

LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE EN LA LEGISLACION FORESTAL (*)

Javier OLIVÁN DEL CACHO

«La historia es siempre la misma: primero, bosques frondosos; después, la destrucción, impuesta por las necesidades del hombre o las crueldades de la guerra, y sólo contenida por la superstición druídica; y, últimamente, la reacción manifestada por un tardío arrepentimiento, acompañado de un vago clamor que pide la repoblación de las desnudas montañas y de los áridos arenales» (*Memoria relativa a los servicios de la Dirección General de Agricultura, Minas y Montes*, Madrid, 1912, pág. 268).

SUMARIO: I. Introducción. — II. Precedentes históricos. 1. Edad Media. 2. Ilustración. 3. Siglo XIX y primera mitad del XX. — III. Régimen previsto en la legislación franquista. 1. Consideraciones previas. 2. Intervenciones administrativas de planificación y de gestión. A) Montes de utilidad pública. B) Montes protectores. C) Montes privados no protectores y públicos no catalogados. D) Montes comunales. 3. Intervenciones administrativas de mejora: la repoblación. 4. Intervenciones administrativas de protección de los montes. 5. Infracciones de la legislación forestal. — IV. La legislación postconstitucional. 1. Situación competencial. 2. Algunas normas estatales con incidencia en la cuestión. A) La Evaluación del Impacto Ambiental. B) Legislación de espacios naturales. 3. La legislación autonómica. A) Introducción. B) Cataluña. C) Navarra. D) Andalucía. E) Castilla-La Mancha. F) Cantabria. G) Asturias. — V. Normativa comunitaria. 1. Antecedentes. 2. Los instrumentos normativos vigentes. A) Medidas propiamente ambientales. B) Medidas forestales de acompañamiento de la PAC.

(*) El presente trabajo constituye una revisión adaptada y actualizada de la conferencia pronunciada en marzo de 1993 con ocasión del «I Curso de Derecho Ambiental» celebrado en Zaragoza y organizado por la Fundación Ecología y Desarrollo.

I. INTRODUCCION

En los montes subyace de inmediato una doble consideración: su cualidad, por un lado, de elemento de la naturaleza y, por otro, su característica de tradicional recurso económico, principalmente de las comunidades rurales (1).

La cuestión del régimen jurídico de los montes aparece condicionada —como no podía ser de otra manera— por esta doble circunstancia: su valor económico y su virtualidad ambiental. Muy conocida —pues ha sido recogida por la doctrina desde las primeras decisiones sobre el tema— es la jurisprudencia constitucional sobre las implicaciones ambientales de las actividades económicas, en las que se exige que el legislador realice una verdadera actividad de composición —pudiera decirse que ha de operar casi una transacción— entre valores previstos en la Norma Fundamental y que pueden contraponerse: el desarrollo económico intersectorial (art. 130) y la utilización racional de los recursos naturales (art. 45) (2). Situación que se predica igualmente de otros Ordenamientos constitucionales, como el alemán, en el que, según expresión de STÖBER, la Constitución de este país no sólo permite una política económica orientada ecológicamente, sino que «mas bien la exige ya que una existencia humana digna obliga a que se proteja la vida y la salud y obliga al poder público a observar el principio del Estado Social» (3).

(1) Cirilo MARTÍN RETORTILLO, *La desamortización y los municipios rurales*, «REAgr», núm. 6 (1954), págs. 83 y ss., expuso las consecuencias fatales que tuvo la operación desamortizadora para los vecinos de los municipios rurales.

(2) Pueden consultarse las siguientes: STC 64/82, de 4 de noviembre; STC 170/89, de 19 de octubre; y de 22 de marzo de 1991. También, es aprovechable el fundamento jurídico 7 de la STC 227/88, de 29 de noviembre.

Han estudiado, en mayor o menor medida, esta jurisprudencia los siguientes autores relacionados por orden alfabético: I.E. ARCENEGUI, *La protección del medio ambiente a la luz de la legislación minera del Estado y la Ley 12/1981 de 24 de diciembre de la Generalidad de Cataluña*, «RAP», núm. 100-102 (1983), págs. 2.651 y ss.; J. DOMPER FERRANDO, *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, El Justicia de Aragón-Prensas Universitarias-Cívitas, Madrid, 1992, págs. 98 y ss.; T.R. FERNÁNDEZ, *Derecho, Medio ambiente y desarrollo*, «REDA», núm. 24 (1980), págs. 8 y ss.; L.C. FERNÁNDEZ ESPINAR, *El conflicto de intereses entre el medio ambiente y el desarrollo del sector económico minero*, «RAP» núm. 111, págs. 237 y ss.; F. LÓPEZ MENUDO, *El derecho a la protección del medio ambiente*, «RCEC», núm. 10 (1991), págs. 183-187; R. MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental, I*, Trivium, Madrid, 1991, págs. 152-153; J. OLIVÁN DEL CACHO, *Algunas precisiones sobre la Declaración de Impacto Ambiental en Aragón*, «REALA», núm. 252 (1991), págs. 923 y ss.; A. PÉREZ MORENO, *Reflexiones sobre la sustantividad del Derecho ambiental*, «RAP», núms. 100-102 (1983), págs. 2.776 y ss.; T. QUINTANA LÓPEZ, *La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente*, Montecorvo, Madrid, 1987, págs. 86 y ss.; y F. SOSA WAGNER, *Espacios naturales protegidos y Comunidades Autónomas*, «REDA», núm. 38, págs. 343 y ss.

(3) *Derecho Administrativo Económico*, MAP, Madrid, 1992, pág. 69.

El equilibrio entre crecimiento económico y salvaguarda ambiental ha de informar la regulación forestal. Por lo demás, no se puede ignorar que, dado el actual derrumbamiento del sector primario agrícola-ganadero, el interés por la reforestación se ha visto fortalecido, ya que se pretende rentabilizar —económica y socialmente— buena parte del espacio rural mediante actividades forestales. Esta circunstancia —junto a la conciencia ambiental— ha hecho que se sobredimensionen las tres conocidas funciones que cumplen los montes: la ambiental y protectora del suelo, la recreativa y la productiva.

Por otro lado, el régimen jurídico de los montes se encuentra fuertemente mediatizado por el importante porcentaje de propiedad pública, lo cual conlleva notables especialidades legales para ciertos tipos de titularidad, que han sido estudiados por la doctrina (GARCÍA DE ENTERRIA, NIETO, BOCANEGRA), como los montes comunales o vecinales en mano común.

II. PRECEDENTES HISTORICOS

1. Edad Media

Los que han profundizado en la historia forestal de la península ibérica —especialmente, el profesor GUAITA— han señalado que a partir del siglo XI eran relativamente frecuentes los preceptos de los Códigos medievales que penalizaban severamente los atentados forestales (4).

Al parecer, tan duras sanciones plantean la duda de su efectiva aplicación. JOVELLANOS, precisamente, justificaba el «cerramiento» de las fincas en contra de la ganadería, lo que derivaría en una mayor riqueza forestal, expresando una cierta desconfianza respecto a la aplicación de la legislación protectora de las masas arbóreas:

«No se diga que los árboles están baxo la protección de las leyes, y que hay

(4) *Régimen jurídico-administrativo de los montes*, Porto y Cía, Santiago de Compostela, 1956, 2.ª edición, pág. 25.

En el Derecho aragonés, el profesor GUALLART DE VIALA (*El Derecho Penal Histórico de Aragón*, Institución «Fernando el Católico», Zaragoza, 1977, pág. 212) cita algunos exponentes de los Fueros municipales. Así, manifiesta que talar un árbol de los términos de San Juan, sin licencia del Abad, llevaba «aparejada una calonia de setenta sueldos».

penas contra los que los talan y destruyen. También hay leyes contra los hurtos, y sin embargo nadie dexa sus bienes en medio de la calle» (5).

Con todo, ciertos fenómenos sucesivos y en ocasiones simultáneos favorecieron la conocida deforestación de la península. LACARRA describe, de este modo, una buena porción de lo que en la actualidad puede considerarse territorio árido aragonés sobre la que pende, en alguna de sus partes, una posible declaración de Parque Nacional en atención a sus raros caracteres desérticos:

«Los inmensos espacios de la cuenca del Ebro que aparecían sin cultivo estaban poblados de monte bajo y se dedicaban a pastos. Los Monegros se hallaban cubiertos de sabinas. Las orillas del Ebro, en el lado del Alagón y montes de Alfocea, estaban en el siglo XIII pobladas de pino, encina, sabina y coscojo, que se empleaba para leña y carbón; los reyes del siglo XIV cazaban ciervos en ese mismo siglo, para abastecer la carnicería de Zaragoza» (6).

En primer lugar, cabe referirse a la Mesta (7), entidad corporativa de ganaderos castellanos, —que tuvo su correlativo aragonés en la Casa de Ganaderos— cuyos derechos —que irían aumentando, progresivamente, hasta llegar a su culminación y definitivo empuje con los Reyes Católicos— ocasionaron un claro detrimento de la riqueza forestal española. Vale la pena insistir en los derechos de la Casa de Ganaderos de Zaragoza, cuyos privilegios, aumentados sobre todo por Jaime I, permitían el uso de prados y hierbas de todos los montes de los territorios reales (8).

2. Ilustración

Los Borbones imprimirían un fuerte impulso al rearme naval que supuso, a la postre, un nuevo factor de intensificación de la tala de bosques y arbolados. En las Ordenanzas de Monte de Fernando VI se asistió a una in-

(5) *Informe sobre la Ley Agraria*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955, págs. 81 y ss.

(6) *Aragón en el pasado*, Espasa-Calpe, Madrid, 1979, págs. 128-129.

(7) Sobre esta corporación, vid. los datos históricos aportados por COLMEIRO, *Derecho Administrativo Español*, 2, Madrid, 1876, págs. 219-223.

(8) M. GÓMEZ DE VALENZUELA (*Fuentes del Derecho agrario aragonés: Estatutos ganaderos del Valle de Tena en el siglo XV*, «Boletín de los Colegios de Abogados de Aragón» núm. 123, 1991, págs. 89 y ss.) relata las suspicacias que causaba la Casa de Ganaderos de Zaragoza debido a sus privilegios de pastos. Concretamente, se da cuenta de la oposición del pirenaico Valle de Tena frente a estos derechos, respetándolos, pero prohibiendo a los habitantes del Valle la acogida y sustento de estos pastores.

tensa policía administrativa tendente a la satisfacción de las necesidades de la Marina. Se limitaban —y sólo, claro está, en el plano de la legalidad— los factores de destrucción de los bosques, pero no se evitaba la misma eliminación motivada por un único factor: la construcción de buques (9).

Pronto, surgieron peticiones de liberalización de la normativa forestal, que se unieron a la reclamación de una desamortización de los patrimonios de las llamadas «manos muertas», primero, de los bienes baldíos, y, luego, de los eclesiásticos.

En efecto, JOVELLANOS solicitó la abolición de toda medida obstruccionista de la libertad de los titulares, expresando lo que sigue:

«El efecto natural de esta libertad será despertar el interés del los propietarios, y restituir a su acción el movimiento y actividad que han amortiguado las Ordenanzas, obligados a sufrir en árboles la marca de la esclavitud que los sujeta a ageno arbitrio, a pedir y pagar una licencia para cortar un tronco, a seguir tiempos y reglas determinadas en su tala y poda: a vender contra su voluntad, y siempre a tasación; a admitir los reconocimientos y visitas de oficio: y a responder en ellos del número y estado de sus plantas.»

Los deseos de este ilustrado se hicieron realidad con la obra legislativa de las Cortes de Cádiz, dictándose un Decreto —de 14 de enero de 1812— liberalizando a la propiedad de toda condición u obstáculo. Esta regulación —y otras similares— sufrieron los vaivenes del período político hasta que el 22 de diciembre de 1833 se aprobaron las Ordenanzas Generales de Montes que pretendían conciliar intereses públicos y privados dentro del respeto a la ciencia forestal.

Esta legislación se enmarcaba, por otra parte, dentro de una serie de acontecimientos —acaecidos en la tercera década del siglo XIX— de diverso orden que es necesario que se consideren de modo global (10). En efecto, durante este período de asiste a un conjunto de hitos decisivos en el

(9) COLMEIRO, *Derecho...*, cit., págs. 124-125, refiere, precisamente, las limitaciones de la propiedad forestal prescritas en aquel tiempo que afectaban incluso a los montes privados. Se asistía así a la «servidumbre de la marca de los árboles útiles para la construcción naval cuyos dueños no podían cortarlos ni aprovecharlos de modo alguno, sino reservarlos a disposición de la Marina que los pagaba a juicio de los peritos».

(10) Glosa este período el profesor S. MARTÍN RETORTILLO, *Aguas públicas y obras hidráulicas*, Tecnos, Madrid, 1966, págs. 22-24 y en su trabajo *Antecedentes del concepto de Plan y referencia a la legislación de fomento del siglo XIX*, «RAP» núm. 49 (1966), págs. 39 y ss.

surgingimiento de la Administración pública española en la que intervendrían personalidades como Javier de BURGOS y Alejandro OLIVÁN (11).

Por lo que se refiere a la política forestal, cabe considerar el nacimiento del Cuerpo de Ingenieros Forestales y de las primeras instituciones académicas encargadas de su formación (1843), fenómenos que se unieron a la ya citada promulgación de las Ordenanzas y a la creación de la Dirección General de Montes (12).

No obstante, es preciso subrayar que la aplicación de esta regulación no fue tranquila, sino acompañada de interferencias (13). A tal efecto, basta traer a colación lo dispuesto en el Decreto de las Cortes de 24 de noviembre de 1836, restableciendo el de 14 de enero de 1812.

