, proteção, restauração, melhoria e ordenado aproveitamento.

Nesse sentido, deve-se lembrar que o artigo 33 da Constituição estabelece o direito à propriedade privada como um direito que não deve ser entendido como ilimitado. A própria função social do direito a define, na medida em que o artigo 128 reconhece que toda a riqueza do país, em suas diferentes formas e independentemente de sua propriedade, está subordinada ao interesse geral.

Como De Vicente Domingo (1995) apontou, o regime jurídico da floresta não é mais explicável apenas a partir da característica de função de propriedade da legislação florestal pré-constitucional; Hoje, a diversidade funcional supera a propriedade e busca-se um resultado equilibrado na proteção, independentemente do assunto, público ou privado, ao qual a floresta pertence.

Bem, na definição e regulamentação de florestas públicas e privadas, a Lei Florestal de 2003 introduziu uma clareza notável. Assim, a norma optou pela declaração das florestas classificadas como de utilidade pública e de domínio público, constituindo o domínio público florestal com essas florestas juntamente com as florestas comunais e as outras florestas afetadas por um uso ou serviço público.

Para todas essas florestas, a Lei contempla o mesmo regime jurídico, estabelecendo acima de tudo o regime de uso (aproveitamento, autorizações ou concessões) no artigo 15 (disposição modificada pela Lei 25/2009, de 22 de dezembro, sobre a modificação de diversas leis para sua adaptação à Lei de livre acesso às atividades de serviço e seu exercício, que adicionou uma seção 5 ao mencionado artigo 15 para fornecer “nos procedimentos de concessão e autorização de atividades de serviço a serem realizadas em florestas públicas, sem prejuízo do disposto na regulamentação das florestas comunitárias, devem ser respeitados os princípios de publicidade, objetividade, imparcialidade e transparência.”). Assim, a Administração que administra as florestas públicas pode dar caráter público àqueles usos que respeitem o meio ambiente natural, desde que sejam realizados sem fins lucrativos e de acordo com as normas vigentes, em particular com as disposições dos instrumentos de planejamento e gestão aplicável e quando forem compatíveis com o aproveitamento, autorizações ou concessões legalmente estabelecidos. Da mesma forma, as atividades que, de acordo

com os regulamentos regionais, o exijam devido à sua intensidade, perigosidade ou lucratividade, estarão sujeitas a autorizações. Nas florestas catalogadas, o relatório favorável do corpo florestal da comunidade autônoma será obrigatório. A Administração competente deverá submeter à concessão conceder todas as atividades que impliquem uma utilização privativa do domínio público florestal. Nas florestas catalogadas, esta concessão exigirá um relatório favorável de compatibilidade com a persistência dos valores naturais da floresta pelo órgão florestal da comunidade autônoma.

A lei mantém a importância da instituição do Catálogo Florestal de Utilidade Pública¹², de grande tradição histórica na regulamentação legal de florestas públicas na Espanha – o Catálogo nasceu como uma lista de propriedades que a Administração poderia conservar, ou seja, de mercadorias excluídas do confisco (GUAITA, 1986). Nesse sentido, os motivos da catalogação foram ampliados na Lei 43/2003, acrescentando aqueles que mais contribuem para a conservação da diversidade biológica e, em particular, aqueles que constituem ou fazem parte de espaços naturais protegidos ou espaços da rede europeia Natura 2000.

A inclusão e exclusão de florestas no Catálogo de Florestas de Utilidade Pública e seu manejo correspondem às Comunidades Autônomas em seus respectivos territórios. As Comunidades Autônomas transferirão para o Ministério do Meio Ambiente os registros que praticam, bem como as resoluções administrativas e decisões judiciais finais que impliquem modificações no catálogo, incluindo aquelas relacionadas a trocas, prevalências e resoluções que, em geral, supõem a revisão e atualização das florestas catalogadas.