Pero, con todo, lo más preocupante del momento histórico subsiguiente fueron las correspondientes operaciones desamortizadoras. Tras la desamortización de MENDIZABAL, la Ley de 1 de mayo de 1855, en su afán de liquidar el Antiguo Régimen y de superar la *debacle* de la Hacienda pública, ordenó la venta forzosa de un buen número de propiedades entre las que se contaban gran cantidad de superficies forestales (14). Su art. 1 decía así:

«Se declaran en estado de venta, con arreglo a las prescripciones de la presente Ley, y sin perjuicio de las cargas y servidumbres a que legítimamente estén sujetos, todos los predios rústicos y urbanos, censos y foros pertenecientes: Al Estado, al clero, a las órdenes militares de Santiago, Alcántara, Calatrava, Montesa y San Juan de Jerusalén; a cofradías, obras públicas y santuarios; al secuestro del ex infante

(11) Cabe recordar su importante libro *De la Administración Pública en relación a España*, Madrid, 1843.

Es muy significativa —y reiteradamente citada por la doctrina— la Instrucción para los Subdelegados de Fomento, aprobada por RD de 30 de noviembre de 1833, en la que se expresa:

«La sociedad entera está interesada en la replantación progresiva y en el entretenimiento de los arbolados, que proporcionan las maderas necesarias para la construcción y reparo de los edificios, que suministran las leñas y carbones indispensables para todos los usos de la vida; que son los conductores naturales de las lluvias, que alimentan la vegetación y aseguran las cosechas; que ofrecen sombra o frescura a los viajeros fatigados; y que, en fin, hacen habitables los campos, desiertos cuando no gozan de este beneficio».

(12) GUAITA (*Régimen...cit.*, pág. 31) insiste en la trascendencia de la promulgación de las Ordenanzas de 1833.

(13) J. SANZ FERNÁNDEZ, *La historia contemporánea de los montes públicos españoles, 1812-1930. Notas y reflexiones*, «Historia Agraria de la España contemporánea», Ed. Crítica, Barcelona, 1985, págs. 204-205, describe el antagonismo existente entre partidarios de conservar los montes y quienes postulaban su venta para obtener fondos para el Estado.

(14) Analiza los precedentes parlamentarios F. TOMÁS y VALIENTE, *El marco político de la desamortización en España*, Ariel, Barcelona, 1989, págs. 124 y ss.

don Carlos, a los propios y comunes de los pueblos, a la beneficiencia, a la instrucción pública y cualesquiera otros pertenecientes a manos muertas, ya estén o no mandados vender por leyes anteriores».

Tan amplia orden legislativa era matizada por una serie de excepciones existentes en la propia Ley Madoz y puestas en práctica en normas posteriores (15). Entre las diferentes excepciones, se excluían de las órdenes de venta «los montes y bosques cuya venta creyera oportuna el Gobierno» y los «terrenos que son hoy de aprovechamiento común, previa declaración de serlo, hecha por el Gobierno, oyendo al Ayuntamiento y Diputación Provincial respectiva» (16).

Vale la pena traer a cuento la operatividad real que manifestaron estas exenciones, analizadas por la doctrina más cualificada. En efecto, GARCÍA DE ENTERRÍA explicó que la distinción absolutamente artificial entre montes de propios —que estaban arbitrados— y los de aprovechamiento comunal supuso un terrible desapoderamiento de propiedades vecinales colectivas que repercutió de modo decisivo en el futuro de numerosos enclaves rurales (17).

En la aplicación de la segunda excepción —aquella que facultaba al Gobierno para excluir los montes que considerase por conveniente— se formularon interesantes informes. Es muy significativo el Dictamen de la Junta Facultativa de Montes de 8 de octubre de 1855 que pretendía reservar los montes en atención a un criterio de altitud. Según el mismo, sólo se venderían los montes de la zona baja.

Como es conocido, no fue este el criterio seguido por el RD de 26 de octubre de 1855 ni por la Ley de 24 de mayo de 1863 que optó, finalmente, por la preservación de los montes de más de 100 hectáreas de determi-

(15) Estas excepciones eran puramente facultativas para A. GUAITA (*Régimen...cit.*, pág. 750). Sin embargo, para S. ALVAREZ-GENDIN y BLANCO (*Naturaleza jurídica de los montes públicos según la nueva Ley que los regula*, «RCDI» núms. 366-367, 1958, pág. 750) tenían carácter de prohibiciones de venta.

(16) Existían, obviamente, más excepciones, pero al parecer tuvieron carácter simbólico. Así, una Circular de la Dirección General de propiedades y Derechos del Estado de 20 de enero de 1873 solicitó a los ayuntamientos. «habiéndose observado que son muy pocos los Municipios que han formado (...) expedientes con el fin de exceptuar de la desamortización las fincas o edificios que, con destino al servicio público, beneficiencia e instrucción pública de los mismos, deban reservarse», que presentasen la correspondiente solicitud al centro directivo. Puede leerse la Circular en «El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados Municipales» de 18 de febrero de 1873.

(17) *Las formas comunitarias de la propiedad forestal*, Estudio, Santander, 1986. Véase, también, el crucial libro de A. NIETO, *Bienes comunales*, Revista del Derecho Privado, Madrid, 1964, pág. 163.

nadas especies (18). Los montes salvados de esta enajenación fueron recogidos en un Catálogo que, andando el tiempo, recibió numerosas modificaciones y actualizaciones.

VICENS VIVES sintetiza este período, expresando que se asiste a un auténtico suicidio colectivo, perdiéndose, entre 1850 y 1900, en España 9.7 millones de hectáreas de bosques (19).

Importa, no obstante, considerar algunos aspectos de la legislación que surgió a partir de la Ley de 1863. En primer lugar, conviene afirmar, para enmarcar el entramado normativo, que se trataba de una regulación dirigida a los montes públicos, tanto a los exceptuados de venta forzosa como a los que no hubieran pasado «todavía a propiedad particular», de modo que los de titularidad privada quedaban únicamente sometidos a los deberes de policía o a algunas limitaciones derivadas de su situación colindante de propiedades públicas (20).

Dos aspectos deben considerarse en lo concerniente a la protección de los montes públicos exceptuados: la ordenación de los mismos y las operaciones de deslinde tendentes a la delimitación de las propiedades públicas (21). La interesnte Memoria de la Dirección General de Montes de 1912, ya citada, relataba precisamente que estas actuaciones —encomendadas al Cuerpo de Ingenieros Forestales— fueron los principales objetivos y tareas de la administración de Fomento que en ningún momento, fueron cumplidos ante la envergadura del problema y los escasos medios disponibles.

El art. 13 de la Ley establecía los principios básicos de la intervención

(18) El art. segundo de la Ley —siguiendo, en buena medida, lo dispuesto en un RD de 22 de enero de 1862— prescribía:

«Quedan exceptuados de la venta prescrita por el art. 1 de la ley de 1 de mayo de 1855 los montes públicos de pinos, robles o hayas, cualesquiera que sean sus especies, siempre que consten lo menos de 100 hectáreas.

Para computar esta cabida, se acumularán los que disten entre sí menos de un kilómetro».

(19) Cita que tomo de R. PUIG SALES, *El sector forestal y el medio ambiente*, «Papeles de la Economía Española», núm. 16, (1983), pág. 141.

(20) Decía así el art. 129: «Los montes de particulares no están sometidos al régimen administrativo prescripto para los públicos, ni, por consiguiente, se les sujetará a más restricciones que las exigidas por las reglas generales de policía».

GUAITA (*Régimen...cit.*, pág. 270) afirma que el aprovechamiento de los montes privados, a excepción de los colindantes de los públicos, no exigía ninguna autorización, ya que la Administración entendió las limitaciones legales «en su sentido más restringido».

(21) SANZ FERNÁNDEZ, *La historia... cit.*, pág. 221, repara, de modo especial, en la Ley de Presupuestos de 1896 en la que aparece expresamente la concepción de monte de utilidad pública «que incorporaba elementos de valoración social y criterios de índole ecológica en su definición».

del Ministerio de Fomento, que actuaría, entre otros cometidos, «para que la explotación se sujete a los límites de la producción natural». Era, pues, al Ministerio de Fomento al que competía la Administración de los aprovechamientos forestales de este tipo de montes, sin perjuicio de las funciones del Gobernador de la Provincia —según indicaba el art. 80 del Reglamento— para lo que se llamaba la «administración inmediata». La normativa reglamentaria también contenía una estructuración de la Administración periférica forestal, cuyas circunscripciones se dividían en inspecciones, distritos o provincias y comarcas.

Con todo, lo más importante, se encuentra, en mi opinión, en lo dispuesto en los arts. 84 y ss. que imponían el principio de planificación en el disfrute de los montes. El art. 86 era muy ilustrativo:

«Mientras no se establezca una ordenación definitiva de los montes públicos, los Ingenieros de las provincias suplirán su falta hasta donde sea posible por medio de planes provisionales de aprovechamientos, con sujeción a las instrucciones que se acompañan».

Dichos planes provisionales aprobados por el Ministerio de Fomento tendrían periodicidad anual y ámbito provincial, debiendo conciliar el aprovechamiento con las necesidades de conservación de los montes. De este modo, las autoridades forestales tenían imposibilidad de conceder aprovechamiento alguno que no permitiera el plan en cuestión.

La segunda operación administrativa consistía en las actuaciones de deslinde —y posterior amojonamiento— de los montes públicos para clarificar la situación dominical de propietarios colindantes generalmente deseosos de incrementar sus propiedades a costa de las públicas. Tan importante y necesaria era esta intervención que se impedía la ordenación definitiva de un monte que no estuviese deslindado.

El régimen sancionador de los montes públicos era objeto de remisión a la denominada parte penal de las Ordenanzas de 1833 —que fueron completadas con la Real Orden de 20 de enero de 1847 respecto a incendios forestales— regulación que permaneció vigente hasta el RD de 8 de mayo de 1884 (22).

Varias características de esta regulación pueden ser puestas de manifiesto. En primer lugar, hay que resaltar que las sanciones se impondrían únicamente si las acciones tipificadas afectaban a montes públicos (art. 1). En segundo término, las acciones penalizadas eran variadas. Pueden relacionarse las siguientes: romper o roturar un monte público (art. 1); cons-

(22) La habilitación legal vino por la Ley de 30 de julio de 1878, por la que se autorizó al Ministro de Fomento la modificación de la legislación penal de montes.

trucción de talleres, edificios, hornos, o realización de otras obras (art. 2); alteración de hitos, mojones o cualquier otra señal (art. 3); corta de árboles o ramas (art. 5); entrada de ganados sin la autorización competente (art. 8); etc. Existía, asimismo, una cláusula residual que castigaba la producción, negligente o por descuido, de cualquier daño no penado en otros preceptos.

Curiosamente, el Reglamento implicaba —no sólo a los empleados forestales— sino a la misma Guardia Civil, ordenando la denuncia de los hechos que pudieran ser objeto de sanción (23).

Un grave problema, tal y como fue puesto de manifiesto en su día, constituyó la delimitación del tipo de responsabilidad existente —penal o administrativa— y, por tanto, la competencia jurisdiccional o administrativa respecto a la imposición de sanciones (24).

Es ejemplificativo el tenor del art. 1:

«El que sin autorización competente ocupare, rompiere o roturare todo o parte de un monte público o variare su cultivo incurrirá en una multa igual al valor de lo aprovechado, decomisándose los productos forestales fraudulentos. Si éstos no fueren habidos, será doble el importe de la multa.

Cuando el valor de lo aprovechado no pueda estimarse, la multa será igual al importe de los daños y perjuicios ocasionados.

En todo caso abonará el valor de los daños y perjuicios que hubiere causado. Si los productos hubieren sido extraídos del monte con ánimo de lucrarse, o los hechos hubieren sido ejecutados con violencia o intimidación en las personas o empleando fuerza en las cosas, se reservará su conocimiento a los Tribunales ordinarios.»

La resolución de estos conflictos se realizaba —en el artículo citado, entre otros— en atención a la concurrencia de ánimo de lucro, de intimidación o violencia (25). También, se atribuían a los órganos jurisdiccionales el conocimiento —en general— de ciertos hechos, tales como incendios y, de modo obvio, los que figuraban en las Leyes penales.

Otro asunto del máximo interés es el inicio de la política repobladora de mano de la Ley de 11 de julio de 1877 para la mejora, fomento y repoblación de los montes públicos liberados de la desamortización, que fue de-

(23) Durante algún momento histórico —a partir de la Ley de 7 de julio de 1876 y hasta la Orden de 20 de septiembre de 1892— la Guardia Civil asumió el total protagonismo en la guardería forestal.

(24) Vid. Aurelio GUAITA, *Régimen...cit.*, págs. 148-167.

(25) En el llamado *Manual de Montes* (Madrid, 1900, pág. 106, por nota) se recogen varios exponentes jurisprudenciales (Sentencias del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 1885, de 10 de febrero de 1886, etc.).

sarrollada por el RD de 18 de enero de 1878 (26). El ámbito de la acción repobladora afectaba a los montes públicos exceptuados de la desamortización y a los de aprovechamiento común que se habían visto igualmente liberados de las órdenes de venta forzosa. Sin embargo, el art. 2 del Reglamento ampliaba la repoblación a los terrenos de propiedad particular que pudiera adquirir el Estado, previa indemnización y justificando la conveniencia higiénica de la mejora. Del mismo modo, se posibilitaba que los dueños de los terrenos privados realizaran la repoblación, para lo que se preveían una serie de beneficios.