A inclusão e exclusão de florestas no Catálogo de Florestas de Utilidade Pública e seu manejo correspondem às Comunidades Autônomas em seus respectivos territórios. As Comunidades Autônomas transferirão para o Ministério do Meio Ambiente os registros que praticam, bem como as resoluções administrativas e decisões judiciais finais que impliquem modificações no catálogo, incluindo aquelas relacionadas a trocas, prevalências e resoluções que, em geral, supõem a revisão e atualização das florestas catalogadas. Por seu turno, a exclusão de uma floresta do Catálogo de Florestas de Utilidade Pública só ocorrerá quando tiver perdido as características para as quais foi listada. A exclusão parcial ou de troca de uma parte não

¹² Tanto a Lei 43/2003 quanto sua reforma operada pela Lei 10/2006 mantiveram a validade da Ordem Ministerial de 31 de maio de 1966 (RCL / 1966/1085), pela qual foram emitidos os regulamentos necessários para atualizar as relações de Florestas de Utilidade Pública, corrigindo as deficiências que podem ter sido observadas e introduzindo todas as modificações ou incidentes produzidos desde 1901, a fim de aperfeiçoar sua identificação física e, quando apropriado, as inscrições de registro.

significativa de uma floresta listada pode ser autorizada pela comunidade autônoma, sob proposta de seu órgão florestal, desde que envolva uma melhor definição da superfície da floresta ou uma melhoria para seu manejo e conservação.

A remoção das florestas listadas no domínio da floresta pública exigirá sua exclusão prévia do catálogo.

Em relação às florestas patrimoniais, o artigo 19 da Lei estabelece que a usucapião ou prescrição aquisitiva somente será dada mediante a posse em conceito de proprietário, público, pacífico e ininterrupto por 30 anos. Entende-se por posse interrompida para fins de prescrição pela realização de usos florestais, pela iniciação de arquivos de sanção ou por qualquer ato possessório realizado pela Administração proprietária da floresta.

No que diz respeito às florestas privadas, elas são gerenciadas por seus proprietários. Agora, os proprietários dessas florestas podem contratar sua administração com pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado ou com os órgãos florestais das Comunidades Autônomas onde a floresta está localizada.

O manejo dessas florestas será ajustado, quando apropriado, a correspondente gestão florestal ou instrumento de planejamento.

Mas a Lei 43/2003, assim como nas florestas listadas, também reforçou a figura das florestas protetoras e seu registro, cuja declaração foi estimulada com incentivos econômicos.

As Comunidades Autônomas podem qualificar como protetores, a pedido do proprietário, aquelas florestas privadas que atendam a qualquer das condições estabelecidas no artigo 13 da Lei 43/2003 para florestas públicas. As comunidades autônomas também podem criar registros de florestas protetoras como registros administrativos.

A classificação e desclassificação de uma floresta protegida, ou parte dela, e sua subsequente inclusão ou exclusão no registro de florestas de proteção serão feitas pelo órgão florestal da comunidade autônoma correspondente, após um relatório do proprietário.

8 PLANOS DE GESTÃO DE RECURSOS FLORESTAIS

Juntamente com a Estratégia e o Plano Florestal, entre os instrumentos de planejamento florestal incluídos no LMo, os planos de gerenciamento de recursos florestais, sem dúvida, se destacam (PORF).

Esses planos são configurados como instrumentos integrados de

planejamento florestal na estrutura do planejamento do uso da terra, conectando o planejamento e o manejo florestal à área decisiva do planejamento do uso da terra.

As Comunidades Autônomas são responsáveis pela elaboração desses planos de gestão, cujo conteúdo será obrigatório e executivo em assuntos regulados por lei. Da mesma forma, serão indicativos em relação a quaisquer outras ações, planos ou programas setoriais. No entanto, a lei exige a consulta de entidades locais e, através de seus órgãos representativos, proprietários de florestas privadas, outros usuários legítimos afetados e outros agentes sociais e institucionais interessados.