La actividad de la Administración se dirigía sobre todo a satisfacer las necesidades higiénicas y climatológicas de la comarca. Así, se desprende claramente del orden de prioridades que fijaba el art. 3 del Reglamento:

«La prioridad de la repoblación se fundará en la mayor necesidad de contribuir a la mejora de las condiciones climatológicas e higiénicas de la comarca, y su influencia en la disminución de las inundaciones de los terrenos que constituyan la cuenca donde afluyen las líneas de reunión de aguas.»

No obstante, el art. 4 se cuidaba de armonizar las actividades ganaderas con las forestales en los montes de aprovechamiento común y dehesas boyales, en cuyo caso la repoblación tendría como finalidad principal proporcionar abrigo y defensa a los ganados, debiendo hacerse de una manera diseminada.

El art. 25 señaló la exigencia de reservar un 10% de los aprovechamientos efectuados en montes públicos para atender a las necesidades de repoblación y mejora.

La repoblación con fines hidrológicos tuvo un fuerte impulso a raíz del RD de 3 de febrero de 1888, por el que se encargaba un plan sistemático de repoblación de las cabeceras de las cuencas hidrográficas (27), y de

(26) En la aplicación de tal fin, se creó una clase de empleados subalternos, los Capataces de cultivos. Estos empleados públicos debían observar, según la Instrucción de 10 de agosto de 1877, los siguientes requisitos: «tener de 25 a 45 años de edad, las condiciones de robustez y agilidad que exige el servicio de montes, las de moralidad y buena conducta».

(27) Es muy importante el Preámbulo del RD:

«Es por hoy un axioma que el problema hidronómico se contiene por entero en el dasonómico; la vida de los valles está sometida a la de las montañas; y los ríos, por ser primero riachuelos, y antes arroyos, tienen que ser por fuerza lo que estos hayan sido. Las cordilleras, las montañas, son la patria de los árboles, la patria de los grandes vegetales; más, por desdicha nuestra, causas históricas, de todos conocidas, han hecho casi desaparecer nuestra arboleda, amenazando también con la desaparición del suelo vegetal, porque en esas mismas montañas, cuando no hay vegetación, cuando no quedan árboles que detengan el movimiento del suelo, las corrientes de sus laderas, engrosadas por las lluvias, se precipitan por las vertientes,

una Real orden de 28 de julio de 1888, en cuyo art. 1 se distinguía dos tipos de plantaciones:

«Los trabajos de repoblación forestal se dividen en dos clases generales: una referente a los de los claros y calveros cuya restauración ha de verificarse por medio de un plan de cultivos subordinado al de aprovechamiento de los montes en que dichos claros y calveros se hallan incluidos, y la otra que comprende aquellos otros en que la repoblación ha de practicarse con entera independencia de todo plan de aprovechamiento.»

Se formaron, desde un punto de vista organizativo, dos servicios independientes en correspondencia a los dos tipos de repoblación: el servicio de aprovechamientos y el «especial servicio de repoblación». Esta última unidad administrativa intervendría especialmente para evitar inundaciones o en base a circunstancias de interés público, al margen de consideraciones económicas (28). Esta medida organizativa constituyó sin duda el precedente de la creación del Servicio Hidrológico-Forestal en 1901.

Por otro lado, QUINTANA se ha ocupado del estudio de la legislación de montes en relación a los aprovechamientos mineros, expresando que el inicio de una protección ambiental especial surgió con el RD de 10 de octubre de 1902, modificado en 1905, y finalmente sustituido por el RD de 24 de febrero de 1908. La regulación resultante exigía, para las ocupaciones mineras de los montes catalogados, la coincidencia de criterios entre la Administración Forestal y la sectorial encargada de las actividades extractivas. En la reparación de los daños cometidos, existía un interés ambiental, pues se imponía la afectación de parte de la indemnización a la reparación de los montes (29).

Ya en el siglo XX, concretamente con la Ley de 24 de junio de 1908, se produjo el inicio de la intervención pública en los montes privados (30). Nada mejor para comprender la innovación que supuso la norma que reflejar su art. 1:

«Además de los montes de propiedad del Estado, de los pueblos y de estable-

dejándolas descamadas y estériles, haciendo cada vez mas profundos los pliegues del terreno y más difícil el aprovechamiento de las aguas, aun en los llanos.»

(28) Este tipo de actuación se predicaba especialmente de las zonas de montaña. Así, en el art. 4.2. de la Real Orden citada se decía:

«Cuando sea debidamente cubierto el servicio de repoblación en las porciones montañosas y dunas que quedan indicadas en el presente artículo, se irán incluyendo ordenadamente en dicho servicio las demás porciones montañosas y las zonas de arenales, que (...) se demostraren que reúnen algunas de las condiciones designadas al efecto en el artículo 3.»

(29) T. QUINTANA, *La repercusión...*, cit., págs. 160-161.

(30) Existe así cierto consenso doctrinal. Vid. A. GUAITA, *Régimen...*, cit., pág. 271.

cimientos oficiales que están catalogados por el Ministerio de Fomento, se considerarán también como de interés general y de utilidad pública los montes existentes y los terrenos que deban repoblarse forestalmente, cualquiera que sea su dueño, siempre que por su situación se hallen en uno de los casos siguientes:

- A. Los existentes en las cabeceras de las cuencas hidrográficas.
- B. Los que en su estado actual o repoblados sirvan para regular eficazmente las grandes alteraciones del régimen de las aguas llovidas.
- C. Los que eviten desprendimientos de tierras o rocas, formación de dunas, sujeten o afirmen los suelos sueltos, defiendan canalizaciones o vías de comunicación, o impidan el enturbamiento de las aguas que abastecen poblaciones.
- D. Los que saneen parajes pantanosos.
- E. Los montes que con su aprovechamiento regular sirvan para hacer permanentes las condiciones higiénicas y económicas de los pueblos comarcanos.»

El art. segundo prestó la ya tradicional denominación de protectores para estos montes privados, cuya conservación y mejora se consideraba de utilidad pública. Para los mismos, se dispusieron ayudas para la repoblación y se sometió su explotación a un plan de aprovechamientos que asegurase el mantenimiento de la masa forestal (31). Se encomendaron al Estado múltiples funciones —que iban de las premiales, al combate de plagas, o a las medidas contra los incendios forestales—, estableciéndose el posible uso de las facultades expropiatorias para los propietarios incumplidores de las obligaciones marcadas por planes y normas forestales.

Interesa destacar, por último, que el desarrollo reglamentario —Reglamento de 24 de junio de 1908— extendió a estos montes la aplicación del RD de 8 de mayo de 1884.

Como dice GUAITA, a partir de esta norma la actuación estatal no hizo más que crecer, con intervalos de mayor intensidad coincidentes con la Gran Guerra que supuso una gran demanda de madera (32). En efecto, durante la segunda República se creó el Organismo Patrimonio Forestal del Estado, iniciándose —sobre todo a partir de la nueva regulación de la postguerra— un doble haz de actuaciones: un progresivo incremento del volumen de propiedad pública y el comienzo de una política repobladora en montes privados a gran escala (33). Para dar cumplimiento a la primera de

(31) Para comprobar el ámbito y finalidad de estos planes, de duración quinquenal y contenido ambicioso, consúltese el art. 47 del RD de 24 de junio de 1908.

(32) *Régimen...*, cit., pág. 272.

(33) S. MARRACO SOLANA, *La política forestal española: evolución reciente y perspectivas*, «REAGr» núm. 158 (1991), pág. 16, destaca la existencia de un importante trabajo de dos ingenieros (Ceballos y Ximénez de Embún), el llamado «Plan Nacional de Repoblación Forestal», que incluía un proyecto de repoblación de tres millones de hectáreas en 45 años. En este mismo número de la «REAGr» se publican otros estudios atinentes a la problemática forestal.

las finalidades, se reconoció, en el art. 17 de la Ley de 10 de marzo de 1941, la existencia de derechos de tanteo y retracto a favor del Patrimonio Forestal del Estado en caso de venta a particulares de fincas forestales superiores a 250 hectáreas (34).

III. RÉGIMEN PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN FRANQUISTA

1. Consideraciones previas

La Ley de Montes del 8 de junio de 1957 (LMt) —también conocida, junto al Decreto 485/1962, de 22 de febrero (RMt), como el «Código Forestal»— derogó la vieja y casi centenaria normativa de 1863 (35). Esta regulación —aunque aporta un único concepto de monte, definido desde una perspectiva negativa como aquel terreno no urbanizable que no tenga destino agrario y que se encuentre arbolado en cierta proporción (36)— discrimina la actuación administrativa —de planificación y gestión en general— en atención a la titularidad y naturaleza de los montes. Ello tiene gran importancia, pues de los 25.5 millones de hectáreas corresponde una propor-

(34) Sobre este precepto y la regulación actual concordante (en especial, el art. 29 de la Ley 5/1977, de 4 de enero, de Fomento de la Producción Forestal), vid. V. MENDOZA OLIVÁN, *Los derechos públicos de preferencia adquisitiva en materia forestal*, «RAP» núm. 129 (1992), págs. 165 y ss., quien critica su vigencia actual debido al fenómeno de privatización de todos los sectores económicos.

(35) Téngase en cuenta además la Ley de 18 de octubre de 1941, sobre Repoblación de las Riberas de los Ríos y Arroyos y la Ley de 19 de diciembre de 1951, sobre Repoblación Forestal y Ordenamiento de los Cultivos Agrícolas de los Terrenos Integrados en las Cuencas Alimentadoras de los Embalses de Regulación.

(36) El art. 1 de la LMt refiere:

«1. Se entiende por monte o terreno forestal la tierra en que vegetan especies arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedentes de siembra o plantación, siempre que no sean características de cultivo agrícola o fueren objeto del mismo.

2. Bajo dicha denominación se comprenden también los terrenos que, aun sin reunir las condiciones determinadas en el párrafo anterior, hayan quedado o queden adscritos a la finalidad de ser repoblados o transformados en terrenos forestales como consecuencia de resoluciones administrativas dictadas conforme a las Leyes que regulan esta materia.

3. Como excepción a lo establecido en el párrafo primero, no se reputarán montes a efectos de la legislación forestal, los terrenos que, formando parte de una finca fundamentalmente agrícola y sin estar cubiertos apreciablemente con especies arbóreas o arbustivas de carácter forestal, resultaren convenientes para atender el sostenimiento del ganado de la propia explotación agrícola, así como los prados desprovistos sensiblemente de arbolado de dicha naturaleza y las praderas situadas en las provincias del litoral cantábrico».

ción superior de montes privados que, a grandes rasgos, alcanzan un 66% frente a un 30% de Entidades locales y un 4% del Estado (37).

Por lo demás, y como se verá, la regulación también acoge disposiciones de directa incidencia ambiental, tales como las medidas repobladoras, de tan abundante utilización durante el Franquismo, o las disposiciones contra plagas e incendios forestales.

2. Intervenciones administrativas de planificación y gestión

A) Montes de utilidad pública

Por lo que se refiere a la gestión de los montes incluidos en el Catálogo de Utilidad Pública (38) —y antes de entrar en las cuestiones de planeamiento de su aprovechamiento— es destacable el régimen aplicable a las ocupaciones temporales y a la imposición de servidumbres. El art. 20 LMt se ocupa de esta problemática en los siguientes términos:

«Con carácter excepcional, y previa audiencia de los interesados, de la Asesoría Jurídica y del Consejo Superior de Montes, el Ministerio de Agricultura podrá establecer servidumbre o autorizar ocupaciones de carácter temporal en montes del Catálogo, siempre que se justifique la compatibilidad de unas y otras, con el fin y la utilidad pública a que estuviere afecto el monte. Cuando se trate de montes comunales o de propios, las servidumbres y ocupaciones podrán ser concebidas cuando proceda por la Administración Forestal, previo informe favorable de las Entidades locales si estuvieren declarados de utilidad pública.»

Particular interés presenta la dicotomía presente en la normativa reglamentaria de desarrollo entre las ocupaciones por razón de interés particular

(37) Sigo aquí a R. PUIG SALES, *El sector forestal...*, cit., págs. 140-141, quien además aporta una serie de características de los montes españoles considerados en general, sobre datos de 1980. Así, existen 5.830.000 ha arboladas con coníferas; 6.392.000 con frondosas; 278.000 con mezcla de ambas; 9.000.000 de arbustos; 1.682.000 con vegetación herbácea; y, finalmente, 2.785.000 sin vegetación.

Es cierto que sobre el total de los montes en España hay discrepancias, basadas todas ellas en los distintos conceptos de monte utilizados. Así, J.L. PIÑAR MAÑAS, en el prólogo de *Legislación Forestal*, Tecnos, Madrid, 1990, pág. 15, considera, en función de datos de ICONA, que la superficie total alcanza 11.792.000.

(38) El art. 25 del RMt ordena la propuesta de declaración de utilidad pública de los siguientes terrenos forestales: Los existentes en las cabeceras de las cuencas hidrográficas; los que sirvan de regulación eficaz de las grandes alteraciones del régimen de aguas llovidas; los que eviten desprendimientos de tierras o rocas, formación de dunas, sujeten o afirmen los suelos sueltos; los que saneen parajes pantanosos; los que sirvan para mejorar las condiciones higiénicas y económicas de los pueblos comarcanos; y, en general, de aquellos que es preciso conservar o repoblar por su influencia económica o física en la Nación.

—que se supeditan a la autorización de la Administración forestal, tras el oportuno expediente que demuestre la compatibilidad de la ocupación y servidumbre con el fin o utilidad pública— y las que son consecuencia de intereses públicos, en las que intervienen los órganos con competencias sectoriales (aguas, minas, etc.) y la propia Administración forestal (39). En caso de discrepancia, ha de resolver el conflicto —según el tenor del art. 179.3 RMt— el Consejo de Ministros.

Otro problema de gran calado es el relativo a las expropiaciones de estos montes, ya que el RMt exige la sustanciación de un procedimiento especial en el que se valore la importancia de las distintas «utilidades públicas» en juego. Dice el art. 46 del RMt que «salvo conformidad expresa del Ministerio de Agricultura, la utilidad pública o el interés social del fin a que haya de efectuarse el monte expropiado, habrá de ser declarada en cada caso por Ley votada en Cortes, o reconocida por acurdo del Consejo de Ministros, previo expediente en el que con audiencia del Ministerio de Agricultura, se sustancie separadamente la existencia del interés preferente a que se refiere el artículo anterior».

Los trámites reseñados —para las ocupaciones o servidumbres— son independientes de la necesidad de concesión en virtud de las distintas leyes sectoriales, toda vez que el art. 21 LMt dispone que en las concesiones administrativas podrán otorgarse servidumbres y ocupaciones temporales siguiendo el procedimiento dispuesto en el art. 20.

No obstante, quedan liberadas de estas cargas procedimentales las servidumbres por motivos eléctricos por el art. 10. 3 de la Ley de Expropiaciones Eléctricas de 1966, según el cual «para la imposición de servidumbre de paso sobre montes de utilidad pública no será necesario cumplir lo dispuesto sobre imposición de gravámenes en dichos bienes por la Ley de Montes». Sin embargo, esta generosa exoneración no exime de los trámites relativos al conflicto de utilidades en los procedimientos expropiatorios, lo que ha servido, entre otros, de argumento para justificar la ilegalidad de la «Línea de Alta Tensión Aragón-Cazaril» en el recurso contencioso-administrativo actualmente interpuesto (40).

(39) Alejandro NIETO (*La vía jurisdiccional en materia de deslinde y montes catalogados y otras cuestiones forestales en la moderna jurisprudencia del Tribunal Supremo*, «RAP» núm. 86, 1978, págs. 409 y ss) entiende que es necesario el informe favorable de la Entidad local, con carácter previo a la autorización de una servidumbre por la Administración forestal, en caso de montes de utilidad pública comunales o de propios.

(40) En tal sentido, vid. F. LÓPEZ RAMÓN, *Dictamen sobre la Declaración de Utilidad Pública de la Línea de Alta Tensión Aragón-Cazaril*, «Revista de Derecho Ambiental», núm. 7 (1991), págs. 83-94, quien considera que se está en presencia de un conflicto de utilidades públicas (la de los montes del Catálogo afectados y la de la expropiación eléctrica).

Existe alguna especialidad en las ocupaciones de montes en relación a los aprovechamientos mineros que, como indica QUINTANA, siguen, en buena medida los ya citados precedentes normativos. Se persigue compatibilizar ambos intereses, mineros y forestales, resolviéndose la posible discrepancia entre los correspondientes órganos administrativos por el Consejo de Ministros (41). Iguales reglas, como se ha visto, fija el art. 179 RMt para otras ocupaciones como consecuencia de concesiones administrativas de aguas o de otra clase.

En lo concerniente al aprovechamiento de estos montes, rige el principio general de planificación que se recoge en el art. 29 de la Ley, desarrollado por los arts. 202 y ss. del Reglamento (42). Dicha planificación es más reducida en los montes de las Entidades locales, limitándose a la imposición de las condiciones técnicas y dejando libertad para las de orden económico. Los disfrutes se someten a la necesidad de previa licencia emitida por las autoridades sectoriales que supervisarán la conformidad con los correspondientes planes y el previo pago de las cantidades reservadas a mejoras. Los aprovechamientos extraordinarios —los no fijados en el Plan— se someten por su parte a autorización en ciertos casos señalados en los arts. 217 y ss.

Una última cuestión que vale la pena destacar es la relativa a la pérdida de la utilidad pública que, en principio, conlleva la inaplicación de estas medidas protectoras. El art. 43 RMt establece un *iter* procedimental que —tras una serie de informes que demuestren que el terreno forestal ya no merece su inclusión en el Catálogo— culmina con una Orden Ministerial.

Debe tenerse en cuenta, finalmente, el Decreto 1.687/1972, de 15 de junio, sobre roturación de terrenos forestales, ya que en la Ley y Reglamento de Montes sólo existen previsiones sancionatorias ante roturaciones ilegales. La roturación tanto en montes catalogados como protectores —que se tratan a continuación— se somete a autorización del Director General del Instituto de Conservación de la Naturaleza (ICONA) que ha de imponer las condiciones pertinentes para mantener las virtualidades del monte.

(41) T. QUINTANA, *La repercusión...*, cit., págs. 162-163. Este autor critica, no obstante, que, a pesar de los precedentes normativos, no se haya afectado parte de las indemnizaciones por daños a los montes públicos a su restauración.

(42) S. GRAU (*Comentarios a la Ley y Reglamento de Montes*, Madrid, 1966, pág. 368) afirma que «se supeditan todos los aprovechamientos en los montes catalogados a su inclusión en el plan aprobado».

Vid., favorable a las excelencias de la planificación, J. LEGUINA VILLA, *Las facultades dominicales de la propiedad forestal*, «REDA» núm. 3, págs. 447 y ss.

B) Montes protectores

El art. 30.3 LMT consagra también para ciertos montes particulares merecedores de especial protección, tal y como indica su descriptivo nombre, la exigencia de planes para su aprovechamiento (43). En estos Planes, según postula el art. 206.3 del RMT, predominará el aspecto técnico de salvaguarda sobre las consideraciones económicas.

No parece que se hayan producido declaraciones masivas de montes protectores, a excepción de las operadas en virtud de la legislación de espacios naturales a partir de 1975. Un ejemplo reciente puede verse en el art. 15 de la Ley de las Cortes de Aragón 14/1990, de 27 de diciembre, de declaración del Parque Natural de los Cañones y Sierra de Guara, en el que se dice:

«En el ámbito del Parque natural de Guara, los montes que sean propiedad de entidades públicas y no se hallen incluidos en el catálogo de montes de utilidad pública serán incorporados al mismo.

Los montes de propiedad privada tendrán la consideración de montes protectores.»

C) Montes privados no protectores y públicos no catalogados

El Reglamento de Montes, en su art. 226, unifica el régimen jurídico de los montes privados no protectores con los públicos que no merezcan su inclusión en el Catálogo. Obviamente, surgen diferencias de gestión relacionadas con la aplicación de la legislación administrativa al tratarse, en su gran mayoría de bienes de Corporaciones locales con la consiguiente aplicación de la legislación contractual y patrimonial *ad hoc*.

Existe, por otra parte, exigencia de autorización para realizar aprovechamientos leñosos o de madera en montes poblados por determinadas especies relacionadas en el RMT. Hay otras obligaciones de comunicación que vinculan a los propietarios de ciertas especies —intensificadas para ciertos casos— en relación a las enajenaciones con vistas al ejercicio de los derechos de tanteo y de retracto. Por otra parte, el citado Decreto de 15 de junio de 1972, en su art. 4, habilita una cierta intervención administrativa en el caso de roturación de montes privados, encaminada a indagar la procedencia o no de su inclusión en la relación de montes protectores.

(43) Vale la pena reproducir los comienzos de este párrafo:

«Los montes incluidos en las relaciones de protectores a que se refiere el artículo séptimo de esta Ley, se aprovecharán, en todo caso, con sujeción a planes técnicos elaborados por el Ministerio de Agricultura».

D) Montes comunales

Sobre esta particular forma de propiedad es obligado remitirse a obras tan significativas, como el magistral trabajo del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA o el monumental libro de Alejandro NIETO (44). Son aplicables a estos montes —que son la mayoría, como dice el profesor GUAITA, dentro de estas propiedades de aprovechamiento vecinal gratuito reglas específicas de gestión incorporadas a la legislación local tributarias de su peculiar naturaleza jurídica. Sin embargo, en lo demás, deben someterse a las limitaciones derivadas, en su caso, de su inclusión en el Catálogo y, en consecuencia, son aplicables, entre otras cuestiones, las planificaciones que sujetan la materialización de los aprovechamientos (45).

3. Intervenciones administrativas de mejora: la repoblación

Conectando con las inquietudes decimonómicas sobre la repoblación de los llamados «claros y calveros» de los montes públicos o con la reforestación con fines hidrogeológicos, la Ley de Montes dedica importantes preceptos a las técnicas jurídicas de fomento de la población forestal. Estas disposiciones habilitarían —sin perjuicio de las actuaciones hidráulicas, bien visibles en los numerosos embalses— las mayores intervenciones públicas del Franquismo en zonas de montaña y supondría, antes que un factor de progreso económico, un estímulo de su despoblación (46).

La figura jurídica más utilizada fue la firma de un consorcio de repoblación —que podía tener carácter forzoso— con los propietarios de los montes, por los cuales la Administración forestal —primero, Patrimonio Forestal del Estado; después, el Instituto de Conservación de la Naturaleza—, adquirido un derecho real de vuelo sobre el arbolado, realizaba las

(44) Sobre la naturaleza jurídica de estos bienes polemiza muy recientemente E. COLOM PIAZUELO en su Memoria de Doctorado pendiente de publicación con el título *Los bienes comunales en la nueva legislación de régimen local*.

(45) El Decreto de 10 de septiembre de 1966 establece que las entidades locales están obligadas a dedicar un 15% de los frutos de los montes —cualquiera que sea su naturaleza— a las actividades repobladoras.

(46) Así, lo afirman numerosos geógrafos, como F. CHAUVÉLIER, *La repoblación forestal en la provincia de Huesca y sus impactos geográficos*, I.E. Altoaragoneses, Huesca, 1990, págs. 143 y ss.

mejoras pertinentes, teniendo derecho el propietario a una parte de los rendimientos resultantes (47).

Las necesidades de madera detectadas al final de los Planes de Desarrollo Económico y Social forzaron la promulgación de la Ley 5/77, de 4 de enero, de Fomento de la Producción Forestal (48). Entre sus contenidos, casi todos ellos de carácter subvencionador, es destacable la posibilidad de declarar por Decreto «comarcas protectoras» que debe preceder a la elaboración de un plan por el Ministerio de Agricultura. En el mismo, debe constar «su perímetro, características de las fincas en que sea obligatoria su plantación, ordenación o mejora, y los plazos máximos en que los particulares habrán de cumplir las obligaciones que se les imponen».

Ya, en período postconstitucional, la Ley de 16 de junio de 1982 permitió al ICONA repoblar los terrenos incluidos en el Catálogo de Utilidad Pública, sin necesidad de que previamente se hubieran adquirido estos terrenos ni se hubiera fijado participación alguna para el Instituto.

4. Intervenciones administrativas de protección de los montes

Merece la pena hacer una mención a las medidas contenidas en el «Código Forestal» relativas a otras actuaciones de mejora y de protección de las masas forestales.

Los arts. 62 a 67 de la Ley de Montes —junto a los arts. 357 y ss. del Reglamento— pergeñan una serie de obligaciones y derechos de los propietarios de montes afectados por plagas forestales. Así, si bien tienen la posibilidad de exigir asistencia técnica gratuita y colaboración de diferente tipo de la Administración, también están sometidos a una serie de deberes de información de cualquier enfermedad de los montes. Estos deberes se intensifican si se produce una declaración de «existencia oficial de plaga», en cuyo caso han de costear los trabajos que se realicen o pueden verse obligados a poseer ciertos aperos e instrumentos necesarios para combatir las enfermedades en cuestión.

(47) Además de lo preceptuado en la LMt, donde existen diferentes posibilidades, contractuales, puede consultarse lo dispuesto en el Texto Refundido de Régimen Local (art. 84), donde se contiene un mandato de repoblación de los montes de superficie igual o superior a cien hectáreas. Si no lo hiciesen, las Administraciones superiores pueden efectuar por su cuenta la repoblación, concediendo a la entidad local «opción para adquirir la propiedad del monte formado, mediante el reintegro con o sin interés del capital invertido, deducción hecha, en su caso, de la parte concedida como subvención o reservándose una participación en las masas arbóreas creadas con arreglo al valor del suelo».

(48) Consúltense, asimismo, el D. 1.279/78, de 2 de mayo, y la Orden Ministerial de 10 de febrero de 1981, sobre ayudas a trabajos en montes privados.

También, la LMt preveía normas atinentes a los incendios forestales (arts. 70 y ss), distinguiendo medidas preventivas, combativas, reconstructivas y repobladoras. La acción de reconstrucción debería extenderse a todo territorio —público o privado— asolado por el fuego. También ante esta amenaza, se preveían posibles declaraciones de alerta, esta vez denominadas «zona de peligro», de las que se derivaban ciertas obligaciones para los propietarios en orden a prevenir estas amenazas.

Como es sabido, se aprobó nueva regulación concerniente a esta problemática con la Ley 81/1968, de 5 de diciembre, sobre Incendios Forestales, cuyo desarrollo reglamentario se adoptó por Decreto 3.769/1972, de 23 de diciembre. En este marco normativo, se ordenan medidas preventivas, cuya observancia se encargó, fundamentalmente, a los Servicios Provinciales del ICONA, si bien con el auxilio de los llamados Vigilantes honorarios jurados (49). Una medida preventiva prototípica está constituida por las declaraciones de «Zonas de Peligro», cuya existencia implica una serie de obligaciones a los propietarios.

A la extinción de los incendios se dedica el Título III, que comprende la regulación de las actividades públicas y privadas que se derivan de un incendio. El Título IV hace referencia a las llamadas medidas reconstructivas de la riqueza forestal, ante el acaecimiento de uno de estos siniestros. Es particularmente importante el art. 84 que indica:

«1. En caso de no resultar posible la regeneración natural, el Director del ICONA se dirigirá al propietario del monte, cuando no sea del Estado, del organismo, ni consorciado con él, requiriéndole a llevar a efecto la reconstrucción de la zona incendiada mediante su repoblación artificial.