A seção 6 do artigo 31 do LMo inclui os elementos que podem ser incluídos no PORF.

O escopo territorial do PORF será territórios florestais com características geográficas, socioeconômicas, ecológicas, culturais ou paisagísticas homogêneas, de extensão regional ou equivalente.

A nova política florestal estabelecida pelo LMo de 2003 parte da consideração de que o uso correto dos recursos naturais da floresta (obtenção de madeira e resinas, pinhões e frutos secos, cortiça, plantas aromáticas e medicinais, etc.) não é incompatível com sua conservação, mas complementar a ele. Daí a importância de as Comunidades Autônomas, no exercício de suas competências, praticarem a organização e a gestão florestal com base em Planos para garantir a sustentabilidade, tanto nas florestas de Utilidade Pública quanto nas de propriedade privada.

Atualmente, o mercado espanhol de madeira está em déficit, porque os usos realizados anualmente não atendem às necessidades existentes. Nossas florestas de madeira são usadas abaixo de seus recursos, aplicando padrões conservadores para manter o capital florestal em certos níveis de segurança. Por esse motivo, como destaca a Estratégia Florestal Espanhola, é necessário promover o crescimento sustentável do setor madeireiro, apostando no aumento da produção de qualidade.

CONCLUSÕES

Na linha evolutiva da legislação espanhola sobre proteção florestal, cujo primeiro elo importante na lei espanhola foi a Lei Florestal de 1863, preocupa-se com a função econômica da floresta, com sua exploração racional e somente desde muito recentemente, sua importância ambiental tem sido valorizada. Nesse sentido, é preciso lembrar que, não apenas na

Espanha, mas em todo o mundo, até muito recentemente a floresta era considerada um bem praticamente ilimitado. Como Clawson (1975, p. 78) apontou, a opinião generalizada era de que a floresta não tinha fim e, além disso, era necessário preparar a terra para a agricultura.

A Lei Florestal de 8 de junho de 1957 poderia ser definida como uma lei de propriedade florestal e não como meio ambiente florestal. A norma foi aprovada em um momento histórico em que a conscientização ambiental não estava profundamente enraizada na sociedade. A filosofia subjacente na lei é de corte produtivista (GROOME, 1989).

Com a aprovação da Constituição espanhola de 1978, a floresta como um todo passa a ser considerada um objeto de proteção ambiental (ESTEVE PARDO, 1995) e uma importante mudança de abordagem ocorrerá a partir da qual contempla a todos os regulamentos florestais.

Além disso, deve-se levar em consideração a descentralização do poder, assumindo poderes de desenvolvimento legislativo e executivo das Comunidades autônomas.

A Constituição espanhola contém um importante reconhecimento do direito ao meio ambiente e um mandato decisivo para os poderes públicos, forçando-os a garantir o uso racional de todos os recursos naturais.

A Lei Florestal Espanhola de 2003 oferece uma regulamentação ambiental das florestas e utiliza um amplo conceito de floresta como terra que cumpre principalmente funções ambientais e de proteção. A lei incorpora as várias funções do território florestal.

No que diz respeito ao direito da União Europeia, a maioria das disposições regulamentares aprovadas até o momento em florestas está vinculada à Política Agrária e regulou principalmente as ações de desenvolvimento por meio da concessão de subsídios e ajuda. No âmbito da União Europeia, o setor florestal tem sido visto com grande preocupação desde os anos 80 do século XX, devido à sua degradação, mas ao mesmo tempo que um setor futuro, uma vez que o aumento das áreas florestais foi considerado como uma solução para certas terras, adotada no passado para uso agrícola e com poucas perspectivas da situação excedente de muitos produtos agrícolas. Este tem sido o principal objetivo dos regulamentos florestais europeus, que sempre foram secundários à política agrícola comum dominante.