2. El propietario podrá realizarlo, bien a sus expensas o con auxilio del Estado, previa su solicitud cuando no se trate de montes incluidos en el Catálogo de los de Utilidad Pública. En este caso, el Estado podrá subvencionar los trabajos pertinentes hasta con el 50 por 100 de su importe, incluyendo en este porcentaje el valor de la semilla o planta que pueda proporcionar. En el supuesto de montes del Catálogo de Utilidad Pública, los trabajos habrán de atenerse a las condiciones técnicas y plazos que determine el ICONA. En todos los casos se podrá limitar el pastoreo análogamente a lo mencionado en el artículo 83.

(49) El art. 27 del Reglamento les atribuye las siguientes misiones:

- a) Advertir o aconsejar a las personas que visiten el monte o trabajos en él de los riesgos de incendios y de las medidas que deben tomar para evitarlos.
- b) Exigir la identificación de los transeuntes que deseen entrar o acampar en los montes de conformidad con las instrucciones recibidas al respecto del Gobernador Civil.
- c) Denunciar las infracciones cometidas contra este Reglamento.
- d) Dar cuenta de la existencia o iniciación de los incendios forestales a la autoridad competente tan pronto tengan conocimiento de los mismos, intentando su extinción si fuese factible».

3. También podrá el propietario suscribir un consorcio con el ICONA para llevar a efecto la repoblación.

4. Si el propietario no adopta las disposiciones convenientes para llevar a efecto lo dispuesto en los párrafos anteriores, el ICONA podrá promover el oportuno expediente de repoblación obligatorio conforme lo prescrito en los artículos 50 y siguientes de la Ley de Montes de 8 de junio de 1957 y concordantes de su Reglamento, y, en su caso, realizar con carácter subsidiario la repoblación de acuerdo con lo previsto en el artículo 106 de la Ley de Procedimiento Administrativo.»

5. *Infracciones de la legislación forestal*

Seis artículos dedica la LMT a reprimir las infracciones administrativas en el sector que se castigan con sanciones de escasa cuantía económica, lo que no impide la existencia de pleitos, habida cuenta de que, en el fondo, lo que se discute, en numerosas ocasiones, es la legitimidad de las ocupaciones de montes públicos (50).

Se penaliza, en caso de falta de autorización, la invasión, ocupación o roturación de montes catalogados, protectores o en los que, estando en régimen de repoblación o consorcio con el Estado, estuviese prohibido el pastoreo (51). Por su parte, el RMT discrimina los supuestos de infracción en atención al tipo de montes. Las agresiones contra montes catalogados son objeto de pomenorización particularizada en los arts. 410 al 431 del RMT, incluyéndose supuestos de ocupación, construcción ilegal, daños o cortas, aprovechamientos abusivos, indebida entrada de ganados, etc.

IV. LA LEGISLACIÓN POSTCONSTITUCIONAL

1. *Situación competencial*

Durante la tramitación constitucional, el Informe de la Ponencia incorporó los montes a la Constitución, posibilitando la asunción de competencias exclusivas en materia de montes y aprovechamientos forestales por parte de la CC.AA. Como explica SÁNCHEZ BLANCO, tan amplias posibilidades de atribución fueron corregidas, por vía de enmienda, confiriendo la

(50) Conclusión a la que llega A. NIETO, *La vía jurisdiccional...*, cit., pág. 434, diciendo que lo que se discute repetidamente «es el derecho del sancionado a poseer la parcela ocupada».

(51) En estos dos últimos casos, existen un plazo más breve de exigencia de responsabilidades (un año y un día).

competencia para la emanación de la legislación básica al Estado (art. 149. 1. 23) (52). Es curioso que los montes fuesen incluidos en el mismo inciso del art. 149. 1 que el medio ambiente, lo que permite considerar la interrelación ente ambas materias.

Precisamente, este problema se concretaba especialmente con la ubicación conceptual de los espacios naturales que podía entenderse subsumidos en distintas materias, como medio ambiente o montes, o considerarse una categoría residual que no se incluía ni en el art. 148 ni en el 149. Esta última interpretación se justificó en la STS 69/1982, de 23 de noviembre, lo cual implicaba que las CC.AA. de primer grado, previa previsión estatutaria, ostentarían competencias exclusivas. Si se entendía incluido en la materia montes, todas las CC.AA. tendrían competencias en desarrollo legislativo y en la ejecución de la legislación. En último lugar, si se apreciaba que se trataba de una cuestión ambiental, las CC.AA. de vía lenta sólo podrían asumir competencias de ejecución. Cabe decir que, finalmente, la STC 170/89, de 19 de octubre, entendió que una ley madrileña de espacios naturales regulaba un asunto ambiental, con lo que parece zanjada la cuestión.

Por lo demás, la responsabilidad sobre la materia montes resulta más diáfana, ya que todas las CC.AA., con independencia de su modo de acceso a la autonomía, asumieron competencias de desarrollo legislativo de las bases dictadas por el Estado y las ejecutivas. Entre estas últimas, la STC 71/1983, de 29 de julio, incluyó la gestión del Catálogo de Montes de Utilidad Pública.

Obviamente, de la legislación preconstitucional deben ser deducidos los aspectos básicos del régimen jurídico de los montes que tienen que ser objeto de respeto por el legislador autonómico. Al estudio de los límites de la materia «montes» se ha dedicado recientemente la interesante monografía de F. LAZARO BENITO, definiéndola como «la concreción de actividades públicas y privadas que se singularizan en función de un bien y de un tipo de actividad pública»(53). De este modo, dentro del ámbito de regulación estatal se encontrará un sector de la realidad social concretado en unos bienes —los montes— y en unas actuaciones sobre los mismos vinculadas a su función social.

Un elemento de sumo interés en el análisis competencial lo constituyen los Decretos de Transferencias en materia de «conservación de la naturaleza» que presentan, a tenor de lo dicho por la doctrina (SÁNCHEZ BLAN-

(52) *Distribución constitucional de competencias en materia de recursos naturales (aguas, minas, montes)*, «Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría», Cívitas, Madrid, 1991, págs. 3.585-3.587.

(53) *La ordenación constitucional de los recursos forestales*, Tecnos, Madrid, 1993, pág. 57.

CO, LÁZARO), posiciones muy semejantes. En los mismos, se reconocen las facultades autonómicas de dictar normas complementarias y, por ende, las responsabilidades generales de ejecución. Destacan, sin embargo, algunas atribuciones que se reserva el Poder central, tales como la gestión de los Parques Nacionales, la gestión de medios aéreos para el combate de incendios forestales o ciertas labores de estudio, estadística o inventario de ámbito nacional o internacional (54). Tienen gran importancia las normas de coordinación que, en materia de plagas, dicta el Estado con carácter periódico (55).

Vale la pena detenerse brevemente en las consecuencias que, para las CC.AA. afectadas, ha podido tener en este problema la Ley 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución. La cuestión más próxima a la materia montes —una vez afirmada la independencia conceptual con el medio ambiente— se relaciona con la transferencia sobre el desarrollo legislativo y la ejecución de las normas adicionales de protección del medio ambiente. Surge aquí el problema de si las normas adicionales de protección son distintas del desarrollo legislativo de las bases estatales. Si se mantuviera esta independencia conceptual, ello significaría que las CC.AA. no podrían dictar normas de desarrollo legislativo en sentido estricto, limitándose a la adopción de normas adicionales de protección.

2. Algunas normas estatales con incidencia en la cuestión

A) Introducción

Si bien no ha habido legislación estatal postconstitucional sobre los montes de cierta entidad, sí que cabe encontrar referencias a cuestiones forestales en instrumentos legislativos que regulan sectores de la realidad social interdependientes, tales como las cuestiones ambientales, sectores económicos (agricultura), protección civil, etc.

No debe olvidarse, en efecto, que la actividad forestal no deja de formar parte de un sector económico —el primario— que, por otro lado, se

(54) Véase, por ejemplo, el R.D. 1.410/1984, de 8 de febrero, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de conservación de la Naturaleza.

(55) Conviene advertir que el TC ha encuadrado esta cuestión en la materia agricultura —y no en la de montes—, expresando que la submateria «sanidad vegetal» forma parte del sector agrario en coherencia con los antecedentes normativos y con su contexto. Vid. la STC 80/1985, de 4 de junio. Alguna explicación en F. LAZARO, *La ordenación...*, cit., págs. 81-83.

encuentra beneficiado, desde fechas muy recientes, con generosas financiación comunitarias. Han aparecido normas estatales de transposición de los reglamentos comunitarios que regulan los incentivos a la repoblación, tal y como se aludirá más adelante.

La protección civil, ámbito en el que el Estado ostenta una responsabilidad principal, tiene una indudable esfera de actuación en los incendios forestales, sucesos que bien pueden considerarse como de «orden público». Tan bien en fechas muy cercanas, ha sido objeto de publicación en el «BOE» la Orden de 2 de abril de 1993, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros que aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales («BOE» de 15 de abril de 1993). La actuación administrativa, tal y como se configura en la Directriz, se basa en la existencia de Planes de ámbitos nacional, autonómico y local que deben ser objeto de coordinación. Con este fin, se contienen una serie de determinaciones que deben seguirse por las diferentes Administraciones.

Finalmente, dada la perspectiva de la presente exposición centrada en cuestiones ambientales, conviene reparar, de un modo más detallado, en las implicaciones de algunos subtemas ambientales.

B) La Evaluación de Impacto Ambiental

Como es conocido, la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) constituye una técnica general de protección proveniente del Derecho americano, concretamente del llamado «análisis coste/beneficio», que está dirigida a la supervisión de los efectos ambientales (en un sentido amplio) de una serie de obras y actuaciones enumeradas en los anexos que acompañan a la regulación. En el Derecho interno, el Decreto Legislativo (de 28 de junio de 1986) y su desarrollo infralegal (el RD 1.131/1988, de 30 de septiembre) traen causa directa de las obligaciones comunitarias, concretamente de la Directiva 85/377/CEE, de 27 de junio de 1985.

MARTÍN MATEO ha señalado que deben existir dos presupuestos para que el órgano ambiental competente emita la correspondiente declaración de impacto ambiental (que constituye un informe *cuasivicunlante* para la autoridad con competencias sustantivas), consistentes en la inclusión del proyecto en los anexos previstos *ad hoc* y en la existencia de intervención de la Administración (56).

Respecto al primero de los requisitos, la regulación comunitaria contenía dos listas: la primera relacionaba proyectos que, en todo caso, debía recoger la normativa nacional como susceptibles de EIA, mientras que los in-

(56) *Tratado...*, cit., pág. 321.

cluidos en la segunda lista quedaban a la libre opción de los respectivos Estados. Un ejemplo lo constituye la instalación de redes eléctricas que el Ordenamiento español no incluyó en los correspondientes anexos, a diferencia de lo que hizo con las primeras repoblaciones, aunque de un modo restrictivo. Ambos supuestos pertenecían obviamente a la segunda lista de la Directiva comunitaria.

Pues bien, las primeras repoblaciones «cuando entrañen riesgos de graves transformaciones ecológicas negativas» se encuentran entre las actuaciones que deben, en todo caso, someterse, con carácter previo, a la declaración de impacto ambiental.

Resulta lógico que las CC.AA. puedan ampliar las relaciones de los anexos en función de sus competencias en desarrollo legislativo del medio ambiente o con base en otras materias conexas, como agricultura o montes. Así, lo han hecho, por ejemplo, las leyes específicas madrileñas, canaria o valenciana, lo cual permite controlar con esta técnica un mayor número de actividades forestales, pudiendo superar el tono restrictivo del enunciado legal estatal (57).

El segundo requisito ha sido destacado por el profesor MARTÍN MATEO en relación, precisamente, a las repoblaciones, ya que éstas pueden ser realizadas sin intervención pública, lo que impediría su sujeción a la Evaluación de Impacto Ambiental (58).

B) Legislación de espacios naturales

La Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (LEN) tiene una incidencia forestal obvia en cuanto afecta a los recursos naturales.

No es ocioso realizar aquí una observación de índole histórica, ya que debe recordarse que la legislación de montes acogió la regulación atinente a los espacios naturales. Piénsese en los artículos 78 y 79 de la Mt que

(57) Puede consultarse la Ley valenciana 2/1989, de 3 de marzo, de Impacto Ambiental, en cuyo anexo se incluyen numerosos proyectos de tipo agrario, tales como «las repoblaciones forestales, intervención sobre los suelos y vegetación natural y la corrección hidrológico-forestal».

(58) Quizá pueda considerarse una infracción del Derecho comunitario, máxime si se atiende a lo dispuesto en el art. 2.2 de la Directiva de 27 de junio de 1985, que ordena la necesidad de EIA con independencia de que exista un procedimiento de autorización:

«La evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente podrá integrarse en los procedimientos existentes de autorización de los proyectos en los Estados miembros o, a falta de ellos, en otros procedimientos o en los procedimientos que deberán establecerse para satisfacer los objetivos de la presente Directiva».

fueron derogados por la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos (59).

La LEN tiene una esfera de aplicación directa sobre los recursos naturales en general, sin perjuicio de dedicar especial atención a los espacios protegidos. De este modo, el art. 4, precepto que inicia el Título II dedicado al planeamiento de los recursos naturales, comienza diciendo lo siguiente:

«4.1. Con la finalidad de adecuar la gestión de los recursos naturales, y en especial de los espacios naturales y de las especies a proteger, a los principios inspiradores señalados en el artículo 2 de la presente Ley, las Administraciones Públicas competentes planificarán los recursos naturales.»

Los instrumentos de planeamiento son los llamados Planes de Ordenación de Recursos Naturales (PORNNS), cuyo contenido y objetivos se disponen en los párrafos 3 y 4. Destaca, especialmente, la importantísima posibilidad de que estos planes incluyan supuestos en los que se prevea su sometimiento a la declaración de impacto ambiental. Otro elemento de gran trascendencia es el relativo a los efectos de este planeamiento que es prevalente sobre cualquier otro de carácter territorial o físico. Se trata, sin duda, de una circunstancia que debe ser objeto de consideración puesto que la figura de los Planes de Ordenación puede ser utilizada con los recursos selvícolas —así se hace, por ejemplo, en la recentísima Ley andaluza—. Ello permitiría sobrevalorar la eficacia de estos planes, prevalentes, incluso, a infraestructuras estatales (60).

Ocurre, por otra parte, que el Estado, según predica el art. 8, se reserva también algunas facultades de planeamiento mediante las llamadas Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales, a las que, en todo caso, deberán ajustarse los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

Por otro lado, desde instancias estatales se ha apuntado la posible realización de dos Planes de ámbito nacional, con apoyo precisamente en esta

(59) F. LÓPEZ RAMÓN (*La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*, Publicaciones del Colegio de España, Bolonia-Zaragoza, 1980, págs. 290 y ss) ha estudiado las relaciones entre montes y espacios naturales.

(60) A esta posibilidad me he referido precisamente en un Dictamen (*Informe sumario en relación a la incidencia de un Plan de Ordenación de los Recursos naturales en la «Línea Eléctrica Aragón-Cazail»*) de próxima publicación en «Anales», Revista del Centro de la UNED de Barbastro.

Ley, con dos objetivos: uno con finalidad productora y otro de carácter hidrológico-forestal (61).

Es pertinente, por último, reiterar que, en numerosas ocasiones, las leyes que declaran espacios naturales y los Planes de Ordenación o Planes Rectores de Uso y Gestión contienen previsiones forestales. Puede consultarse, por ejemplo, el art. 15 de Ley 14/1990, de 27 de diciembre, por la que se declara el Parque de la Sierra y Cañones de Guara o el Decreto aragonés 31/1990, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de la Dehesa del Moncayo.

3. La legislación autonómica

A) Introducción

Sería difícil elaborar un estudio pormenorizado de la profusa regulación forestal autonómica, habida cuenta de la naturaleza y coordinadas temporales de esta exposición (62). Sin embargo, sí que pueden presentarse algunos de los rasgos más sobresalientes de las normas con rango legal dictadas por varias CC.AA. que distan, en general, de producir un marco normativo homogéneo.

B) Cataluña

La norma reguladora es la Ley 6/1988, de 30 de marzo, de Ordenación Forestal. Lo primero que hay que destacar es que el concepto de monte es sustancialmente idéntico al de la Ley de Montes, aunque quizá un poco más amplio, pues incluye los «prados de regeneración natural». Su art. 2.1. dice así:

«Son terrenos forestales o bosques:

(61) S. MARRACO SOLANAS, *La política...*, cit., págs. 23-25.

Piénsese que, entre los contenidos fijados en el art. 40 de la Ley de Aguas para los Planes Hidrológicos de Cuenca, se incluyen «los Planes hidrológico-forestales y de conservación de suelos que hayan de ser realizados por la Administración».

(62) En este punto, es necesario remitirse a las implicaciones de la legislación de ordenación del territorio y del suelo no urbanizable en los terrenos forestales. Por propugnar una solución radical respecto a la «reclasificación» urbanística de los montes quemados, vale la pena referirse a la ley valenciana 4/1992, de 5 de junio, del Suelo no Urbanizable, en cuyo art. 2.3, se estipula lo siguiente: «No se podrá clasificar o reclasificar, como urbano, urbanizable o apto para la urbanización, suelo no urbanizable que haya sufrido los efectos de un incendio forestal».

Para una valoración crítica del entonces «Proyecto de Ley», vid. María CALVO, *Incendios forestales y reclasificación de terrenos*, «RDU» núm. 128, 1992, págs. 61 y ss.

a) Los suelos rústicos poblados de especies arbóreas arbustivas, de matorrales y hierbas.

b) Los yermos situados en los límites de los bosques que sean necesarios para la protección de los mismos.

c) Los yermos que, por sus características, sean adecuados para la forestación o reforestación de árboles.

2.2. Se considerarán asimismo como terrenos forestales los prados de regeneración natural, los marjales, las rasas pobladas anteriormente y transformadas sin la correspondiente autorización y las pistas y caminos forestales.»

Otra circunstancia destacable está constituida por la confianza en una planificación general, ya que la Ley asume un planteamiento cartesiano que, partiendo de un Plan General de Política Forestal de Cataluña, se desarrolla mediante Planes de Producción Forestal, siendo completados, a su vez, por los Proyectos de Ordenación y Planes Técnicos de Gestión y Mejora Forestales. El principio de planificación se extiende a todos los montes públicos —y no sólo a los catalogados— como condición de su aprovechamiento.

Para la supervisión del cumplimiento de todo este aparato normativo se creó, por Decreto 252/1988, de 12 de septiembre, el Cuerpo de Agentes Rurales de la Generalidad, contemplándose asimismo la constitución de las llamadas Unidades de Voluntarios Forestales (63).

En cuanto a la gestión de los montes, sobresale el hecho de que la norma realiza una sustancial identificación del régimen de autorizaciones entre montes protectores y catalogados (arts. 13 y 14).

Finalmente, cabe mencionar que la regulación también afecta a aprovechamiento especiales, tales como trufas, hongos y frutas. Sin embargo, como indica LUNA SERRANO, no hay referencias a las formas jurídico-privadas de explotación forestal, a diferencia de lo que ocurre con las figuras consorciales (64).

La norma asume una regulación general en la que no faltan preceptos

(63) La STC 32/1993, de 1 de febrero, ha declarado la legitimidad competencial del Decreto catalán en lo relativo a la consideración del Cuerpo de Agentes Rurales como Cuerpo Armado, cuyos miembros en acto de servicio deben portar el arma reglamentaria. El TC entiende que no se trata, en modo alguno, de un cuerpo de policía de seguridad.

(64) A. LUNA SERRANO, *La reciente legislación agraria de Cataluña*, «RDAA» núm. 17 (1990-1991), pág. 47.

relativos a las actuaciones de mejora (plagas e incendios forestales), destacando un completo marco sancionador (65).

C) Navarra

La Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de Protección y Desarrollo de la Política Forestal de Navarra, es el último exponente legislativo en una Comunidad con peculiaridades forestales históricas (66). Se plantea en la Ley citada una regulación general de la materia, si bien —y dentro de la caracterización general de las legislaciones autonómicas— respetando lo que pueden considerarse aspectos básicos.

El comentario nuevamente debe comenzar por el concepto de monte según esta normativa, que consagra lo dispuesto en la LMt— también lo hacía la ley catalana— pero con una serie de adaptaciones. Se incluyen, en efecto, dentro del concepto de monte los enclaves agrícolas de naturaleza comunal o de particulares, cuyo cultivo se encuentre abandonado por un plazo superior a cinco años o tengan una extensión inferior a la unidad mínima, así como los suelos agrícolas que se destinen temporalmente al cultivo forestal, pastizales de regeneración natural, etc.

Destaca la estructura administrativa con responsabilidad en el sector que armoniza la actuación de la llamada Administración forestal (Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes) con la ambiental (Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente). A la Administración ambiental corresponde también la gestión de los montes en los espacios protegidos, cuya regulación ha complementarse con lo dispuesto en las Normas Urbanísticas Regionales para Protección y Uso del Territorio (Ley Foral 6/1987, de 10 de abril) que contemplan además una clase específica de suelo no urbanizable de tipo forestal (67).

(65) Piénsese que muchas determinaciones sancionatorias de la legislación de montes no pueden considerarse básicas. Así, por ejemplo, es posible reputar como precepto supletorio el art. 408 RMt que impone el reconocimiento por parte de la jurisdicción ordinaria de «aquellos casos en que la multa que hubiera de imponerse en relación con los daños causados por aplicación del (...) Reglamento sea superior a cien mil pesetas». En tal sentido, se manifiesta F. DEL RÍO, *Competencias normativas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en materia de montes y su derecho sancionador*, «RAAP» núm. 5, 1991, págs. 88-91.

(66) La doctrina navarra se ha ocupado de alguna de estas propiedades forestales. Vid., por ejemplo, J.C. ALLI ARANGUREN, *La Mancomunidad del Valle del Roncal*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1989; y M. RAZQUÍN LIZARRAGA, *Régimen jurídico-administrativo de las Bardenas Reales*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1990. No obstante, con anterioridad (1977), puede aludirse a la elaboración de un profundo informe por los profesores LACRUZ BERDEJO y BERMEJO VERA, *Dictamen sobre la naturaleza y titularidad de las Bardenas Reales de Navarra*.

(67) Vid. F.J. ENERIZ OLAECHEA, *La ordenación del territorio en la legislación de Navarra*, Cívitas-HAEE/IVAP, Oñati, 1991, págs. 359 y ss.

También existe intervención de la organización ambiental cuando la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, a propuesta del Departamento de Agricultura, decide la inclusión o exclusión —en este caso el informe será vinculante— de terrenos como montes de utilidad pública o protectores. La actuación de la Administración Ambiental no se detiene en estos supuestos, pues se extiende a otras situaciones. Pueden citarse, entre otros casos, la elección conjuntamente con la Administración Forestal de la zona correspondiente al 5% de las masas forestales dedicado a la evolución natural, el informe vinculante previo a la autorización de la Administración Forestal para el cambio de uso de un monte (68), o el trámite de participación en el procedimiento de eliminación de servidumbres incompatibles con los montes citados. El propio *iter* procedimental de autorización de ocupaciones temporales de los montes catalogados o protectores está condicionado al preceptivo y vinculante informe de la Administración Ambiental. La actuación del órgano ambiental también se exige ante la concesión de la roturación de un terreno forestal para su uso agrícola o ganadero (69).

Esta amplio conjunto de actuaciones ambientales en la gestión forestal se aplica también a las planificaciones forestales que persiguen el aprovechamiento o mejora de los montes. El art. 45.4 preceptúa que los planes generales de repoblación forestal serán informados por la Administración Medioambiental (70).

D) Andalucía

La aprobación de un ambicioso Plan —el llamado Plan Forestal Andaluz— por el Pleno del Parlamento de esta Comunidad Autónoma en sesiones de 14 y 15 de noviembre de 1989 precedió a la propia norma legal: Ley 2/1992, de 15 de junio «Forestal de Andalucía». Su Exposición de Motivos subraya lo que se acaba de decir, expresando que el Plan «constituye un detenido análisis y diagnóstico de la realidad forestal y la aprobación de objetivos y líneas de actuación encomendándose al Ejecutivo el de-

(68) Atiéndase asimismo a lo dispuesto en el Decreto Foral 59/1992, de 17 de febrero de desarrollo de la Ley navarra, en cuyo art. 41 se regula el procedimiento del expediente de elección de las zonas, sin intervención humana y sometidas a su evolución natural, de los montes catalogados, bien de utilidad pública o bien protectores.

La nueva Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus Hábitats contempla, dentro de la Red de Areas de Protección de la Fauna Silvestre, las llamadas Areas Forestales a Conservar sin Actuación Humana en los Montes de Utilidad Pública, con un minucioso régimen de intervención pública.

(69) En muy similares términos sinteticó los aspectos organizativos de la Ley navarra en *Iniciativa legislativa popular y medio ambiente. El caso de la Ley aragonesa del Consejo de Protección de la Naturaleza*, «RJN» núm. 13 (1992), pág. 147.

(70) *Ibidem*.

sarrollo de los correspondientes planes de ordenación y la remisión de un proyecto de ley que haga posible la consecución de dichos objetivos». Más adelante, la Exposición ensalza las características del citado Plan:

«Al ejercicio del principio de participación debe atribuirse la aprobación unánime del Plan Forestal Andaluz en el Parlamento, aconsejando este antecedente, el sometimiento generalizado del documento de trabajo para la elaboración de la Ley Forestal a la consideración de las Administraciones y sectores implicados y el encargo de dictámenes a la Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia y a eminentes profesores, habiéndose atendido la mayor parte de las observaciones recibidas, que han supuesto aportaciones de trascendencia para la seguridad y riqueza del texto».

En la definición de monte o terreno forestal —que, al parecer, son expresiones legales equivalentes— se acude al elemento funcional, resultando un concepto bastante amplio:

«...toda superficie rústica cubierta de especies arbóreas, arbustivas, en matorral o herbáceas, de origen natural o procedentes de siembra o plantación que cumplen funciones ecológicas, protectoras, de producción, paisajísticas o recreativas.

Se entenderán, igualmente, incluidos dentro del concepto legal de montes enclaves forestales en terrenos agrícolas y aquellos otros que, aún no reuniendo los requisitos señalados anteriormente, queden adscritos a la finalidad de transformación futura en forestal, en aplicación de las previsiones contenidas en la presente Ley y en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que se aprueben al amparo de la misma.

No tendrán la consideración legal de terrenos forestales:

- a) Los dedicados a siembras o plantaciones características de cultivos agrícolas, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior.
- b) Los sueldos clasificados legalmente como urbanos urbanizables programados o aptos para urbanizar.
- c) Las superficies dedicadas a cultivos de plantas ornamentales y viveros forestales.»

La Ley andaluza contiene una importantísima declaración —no exenta de aspectos polémicos respecto al ámbito de disposición autonómico sobre la regulación del dominio público—, consistente en la clasificación de los montes públicos, en la que se discrimina entre montes públicos de naturaleza patrimonial y de dominio público. El art. 21 es, pues, sumamente trascendente:

«Por su naturaleza jurídica los montes públicos ser patrimoniales y de dominio público.