De fato, embora especialmente a partir do Ato Único Europeu de 1986 muitas disposições sobre silvicultura tenham sido aprovadas na União Europeia, não existe uma política florestal autônoma, com seus próprios

objetivos e bases jurídicas, que dê uma resposta global aos problemas e necessidades do setor, isto é, levar em consideração a importância ambiental, econômica e social do patrimônio florestal comunitário.

REFERÊNCIAS

CALVO SÁNCHEZ, L. (Coord.). *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Florestas. Estudios de Derecho estatal y autonómico* (coordinador). Madrid: Thomson-Civitas, 2005.

CLAWSON, M. *Forest for whom and for what?* Baltimore: John Hopkins University Press, 1975.

DE VICENTE DOMINGO, R. *Espacios forestales (su ordenación jurídica como recurso natural)*. Madrid: Civitas, 1995.

ESTEVE PARDO, J. *Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica de los Florestas (Función ecológica y explotación racional)*. Madrid: Civitas, 1995.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *Las formas comunitarias de la propiedad forestal*. Madrid: Santander, 1986

COTTON, C. *Buying destruction: a Greenpeace report for corporate consumers of forest products*. Amsterdam: Greenpeace International, 1991.

GROOME, H. Historia de la política forestal. In: HERNÁNDEZ-AGERO, C. O. *El libro rojo de los bosques españoles*, Madrid: ADENA-WWF España, 1989.

GUAITA, A. *Régimen jurídico-administrativo de los Florestas*. Santiago de Compostela: Porto y Cía., 1956.

GUAITA, A. *Derecho Administrativo: aguas, Florestas y minas*. Madrid: Civitas, 1986.

LÁZARO BENITO, F. *La ordenación constitucional de los recursos forestales*. Madrid: Tecnos, 1993.

MARRACO SOLANA, S. La política forestal española: evolución reciente y perspectivas. *Revista de Estudios Agro-Sociales*, n. 158, p. 11-28, 1991.

MARTÍN MATEO, R. *Tratado de Derecho Ambiental*. Madrid: Trivium, 1992.

MORENO MOLINA, J. A. *La protección ambiental de los bosques*. Madrid: Marcial Pons, 1998.

MORENO MOLINA, J. A. Defensa frente a los incendios forestales. In: CALVO SÁNCHEZ, L. (Coord.). *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Florestas. Estudios de Derecho estatal y autonómico*. Madrid: Thomson-Civitas, 2005.

NIETO, A. *Bienes comunales de los Florestas de Toledo*. Madrid: Ayuntamiento de Los Yébenes; Civitas, 1991.

OLIVÁN DEL CACHO, J. La protección del medio ambiente en la legislación forestal. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 2, p. 135-178, 1993.

OLIVÁN DEL CACHO, J. Aspectos jurídico-administrativos de los incendios forestales: especial referencia a la Comunidad Autónoma de Cataluña. *Autonomies – Revista Catalana de Derecho Público*, n. 20, p. 235-258, 1995.

PARADA VAZQUEZ, J. R. *Derecho Administrativo: bienes públicos y urbanismo*. Madrid: Marcial Pons, 1989.

ORTEGA ÁLVAREZ, L. El concepto de Derecho del medio ambiente. In: ORTEGA ÁLVAREZ, L. (Dir.). *Lecciones de Derecho del medio ambiente*. 4. ed. Valladolid: Lex Nova, 2005. p. 55-64.

SARASÍBAR IRIARTE, M. *El derecho forestal ante el cambio climático: las funciones ambientales de los bosques*. Pamplona: Aranzadi, 2007.

Artigo recebido em: 11/02/2020.

Artigo aceito em: 13/04/2020.

Como citar este artigo (ABNT):

MORENO MOLINA, J. A. Regulamentação florestal no direito espanhol e da União Europeia. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 17, n. 37, p. 37-61, jan./abr. 2020. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1772>. Acesso em: dia mês. ano.