Serán de dominio público, los montes públicos que hayan sido afectados a un uso o servicio público o que lo sean por aplicación de una norma del Estado.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma, tendrán el carácter de dominio público, además de los determinados en el párrafo anterior, aquellos montes que se vinculan a la satisfacción de intereses generales y, en concreto, a la protección y mejora de la calidad de vida y restauración del medio ambiente.

La afectación al dominio público se producirá por acuerdo específico del Consejo de Gobierno, previa instrucción del expediente, en el que, en todo caso, deberá ser oída la Entidad pública afectada y se acredite que el monte, por su estado actual o como consecuencia de su futura transformación, tenga alguna de las características siguientes:

- a) Protección y conservación de los suelos, evitando su erosión.
- b) Regulación de las alteraciones del régimen hídrico y defensa de tierras de cultivos, poblaciones, canalizaciones o vías de comunicación en grandes avenidas.
- c) Los que constituyen ecosistemas que permitan mantener determinados procesos ecológicos esenciales y la diversidad biológica o sirvan de refugio a la fauna silvestre.
- d) Los que formen masas arbóreas naturales de especies autóctonas o matorrales de valor ecológico.
- e) Los que signifiquen elementos importantes del paisaje.
- f) En general, los terrenos forestales que contribuyan a la salud pública, mejora de las condiciones socioeconómicas de la zona o al ocio y esparcimiento de los ciudadanos».

Respecto al Catálogo se asiste a una importante novedad, pues éste incluye todos los montes públicos de Andalucía, previéndose normas de colaboración con otros registros estatales (art. 24).

La ley plantea una interesante relación con los instrumentos urbanísticos, ya que se debe solicitar informe a la Administración Forestal con carácter previo a la aprobación de un plan que conlleve la clasificación de terrenos forestales como suelo urbanizable. En caso de discrepancia, la resolución del conflicto corresponderá al Consejo de Gobierno (71). Por su parte, el art. 27 establee que los montes de dominio público tendrán la consideración a efectos urbanísticos de suelo no urbanizable de protección especial.

Gran originalidad en el diseño de la Ley presentan los PORNs que asumen el mismo contenido y características que los instrumentos de pla-

(71) Piénsese que el art. 30 RMT tan sólo exige informe de la Administración forestal en los procedimientos de aprobación de los instrumentos urbanísticos que «afecten» a los montes de utilidad pública.

neamiento de la LEN (72). El art. 15 especifica su procedimiento de tramitación, iniciándose éste con la propia realización del proyecto de Plan por la Administración Forestal. Una vez confeccionado procede una información pública. Los resultados de la misma incorporados al proyecto de PORNS se someten a audiencia de las Corporaciones Locales afectadas que es el último trámite antes de su aprobación. El Plan, una vez aprobado, debe ser objeto de publicación en el Diario Oficial de Andalucía, que habrá de incluir la normativa del mismo.

Como novedad digna de ser resaltada, rige, en aplicación de la autonomía local, el principio general de gestión por las entidades locales titulares, aunque existe la posibilidad de firmar un convenio de cooperación, trasladando ciertas funciones a la Administración forestal autonómica.

Los montes particulares son sometidos también a un conjunto de posibles obligaciones dimanantes de los PORNS. Son actuaciones de carácter obligatorio las obras relativas a incendios forestales, cambios de cultivo o uso, los tratamientos fitosanitarios, etc. Los PORNS podrán contener en particular, en cuanto actuaciones forzosas, repoblaciones forestales, regulación o limitación de aprovechamientos, agrupación de predios y el establecimiento de consorcios y convenios de carácter forzoso.

La gestión de los montes y terrenos forestales ha de realizarse de forma integrada —se acoge aquí un planteamiento de ordenación del territorio,

(72) El art. 12 de la Ley andaluza adapta las previsiones de los PORNS, reguladas en el art. 4.4 LEN, a la problemática forestal del siguiente modo:

«Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales tendrán, como mínimo, el siguiente contenido:

- a) Delimitación del ámbito territorial o espacial y descripción del medio físico objeto de la ordenación.
- b) Inventario y análisis de la situación de los ecosistemas existentes y de los recursos naturales que los conforman, formulando un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura.
- c) El estudio del entorno socioeconómico.
- d) Determinación de las directrices, orientaciones y limitaciones para que la protección y conservación de los recursos naturales sea compatible con el desarrollo socioeconómico.
- e) Actuaciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos fijados.
- f) Medidas de fomento y apoyo para el desarrollo de las actuaciones previstas.
- g) La declaración de utilidad pública o interés sociales de las actuaciones contenidas en el mismo.
- h) Determinación de las actividades, obras e instalaciones a las que deba aplicárseles el régimen de evaluación previsto en la legislación específica de Evaluación de Impacto Ambiental, así como las que deben quedar sujetas al estudio socio-económico.
- i) Criterios orientativos para las diversas políticas sectoriales.
- j) Análisis económicos, financieros y de generación de empleo.»

función administrativa que es constantemente invocada (73)—, estableciendo una preferencia para determinados tipos de vegetación.

Con relación a los usos y aprovechamientos de los montes, se realiza una declaración general de posibilidades de aprovechamientos diversos. Los aprovechamientos de los montes públicos deben realizarse sobre la base de Proyectos de Ordenación o Planes Técnicos aprobados por la Administración Forestal. Sobresale, asimismo, la proscripción en principio de repoblaciones con especies de crecimiento, que sólo podrá realizarse sobre terrenos marginales o forestales de escaso valor ecológico y cuando no existan amenazas graves de erosión o de degradación del suelo o de los recursos hídricos.

Es importante reseñar, por último, que las actividades forestales en el medio rural se han visto estimuladas por importantes inversiones públicas —que afectan también a Extremadura— derivadas del Plan de Empleo Rural y de unas particulares condiciones del subsidio por desempleo agrario (74).

E) Castilla-La Mancha

En la Ley 2/1988, de 31 de mayo, de Conservación del Suelo y Protección de la Cubierta Vegetal, y teniendo como «referencia básica a la LMT», se incluyen únicamente dos instrumentos de planeamiento (75). Por un lado, se prevén los llamados Proyectos de Restauración hidrológico-forestal, siguiendo, en buena medida, los correspondientes preceptos de la ley de Montes. Junto a éstos, se contemplan los Planes relativos a la Conservación de los Sujetos Agrícolas y Roturación de los Terrenos, que también se sujetan al marco de la regulación estatal y, concretamente, del Decreto 1.687/72, de 15 de junio.

F) Cantabria

En esta C.A., se dictó también una ley sumamente parcial que, de ninguna manera, pretende abarcar toda la materia forestal. Su propia denominación es muy descriptiva de su carácter, en modo alguno «totalizador», ya que se trata de la Ley 6/1984, de 29 de octubre, de Protección y Fomento

(73) Vid. J. BARNES VÁZQUEZ, *El gobierno del territorio y la política forestal*, «RER» núm. 25 (1989).

(74) De esta situación, me he ocupado con cierto detenimiento —en coautoría con Aurora LÓPEZ AZCONA— en *Consideraciones sobre el desarrollo rural en Andalucía y Extremadura*, «Derecho Agrario Estatal y de todas las Comunidades Autónomas», Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1993.

(75) A. SÁNCHEZ BLANCO, *Distribución...*, cit., pág. 3.657.

de las Especies Forestales Autóctonas (76). A pesar de su título declaradamente proteccionista, es posible identificar, en realidad, un régimen «poco agresivo» de intervención administrativa sobre la propiedad forestal.

En efecto, el art. 1 parte de la consideración como autóctonas de unos determinados tipos de especies para cuya protección se crea un registro (el Registro de Masas Forestales). En orden a conciliar su explotación con su mantenimiento debe redactarse y aprobarse un Plan de Ordenación y Aprovechamiento para cada uno de los montes catalogados como de utilidad pública. Sorprende que la Ley no sólo prevea los lógicos trámites de participación por parte de las entidades propietarias en su elaboración, sino que exiga para la aprobación de los citados planes la aceptación de los titulares (77).

En los montes que no cuenten con Plan de Ordenación y Aprovechamiento aprobado no podrá obtenerse, a tenor del art. 14, autorización de corta de especies autóctonas ni ayudas para la explotación de los recursos pastables, salvo que la carencia del Programa sea imputable a la Administración.

Por lo que se refiere a los propietarios privados, la Ley fija la obligación de que, en caso de aclareo o corta intensiva de fincas arboladas con especies autóctonas, se proceda a la repoblación, en un plazo de dos años, «con la misma especie u otra similar también autóctona».

La Administración cántabra, concretamente su Departamento de Ganadería, Agricultura y Pesca, puede declarar Areas de Especial Protección, en las que han de tomarse las medidas necesarias para la conservación y mantenimiento de las masas forestales autóctonas. Resulta curioso que, en caso de falta de acuerdo con esta declaración por parte de las entidades titulares o por parte de los propietarios privados, corresponde su declaración al Consejo de Gobierno.

Por otro lado, tiene también interés la Ley 5/1990, de 26 de marzo, de Pastos en los Montes de Cantabria, ya que se consideran zonas de pastoreo aquellas áreas propiedad de las entidades locales o agrupaciones de ellas, en las que estacionalmente y de acuerdo con normas consuetudinarias, tiene lugar el aprovechamiento de los pastos a diente por el ganado. Quizá lo

(76) Una norma con ciertos parecidos, aunque con obvias diferencias, es la Ley balear 6/1991, de 20 de marzo, por la que se crea el Catálogo de Árboles Singulares de la Comunidad Autónoma de las islas Baleares, «integrando por los individuos vegetales arbóreos de corte, edad o características extraordinarias».

(77) Dice así el art. 8: «Para la aprobación del Programa de Ordenación y Aprovechamiento de un monte será preceptiva la aceptación de la propuesta previa de la entidad propietaria».

más importante de la norma sea la plasmación de un cuadro de infracciones y sanciones y la previsión de unas Normas de Utilización de Pastos elaboradas por las Entidades propietarias y sometidas a la aprobación técnica de la Administración regional.

G) Asturias

El Principado forma parte del grupo de CC.AA. que contemplan en leyes de reforma y desarrollo agrario —por seguir esta expresión convencional y tradicional (78)— previsiones forestales. En efecto, la Ley 4/1989, de 31 de julio, de Ordenación Agraria y Desarrollo Rural, contiene dos títulos —el VIII y el IX— relativos a estas cuestiones.

El art. 81 establece nuevas modalidades contractuales desarrollando aspectos de la legislación estatal. Así, dice el art. 81:

«el Consejo de Gobierno, a través de la Consejería de Agricultura y Pesca podrá formalizar convenios con las entidades propietarias (...) en materia de plantación forestal, ordenación, transformación, mejora y creación de pastizales, con el fin de lograr un óptimo aprovechamiento de los mismos».

El Capítulo IX se dedica a intervenciones administrativas contra la erosión dentro de las características tradicionales. Así, se declara de interés regional «la realización de obras, plantaciones forestales y trabajos y labores que en las fincas resulten necesarios ejecutar para la debida conservación del suelo» (79).

(78) Así, lo hacía la Ley andaluza de Reforma Agraria que se ha visto afectada últimamente por la Ley Forestal. Sobre esta cuestión, vid. Aurora LÓPEZ AZCONA, J. OLIVÁN DEL CACHO, *Consideraciones...*, cit., págs. 287-288.

Por otro lado, la reciente Ley extremeña 5/1992, de 26 de noviembre, sobre la ordenación de Producciones Agrarias, dedica el Capítulo VIII a las producciones forestales que comprende cuestiones relativas a los incendios, pastoreo, etc. Tiene particular interés el art. 75 que prohíbe la enajenación de madera quemada durante un plazo de tres años.

(79) Referencias más extensas en J.F. DELGADO DE MIGUEL, *Legislación agraria de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*, «Derecho Agrario Autónomo», II Congreso Internacional de Derecho Agrario, Oviedo, 1991, págs. 117 y ss. Con todo, debe atenderse especialmente a la legislación de ordenación del territorio que pretende coordinarse con esta norma. Esta cuestión tiene la máxima importancia, pues se han aprobado las Directrices Regionales (Decreto 11/1991, de 24 de enero) que delimitan los usos y destinos del espacio del Principado.

V. NORMATIVA COMUNITARIA

1. *Antecedentes*

Sorprende que la Comunidad Europea tan preocupada desde sus mismos inicios por la Política Agrícola Común (PAC), relegase al olvido durante decenios la cuestión forestal. En efecto, con anterioridad a la década de los ochenta sólo existían algunas disposiciones sobre aspectos fitosanitarios o medidas de comercialización. Se ha señalado que un hito en la superación de este estado de cosas estuvo marcado por las declaraciones de la Comisión y del Comité Económico y Social a finales de los años setenta (80).

Pero tuvieron que pasar más años para que se articulasen una serie de actuaciones mínimamente coordinadas. Para ello, constituyeron unos factores decisivos, tanto las nuevas necesidades de la Política Agrícola Común con tendencias radicales a la restricción de la producción como las consideraciones ambientales.

Los informes y dictámenes de diversos órganos comunitarios trascendieron finalmente en varias normas. Puede aludirse, en primer lugar, a la regulación propiamente ambiental, aunque es necesario remarcar que los dos Reglamentos comunitarios comentados a continuación perseguían, asimismo, la protección de la agricultura.

En este sentido, conviene reparar en el Reglamento CEE del Consejo 3.528/86, de 17 de noviembre, relativo a la protección de los bosques en la Comunidad contra la contaminación atmosférica, que estableció una acción común «en orden a paliar los efectos nocivos de la misma». Dicha acción, de cinco años de duración, comprendía ayudas para la creación de una red de puestos de observación y para la elaboración de un inventario periódico de los daños acaecidos como consecuencia de la contaminación. El art. 4 concretaba las tareas que eran objeto de estímulo, comprendiendo la realización de experiencias para un mejor conocimiento de la contaminación atmosférica y la materialización de proyectos piloto que contribuyesen a la mejora de los métodos de observación. La Comisión tenía la misión de coordinar esta acción constituyéndose un órgano particular, el llamado Co-

(80) María de los Desamparados LLOMBART BOSCH, *Política Forestal, Política Medioambiental en la Comunidad*, «RDAA» núm. 16 (1990), pág. 23.

Sobre el Derecho Comunitario ambiental, he podido tener acceso, gracias a la amabilidad de su autor, a la ponencia del profesor CHUECA SANCHO para el «I Curso de Derecho Ambiental», organizado por la Fundación Ecología y Desarrollo en Zaragoza, durante el curso 1992/1993.

mité para la protección de los bosques, que fue el antecedente del Comité Forestal Permanente, creado por Decisión 89/367/CEE.

El segundo frente de las acciones forestales ambientales estaba dirigido a la lucha contra los incendios a través de un Reglamento de igual fecha (n.º 3.529/88 del Consejo), que preveía una acción común, también de cinco años de vigencia, incluyendo medidas de prevención y actuaciones complementarias (formación de personal especializado). En el mismo, se contenían remisiones al procedimiento previsto en el Reglamento relativo a la contaminación y al Comité citado, no obstante lo cual puede señalarse, como elemento singular de la regulación, la necesidad de que los Estados presentasen a la Comisión programas o proyectos encaminados a incrementar la protección de los bosques (81).

Dentro de la PAC, las medidas forestales se inician con el Reglamento 797/85 (CEE), de 12 de marzo de 1985, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, que incluye un Título VI donde se establecen ayudas para la reforestación y obras conexas. El Reglamento 1.760/87 realiza una ampliación de los supuestos de lo establecido, de modo muy escueto, en la norma precedente.

Es importante la normativa de abandono de tierras —el Reglamento 1.094/88 del Consejo, de 25 de abril— por el que estas superficies retiradas podían dedicarse a repoblación forestal. Grandes concomitancias presenta la normativa de jubilación anticipada de los agricultores que podían complementar su indemnización con una prima por hectárea repoblada (Reglamento 1.096/1988, de 25 de abril, modificado por el 3.808/1989, de 12 de diciembre) (82).

Y, como consecuencia de la «Nueva Estrategia Forestal», hay que reseñar el Reglamento 1.609/89, de 29 de mayo, que introdujo nuevos cambios en el Reglamento 797/85, independizando, en cierto modo, las medidas repobladoras de las de jubilación y cese anticipado de la actividad agraria (83). La normación resultante establecida en un Reglamento de refundición de toda la legislación estructural —el Reglamento (CEE) n.º 2.328/91, de 15 de julio 1991— se ha visto modificada recientemente, en

(81) El contenido de dichos programas abarcaba las áreas geográficas afectadas, la descripción de la situación existente, de los objetivos a lograr, la estimación de sus costes y la evaluación de los efectos beneficiosos derivados de los mismos.

(82) En la actualidad, es aplicable el Reglamento (CEE) n.º 2.079/1992, de 30 de junio, con recentísima normativa de transposición concretada en el RD 477/1993, de 2 de abril.

(83) De nuevo me remito a M. de los Desamparados LLOMBART (*Política forestal...*, cit., pág. 26). Consúltese, asimismo, el documento de la Comisión (88) 255 «Estrategia y Acción de la Comunidad en el sector forestal», de 11 de noviembre de 1988, influido por el Acta Única y por la reforma de los Fondos estructurales.

sus aspectos forestales y ambientales, por las medidas de acompañamiento de la reforma de la PAC, debido a la necesidad de una acción más enérgica (84).

2) *Los instrumentos normativos vigentes*

A) *Medidas propiamente ambientales*

Una disposición reciente el Reglamento (CEE) n.º 2.157/92 del Consejo de 23 de julio de 1992 —que modifica el Reglamento n.º 3.528/86— establece un programa de diez años con fines estrictamente ambientales para una acción dirigida a los siguientes objetivos:

«elaborar, basándose en una metodología común, un inventario periódico de los daños ocasionados en los bosques, en particular, por la contaminación atmosférica.

— crear o completar, de modo coordinado y armonioso, la red de puestos de observación necesarios para la elaboración de dicho inventario.

— llevar a cabo una vigilancia intensiva y continua de los ecosistemas forestales.

— crear o completar, de modo coordinado y coherente, la red de puestos permanentes necesarios para llevar a cabo la vigilancia intensiva y continua.» (85)

Por su parte, el Reglamento relativo a los incendios ha sido totalmente sustituido por el Reglamento (CEE) n.º 2.158/92 del Consejo de 23 de julio, que contiene otro «programa de acción» de cinco años de duración. Dicho programa tiene dos objetivos, a saber: la disminución del número de incendios en los bosques y la reducción de las superficies quemadas.

Las medidas que se incluyen pasan por la detección de las causas de los incendios y los medios para su combate, creación de sistemas de prevención y de sistemas de vigilancia, así como previsiones formativas del personal responsable.

El Reglamento contiene asimismo dos previsiones de importante mención: una tipología de zonas y un mandato de planificación.

(84) Además del Reglamento dedicado a la forestación, vid. el Reglamento (CEE) n.º 2.078/92 del Consejo sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural.

(85) Conviene advertir que el Reglamento (CEE) n.º 926/87, por el que se establecen ciertas modalidades de aplicación del Reglamento n.º 3.528/86, ha sido modificado por el Reglamento (CEE) n.º 926/93, de 1 de abril de 1993, que amplía las actividades a desarrollar en el marco de esta normativa, especialmente en lo que se refiere a la protección de los suelos de los bosques.

Con la declaración de zona se hace referencia al potencial peligro de incineración de unos territorios determinados, por lo que se denominan «zonas de alto riesgo». Estos espacios —que deben tener un nivel mínimo NUTS III— pueden ser clasificados por los Estados en Portugal, Grecia, España, en ciertas zonas de Francia (...) y de Italia. Es posible, no obstante, clasificar otras regiones como «zonas de alto riesgo».

Existen, asimismo, zonas de riesgo medio que son «aquellas en que el riesgo de incendio forestal, sin ser permanente o cíclico, puede amenazar los ecosistemas forestales de forma significativa». Por otro lado, se consideran «zonas de bajo riesgo» las demás zonas comunitarias.

Los Estados quedan obligados a enviar a la Comisión una lista de las zonas clasificadas, según el grado de riesgo ya visto, en un plazo de seis meses. Dichas zonas han de ser aprobadas por la Comisión en virtud de un procedimiento cifrado en el art. 9, en virtud del cual interviene el llamado Comité Forestal Permanente. En el dictamen del Comité se estará a las reglas del art. 148.2 del Tratado en lo que se refiere a voto ponderado y a efectos de mayoría necesaria.

El párrafo 3 del art. 9 señala las posibles respuestas del Comité y sus consecuencias:

«a) La Comisión adoptará las medidas contempladas cuando sean conformes con el dictamen del Comité.

b) Cuando las medidas previstas no sean conformes (...) la Comisión presentará inmediatamente una propuesta al Consejo relativa a las medidas a adoptar. El Consejo decidirá por mayoría cualificada».

Otra obligación de los Estados de la máxima importancia para el éxito del Reglamento está constituida por el deber de presentar planes de protección contra incendios forestales para las regiones clasificadas de riesgo alto o medio.

El contenido preceptivo de los planes difiere según se trate de una región de riesgo alto o medio. En cualquier caso, se someten a un informe de la Comisión, previa consulta del Comité Forestal Permanente, lo cual tiene efectos financieros, puesto que a partir del primero de enero de 1993 puede solicitarse financiación, en concepto de programas comunitarios, respecto a las medidas forestales aplicables. La contribución de la Comunidad queda a determinar por la Comisión, no obstante lo cual queda fijada para una serie

de medidas en un 50% para las zonas de riesgo alto y en un 30% para las zonas de riesgo medio (86).

B) Medidas forestales de acompañamiento de la PAC

El Reglamento (CEE) n.º 2.080/92 del Consejo de 30 de junio —que establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura— surge con motivo de modificar los aspectos forestales del Reglamento (CEE) n.º 2.328/91, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, ante la reforma de la Política Agrícola Común (87).

Los objetivos se vinculan fundamentalmente a la nueva opción comunitaria respecto a la política respecto a la política de mercados, de manera que —junto a las consideraciones ambientales— se pretende la utilización alternativa de las tierras agrarias a través de la forestación y del desarrollo de las actividades forestales de las explotaciones agrarias (88).

Para ello se arbitra —en relación a las actividades a desarrollar en tierras agrarias— un conjunto de ayudas que atienden a diferentes conceptos, tales como gastos de forestación, primas anuales por gastos de mantenimiento durante cinco años y primas compensatorias por pérdida de ingresos. El Reglamento añade ayudas a las inversiones de mejora (cortavientos, cortafuegos, etc.) en terrenos forestales. Importa destacar que, si bien en principio las subvenciones van dirigidas a titulares de explotaciones agrarias o a personas físicas o jurídico-privadas, se posibilita la inclusión entre los beneficiarios de los gastos de forestación a las Entidades públicas propietarias.

En el Reglamento citado, se presupone la existencia de planes de distinto ámbito (regional y de zonas homogéneas). Estos últimos han de comprender la determinación de los objetivos de forestación, las condiciones y las superficies aptas para la misma, las prácticas silvícolas a respetar así como la selección de las especies. Conviene advertir un aspecto, a mi jui-

(86) Téngase presente el Reglamento (CEE) n.º 1.170/93 de la Comisión de 13 de mayo de 1993, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento 2.158/92 con la finalidad —entre otras— de que las solicitudes de los Estados miembros se presenten de una misma forma.

(87) Vid. el RD 1.887/1991, de 30 de diciembre, sobre mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, cuyos aspectos forestales se han visto afectados por la nueva regulación de transposición del nuevo Reglamento comunitario.

(88) Resulta de interés la consulta del *XXVI Informe General sobre la actividad de las Comunidades Europeas*, 1992, págs. 176 y ss., donde se dan las claves de la nueva orientación de la política agraria marcada por el descenso de los precios y su compensación por pagos compensatorios o primas. El descenso de la producción auspiciado se debe compensar con unas medidas de acompañamiento, entre las que están los forestales, que pretenden ofrecer «una alternativa económica viable a la utilización de las tierras».

cio criticable, que es el diferente grado de financiación —lo cual se produce también en el resto de las medidas de acompañamiento— que se da respecto a las zonas del objetivo 1 mucho más favorable que con relación a las del 5 b)(89). Esta preterición de las áreas incluidas en el objetivo 5 b) —entre ellas Aragón— no encuentra justificación alguna, dada la evidente conexión de estas acciones con la meta del objetivo 5 b): el desarrollo rural.

El RD 378/1993, de 12 de marzo, ha supuesto la transposición del Reglamento citado y de un Reglamento un tanto más antiguo —el Reglamento (CEE) n.º 1.610/89, de 29 de mayo, relativo a la acción de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en las zonas rurales de la Comunidad— vinculado a las políticas estructurales y a la nueva estrategia forestal nacida en 1989.

La disposición reglamentaria estatal, por ello, parte de la previsión de dos planificaciones —con la posible cofinanciación comunitaria— correspondientes a cada una de las normas comunitarias (90).

A lo largo del reglamento estatal, existen numerosas referencias a la intervención autonómica (elaboración y aprobación de planes zonales y regionales, selección de especies, determinación de ciertas condiciones de las ayudas) y a la posible formalización de convenios interadministrativos que ordenen los desembolsos económicos de las Administraciones intervinientes (91).

El carácter novedoso de esta regulación —que ha sido objeto de una gran publicidad— impide entrar en una valoración profunda de sus características. No obstante, se han señalado, desde diferentes ópticas, ciertas notas

(89) Véase, por ejemplo, el art. 9 del Reglamento n.º 2.078/92, sobremétodos de producción agraria compatible con el medio ambiente:

«El porcentaje de financiación comunitaria será del 75% en las regiones incluidas en el objetivo definido en el punto n.º 1) del artículo 1 del Reglamento (CEE) n.º 2.052/88 y del 50% en el resto de las regiones».

(90) Por ello, el art. 5 expresa lo que sigue:

«Cuando en un programa regional o de zona se contemplen los dos tipos de actuaciones previstos en el artículo 1, se dividirán en los dos subprogramas siguientes:

A) Subprograma 1: Forestación de superficies agrarias y mejora de las superficies forestadas.

B) Subprograma 2: Acciones de desarrollo y ordenación de los bosques en las zonas rurales».

(91) Resulta acertada y congruente con la jurisprudencia del TC la determinación de los criterios de distribución de la aportación que corresponda a la Administración del Estado —que debe realizar el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (art. 19)— en función de datos objetivos (superficie, producción, población activa agraria, niveles de erosión y la productividad agraria).

negativas relacionadas con las especies de posible utilización, con el empleo fundamental y preferencial de tierras agrarias y con ciertos desajustes financieros derivados del ámbito temporal de las ayudas que no compensaría las plantaciones de algunos árboles de crecimiento lento. Con todo, lo que puede afirmarse es que la normativa —y los planes en su desarrollo— parece ir más encaminada al otorgamiento de unas ayudas, ante la durísima reconversión del sector agrario, que a una política de repoblación forestal en sentido estricto.